

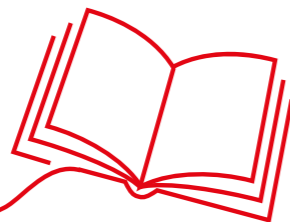
act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



L'OMBRA DELLA RESIDENZA.

**Inchiesta sull'impatto delle
procedure anagrafiche nella borgata
romana del Quarticciolo**



Indice

| | |
|---|----|
| PREMESSA: attualità e rilevanza delle procedure anagrafiche | 4 |
| 1. LA RILEVANZA POLITICA DELLA RESIDENZA | 6 |
| 2. DENTRO/FUORI LA CITTÀ. UNA BORGATA AI MARGINI | 8 |
| 2.1 Roma Capitale | 8 |
| 2.2 La borgata del Quarticciolo | 8 |
| 3. UNO SGUARDO SITUATO: PRASSI ANAGRAFICHE AL QUARTICCIOLO | 10 |
| 4. ISCRIZIONE ANAGRAFICA ED ESERCIZIO DEI DIRITTI | 12 |
| 4.1 Vivere sospesi | 12 |
| 4.2 Il diritto (negato) alla salute | 13 |
| 4.3 Un circolo vizioso | 14 |
| 5. LAVORO E APPROCCIO DEL COMITATO | 16 |
| 5.1 Lo spartiacque del decreto Lupi | 16 |
| 5.2 Welfare negato | 17 |
| CONCLUSIONI: interventi necessari per tutelare i diritti | 18 |

La ricerca curata da ActionAid Italia e dal Comitato di Quartiere Quarticciolo è stata realizzata da:

- **Serena Chiodo**, ricercatrice e giornalista freelance
- **Alessia Pontoriero** e **Pietro Vicari**, attivisti del Comitato di Quartiere Quarticciolo
- **Francesco Ferri**, ActionAid Italia

Editing: **Riccardo Rosa**, ActionAid Italia

Grafica: **Latte Creative**

Foto in copertina: **Quarticciolo**, © **Pasquale Liguori** (dalla serie "Borgate").

Ringraziamo **Lana**, **Marizia** e **Marika** per averci raccontato la loro storia

Chiusura ricerca: luglio 2021

PREMESSA

Attualità e rilevanza delle procedure anagrafiche

L'esclusione dalla residenza anagrafica di chi vive in condizioni abitative precarie perché non ha un contratto di affitto, un'assegnazione di un alloggio pubblico o la proprietà di un immobile, è oggi all'origine di problemi cumulativi e in relazione uno con l'altro. Alle difficoltà dei soggetti direttamente esclusi dall'iscrizione anagrafica si sommano i problemi degli amministratori, dei ricercatori e degli operatori sociali che si confrontano con un quadro incerto, in cui anche i più elementari dati sulla presenza degli individui sul territorio possono essere solo approssimati, inficiando la correttezza delle analisi, la congruità delle politiche adottate, l'efficacia dell'azione di monitoraggio.

La residenza anagrafica è preconditione per accedere a molti servizi e godere pienamente dei diritti civili e sociali. La sua negazione diventa particolarmente problematica proprio dove le condizioni materiali di vita sono più complicate e i servizi insufficienti. Così come l'analisi, anche il dibattito pubblico sul tema risulta marginalizzato, e il percorso di interlocuzione con le istituzioni rispetto a un superamento delle criticità appare tutt'altro che semplice. All'origine di questo dossier, così, vi è proprio la necessità di favorire un punto di vista differente e de-stigmatizzante delle persone che subiscono la privazione di un diritto fondamentale come quello all'abitare e in secondo luogo di calare nella discussione un elemento di riflessione che possa essere utilizzato all'interno del percorso politico di pressione e di advocacy sul tema.

Il dossier si avvale della rappresentazione di alcune storie di vita legate alla negazione della residenza o al ricorso alla cosiddetta residenza fittizia, in un quartiere romano composto interamente da case popolari: il Quarticciolo. Le interviste consentono in particolare di arrivare là dove i dati non arrivano, sia perché la natura stessa del problema li rende incompleti, sia perché gli effetti della negazione della residenza sono concausa di una molteplicità di complicazioni nella vita delle persone, difficilmente

comprensibili attraverso la sola analisi statistica. Inoltre, si è ritenuto politicamente doveroso lasciar prendere parola proprio a chi, già privato della possibilità di esercitare una piena cittadinanza, viene privato spesso anche del diritto a raccontare il proprio punto di vista e persino la propria storia.

Il Quarticciolo, nello specifico, ultima delle borgate ufficiali costruite dal governatorato fascista della capitale negli anni '30, è stato ritenuto un osservatorio privilegiato per almeno tre motivi. In primo luogo, perché soffre una sotto-dotazione di servizi e una concentrazione di problematiche che contribuiscono a fare della negazione della residenza un fattore cumulativo di disagio. È inoltre un quartiere a totale edilizia residenziale pubblica e – come negli altri quartieri di Roma con una prevalenza o una totalità di case popolari – le pratiche di accesso informale agli alloggi sono particolarmente diffuse: uno scenario di questo genere fa sì che vi sia, all'interno dello stesso territorio, una enorme concentrazione di persone escluse dalla residenza.

Il Quarticciolo, infine, è un quartiere in cui gli abitanti tendono a dar vita a stimolanti dinamiche di autorganizzazione collettiva, e nel caso specifico portano avanti da anni una battaglia rivendicativa per l'abrogazione dell'articolo 5 del cosiddetto Piano Lupi (che impedisce l'iscrizione anagrafica di chi è vive in stabili occupati): hanno, pertanto, sviluppato sul tema una coscienza specifica non limitata alle difficoltà individuali.

1. La rilevanza politica della residenza

Le procedure applicate negli uffici anagrafici sono, nella maggior parte dei casi, assolutamente invisibili. La relazione tra le persone che provano a esercitare il diritto alla residenza e i funzionari d'anagrafe è quasi sempre confinata all'interno delle mura che delimitano gli uffici. Di rado il funzionamento dell'anagrafe è oggetto di dibattito pubblico. Questa sostanziale indifferenza nei confronti delle procedure di registrazione della residenza stride con la loro assoluta centralità.

Nella vita di moltissime persone l'esclusione dalla residenza determina conseguenze estremamente rilevanti, capaci di incidere sulle scelte personali, sul benessere, sulla stabilità economica. La residenza è la porta di accesso per il godimento di diritti essenziali. Più in generale, il funzionamento dell'anagrafe ha anche una precisa rilevanza politica. A testimonianza di quanto siano importanti le politiche di inclusione o esclusione dalla residenza, il legislatore dell'ultimo decennio è intervenuto più volte per limitare, impedire, rendere più complessa l'iscrizione anagrafica di alcuni gruppi sociali: persone senza fissa dimora, persone che vivono all'interno di stabili occupati, migranti e richiedenti asilo.

L'importanza politica della gestione dell'anagrafe è un fattore anche a livello locale, tanto che anche prima dell'ultimo periodo caratterizzato da frequenti modifiche normative "la residenza era oggetto di tentativi di controllo indebito da parte di numerose amministrazioni locali, le quali, negli anni, hanno fatto ricorso a diverse strategie per negare l'iscrizione anagrafica a soggetti che ne avrebbero avuto diritto. [...] Da un lato sono state impiegate prassi restrittive e dall'altro sono stati utilizzati strumenti amministrativi – come ordinanze e circolari – o atti di indirizzo politico-amministrativo, come le delibere di giunta"^[1].

