

Residenza ed esercizio dei diritti a Roma: invertire la tendenza

Nota sull'articolo 5 del Decreto Lupi e sul necessario intervento della giunta di Roma Capitale

1. PREMESSA

Nel territorio di Roma Capitale moltissime persone sono escluse dall'anagrafe e, di conseguenza, non possono esercitare rilevanti diritti. Le biografie di moltissimi abitanti della città sono segnate da questa esclusione. La mancata registrazione all'anagrafe determina, in moltissimi casi, un ostacolo che incide sulla sfera sociale, abitativa, sanitaria, economica.

Nonostante la rilevanza del problema, raramente questo tema è stato al centro del dibattito pubblico e dell'agenda politica. Nell'ampio scenario costituito dalle prassi anagrafiche incongrue e/o escludenti, le righe che seguono sono dedicate all'articolo 5 del cd. decreto Lupi. È sinteticamente descritto in che direzione è possibile intervenire nell'ambito dei poteri attribuiti all'amministrazione comunale.

2. L'ARTICOLO 5 DEL CD. DECRETO LUPI

L'articolo 5 del decreto legge 47/2014 stabilisce che «chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge». L'introduzione di questa disposizione ha contribuito a peggiorare le condizioni di vita e a impedire l'esercizio dei diritti delle persone - molto spesso in condizioni di difficoltà economica - che vivono all'interno degli stabili occupati. La disposizione è normalmente applicata dalle anagrafi in maniera molto restrittiva. Al fine di valutare l'insussistenza di occupazione «abusiva», è richiesto di dimostrare la legittimità del possesso dell'immobile. Questa prassi molto diffusa - per quanto contraria a una lettura puntuale della norma - determina enormi ostacoli nell'accesso all'iscrizione anagrafica per chi ha difficoltà nel produrre una documentazione formale che dimostri il legittimo possesso dell'immobile in cui vive (si pensi a chi vive in appartamenti affittati in nero o chi si trova ospite presso amici e parenti).

Per tutte queste ragioni, l'articolo 5 del decreto 47/20125 è una frattura da sanare in maniera efficace e urgente. Nonostante questo specifico problema sia configurato da una legge nazionale che non è nelle disponibilità dell'amministrazione comunale, si ritiene che, anche con riferimento all'articolo 5, l'amministrazione possa intraprendere importanti iniziative sia dal punto di vista politico sia amministrativo.

Neanche l'iscrizione degli occupanti agli indirizzi convenzionali è una soluzione adeguata. La Circolare del Ministero dell'Interno N°633 del 24 febbraio 2015 chiariva che, per le persone che non potevano iscrivere il proprio indirizzo in ragione dell'applicazione del menzionato

art. 5, era possibile procedere all'iscrizione anagrafica agli indirizzi convenzionali, in analogia alle persone senza fissa dimora. Tale soluzione appare però non idonea all'ipotesi delle persone che rientrano nell'applicazione dell'art. 5.

In primo luogo, si usa uno strumento istituito per garantire la salvaguardia di quanti siamo privi di una dimora stabile, applicandolo per estensione a quanti, al contrario, hanno un luogo fisico di dimora. Deve, d'altra parte, ragionarsi che l'estensione dello strumento (da conservare in mancanza di un superamento della norma come oggi descritta) della residenza fittizia rischia di aggravare il lavoro dei Comuni, Municipi e Servizi sociali.

3. INTERVENTI NECESSARI

Si ritiene indispensabile che l'amministrazione di Roma Capitale intervenga in queste tre direzioni:

A) Pressione istituzionale nei confronti del Parlamento e del Governo finalizzata alla cancellazione dell'articolo 5 del decreto legge n. 47/2014

L'amministrazione di Roma Capitale può giocare un ruolo importante all'interno delle mobilitazioni per la cancellazione dell'articolo 5 del decreto Lupi. Il superamento della norma, infatti, è l'obiettivo strategico da perseguire in ogni sede utile in quanto è l'unica iniziativa che può effettivamente garantire una tutela diffusa per le persone attualmente escluse dalla residenza. Da questo punto di vista, è utile che l'amministrazione di Roma Capitale sviluppi iniziative di pressione istituzionale - anche in maniera coordinata con altre amministrazioni comunali - per far sì che il Parlamento possa tempestivamente cancellare la normativa.

