

Livia Maria Salvatori*, Marianna Maggi*, Donatella D'Angelo*,
Guendalina Curi*

Le residenze anagrafiche fittizie a Roma. Il caso del Palazzo Selam

Sono passati quattro anni dal primo resoconto su Palazzo Selam, il “villaggio nascosto”, che Cittadini del Mondo ha fatto per l'*Osservatorio Romano delle Migrazioni*¹. Ad oggi, Palazzo Selam rimane in piedi, quasi immutato, testimone in disparte dei numerosi cambiamenti e sconvolgimenti nel panorama delle occupazioni e degli insediamenti informali dei rifugiati nella Capitale.

Palazzo Selam è la più grande occupazione abitativa romana di titolari di protezione internazionale; ad oggi, si stima che accolga circa 600 persone, anche se in alcuni periodi degli anni passati è arrivato ad ospitarne 1.200. Gli abitanti sono esclusivamente provenienti da Eritrea, Etiopia, Somalia e Sudan; principalmente titolari di protezione sussidiaria, asilo politico, protezione umanitaria; in maggioranza uomini, ma anche famiglie, donne e bambini. Tra il 2013 e il 2014 il Palazzo è stato uno dei principali punti in cui si sono concentrati i cosiddetti “transitanti”, ovvero quei migranti che, dopo il loro arrivo in Italia, hanno tentato di non essere identificati per sfuggire al “Regolamento di Dublino” e per raggiungere altri Paesi europei. In quel periodo, centinaia di persone (anch'esse esclusivamente eritree, etiopi, somale e sudanesi) si sono aggiunte agli abituali abitanti, vivendo, anche se per brevi periodi, in condizioni di particolare criticità nei sotterranei del Palazzo. Successivamente al 2014, il flusso di “transitanti” si è notevolmente ridotto, anche se non è mai arrivato ad esaurirsi del tutto, rimanendo legato all'andamento degli sbarchi e ai cambiamenti nelle politiche di accoglienza a livello nazionale ed europeo.

Originariamente sede di una delle facoltà dell'Università Tor Vergata, Palazzo Selam, situato in zona La Romanina, è stato occupato per la prima volta nel 2006 da un gruppo di circa 300 richiedenti asilo e rifugiati provenienti dal Corno d'Africa. Dopo un iniziale tentativo di dialogo con le istituzioni, in seguito al fallimento delle trattative per un trasferimento, lo stato di Palazzo Selam viene decretato definitivamente illegale².

In seguito al primo periodo della sua esistenza come occupazione, Palazzo Selam diventa indipendente da qualsiasi organizzazione o struttura politica esterna. La sua or-

* Associazione di volontariato “Cittadini del Mondo”

¹ D. D'Angelo, A. Cascelli, “Palazzo Selam: il villaggio nascosto”, in Centro Studi e Ricerche Idos, *Osservatorio Romano sulle Migrazioni: Decimo rapporto*, Edizioni Idos, Roma, 2014, pp. 209-216.

² Cittadini del Mondo, *Palazzo Selam: la città invisibile - Rapporto giugno 2014*, disponibile su: http://www.associazionecittadinidelmondo.it/files/03123640_selam%20palace%20la%20citt%C3%A0%20invisibile_book_web.pdf (Ultimo accesso gennaio 2018).

ganizzazione (ad esempio per quanto riguarda la gestione delle pulizie o la ripartizione delle abitazioni) è in mano ad un "comitato", un gruppo di rappresentanti delle 4 nazionalità presenti (generalmente 2 per nazionalità) eletti periodicamente tra gli abitanti del palazzo.

La sua posizione periferica lo rende più facilmente relegabile ad uno stato di isolamento, abbandono da parte delle istituzioni e dell'opinione pubblica, soprattutto in confronto ad edifici simili ad esso ma più "centrali". Poche abitazioni si trovano nelle immediate circostanze del palazzo, che sono invece ricche di "luoghi di passaggio" come centri commerciali, grandi catene di negozi e uffici.