Ma perché le prassi anagrafiche sono caratterizzate da così tanta attenzione sia da parte dei governi sia degli amministratori locali? La posta in gioco costituita dall'anagrafe è notevole: "Soltanto chi è iscritto nei registri anagrafici – spiega ancora Gargiulo in *L'appartenenza negata: la residenza e i suoi significati, tra ambivalenze interpretative e conflitti politici* – è 'visibile' dal punto di vista amministrativo e, quindi contribuisce a determinare l'insieme della popolazione per la quale le istituzioni progettano le politiche, erogano la spesa sociale, ecc. L'anagrafe ha cruciale importanza nella vita delle singole persone e, allo stesso tempo, assume una importanza sistemica, dato che in Italia i registri anagrafici assolvono alla funzione di fornire una rappresentazione amministrativa della popolazione comunale e della sua composizione, garantendo il più possibile la corrispondenza tra la popolazione di fatto e la popolazione di diritto"^[2].

Questa funzione generale dei registri anagrafici è compromessa però dalle trasformazioni dell'ultimo decennio. Le novità normative introdotte nel 2009, nel 2014 e nel 2018 hanno determinato l'irrigidimento delle procedure o l'esclusione dall'anagrafe per, rispettivamente, le persone senza fissa dimora, le persone che vivono in alloggi occupati e i richiedenti asilo. Se, per quanto riguarda quest'ultimo profilo, la Corte costituzionale^[3] ha ripristinato il diritto all'iscrizione anagrafica, le normative introdotte dal pacchetto sicurezza nel 2009 e dal decreto Lupi nel 2014 sono ancora in vigore e producono quotidianamente esclusione.

Una condizione che si è determinata una volta caduti "nel più grande pericolo che la disciplina anagrafica può subire per opera di legislatori inavveduti, costituito dalla sottovalutazione della essenziale funzione svolta dai servizi anagrafici – quella demografica – sacrificata ad obiettivi (perseguiti mediante politiche di interdizione anagrafica) quali il decoro urbano,

l'ordine pubblico materiale, la selezione dei ceti sociali, la prevenzione dei reati connessi alle occupazioni abusive, il rispetto delle norme fiscali in materia di locazione, ed altro ancora"^[4].

Inoltre, il principio generale per il quale ciascuna persona è iscritta nei registri anagrafici con l'indicazione del luogo in cui ha effettivamente la dimora abituale è contraddetto anche dalle procedure applicate da moltissime amministrazioni comunali, e nel caso capitolino da molti Municipi della città di Roma, elemento che fornisce una misura di quanto l'esperienza dell'esclusione dall'anagrafe sia tutt'altro che eccezionale o rara. Al contrario, in moltissimi contesti territoriali è una dimensione strutturale: la normativa è ulteriormente peggiorata dall'applicazione di prassi illegittime, allungamento abnorme dei tempi di attesa, mancate risposte. In particolare, nel territorio oggetto di analisi (la borgata del Quarticciolo) i problemi di tipo legislativo e amministrativo si sommano. L'esclusione generalizzata dall'anagrafe è determinata, per molte persone, dal contenuto dell'articolo 5 del decreto Lupi, che impedisce l'iscrizione anagrafica per chi vive in stabili occupati. In aggiunta, la necessità di individuare soluzioni alternative – che, come si avrà modo di vedere, afferiscono nella maggior parte dei casi all'iscrizione anagrafica per le persone "senza fissa dimora" – è ostacolata dalle prassi amministrative che rendono questa tipologia di iscrizione particolarmente complicata, con tempi di attesa estremamente dilatati.

¹ E. Gargiulo, *L'appartenenza negata: la residenza e i suoi significati, tra ambivalenze interpretative e conflitti politici*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fascicolo n. 2/2019, pag. 62

² E. Gargiulo, op cit, pag 47

³ *Sentenza n. 186/2020*

⁴ P. Morozzo della Rocca, *I luoghi della persona e le persone senza luogo*, Maggioli Editore, 2017, p. 28

2. Dentro/fuori la città. Una borgata ai margini

A differenza di quanto succede nelle principali città del mondo, a Roma i dati sulla popolazione non sono accessibili, e anche quando sono pubblici non sono raccolti né organizzati: questo approfondimento si basa dunque perlopiù sui dati del censimento ISTAT 2011 e su quelli del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2018 e 2019.

2.1 Roma Capitale

Nel corso degli ultimi undici anni, la popolazione italiana è aumentata di circa 200mila unità. Non fa eccezione Roma, il comune con più abitanti nel paese, 2.808.293 persone. A contribuire all'aumento dei residenti è la componente straniera: tra gli abitanti censiti vi sono 347.655 stranieri a fronte dei 224.493 del 2011. Scendono in questi dieci anni gli indicatori rispetto al grado di alfabetizzazione ma allo stesso tempo anche quelli relativi al numero di alfabeti privi di titolo di studio e di abitanti con il solo titolo di licenza elementare. In lieve ascesa il dato sugli occupati, diecimila in più nel 2019 rispetto al 2018 con una forte discrepanza tra gli uomini (in netta maggioranza) e le donne.

Se la politica per la casa in Italia ha rappresentato da sempre un ambito piuttosto residuale di intervento pubblico in termini di investimenti amministrativi e finanziari, non fa eccezione il modello romano, il cui sistema è caratterizzato da un'alta percentuale di abitazioni di proprietà, un mercato degli affitti poco dinamico e una quota relativamente limitata di edilizia residenziale pubblica.

Il tessuto abitativo delle abitazioni ERP più vecchie ha subito negli anni grandi trasformazioni a causa della successione delle generazioni e della vendita del patrimonio, soprattutto in quartieri come Garbatella, Testaccio e Montesacro. Tuttavia, nella maggior parte dei rioni di edilizia residenziale pubblica costruiti tra gli anni '50 e gli '80, gli elementi di forte

caratterizzazione sono tuttora il disagio sociale e le disuguaglianze rispetto al resto della città. Al 2018 è stimato che a Roma abitassero in alloggi ERP circa 170mila persone, con una gestione divisa tra Roma Capitale (circa 28.500 alloggi) e ATER (46.000 alloggi)⁵. I municipi con una maggior presenza di case popolari sono il III (8.650), il IV (7.634) e il V (4.112), mentre tra i singoli quartieri con una densità maggiore di edilizia residenziale pubblica ci sono Tufello, San Basilio, Casal Bruciato, Tor Bella Monaca, Garbatella, Laurentino, Primavalle e Quarticciolo.

2.2 La borgata del Quarticciolo

Il Quarticciolo, nella periferia est di Roma, è l'ultima delle borgate ufficiali costruite dal governatorato fascista della capitale, negli anni '30. Il toponimo suggerisce la distanza dalla città dell'epoca (quattro miglia) mentre la pianta urbanistica, disegnata dall'architetto Roberto Nicolini, rivela la preoccupazione del regime per la condotta degli abitanti originari: dieci cortili, chiamati lotti, circondati da palazzi di quattro piani disposti su un impianto ortogonale, e al centro del quartiere una torre alta sette piani, all'epoca casa del fascio, che consentiva un monitoraggio costante, dall'alto, degli ingressi e delle uscite dal territorio. Proprio dell'edificazione delle borgate il regime si avvaleva d'altronde per il controllo e la gestione delle fasce di popolazione considerate pericolose e per quello delle migrazioni interne. Da un punto di vista di status, all'ubicazione dei quartieri popolari in zone isolate e facilmente controllabili si aggiungeva la negazione della residenza per chi emigrava da un'altra regione, in virtù delle leggi antiurbane, abolite solo nel 1962.

