





copyright © 2022 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

Sito web del Rapporto: <https://migrazioninterne.it/>

Istituto di Studi sul  
Mediterraneo (ISMed-CNR)

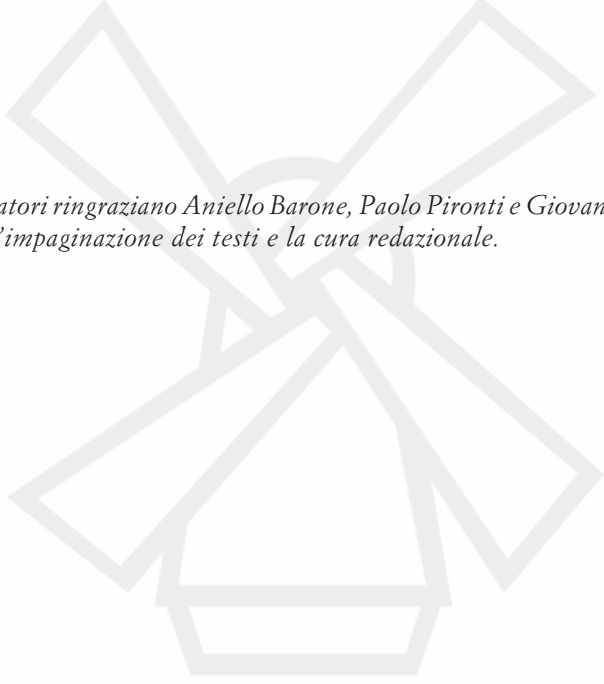
## **La residenza contesa**

### **Rapporto 2022 sulle migrazioni interne in Italia**

a cura di  
Michele Colucci, Stefano Gallo e Enrico Gargiulo

copyright © 2022 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

**Società editrice il Mulino**



*I curatori ringraziano Aniello Barone, Paolo Pironti e Giovanni Ruggiero  
per l'impaginazione dei testi e la cura redazionale.*

copyright © 2022 by  
Società editrice il Mulino,

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet: **[www.mulino.it](http://www.mulino.it)**

ISBN 978-88-15-38230-6

Copyright © 2022 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **[www.mulino.it/fotocopie](http://www.mulino.it/fotocopie)**

## Indice

Introduzione. La residenza contesa, <i>di Michele Colucci, Stefano Gallo e Enrico Gargiulo</i>	p. 7
1. La residenza e la misurazione delle migrazioni interne: novità e potenzialità del censimento permanente, <i>di Corrado Bonifazi, Gerardo Gallo e Salvatore Strozza</i>	25
2. Lavorare senza risiedere: i contorni di una popolazione mobile, <i>di Alberto Violante</i>	47
3. La politica della residenza: l'anagrafe tra ambizioni istituzionali, limiti conoscitivi e conflitti strategici <i>di Enrico Gargiulo</i>	67
4. L'appartenenza locale come campo di confronto tra interessi: un inquadramento storico, <i>di Stefano Gallo</i>	95
5. La lotta per il diritto alla residenza in Italia e a Roma dal dopoguerra al 1961, <i>di Michele Colucci</i>	113
6. Residenza e contesti abitativi. Il caso del Quarticciolo, <i>di Alessia Pontoriero e Pietro Vicari</i>	139
7. Attivismo e società civile di fronte alle discriminazioni anagrafiche: Firenze e Milano, <i>di Sergio Bontempelli</i>	157
8. Una vita da ufficiale anagrafico. Incontro con Romano Minardi, <i>a cura di Michele Colucci, Stefano Gallo e Enrico Gargiulo</i>	171
Riferimenti bibliografici	189



## 4. L'appartenenza locale come campo di confronto tra interessi: un inquadramento storico

di Stefano Gallo

### 1. La «macchina» della residenza

Da quasi centosessanta anni la residenza è lo strumento fondamentale per la definizione delle appartenenze territoriali di chi vive in Italia. Con un regio decreto emanato il 31 dicembre 1864 ogni amministrazione comunale fu obbligata a conservare con cura un libro ufficiale in cui annotare le nascite, le morti, i matrimoni e i cambiamenti di residenza di tutti i suoi cittadini, seguendo le indicazioni precisate poi in un regolamento ministeriale. Per ogni famiglia doveva essere predisposto un foglio in cui iscrivere gli appartenenti: la famiglia qui veniva intesa nel senso di *household* [Barbagli 1984], come «complesso degli individui che convivono insieme ed hanno un medesimo domicilio, qualunque ne sia il numero e i vincoli di parentela o di convivenza», comprendendo anche gli estranei dimoranti sotto lo stesso tetto (art. 4 del regolamento).