Com'è facile immaginare, un palazzo destinato ad accogliere un'università non è indicato ad essere l'abitazione di diverse centinaia di persone. In base ad una stima di Cittadini del Mondo, attualmente vi è un wc o un bagno alla turca ogni 19 persone, e una doccia ogni 33, e le tubature non sono adatte a sopportare gli scarichi di quelle che sono diventate le cucine di centinaia di persone. La maggior parte delle abitazioni sono costituite da un'unica stanza, spesso ricavata tramite separazioni di cartongesso all'interno di locali più ampi; per questo, frequentemente le stanze sono prive di finestre. La mancanza di aerazione, così come il sovraffollamento, l'assenza di mezzi di riscaldamento e raffreddamento, rendono gli ambienti insalubri sia d'inverno che d'estate. Per ovviare alla questione del condizionamento, gli abitanti a volte ricorrono a condizionatori, stufe elettriche o simili, con conseguenze che vanno dal peggioramento della qualità dell'aria fino a corti circuiti a volte importanti, come l'incendio che ad aprile 2016 ha interessato l'intero primo piano del Palazzo. Le condizioni del Palazzo Selam sono state definite "sconvolgenti" dal Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa, Nils Muižnieks, che lo ha visitato a luglio 2012³.

Cittadini del Mondo e il suo sportello socio-sanitario

Sin dalla nascita del Palazzo, Cittadini del Mondo è presente al suo interno con uno sportello di ascolto, assistenza e orientamento sociali e sanitari. Inizialmente portato avanti da due persone, un medico e un operatore sociale, nel tempo lo sportello si è strutturato e ingrandito, così come sono aumentate le attività dell'associazione stessa. Lo sportello sanitario viene svolto settimanalmente all'interno del Palazzo, con lo scopo di prestare assistenza alle persone che non riescono ad iscriversi al sistema sanitario, di intercettare situazioni di emergenza o particolare fragilità e di orientare e indirizzare ai servizi sanitari. Nel 2010, per venire incontro al desiderio di alcuni genitori stranieri di leggere ai propri bambini fiabe nella loro lingua d'origine (desiderio espresso ai volontari dell'associazione nel corso dello svolgimento delle attività), è stata aperta una Biblioteca Interculturale. La Biblioteca, ad oggi localizzata in zona Quadraro, raccoglie libri in tutte le lingue e favorisce l'incontro e il confronto tra persone di culture differenti. Dal 2013 accoglie un "distaccamento" dello sportello sociale fino a quel momento svolto a Palazzo Selam, in seguito al desiderio degli operatori di aprire le proprie attività anche ad utenti che vivono al di fuori del palazzo e come sprone agli abitanti di Selam a uscire dalla "ghettizzazione" e a vivere altre zone della città.

³ Commissario Europeo per i Diritti Umani, *Rapporto del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Nils Muižnieks, a seguito della visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012*, CommDH(2012)26, Strasburgo, 18 settembre 2012.

Le problematiche sociali per cui gli utenti si rivolgono allo sportello di Cittadini del Mondo sono numerose e spesso complesse. Frequenti sono le difficoltà legate al rinnovo dei documenti, come il permesso di soggiorno, alle iscrizioni scolastiche dei bambini, all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e all'accesso ai servizi territoriali, ai ricongiungimenti familiari. La residenza anagrafica è un requisito per l'espletamento di molte procedure, e l'impossibilità ad ottenerne una è uno dei problemi burocratici più frequentemente riscontrati dagli abitanti di Palazzo Selam (in seguito alla collaborazione tra Cittadini del Mondo e il Municipio VII, come verrà descritto in seguito, le problematiche legate alla residenza degli utenti si sono attenuate). Per questo, la battaglia per l'ottenimento delle residenze è stata portata avanti da Cittadini del Mondo senza interruzione sin dal 2006.

Poco dopo l'occupazione, gli abitanti del palazzo hanno visto lungamente preclusa la possibilità di un'iscrizione anagrafica presso via Arrigo Cavaglieri 8 (l'indirizzo dell'occupazione), principalmente per via di un'impreparazione dell'ufficio anagrafico dell'ex Municipio X ad accogliere le richieste.⁴ L'unica alternativa per gli inquilini di Selam è stata quella di ricorrere alle cosiddette "residenze fittizie" (o "virtuali"), ovvero indirizzi che non corrispondono ad un luogo di effettiva dimora, ma che consentono ad un individuo di iscriversi presso un registro anagrafico comunale (o municipale) e di beneficiare dei diritti legati alla residenza anagrafica (vedi paragrafo successivo).