La vita degli abitanti del Quarticciolo è segnata fin

dalla fondazione della borgata, dalla percezione di essere "abitanti di serie B", sensazione sopravvissuta anche con il superamento dell'isolamento geografico. Oggi Roma è cresciuta ben oltre il raccordo anulare e il Quarticciolo è pienamente inserito nel tessuto urbano, servito da un tram e da due linee di autobus, costeggiato dal parco di Tor Tre Teste e dalla sede del V Municipio. Nonostante ciò, la condizione degli abitanti è significativamente peggiore rispetto a chi abita nel centro della città, ma anche nei quartieri adiacenti.

A fronte di una mancanza di dati recenti e/o sistematizzati, per quanto riguarda il tessuto sociale del territorio si può dedurre come gli effetti di dieci anni di crisi economica e quelli più recenti di crisi pandemica abbiano peggiorato le condizioni di vita: già nel 2011, dei 5.509 residenti registrati al Quarticciolo, oltre il 60% aveva un livello di istruzione medio-basso, solo il 22,5% aveva conseguito il diploma di scuola secondaria superiore e meno del 4% aveva un titolo di laurea. Il confronto con le zone più ricche della città è impietoso: ogni tre diplomati all'Aventino ce n'è uno al Quarticciolo, ma il tasso di scolarizzazione nella borgata è decisamente più basso anche di quartieri limitrofi come l'Alessandrino e Centocelle, a conferma di un fenomeno di segregazione residenziale particolarmente acuto nei quartieri di edilizia residenziale pubblica. Gli indicatori di reddito non sono disponibili a questa scala ma i dati sull'occupazione lasciano intuire una condizione di grave deprivazione economica e sociale. Solo il 38,5% della popolazione residente dai quindici anni in su dichiara di essere occupata, metà delle persone è inattiva, di questi solo il 5,4% è studente.

Anche la condizione alloggiativa per molti degli abitanti è estremamente precaria, caratterizzata dal sovraffollamento, con nuclei familiari di anche tre diverse generazioni costretti a convivere nella stessa casa. In assenza di assegnazioni da parte dell'Ater – Azienda territoriale per l'edilizia residenziale, le abitazioni vengono occupate, e sono trasformati in alloggi tutti gli spazi al chiuso: gli scantinati un tempo destinati ai locali lavanderia, gran parte dei locali commerciali o quelle che una volta erano scuole, come le palazzine di via Ugento.

Allo stesso tempo, tutta la città di Roma esercita un forte potere attrattivo sui flussi migratori internazionali diretti verso l'Italia e l'Europa. Alla base di tale dinamica sussistono molteplici motivi, dalla presenza di ambasciate e organizzazioni internazionali, alla centralità politica della Capitale, passando per lo sviluppo di un mercato del lavoro orientato verso i settori che maggiormente impiegano manodopera straniera. Roma è infatti anche una città di passaggio verso altre realtà europee o del nord Italia, oltre che una base per i molti cittadini stranieri che lavorano

seguito la stagionalità, in particolare nel settore agricolo (a fine 2019 gli stranieri iscritti in anagrafe sono 382.301, il 13,4% della popolazione residente).

Il V municipio, territorio su cui insiste la borgata del Quarticciolo, conta, al 31 dicembre 2019, 42.861 cittadini stranieri sui 243.607 iscritti all'anagrafe. È il quarto dell'intero Comune per incidenza della popolazione straniera, con valori particolarmente alti (quasi al 30%) tra Torpignattara e Quadraro. I dati sull'incremento della popolazione migrante raccontano inoltre che il V è il secondo municipio in cui la popolazione straniera è maggiormente cresciuta negli ultimi cinque anni e quello con il dato più alto sulle nascite straniere, ben il 27,9% sul totale. Per quanto concerne il Quarticciolo, la forte presenza migrante va a collocarsi in un tessuto sociale che lo stesso comune di Roma identifica come "area di disagio", su cui si concentra un alto numero di famiglie con minori in condizioni di povertà, altissimi tassi di disoccupazione, una media di reddito più bassa rispetto agli altri territori, e un numero elevato di anziani in condizioni di difficoltà economica. Guardando all'Indice di Disagio Sociale, il Municipio V ha il valore più alto, dopo il VI.

Se le problematiche socio-economiche, legate agli alti livelli di disoccupazione, la forte dispersione scolastica e l'emergenza abitativa sono presenti su tutto il territorio del V municipio, è nelle zone periferiche che tali nodi si esplicitano con più forza, anche perché non mitigati dall'offerta culturale e dalla rete di attivismo presente altrove. Si tratta di aree – Alessandrino, Tor Sapienza, La Rustica, Quarticciolo – caratterizzate non a caso dalla presenza massiccia e totalizzante di grossi lotti di case popolari. Le condizioni socio-economiche che regolano la vita di quartieri come il Quarticciolo concorrono inoltre a un processo di stigmatizzazione territoriale che alimenta ulteriormente il gap tra la città e la borgata. I fattori di deprivazione economica e sociale finiscono per cumularsi alle difficoltà legate alla percezione che del quartiere si ha nel resto della città: è comune, per esempio, che gli abitanti della borgata mentano rispetto alla propria provenienza dal quartiere in occasioni in cui è richiesta una legittimazione sociale (per esempio i colloqui di lavoro). Un aspetto che ha un'influenza concreta e che talvolta finisce per scoraggiare gli abitanti del quartiere nel proseguimento di un percorso formativo o nella ricerca di una emancipazione sociale.

In questo contesto, come ulteriore fonte di discriminazione, va considerata anche la negazione della residenza anagrafica, una pratica spesso illegittima che comporta, tra le varie conseguenze, una difficoltà concreta nell'esercitare i diritti individuali, e l'aumento della percezione stigmatizzante per gli abitanti del quartiere. Una spirale di esclusione difficile da spezzare.

⁵ Osservatorio Casa Roma

3.

Uno sguardo situato: prassi anagrafiche al Quarticciolo

Il territorio di Roma Capitale è, nel suo complesso, caratterizzato da procedure anagrafiche molto eterogenee e, non di rado, negli uffici anagrafici dei vari Municipi sono attuate prassi di illegittima esclusione. Il documento *L'anagrafe respingente. Una fotografia di Roma in emergenza*^[6], prodotto attraverso il contributo di operatori e operatrici legali, avvocate e avvocati, attiviste e attivisti, ricercatrici e ricercatori, fornisce una panoramica complessiva sulle problematiche che, nel comune di Roma, caratterizzano il funzionamento dell'anagrafe. Ciò che emerge in maniera evidente, è che le condizioni di vita ed economiche precarie, individuali e sociali, contribuiscono a rendere più probabile l'esclusione dall'anagrafe. Se per le persone che hanno una casa stabile, di proprietà o in affitto, l'iscrizione anagrafica richiede al più una piccola fila davanti agli uffici, è al contrario percepita come un problema difficilmente superabile da chi abita quartieri caratterizzati da diffusa povertà abitativa.