Tra tutti gli eventi della vita che potevano modificare la composizione e i legami formali tra le persone, a preoccupare maggiormente il legislatore erano proprio le migrazioni. Nelle disposizioni del decreto si trova spiegata in maniera precisa la procedura per definire quello che i demografi chiamano il «movimento sociale» della popolazione, molto di più di quanto non si facesse con il «movimento naturale», già regolato un paio di anni prima con le istruzioni per la tenuta dello stato civile<sup>1</sup>. Nascere, sposarsi, morire: la definizione di questi momenti fondamentali della vita aveva impegnato da secoli gli sforzi delle istituzioni religiose e civili. La Chiesa cattolica in particolare aveva speso

<sup>1</sup> Circolare della direzione generale di statistica del ministero dell'Agricoltura, industria e commercio del 17 novembre 1862.

una gran quantità di energie, almeno dal Concilio di Trento in poi, per rendere nette e incontrovertibili le definizioni per ognuno di questi momenti; per quel che riguarda i momenti terminali dell'esistenza (il venire al mondo e il lasciarlo) le tensioni e le alleanze instaurate con la scienza medica e con le autorità politiche sono state oggetto di studi approfonditi e affascinanti [Prosperi 2005; Lombardi 2008; Ariès 1974]. «Il clero – si poteva leggere nell'*Enciclopedia popolare* del 1865 – [...] fu quello che cominciò a tenere i registri delle nascite, dei battesimi, dei matrimoni, delle morti, in uno scopo religioso, quasi a fare un censimento della società cattolica» [*Nuova enciclopedia popolare italiana* 1865, 191].

Per quel che riguarda gli spostamenti, invece, almeno da un punto di vista dottrinale il campo era praticamente libero. Nessuna autorità religiosa aveva mai fornito dei precetti a proposito della mobilità ordinaria. I libri delle anime della tradizione tridentina, ampiamente diffusi in tutto il mondo cattolico e di cui lo stato civile e i registri di popolazione rappresentavano gli eredi laici, si limitavano a certificare le situazioni che il parroco poteva riscontrare ogni anno durante le visite pasquali. Era tuttavia evidente che il nuovo Stato italiano non poteva accontentarsi di una mera registrazione dello stato di fatto svolta periodicamente. Quel compito sarebbe stato affidato al momento complesso e dispendioso del censimento, con cadenza decennale. Il primo dell'Italia unita, riferito alla situazione del 31 dicembre 1861, doveva servire come base per la costruzione del registro della popolazione, ma l'ambizione era di andare oltre, di dotarsi di uno strumento preciso che potesse giorno per giorno fornire la fotografia esatta di dove viveva la popolazione: «occorreva istituire in ciascun Comune un esatto registro di popolazione, nel quale si dovessero, volta per volta, annotare tutte le variazioni e le spostature che avvengono nello Stato delle persone e delle famiglie, onde avere un censimento, per così dire, diuturno e perpetuo delle persone» [Maic 1865, 1].

I primi problemi venivano posti dalle persone che a causa della loro attività si trovavano in una certa località per periodi limitati di tempo, mantenendo legami e famiglia altrove. Su queste figure il regolamento attuativo dava già delle indicazioni precise, trovando soluzioni diverse a seconda dei casi. Non dovevano essere inseriti nel registro della popolazione dei comuni dove si

trovavano, ma mantenere l'iscrizione nei comuni di provenienza gli studenti, i carcerati, i pazienti delle strutture sanitarie, gli anziani degli ospizi, i militari (non tutti: gli ufficiali delle «truppe sedentarie» ad esempio andavano considerati come residenti). I domestici e gli «operai a dimora», ovvero coloro che abitavano nella bottega dove erano impiegati, invece, dovevano essere inclusi nello stesso foglio della famiglia che li ospitava e che dava loro lavoro, anche se avevano origine e familiari in comuni diversi. La permanenza in un territorio di alcuni gruppi legati a istituzioni collettive e funzioni specifiche (formazione, leva, cura) veniva quindi considerata come temporanea; se invece la presenza era dovuta a una relazione professionale con un privato veniva considerata più stabile. Non era una regola universale: i «trovatelli collocati a balia», ad esempio, dovevano mantenere la residenza dell'ospizio che li aveva inizialmente accolti e non quella della donna che li stava ospitando e nutrendo. Il pragmatismo e il buon senso erano i principi alla base di queste istruzioni, con l'obiettivo prioritario di disegnare un sistema realizzabile e sostenibile. Coloro che lavoravano in un comune e abitavano in un altro, o che per qualsiasi motivo si trovassero ad abitare per periodi alternati in due comuni differenti, dovevano essere iscritti nei registri della popolazione di entrambe le amministrazioni (art. 9 reg.), tuttavia «il soggiorno che alcuni fanno durante una parte dell'anno, fuori del Comune di loro abituale residenza», non implicava un cambiamento anagrafico (art. 26 reg.).