Solo nel 2012, grazie alle insistenze degli abitanti del Palazzo e di Cittadini del Mondo, si è resa possibile la riapertura di una trattativa per le residenze in via Arrigo Cavaglieri con l'Ufficio Anagrafico dell'ex Municipio X. La trattativa è durata più di un anno ed ha superato numerosissimi ostacoli, primo tra tutti la difficoltà nel "numerare" gli interni del palazzo, seguito dalle resistenze del Municipio, dalla necessità di un servizio di portineria, da piccoli inconvenienti burocratici. Nel 2013 finalmente i nodi sembravano sciogliersi, e diverse persone sono riuscite ad ottenere la residenza anagrafica nel luogo dove effettivamente vivevano, ovvero il Palazzo Selam; nel Rapporto delle Attività 2014, Cittadini del Mondo ha riportato che il 17% dei propri utenti risiedeva in via Arrigo Cavaglieri 8⁵. Purtroppo, nel 2014 il Decreto Lupi (trasformato poi nella L. 23 maggio 2014, n. 80) ha decretato un nuovo blocco nell'assegnazione di residenze anagrafiche presso edifici occupati. Le residenze fittizie sono tornate ad essere l'unica possibilità di ottenimento di una residenza anagrafica per gli abitanti di Palazzo Selam.

La residenza anagrafica e le residenze fittizie: una contestualizzazione giuridica e storica

Secondo il Codice Civile, la residenza è il luogo in cui una persona ha la dimora abituale (diverso, però, sia dalla "dimora" che dal "domicilio"; art. 43 CC); la residenza anagrafica si costituisce con l'iscrizione presso un registro pubblico anagrafico di un Comune (Legge n. 1228 del 24 dicembre 1954) ed è riportata sul documento di identità (es. carta di identità).

La residenza anagrafica è il presupposto essenziale per esercitare determinati fondamentali diritti. Ad esso è collegato l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale e sanitaria: è ad esempio il presupposto per l'individuazione delle scuole, degli asili, della Asl o dei servizi sanitari territoriali di competenza (Centri di Salute Mentale, Consulitori, Servi-

⁴ Cittadini del Mondo, *op. cit.*

⁵ Cittadini del Mondo, *op. cit.*

zio per le tossicodipendenze Ser.t o per le dipendenze Ser.d, fruibili in base alla zona di residenza) e per la scelta del medico di base. Com'è facile immaginare, l'accessibilità e la fruibilità dei servizi territoriali sociali e sanitari sono questioni particolarmente sensibili per le persone che vivono in condizione di emarginazione, disagio socio-economico, fragilità; e proprio queste persone, se in condizioni di precarietà abitativa, sono quelle ad avere più difficoltà nell'ottenimento di una residenza anagrafica.

Proprio per tentare di ovviare a questo problema, la Legge n. 1228 del 24 dicembre 1954 (modificata dalla L. n. 94/2009), citata in precedenza, istituisce la possibilità, per i senza fissa dimora, di iscriversi ai registri anagrafici del Comune dove hanno stabilito il proprio domicilio.

La legge in questione, insieme all'"Approvazione del Nuovo Regolamento Anagrafico della popolazione residente" DPR n. 223 del 1989, stabilisce che ogni Comune debba aprire una posizione anagrafica per le persone senza fissa dimora attribuendo loro un indirizzo fittizio ("via della casa comunale" è storicamente il più usato); nonostante ciò, nel tempo non tutti i Comuni si sono adeguati. A livello nazionale, da allora, è stato sempre possibile osservare un disomogeneo trattamento della questione delle residenze fittizie, con pesanti ripercussioni in termini di tutela dei diritti.

La residenza fittizia a Roma

A Roma, dal 1995 (Circolari n. 19120 del 14 febbraio 1994 dell'Assessorato alle Politiche Sociali e dell'Assessorato alle Politiche Demografiche del Comune di Roma e n. 54478 del 17 maggio 1995 del Dipartimento Politiche Demografiche) e fino a pochi mesi fa, alcune organizzazioni del privato sociale sono state autorizzate a rilasciare "residenze fittizie", al fine di favorire la presa in carico della persona da parte di chi stava operando sul territorio per la sua integrazione e tutela.