Il Quarticciolo è, dal punto di vista dell'analisi dell'impatto delle prassi anagrafiche, un caso paradigmatico. In questo territorio, molto più che in altri contesti, le persone escluse dall'anagrafe, o che riescono a conseguire solamente la cosiddetta residenza fittizia, sono tantissime. Le specifiche condizioni abitative del territorio, infatti, esasperano i tratti escludenti dell'anagrafe, determinati a loro volta dagli interventi legislativi dell'ultimo decennio e dalle procedure attuate dall'amministrazione di Roma Capitale. Molte delle soluzioni abitative più ricorrenti nel quartiere sono ritenute non idonee ai fini della registrazione della residenza. A ragione di ciò sono la ragion d'essere stessa dell'anagrafe – la registrazione di tutta la popolazione che dimora stabilmente in un territorio – e in generale tutte le indicazioni della

⁶ Sottoscritto dalle seguenti organizzazioni: A Buon Diritto onlus, 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

circolare n.8 del 1995 del Ministero dell'Interno^[7] ad essere compromesse dalle trasformazioni che hanno investito l'istituto.

Nel territorio del Quarticciolo, l'idea per la quale la natura dell'alloggio non può essere di ostacolo all'iscrizione anagrafica è contraddetta dalle procedure attuate negli uffici d'anagrafe. In particolare, ad essere più frequentemente escluso è chi, in assenza di adeguate politiche abitative, vive all'interno di stabili senza averne formalmente titolo. A partire dal 2014, infatti, il cosiddetto decreto Lupi ha configurato il divieto di iscrizione anagrafica per le persone che vivono in stabili occupati. Si tratta di una novità estremamente rilevante: "Le innovazioni introdotte dal Piano casa, pur essendo a rischio di legittimità e ancora tutte da valutare sul piano strettamente giuridico, rappresentano una 'rivoluzione copernicana' nella politica della residenza. Il decreto Lupi, infatti, stravolge la funzione pubblica fino ad allora affidata all'anagrafe, ossia quella di 'rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale', subordinandola alla tutela di altri interessi: vale a dire, la proprietà immobiliare, soprattutto se di attori privati – spesso aziende e società che si sentono 'minacciate' da chi occupa –, e l'ordine pubblico"^[8].

Molte delle persone che vivono al Quarticciolo e che sono escluse dall'anagrafe, lo sono in effetti

⁷ "Nel rammentare che il concetto di residenza, come affermato da costante giurisprudenza e (...) è fondato sulla dimora abituale del soggetto sul territorio comunale, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e soggettivo dell'intenzione di avervi stabile dimora, rilevata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle relazioni sociali, occorre sottolineare che non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulotte" – Circolare 8/1995 del Ministero dell'Interno

⁸ 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. 37

in quanto non possiedono un titolo che legittimi il possesso dell'immobile in cui abitano. Per molte di quelle escluse a causa dell'esistenza dell'articolo 5, ci sono due strade percorribili. La prima consiste nel conseguire la residenza presso la casa di amici, familiari, conoscenti. Si tratta di una prassi piuttosto diffusa, che però determina problemi di vario grado. Innanzitutto, il mancato riconoscimento della residenza presso l'indirizzo in cui una persona abita è, dal punto di vista politico e simbolico, il mancato riconoscimento di una dimensione – quella abitativa – affettivamente molto importante. In secondo luogo, la registrazione anagrafica presso l'abitazione in cui vivono altre persone può determinare difficoltà nell'accedere al welfare, spesso strettamente legato alle condizioni economiche di tutto il nucleo familiare. In ultimo, in mancanza di familiari o amici presso i quali registrare la propria residenza, si è spesso costretti ad *acquistare* la possibilità di essere registrati presso un appartamento nel quale non si vive: una prassi che rientra nell'ambito del cosiddetto "mercato delle residenze".

La seconda possibilità alla quale ricorrono le persone escluse dall'anagrafe in quanto ritenute non legittimate a registrarsi presso l'immobile in cui vivono, è l'iscrizione anagrafica come senza fissa dimora. Si tratta della cosiddetta "residenza fittizia": alle persone senza fissa dimora viene assegnata la residenza presso un indirizzo non esistente^[9]. Si tratta tuttavia di una soluzione non soddisfacente. Innanzitutto, anche in questo caso, la mancata registrazione della residenza presso la casa in cui effettivamente si vive determina, nella percezione di tante persone, ancora una volta la negazione, da parte delle istituzioni, di una dimensione affettivamente importante. Se questo non fosse sufficiente, le specifiche procedure per l'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora sono, in particolar modo nel comune di Roma, estremamente lunghe e incerte.

A partire dal 2017 (con la delibera n.17) il comune di Roma ha ridefinito le procedure per la registrazione della residenza fittizia, prevedendo che le persone che volessero ottenere l'iscrizione anagrafica come senza fissa dimora fossero sottoposte a un colloquio preliminare con i servizi sociali. Questo passaggio è molto problematico: costituisce un onere non previsto dalla legge e dilata – alcune volte in maniera esorbitante – i tempi per il conseguimento dell'iscrizione. Nel V Municipio i tempi di attesa si attestano, allo stato attuale, tra i cinque e gli otto mesi. Si tratta naturalmente di una tempistica abnorme e illegittima, tanto più che la legge prescrive che ogni tipologia di iscrizione anagrafica

⁹ A Roma l'indirizzo per la registrazione delle persone senza fissa dimora è via Modesta Valenti.

debba essere completata entro quarantott'ore dalla presentazione della dichiarazione di residenza.

In ultimo – ma è un aspetto cruciale – le persone che sono iscritte all'anagrafe come senza fissa dimora hanno non di rado difficoltà ad accedere ai diritti e ai servizi, in quanto tale iscrizione è, anche da parte di pubbliche istituzioni, sottoposta a prassi discriminatorie. Il caso più emblematico è rappresentato dalla Questura di Roma che ostacola o impedisce illegittimamente il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno per le persone straniere iscritte all'anagrafe come senza fissa dimora.

Per capire la portata del fenomeno dell'esclusione anagrafica causato dall'art. 5, basti pensare che a Roma sono attualmente iscritte presso la residenza fittizia via Modesta Valenti circa 19.000 persone. Prima della delibera del 2017 in numero degli iscritti era quasi il doppio.

4. Iscrizione anagrafica ed esercizio dei diritti

Chi è escluso dall'iscrizione anagrafica è, nella maggior parte dei casi, impossibilitato a esercitare alcuni diritti fondamentali. In alcuni casi questo legame è definito dalla legge, come nel caso del diritto di voto, per il quale l'iscrizione alle liste elettorali è strettamente connessa alla registrazione della residenza. In altri casi, di per sé, la residenza non dovrebbe essere un prerequisito per l'esercizio del diritto o per l'accesso a un servizio ma, nella prassi, molte amministrazioni pubbliche tendono a vincolare – anche quando non previsto dalla legge – l'erogazione dei servizi alla pregressa iscrizione anagrafica. In assenza di residenza, in sostanza, i diritti negati sono molteplici, tanto che risulta molto complesso predisporre un elenco esaustivo, non soltanto per ragioni di spazio. Tuttavia, è utile ripercorrere le storie delle persone vittime della normativa e delle sue applicazioni, in modo che possa essere compresa la posta in gioco.

La panoramica qui tracciata circa i diritti negati in assenza di residenza è connessa alle caratteristiche specifiche del Quarticciolo e agli ostacoli contro cui gli abitanti del quartiere esclusi dall'anagrafe si scontrano più frequentemente.