B) Restringere l'ambito di applicazione articolo 5 del decreto legge n. 47/2014

In attesa della cancellazione della normativa, l'amministrazione comunale può, coerentemente con il contenuto della normativa, superare ogni applicazione generalizzata dell'articolo 5. Il riferimento della legge al carattere «abusivo» e «senza titolo» delle occupazioni è contrario a ogni applicazione automatica del divieto; l'applicabilità dell'art. 5 è legittima dal punto di vista formale solo nei casi in cui il carattere «abusivo» del possesso sia accertato in via giudiziale. Si riporta ad esempio il contenuto delle Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale elaborate dal Ministero dell'Interno, Servizio Centrale, UNHCR, ANUSCA, ASGI. Il ragionamento proposto non riguarda solo gli specifici destinatari delle linee guida, i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale, ma è estendibile al di là dello status di chi vive all'interno di stabili occupati.

[ai fini dell'esclusione dall'anagrafe] *“Non è sufficiente che l'occupazione di un immobile sia senza titolo formale, ma è necessario che sia qualificabile come abusiva, cioè posta in essere contro la volontà del proprietario, per rientrare nelle previsioni di nullità indicate dall'art. 5 D.L. 47/2014.*

Dal punto di vista strettamente giuridico, va esclusa la qualificazione abusiva allorché il titolare del diritto reale sia a conoscenza dell'occupazione fino a quando non decida di esercitare pienamente il suo diritto ovvero allorché il titolo giuridico sia controverso tra le parti e sia in corso un giudizio, ovvero, allorché la pubblica amministrazione non abbia adottato provvedimenti esecutivi nei casi previsti dalla legge.”

C) Deroga generalizzata

In ogni caso, anche assumendo un'interpretazione estensiva dell'articolo 5, moltissime persone resterebbero escluse dall'accesso alla residenza. È intollerabile che donne, uomini, bambine e bambini siano privati del godimento dei diritti fondamentali per finalità punitive. Il sindaco ha la possibilità di invertire la tendenza e tutelare queste persone. Con il decreto legge 14/2017 è stata aggiunto un ultimo comma all'articolo 5 con il quale è disposto che «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».

L'applicazione non episodica di questa deroga attraverso l'emanazione di un provvedimento di carattere generale è un'occasione, per la città di Roma e per la sua amministrazione, per affermare che chi è escluso dalla registrazione anagrafica in ragione della propria condizione socioeconomica è, di per sé, «meritevole di tutela».

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'esclusione dalla residenza in ragione del cd. Decreto Lupi è un tema di pubblico interesse. È necessario che l'intervento dell'amministrazione comunale si configuri nell'ambito di un ampio confronto che coinvolga le persone direttamente interessate dall'esclusione, i movimenti e le organizzazioni solidali. Un processo di ascolto e partecipazione può favorire l'adozione delle misure più avanzate, inclusive, all'altezza del bisogno di tutela.

È indispensabile che si apra un canale di confronto permanente tra l'amministrazione comunale e la società civile affinché sia invertita la tendenza rispetto al recente passato e sia garantito il diffuso accesso ai diritti.

Roma, maggio 2022

Organizzazioni e persone firmatarie:

A buon diritto onlus

ActionAid Italia

Arci Roma

ASGI Lazio

Avvocato di Strada odv

Caritas di Roma

CIR - Consiglio Italiano per i Rifugiati

Clinica del diritto dell'immigrazione e della cittadinanza - Roma Tre

Comitato di quartiere Quarticciolo

Comunità di Sant'Egidio

Enrico Gargiulo (Università di Bologna)

Focus-Casa dei Diritti Sociali

Lab Puzzle

Medici contro la tortura

Medici Senza Frontiere

MEDU - Medici per i diritti umani

Michele Colucci (CNR Istituto di studi sul Mediterraneo)

Nonna Roma

Vincenzo Carbone (Università Roma Tre)