Questa delega nel tempo ha comportato un completo passaggio di competenza della questione delle residenze dalle istituzioni al privato sociale, con conseguente disomogeneità nella pratica dell'assegnazione degli indirizzi fittizi. Ogni associazione del privato sociale ha maturato infatti regole proprie e requisiti diversi per l'assegnazione della residenza; la discrepanza tra le modalità di rilascio da parte delle varie organizzazioni, la confusione tra un istituto pubblico come quello della residenza e le attività del privato sociale, si sono in definitiva aggiunte ad un panorama nazionale per le residenze fittizie già confuso di per sé. Inoltre, la situazione di mancata regolamentazione e di totale "abbandono" da parte delle istituzioni ha portato nel tempo ad alcune derive di illegalità, come il rilascio di alcuni indirizzi di residenza fittizia a pagamento a persone o imprese per fini criminali (come denunciato da Report)⁶.

Un'altra problematica legata alla pratica delle residenze fittizie è riconducibile alla localizzazione degli indirizzi virtuali: le organizzazioni del privato sociale delegate al rilascio, infatti, sono situate nel municipio I, che di conseguenza nel corso del tempo ha registrato presso la propria anagrafica un enorme numero di persone la cui effettiva dimora si trova in un altro municipio di Roma più periferico. In qualche modo, questa pratica di rilascio lede la possibilità di presa in carico dell'individuo da parte dei servizi del territorio dove egli di fatto vive, oltretutto la possibilità per i servizi stessi di portare avanti un intervento professionale appropriato, efficace e radicato nel contesto dell'individuo.

⁶ R. Valesini, "Paradisi Romani", Programma televisivo *Report*, Rai 3, 19 aprile 2015.

La residenza infine, determinando la competenza territoriale, risulta uno strumento fondamentale per far sì che le istituzioni locali prendano in carico i problemi del loro territorio. Questo ha importanti conseguenze anche nella ripartizione delle risorse tra i Municipi e, a livello sanitario, tra le Asl, che deve avvenire in modo proporzionale al fabbisogno del territorio.

Nel 2002 la Giunta Capitolina istituisce l'indirizzo di residenza fittizia "via Modesta Valenti"⁷, rilasciabile da tutti i Municipi di Roma. Nonostante la delibera sembri effettuare un passo verso il ripristino del "principio di prossimità" (ogni persona potrebbe iscriversi tramite l'indirizzo "via Modesta Valenti" al Municipio in cui effettivamente vive), la procedura di rilascio non si struttura come una consuetudine, incontrando una sorta di resistenza da parte dei Municipi, e la maggior parte delle residenze fittizie a Roma continua ad essere rilasciata dalle organizzazioni del privato sociale (almeno fino a pochi mesi prima di questa pubblicazione).

I recenti cambiamenti

Il 3 marzo 2017 la Giunta Capitolina delibera l'istituzione di 15 sezioni decentrate dell'indirizzo anagrafico "via Modesta Valenti" corrispondenti ai 15 Municipi di Roma. La profonda novità della delibera sta nell'annullamento delle precedenti autorizzazioni al rilascio delle residenze del privato sociale. L'attribuzione dell'indirizzo è demandata ai singoli Municipi, le cui competenze sono suddivise tra gli uffici anagrafici e i segretariati sociali.

La delibera desta sin da subito numerose incertezze tra gli utenti, gli operatori del privato sociale e molti operatori degli uffici anagrafici e dei segretariati sociali. La delibera decreta la cancellazione delle vecchie residenze fittizie rilasciate dal privato sociale nell'arco di 60 giorni. Parallelamente, istituisce una procedura per l'assegnazione di nuove residenze ben lontana dall'essere agevole; infatti, prevede che il suo rilascio sia secondario ad un intervento del Servizio Sociale del Municipio, che deve attestare caso per caso "la condizione soggettiva di disagio" della persona. Solo a quel punto la competenza della pratica può diventare dell'Ufficio Anagrafico (il passaggio attraverso il Servizio Sociale non è ritenuto necessario per tutti coloro i quali risultano in possesso di un indirizzo di residenza fittizio valido).