4.1 Vivere sospesi

“La residenza è un sogno, e io che non ce l'ho ho passato tante notti sveglia, per le preoccupazioni”. A parlare è Lana. Trentaquattro anni, viene da Tbilisi, capitale della Georgia. Nel 2009, a soli 22 anni, arriva in Italia: il suo paese si era da poco lasciato una guerra alle spalle, le cui conseguenze sul tessuto sociale ed economico si fanno sentire ancora oggi. A Roma raggiunge una zia del marito, e dopo poco trova lavoro come assistente domestica presso una signora che le dà una stanza nella sua stessa abitazione. Dopo quattro anni, arriva anche il marito con il figlio, all'epoca di cinque anni. L'attesa di un'altra figlia rende impossibile vivere tutti insieme

nella stanza della signora. “Con il nostro reddito non riuscivamo a pagare un affitto e tutte le spese, non sapevamo come fare”, spiega Lana. Senza sostegni e sufficienti risorse economiche, Lana, il marito e il figlio si spostano in uno scantinato nel quartiere di Quarticciolo, precisamente a via Ugento, in una palazzina dell'Ater della Regione Lazio. Uno stabile occupato, nonostante cada a pezzi: proprio a causa delle loro condizioni nel 2002 le case di via Ugento dovevano essere abbattute, e per questo l'Ater aveva spostato altrove gli assegnatari. Ma non fu effettuato alcun lavoro, e le palazzine rimasero lì: così dopo poco altre persone, senza reddito e senza casa, le occuparono.

“Era il 2015, non trovavamo alcun posto dove andare: abbiamo saputo di questo scantinato, e ci siamo trasferiti. Abbiamo iniziato a sistemare quello che potevamo, ma si rompeva tutto in continuazione. La cosa più grave era la muffa, ovunque. Con due bambini, di cui una neonata, non potevamo rimanere”. Dopo un anno, un amico lascia la casa dove vive, e Lana, con il marito e i figli, si sposta lì. L'appartamento è sempre al Quarticciolo, ed è sempre occupato. Ora sono in attesa della risposta alla domanda di sanatoria presentata con il Comitato di quartiere. A febbraio 2020 la Regione Lazio ha infatti previsto di sanare la posizione degli occupanti di case popolari, ma solo quella di chi è entrato negli appartamenti prima del 2014: prima, quindi, del cosiddetto Decreto Lupi, che all'art.5 impedisce a chi vive in stabili occupati di avere la residenza. L'occupazione dello scantinato da parte della famiglia di Lana risale invece al 2015: un anno che in questo caso può cambiare tutto.

“Vivo in Italia da dodici anni, la mia figlia più piccola è nata qui. Ho sempre avuto il permesso di soggiorno, e lo stesso mio marito. Eppure non siamo mai riusciti ad avere la residenza e questo significa vivere sospesi, non essere riconosciuti dallo stato. Ti senti una persona abusiva, senza diritti, come se fossi un gradino sotto gli altri”.

Uno dei diritti fondamentali spesso compromessi è quello all'istruzione, dal momento che è impedita l'iscrizione ai nidi comunali ed è precluso l'accesso gratuito alla mensa scolastica. Oppure, nel caso di Lana: “Non posso ottenere il buono libri per mio figlio di tredici anni, né presentare domanda per la riduzione del costo della mensa scolastica, e sono quindi costretta a pagarla a prezzo pieno”. Non solo: sua figlia ha un problema alla vista, ma senza residenza non si può avere il medico di base – se non quello temporaneo, ma solo in presenza di un regolare contratto di lavoro. “Mia figlia non ha il pediatra. Ogni tre mesi devo portarla dall'oculista, e sono costretta a rivolgermi a una clinica privata, pagando 140 euro a visita”.

Ripercorrendo il suo arrivo in Italia, Lana ricorda le difficoltà di lasciare il proprio paese, di confrontarsi da sola con un contesto completamente nuovo. “Ho dovuto fare molti sacrifici, non è stato facile. Per fortuna ho incontrato molte persone che mi hanno aiutata”. Nonostante il suo ottimo italiano, a volte fa ancora piccoli errori, per lei molto importanti. “Purtroppo non ho mai avuto tempo di frequentare una scuola di italiano, lavorando come badante non ho avuto molto tempo per me. Mio figlio mi corregge sempre!”.

Lana ha presentato la richiesta di residenza a via Modesta Valenti, la residenza fittizia istituita dal Comune di Roma per i senza fissa dimora. “Non sapevo ci fosse questa possibilità, nessuno mi aveva mai informata. Ho chiesto al Comitato di quartiere, che mi ha aiutata ad avere un colloquio con l'assistente sociale”. Intanto, lei e il marito hanno ottenuto la carta di soggiorno, e quindi anche i figli, essendo minorenni e iscritti nel documento dei genitori. Lei ora ha un contratto di lavoro in una mensa privata, il marito invece ha perso il lavoro a causa del Covid-19. “Vorrei tanto avere la cittadinanza italiana, appena avrò tutti i requisiti la chiederò. Questo è il paese dove ho scelto di vivere, dove ho fatto nascere mia figlia. Mio figlio fa judo, è molto bravo, ha vinto già due campionati nazionali. Lui e la piccola studiano qui. Un giorno spero di potermi comprare una casa, dove poter vivere tranquilla, finalmente con una residenza riconosciuta”.

4.2 Il diritto (negato) alla salute

Senza la residenza è, nella maggior parte dei casi, negata l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, e quindi l'accesso al medico di base. Anche in questo caso ci sono diverse eccezioni e soprattutto molta discrezionalità, a seconda dell'Asl a cui ci si rivolge, o anche dei diversi funzionari incontrati.

Per quanto riguarda i cittadini italiani residenti in altre regioni, questo accade soprattutto a studenti e giovani lavoratori. È infatti possibile avere un medico temporaneo se si dimostra l'iscrizione all'università, o il possesso di un contratto di lavoro. Una volta terminati gli studi il diritto decade, e lo stesso avviene nei frequenti casi di lavoratori impiegati al nero, quindi senza un lavoro regolare. Ai cittadini stranieri privi di residenza è riservato il tesserino STP (Stranieri Temporaneamente Presenti), della durata di sei mesi. Con la richiesta del rinnovo del permesso di soggiorno è possibile chiedere il medico di base per un anno: la richiesta di rinnovo ha infatti un codice numerico che risulta all'Agenzia delle entrate – una sorta di codice identificativo personale – con cui è consentita l'iscrizione al Sistema Sanitario Nazionale. Ma, come spesso accade, non tutte le Asl sono disposte a usare questa procedura, anche sulla base di direttive interne.

Per quanto riguarda i cittadini stranieri, l'ufficio immigrazione della Questura di Roma ai fini del rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno richiede sistematicamente e in maniera generalizzata la residenza. È una prassi illegittima che nei fatti vincola la regolarità della permanenza in Italia all'ottenimento dell'iscrizione anagrafica. Questo legame aumenta la soglia di ricattabilità delle persone prive della cittadinanza italiana. Inoltre, la Questura di Roma nega sistematicamente il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno alle persone registrate all'anagrafe come senza fissa dimora. Si tratta di una prassi assolutamente illegittima che, nonostante le molteplici pronunce giudiziali in merito, moltissime persone di origine straniera iscritte all'anagrafe come senza fissa dimora continuano a subire.

Gli esempi forniti afferiscono a sfere estremamente significative: il diritto alla sanità e alla scuola hanno – come molti altri diritti negati in assenza di residenza – un'importante valenza costituzionale.

Infine, l'esclusione dai diritti risulta ancora più significativa all'interno della delicata fase di emergenza socio-sanitaria che stiamo attraversando. L'esclusione dalla medicina di base ha aumentato i rischi di contagio e ha reso più incerte le procedure da seguire in caso di positività al COVID-19. Nell'ambito della crisi economica che accompagna e segue quella sanitaria, l'esclusione dalle misure di sostegno al reddito è agita proprio contro chi è escluso dall'anagrafe in ragione della precarietà abitativa e che, per questa ragione, avrebbe ancora più bisogno delle misure di sostegno. Anche il diritto alla casa è nei fatti compromesso in assenza di residenza, in quanto l'iscrizione nelle liste finalizzate all'assegnazione dell'edilizia pubblica è vincolato all'iscrizione anagrafica.

4.3 Un circolo vizioso

Mariza è una donna peruviana di 38 anni. Da quindici anni vive in Italia, con il marito Ramos e i due figli di 15 e 9 anni. Non hanno sempre vissuto a Quarticciolo: "Abitavamo in affitto prima, a Casalotti. Mio marito però è spesso malato, e io guadagno solo 500 euro. Non potevamo più permetterci un affitto". Per questo Mariza, che è impiegata in una cooperativa di servizi come addetta alle pulizie, dal 2005 vive in una casa occupata, nel quartiere di Quarticciolo.

Fa parte del Comitato di quartiere fin dalla nascita, nel 2018. Con il Comitato ha partecipato alla battaglia per la riqualificazione delle case popolari di via Ugento, dove abita. Dopo anni di abbandono istituzionale, nel 2019 l'Ater ha stanziato fondi per la riqualificazione, su pressioni da parte del Comitato che, sollecitando la ristrutturazione delle case – di fatto fatiscenti e per questo considerate inagibili – ha partecipato insieme alle persone occupanti al progetto di riqualificazione, chiedendo e ottenendo l'assegnazione diretta a chi, nonostante le condizioni, in assenza di un altro posto in quelle strutture ci vive.

Nemmeno il tempo di cominciare questo progetto e Mariza ha dovuto iniziare un'altra lotta: da mesi combatte per regolarizzare la posizione dei membri del proprio nucleo familiare. Se lei e i figli sono riusciti a rinnovare il permesso di soggiorno, lo stesso non è accaduto al marito, che a differenza sua lavora senza contratto. "All'ufficio immigrazione del Comune di Roma mi hanno detto che non accettano la residenza fittizia di via Modesta Valenti. Per me e i miei figli sono riuscita ad ottenere la residenza perché insieme al Comitato abbiamo chiesto al Municipio di fare una relazione alla Questura, incentrata sulla mia situazione sociale ed economica. Abbiamo fatto presente anche che da lì a poco Ater mi avrebbe assegnato casa con il progetto di riqualificazione sostenuto dal Comitato".

Situazione diversa per Ramos, senza contratto di lavoro. La sua richiesta di residenza presso via Modesta Valenti è in lavorazione da circa un anno. Intanto, il permesso di soggiorno è bloccato in Questura. "Io credo che la residenza sia un diritto. Per un pezzo di carta i problemi si moltiplicano", afferma Mariza, proseguendo: "Il permesso di soggiorno è bloccato in Questura perché ancora della residenza non si sa niente". Senza residenza la Questura non sblocca il rinnovo del permesso di soggiorno. Senza permesso di soggiorno Ramos non può avere il contratto di lavoro. E senza contratto e permesso non può avere il medico di base: un circolo vizioso, i cui esiti in questi giorni si stanno riversando in modo grave sulla vita di Mariza e della

sua famiglia. Negli ultimi giorni Ramos si è ammalato. E se l'assenza del medico di base è sempre grave, lo è ancora di più in piena crisi sanitaria.

"Mio marito è stato male con il Covid, è stato in ospedale. Dopo due giorni dal suo ritorno è andato a lavorare e si è sentito male, al lavoro hanno dovuto chiamare l'ambulanza. L'hanno ricoverato all'ospedale San Giovanni. Dicono che il Covid ha svegliato una malattia che lui aveva già quando era giovane. Adesso deve stare in trattamento in ospedale per una settimana/dieci giorni. I dottori mi hanno detto che devo andare all'Asl a fare il medico di famiglia: senza, il trattamento che deve fare costerebbe mille euro al giorno. Sono rimasta allibita. Ma come faccio, dove li prendo diecimila euro?".

A partire dal momento in cui ha ricevuto questa notizia, Mariza gira per le Asl di Roma per riuscire a iscrivere il marito al Servizio Sanitario Nazionale. Riesce a sapere che con il numero della richiesta del permesso di soggiorno è possibile ottenere un medico. Il primo giorno si reca all'Asl più vicina al Quarticciolo. Sul terminale dell'ufficio risulta effettivamente la richiesta di permesso di soggiorno depositata in Questura, ma non coincide con le informazioni in possesso all'Agenzia delle entrate, dove Ramos risulta iscritto alla vecchia residenza: dunque, a Casalotti. "Se l'avessi saputo avrei fatto la richiesta del permesso di soggiorno al vecchio indirizzo" dichiara Mariza esasperata da tutti questi passaggi e dalla totale mancanza di informazioni e accompagnamento alla fruizione dei servizi. Il giorno dopo va all'Asl Roma 1 – l'Asl di riferimento dell'ospedale dove è Ramos - dove le hanno chiesto di ritornare ancora una volta, per la scelta del medico, con il documento del ricovero del marito. All'Asl però ancora una volta non ottiene il medico bensì il tesserino per Stranieri Temporaneamente Presenti (STP) – nonostante Ramos viva in Italia da quindici anni - che dura solo sei mesi. Ramos dovrà prendere medicine per circa due anni.

Tramite il Comitato di quartiere si prova un'altra via, cercando da una parte di sbloccare il problema all'Anagrafe, e dall'altra confrontandosi con il Municipio, che riesce a dialogare con l'Asl di riferimento per assegnare un medico al marito di Mariza, almeno per un anno. "Dopo cinque giorni sono riuscita ad avere questo medico. Sono andata all'ospedale, e mi hanno detto che se curano mio marito è per merito loro, che se fossero venuti al mio paese nessuno li avrebbe curati. Io penso che questa sia una cosa razzista. Mi hanno fatto pesare che stavano curando mio marito".

Mariza ha lavorato durante tutto il periodo della pandemia, anche nei lockdown di marzo e aprile 2020. "Le persone richiedevano le scale pulite e

disinfettate per paura del Covid, e noi abbiamo lavorato sempre". È proprio lì che lei ha contratto il Covid-19, sul posto di lavoro, trasmettendolo poi al marito e ai figli. Ribadisce: "Mio marito ha diritto alle cure. Non mi stanno facendo un favore".

Ramos, intanto, sta ancora aspettando l'assegnazione della residenza a via Modesta Valenti.

5. Lavoro e approccio del Comitato

Il Comitato di Quartiere Quarticciolo nasce nel 2018 dopo lo sfratto di Maria e della sua famiglia, che viveva in uno scantinato di via Ostuni. Uno dei membri di questa famiglia è un ragazzo attivo nella palestra popolare presente nel quartiere, creata nel 2016 e da subito luogo di aggregazione e condivisione, catalizzatore delle problematiche sociali ed economiche degli abitanti del quartiere.