Il dialogo con le istituzioni e il censimento

In seguito alla delibera, Cittadini del Mondo ha facilitato un dialogo tra il Municipio VII (ex X) e gli occupanti del Palazzo Selam, rappresentati dal "comitato". Sin da subito, infatti, sono emerse grandi difficoltà sia da parte degli abitanti del palazzo a comprendere i passaggi necessari all'ottenimento della nuova residenza, sia da parte degli operatori dei servizi nel far fronte all'elevato numero di richieste.

Il Municipio, nelle figure della presidente, dell'assessora alle Politiche Sociali e dei responsabili dell'Ufficio Anagrafico e del Segretariato Sociale, si è dimostrato totalmente aperto alla collaborazione e alla richiesta di trovare insieme una soluzione per rendere le procedure più snelle e trasparenti possibili per entrambe le parti. La trattativa ha portato ad un'esemplare sinergia tra utenti, privato sociale ed istituzione, con la strutturazione di un programma composto da tre fasi:

⁷ L'indirizzo prende il nome da Modesta Valenti, una donna senza fissa dimora morta nel 1983 in seguito al mancato soccorso da parte di un'ambulanza.

- *censimento degli abitanti del palazzo*: al fine di verificare lo stato di iscrizione anagrafica e il corso di validità dei documenti di riconoscimento, gli operatori di Cittadini del Mondo e il comitato del Palazzo hanno effettuato una raccolta dati degli occupanti, ad oggi (gennaio 2018) quasi conclusa;
- *calendarizzazione degli appuntamenti*: sulla base dei dati raccolti, è stato possibile stilare un calendario di appuntamenti, concordato con i referenti dell'ufficio anagrafico e del segretariato sociale, in modo da evitare da un lato la confusione sulla procedura, dall'altro un intasamento dei servizi;
- *aggiornamenti sul calendario e monitoraggio*: considerate le situazioni particolari degli occupanti, alcuni dei quali lontani temporaneamente dal palazzo per lavori stagionali, e l'iniziale difficoltà nell'ottenere le lettere da parte delle associazioni presso cui avevano la residenza, gli operatori di Cittadini del Mondo e il Comitato si confrontano quotidianamente sull'andamento della procedura.

È doveroso sottolineare ancora una volta quanto ogni fase di questo lavoro si sia svolta in un clima di grande collaborazione e dialogo: le istituzioni hanno dimostrato un interesse senza precedenti rispetto alla problematica; i membri del comitato hanno lavorato incessantemente per far sì che ciascuno degli abitanti fosse informato e orientato al meglio e hanno svolto un ruolo fondamentale di mediazione, accompagnando personalmente i gruppi dei richiedenti iscrizione anagrafica negli uffici del Municipio; i volontari di Cittadini del Mondo hanno impiegato tutte le loro energie e risorse nella razionalizzazione del lavoro, rendendo possibile la circolazione delle informazioni, intervenendo sulle criticità e assicurandosi che le singole pratiche andassero a buon fine.

(Alcuni) persistenti elementi di criticità

La collaborazione tra Cittadini del Mondo, gli abitanti del Palazzo Selam e il Municipio VII in seguito alla delibera non è certo la soluzione definitiva al problema della residenza anagrafica per gli abitanti del palazzo. Altri ostacoli si generano, come quello della reperibilità⁸, che porta alcune istituzioni e enti⁹ a non riconoscere l'indirizzo "via Modesta Valenti" come legittimo.

Ad aggravare la situazione è inoltre la mancanza di comunicazione tra l'ufficio immigrazione della Questura di Roma e gli uffici municipali, ad esempio nei numerosi casi di persone che si trovano a chiedere un rinnovo del permesso di soggiorno oltre il termine di scadenza del precedente; a queste persone la Questura richiede un indirizzo di residenza, che però non può essere rilasciato dal Municipio in assenza di un documento in corso di validità (il permesso di soggiorno), bloccando i richiedenti in un vicolo cieco. Ancora una volta, l'unica possibilità per gli utenti di districarsi in tale giungla burocratica è rivolgersi ad associazioni che svolgono servizi di orientamento sociale o a sportelli che offrono consulenza legale gratuita.