Lo sgombero della famiglia di Maria, al quale il quartiere ha reagito con grande solidarietà, ha reso necessario un momento e uno spazio specifico per trattare i problemi inerenti le case popolari, le manutenzioni, i distacchi delle utenze, l'iscrizione anagrafica: da qui l'organizzazione di un Comitato di quartiere.

Una delle prime problematiche che il Comitato si è trovato ad affrontare ha riguardato l'intervento forzato dell'azienda municipalizzata che si occupa delle forniture dell'acqua, che ha praticato una serie di distacchi. Come evidenziato nelle riunioni del Comitato dalle stesse famiglie interessate, a causa dell'art. 5 della legge Renzi-Lupi del 2014 non solo è negata la residenza, ma anche la possibilità di ottenere regolari contratti di luce, acqua e gas. Le famiglie occupanti erano costrette ad allacciarsi abusivamente alle utenze perché la legge non consente altrimenti. Il lavoro territoriale del Comitato ha fatto emergere diverse problematiche che altrimenti sarebbero rimaste sotterranee nonostante gli enormi disagi causati, a partire dalle conseguenze della mancata iscrizione anagrafica sulla vita quotidiana delle persone o in presenza di emergenze improvvise.

I ritardi degli uffici del V Municipio nel rilasciare la residenza, in particolar modo quella per persone senza fissa dimora, hanno portato le persone all'esasperazione. Il Comitato, composto da nuclei familiari allo stremo, si è trovato di fronte a funzionari del Municipio oberati di lavoro e impossibilitati a sbrigare tutte le pratiche in tempi brevi. Come descritto in precedenza, il meccanismo della residenza fittizia è problematico in molti dei passaggi previsti.

5.1 Lo spartiacque del decreto Lupi

Due anni fa il Covid non era ancora entrato nelle nostre vite, tanto meno negli uffici del Comune di Roma, restringendo i servizi e imponendo regole e numeri contingentati. Eppure, il marito di Marika, Simone, si svegliava già alle cinque del mattino per fare la fila e "prendere il numeretto". Gli uffici dell'anagrafe del V Municipio davano già allora un numero limitato di appuntamenti giornalieri, e se c'era troppa gente o non si arrivava in tempo, il giorno dopo bisognava tornare a fare la fila dalle 5 del mattino. Tutto questo per poter fare richiesta di cambio di residenza.

La famiglia di Marika si trasferisce a Quarticciolo nel 2016. Lavora solo il marito e i soldi non sono abbastanza per mantenere un affitto. Simone fa il corriere per una ditta che consegna divani. Il suo contratto non corrisponde alla mansione che effettivamente svolge, e non sempre lo stipendio viene pagato puntualmente. "Non sapevamo con chi parlare. La ditta principale, quella che mi pagava, era a Milano. La cooperativa per cui lavoravo a Roma ogni tanto cambiava nome. Ho avuto vari contratti con nomi di ditte diverse. Avevo un contratto da magazziniere, ma facevo l'autista", spiega Simone.

Oggi Marika ha 31 anni. Quando nel 2018 si rivolge al Comitato di Quartiere è appena nato il suo terzo figlio. Secondo i medici dovrebbe fare un intervento ma non ha il pediatra. Nella casa dove abitavano prima in affitto, i nuovi inquilini hanno chiesto la cancellazione della loro residenza per poter inserire la loro, riuscendoci in pochissimo tempo. Al contrario, per ottenere una nuova residenza presso l'indirizzo fittizio di via Modesta Valenti loro non riescono neppure a prendere appuntamento presso gli uffici.

"Siamo andati insieme al Comitato all'anagrafe del Municipio, dove abbiamo chiesto tutti insieme un

appuntamento per poter fare il cambio di residenza. Mio figlio aveva 10 mesi e io non potevo aspettare per poter avere la tessera sanitaria. Avevo bisogno del pediatra subito". Quella mattina, Marika e il Comitato sono riusciti anche a parlare con l'assessore del Comune alle politiche sociali. "Siamo entrati negli uffici e io non ce l'ho fatta più. Non avevo più pazienza, volevo le carte e subito. Quale reato avevo commesso per non poter accedere al Servizio Sanitario Nazionale? Non ho la possibilità di pagare l'affitto di una casa per cinque persone. Ho occupato, e quindi? Dovevo finire in mezzo ad una strada?".

Come tante famiglie giovani e monoreddito del quartiere, Marika e Simone non riescono ad accedere al mercato degli affitti. Occupano dopo la legge Renzi Lupi del 2014, che nega il diritto alla residenza in stabili occupati, seppur effettiva abitazione per molti. Uno spartiacque punitivo: Marika racconta che ci sono famiglie che hanno la residenza solo per essere entrati in una casa un mese prima di quella legge, che colpisce chi occupa ma di fatto non agisce sulle cause sociali ed economiche che spingono le persone a insediarsi abusivamente in un appartamento: redditi troppo bassi e un welfare insufficiente, ad esempio, che concorrono a rendere inaccessibili affitti sempre più alti. L'unica possibilità per molti è quella di trasferirsi nelle cittadine cintura della Capitale.

"È già poco dignitoso dover andare al Municipio a prendere la posta. In più impiegano mesi per darti prima l'appuntamento e poi la residenza fittizia. Devo fare la guerra per avere una residenza in un luogo che non esiste. Ci rendiamo conto?", dichiara Marika, denunciando una condizione comune a tantissime persone.

La giornata di protesta al Municipio termina con un appuntamento con l'assistente sociale per poter procedere all'inoltro della domanda di iscrizione all'anagrafe presso via Modesta Valenti. Non è molto, ma per Marika in quel momento era il massimo, per avere un medico di base e poter operare il figlio di 10 mesi.

5.2 Welfare negato

A seguito delle diverse proteste, e anche dei momenti di collaborazione con il Municipio, il Comitato a lungo andare si è reso conto che riusciva ad intervenire in maniera mirata sui casi presentati dalle famiglie coinvolte. L'azione specifica e contestuale, insieme all'istituto della residenza fittizia da parte dell'amministrazione, attenuano un problema strutturale, che può però essere superato solo dal legislatore eliminando l'art. 5 del piano casa Renzi-Lupi del 2014, slegando la residenza dall'accesso

ad alcuni diritti fondamentali, e modernizzando le procedure telematiche per la richiesta della residenza. Questi tre grandi pilastri affrontati dal Comitato hanno trovato la loro maggior esplosione durante l'emergenza sanitaria legata al Covid-19, che ha reso grave ciò che già era critico. Nei primi due mesi di lockdown per poter accedere al bonus spesa era indispensabile la residenza, secondo le procedure previste dal comune di Roma. Il Comitato di Quartiere si è fatto carico di un'iniziativa per il riconoscimento del bonus anche a chi aveva le pratiche per l'iscrizione anagrafica bloccate da mesi. Le famiglie del Comitato hanno portato davanti all'entrata del Municipio V centinaia di cassette vuote, simbolo dei pacchi alimentari distribuiti volontariamente e in modo autogestito in quartiere, denunciando come durante un'emergenza sanitaria sia lo Stato a doversi fare carico dei cittadini – un'evidenza emersa anche in relazione al mancato pieno accesso, per gli abitanti del quartiere, ai fondi stanziati come sostegno all'emergenza.