⁸ Con "reperibilità" si intende la possibilità di rintracciare la persona presso l'indirizzo indicato. Com'è facile immaginare, l'indirizzo di residenza fittizia "via Modesta Valenti", non corrispondendo ad un luogo reale, non garantisce la reperibilità dell'individuo.

⁹ È il caso della Camera di Commercio che richiede che i titolari di Partita Iva presentino un indirizzo di residenza reale o, ancora più grave, l'impossibilità dei titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro di rinnovare il proprio documento presentando "via Modesta Valenti" come indirizzo di residenza. Anche per l'apertura di un conto corrente la maggior parte delle banche non accetta l'indirizzo.

I segretariati sociali dei vari Municipi, per quanto i singoli operatori possano essere animati dalle migliori intenzioni, si sono trovati in questa prima fase di attuazione della delibera a gestire un flusso di utenza senza precedenti, spesso senza ricevere un'adeguata preparazione rispetto a problematiche specifiche, come nel caso dei titolari di protezione internazionale. Questo è conseguenza diretta di una delibera che non è stata pensata per tutelare le particolarità. L'associazione Cittadini del Mondo si è preoccupata, in seguito all'emanazione della stessa, di segnalare alle autorità competenti del Municipio in cui opera, il VII, il fatto che il testo non menzionasse categorie come quella dei titolari di protezione internazionale che hanno esigenze differenti rispetto ad altre tipologie di persone senza fissa dimora come, appunto, la questione fondamentale del rinnovo dei documenti strettamente correlato all'iscrizione anagrafica.

La delibera, inoltre, non è stata accompagnata da un adeguato rinforzo del personale dei Municipi né da un'adeguata formazione, tanto da creare una disomogeneità tra i vari Municipi sia nelle tempistiche necessarie al suo recepimento sia nelle procedure svolte. Ad oggi, a quasi un anno dalla sua pubblicazione, le procedure per i cambiamenti di residenza non sono concluse e su alcune loro modalità non è ancora stata fatta chiarezza.

In conclusione

La collaborazione tra Cittadini del Mondo, il Municipio VII e gli abitanti del Palazzo Selam è, nell'opinione di chi ha lavorato per ottenerla, un esempio di reciproco impegno e dialogo tra istituzioni, cittadinanza e privato sociale. La sua riuscita ha richiesto fatica e impegno da parte di tutte le parti; non rappresenta certo un traguardo finale, considerando che l'aggiornamento sulle procedure è tuttora in corso, e che è di fatto costituito da un (quasi) estenuante succedersi di "intoppi" e "risoluzioni di intoppi". Il dialogo inoltre è riuscito a nascere in un contesto in cui il rapporto tra istituzioni e abitanti è particolarmente difficile, dove da parte degli abitanti è presente un forte senso di sfiducia (i problemi di Palazzo Selam sono numerosi e i riscontri da parte delle istituzioni nel tempo sono stati rari) e da parte delle istituzioni sembra essere presente un senso di impotenza. La collaborazione, inoltre, è soltanto una buona pratica locale all'interno di un più ampio panorama che continua a essere caratterizzato da disomogeneità e incapacità da parte delle istituzioni a prendere in carico le situazioni di particolare vulnerabilità della cittadinanza.

Le politiche attuate dal Ministero dell'Interno in Italia vedono il processo di integrazione dei rifugiati ancora fermo alla prima accoglienza, e si dimostrano aliene rispetto a uno stato delle cose per cui provvedere autonomamente a una soluzione abitativa legittima e stabile è estremamente difficile, tanto per motivi economici quanto per una diffusa diffidenza nei confronti di affittuari stranieri. Sulla base di questa premessa, lo stesso concetto di residenza virtuale rappresenta ancora un ostacolo insormontabile a un'integrazione reale.

Nel caso particolare dei titolari di protezione internazionale, il dover ricorrere alla residenza fittizia non fa che evidenziare le criticità di un sistema di accoglienza fallimentare che non riesce a fronteggiare la precarietà abitativa e a tutelare i diritti fondamentali che lo status dovrebbe garantire. In quest'ottica, la prassi della residenza virtuale legittima l'esistenza di realtà quali il Palazzo Selam, e altre occupazioni presenti nel territorio romano, che di tali criticità sono l'emblema.