Infine, il problema dell'iscrizione anagrafica e della residenza fittizia emerge anche nel progetto di ristrutturazione delle palazzine di via Ugento. Molte famiglie che lì vivono hanno formalmente la residenza altrove, nell'impossibilità di ottenerla all'interno di una casa non assegnata. Anche molti cittadini stranieri sono costretti a trasferire la residenza da amici o parenti, oppure sono indotti ad affittare case in cui in realtà non vivono per poter accedere alla residenza che è invece negata se si è nell'impossibilità di mostrare il titolo di possesso della casa in cui effettivamente si vive.

La negazione della residenza anagrafica in tutti questi casi ha un impianto punitivo che rende ancora più precaria la vita delle persone. Non ha alcun impatto sulle cause che portano le persone a occupare le case e incoraggia di fatto pratiche illegali.

CONCLUSIONI interventi necessari per tutelare i diritti

Le testimonianze raccolte evidenziano quanto l'impatto delle prassi anagrafiche sulla vita delle persone sia estremamente rilevante. Si tratta, per altro, di racconti facilmente generalizzabili. L'esclusione dall'anagrafe di chi vive in quartieri periferici non è un'esperienza eccezionale. Al contrario, ha una dimensione diffusa e ordinaria. In maniera seriale, si è privati della residenza in ragione dell'applicazione di leggi ingiuste – come il più volte citato decreto Lupi – oppure in relazione all'applicazione di prassi illegittime.

Il quartiere Quarticciolo è esemplificativo dell'impatto sistemico delle prassi anagrafiche. Nonostante la privazione dell'anagrafe sia percepita, nella maggior parte dei casi, come una condizione individuale, che ha a che fare con le caratteristiche soggettive delle persone escluse, le traiettorie dell'esclusione seguono percorsi tendenzialmente standardizzati. Le persone che hanno tratti comuni – precarietà abitativa, condizioni economiche instabili e, in molti casi, origine straniera – fanno comune esperienza dell'esclusione dall'anagrafe.

A differenza di altre forme di esclusione – si pensi, ad esempio, a quelle legate alla negazione della cittadinanza italiana – quelle connesse al funzionamento dell'anagrafe hanno molto meno spazio nel dibattito pubblico e nella dimensione dei media. C'è uno scarto molto significativo tra la rilevanza delle procedure di riconoscimento o esclusione della residenza e l'attenzione che viene abitualmente riservata a questo tema. Anche quando il racconto mainstream delle periferie assume i tratti della denuncia delle condizioni di vita difficili, raramente il tema dell'anagrafe è adeguatamente rappresentato.

Che fare per invertire la tendenza? La presenza di soggetti organizzati che favoriscono la comprensione diffusa delle prassi anagrafiche e consentono alle persone escluse dalla residenza di percepire la dimensione comune della propria esperienza è un

elemento imprescindibile. Da questa prospettiva, le attività del Comitato sono decisive: consentono a molti abitanti del quartiere di comprendere la portata non individuale delle procedure anagrafiche e di attivarsi per constatare le illegittimità.

La relazione tra prassi anagrafiche e attivazione degli abitanti non è ovviamente – al Quarticciolo come altrove – a somma zero. Le iniziative assunte dal Comitato, infatti, sono state finora in grado di intervenire a tutela di singole persone o nuclei ma, al di là degli importanti risultati ottenuti attraverso la negoziazione con l'amministrazione del Municipio, le prassi illegittime continuano a proliferare.

Per questa ragione, è indispensabile intervenire su larga scala e immaginare un percorso che possa complessivamente modificare, in maniera strutturale, le procedure applicate in sede di iscrizione anagrafica e, più in generale, garantire il diffuso accesso ai diritti.

Verranno di seguito indicate, per punti e in maniera sintetica, quali sono le linee di intervento prioritarie affinché siano superati gli attuali problemi. Le traiettorie suggerite sono rivolte a più attori: le istituzioni, i media, società civile.

Per quanto riguarda le misure che necessariamente questi attori devono intraprendere per favorire l'accesso ai diritti, è indispensabile che:

A. Il Parlamento cancelli senza indugi l'articolo 5 del decreto Lupi. Non è accettabile che la negazione dei diritti sia utilizzata per finalità punitive.

B. L'amministrazione di Roma Capitale interrompa ogni prassi di illegittima esclusione dall'iscrizione anagrafica per le persone che avrebbero titolo per conseguirla e che sono estromesse dalle procedure non conformi alla legge. Si segnala, da questa prospettiva, due interventi particolarmente urgenti.

È indispensabile che le persone che non possono mostrare un titolo di godimento dell'immobile ma che non siano formalmente occupanti abbiano accesso all'iscrizione anagrafica. È inoltre necessario che le procedure per l'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora siano allineate al contenuto della legge: la tempistica deve essere conforme al dato normativo e nessun onere aggiuntivo deve essere posto dalle amministrazioni locali. La legge prescrive che ogni tipologia di iscrizione anagrafica debba essere completata entro 48 ore dalla presentazione della dichiarazione di residenza e anche per le persone senza fissa dimora è indispensabile attestarsi su questa temporalità.

C. Con riferimento a chi effettivamente occupa un immobile, è necessario che l'amministrazione comunale, coerentemente con le decisioni assunte da altri sindaci, deroghi al divieto generale di iscrizione anagrafica per chi vive all'interno degli stabili occupati in accordo con 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». In questa specifica fase sociosanitaria, è ancor più indispensabile garantire a tutti l'accesso diffuso ai diritti.

D. L'amministrazione del V Municipio a sua volta applichi la normativa nella direzione più tutelante possibile. I tempi di attesa e le richieste documentali devono essere allineate al contenuto della normativa. In aggiunta, è necessario che gli uffici anagrafici cessino di essere un luogo che incute timore e che la relazione tra funzionari d'anagrafe e utenti sia caratterizzata da un clima di fiducia e accoglienza.

E. Nel dibattito pubblico e nella narrazione sia adeguatamente rappresentata la rilevanza dell'iscrizione anagrafica. È indispensabile che la soglia di consapevolezza diffusa sull'importanza della residenza aumenti in maniera significativa. Per moltissime persone la residenza è uno strumento che produce esclusione. Per contrastare efficacemente questa dimensione è indispensabile che la società civile, i movimenti, le organizzazioni sindacali e politiche e i media prestino adeguata attenzione alle procedure applicate negli uffici anagrafici.

F. Da una prospettiva più generale, è utile riflettere sull'opportunità e i limiti della strettissima relazione tra iscrizione anagrafica ed esercizio dei diritti. In conclusione, è indispensabile, nel tempo presente, fare in modo che ogni persona che ha necessità di ottenere la residenza e di accedere ai diritti possa farlo nell'ambito di procedure certe, rapide, eque. Nel medio periodo è utile mettere in discussione il legame tra residenza e accesso

ai diritti. Che l'iscrizione anagrafica debba essere necessariamente il presupposto per esercitare i diritti non è un elemento dato né una condizione inevitabile. Al contrario, è indispensabile mettere progressivamente in discussione questa relazione e fare in modo che tutti, a prescindere dalla propria condizione abitativa, economica, sociale e giuridica e dal possesso della residenza, possano avere accesso senza limiti ai diritti.

**RICERCA REALIZZATA DA ACTIONAID ITALIA
E DAL COMITATO DI QUARTIERE QUARTICCIOLO**

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