Queste indicazioni, definite esplicitamente per alcuni casi specifici, non esaurivano il ventaglio delle possibilità che potevano generare dubbi e incertezze. Se uno studente o un militare erano preclusi dall'iscrizione nel registro della popolazione, pur vivendo talvolta per anni in uno stesso indirizzo, quanto tempo era necessario per definire una residenza come stabile? Quale era il discrimine tra un residente occasionale e un residente abituale? Al di là dei casi sopra specificati, per tutti gli altri il criterio era fissato nella volontà soggettiva di trasferire la propria residenza abituale. L'intenzione di stabilire in una data località il centro dei propri interessi, dimostrata da una comunicazione ufficiale, rimaneva la condizione fondamentale per giustificare l'iscrizione anagrafica.

Per poter essere inclusi negli elenchi, infatti, era necessario che gli interessati compissero uno specifico atto amministrativo:

«farne dichiarazione tanto al Sindaco del Comune che abbandona, quanto al Sindaco del Comune in cui va a stabilirsi» (art. 5 d.r.). Lo stesso codice civile emanato nel 1865 poneva alla base del cambiamento di residenza «l'intenzione di fissar[e]» in un certo luogo «la sede principale dei propri affari ed interessi» (art. 17 c.c.). Le migrazioni venivano quindi certificate da una «regolare denuncia» delle persone che si erano spostate (art. 7 reg.), con una «doppia dichiarazione fatta all'ufficio dello stato civile del Comune che si abbandona, e a quello del Comune in cui si fissa il domicilio, o con altri fatti che valgano a dimostrarla» (art. 17 c.c.).

«Non deve risguardarsi come troppo gravosa l'obbligazione che necessariamente incombe per questo oggetto ai cittadini», specificava la relazione ministeriale con cui il decreto era stato presentato all'approvazione regia, «in quantoché essa non viene a limitare la libera facoltà che ha ciascuno di recarsi ove meglio gli piaccia. Altra cosa è impedire che senza il consenso del Governo il cittadino possa cambiare residenza, altra imporre l'obbligo della denuncia per tale mutazione» [Maic 1865, 1]. L'iter procedurale di questa doppia dichiarazione ne confermava la natura puramente volontaria. Il capo famiglia doveva comunicare all'amministrazione comunale di provenienza l'intenzione di trasferirsi in una certa località; riceveva subito un «certificato di cambiamento di residenza» che doveva consegnare agli uffici del nuovo comune entro un mese dal trasferimento, mentre tramite posta l'amministrazione di provenienza trasmetteva all'amministrazione di arrivo una «notificazione di cambiamento di residenza». Una volta avuti sia il certificato che la notificazione, il comune di destinazione procedeva all'iscrizione nel registro di popolazione, comunicando il fatto con un «attestato di eseguita iscrizione» al comune di partenza (fig. 1), il quale avrebbe a quel punto provveduto a rimuovere gli interessati dagli elenchi del registro di popolazione.

La procedura della doppia dichiarazione consentiva con un certo livello di sicurezza di evitare una moltiplicazione di iscrizioni di una stessa persona in più registri, o al contrario una sua scomparsa ingiustificata da ogni elenco. Il sistema anagrafico preunitario della città di Milano, probabilmente all'epoca il più esteso e accurato della penisola, richiedeva un certificato di «depenazione» per provare all'atto di iscrizione in un Comune l'avvenuta cancellazione dal registro di popolazione del

<p>• Ogni nuova iscrizione nel          « registro di popolazione          « di un Comune dovrà,          « entro 15 giorni, essere          « notificata dal Sindaco          « al Comune dell'ultima          « residenza della nuova          « famiglia iscritta, affin-          « chè possa quell' Am-          « ministrazione cancel-          « larla dal proprio re-          « gistro. Si adempirà          « alla detta notificazione          « mediante l'invio del-          « l'Attestato di eseguita          « iscrizione simile al mo-          « dello A. » (Art. 34 del          « Regolam.º 31 dicembre          « 1864 per la tenuta del          « registro di popolazione).</p>	<p><b>Attestato di eseguita iscrizione N.º</b></p> <hr/> <p>Oggi (giorno, mese ed anno) è comparso davanti a me          Sindaco del Comune di. . . . . il signor (cognome, nome          e professione) il quale dopo aver presentato il <i>Certificato          di cambiamento di residenza</i> N.º. . . . ., rilasciatogli da          codesto Municipio di. . . . . è stato iscritto nel registro          di popolazione di questo Comune, assieme alle persone          che compongono la sua famiglia al volume. . . . .          foglio di famiglia N.º. . . . .</p> <p style="text-align: center;"><b>Dato</b>                      <b>k</b>                      <b>18</b></p> <p style="text-align: right;"><b>IL SINDACO</b></p>
--	--

FIG. 1. Modulo C (attestato di eseguita iscrizione) allegato al Regio decreto 31 dicembre 1864, n. 2105.

Fonte: Normattiva.it

comune di origine. Nella scheda di famiglia veniva segnalato l'allontanamento degli emigrati e il luogo di destinazione, ma non si aveva nessuna garanzia del fatto che a ogni cancellazione fosse poi effettivamente seguita una relativa iscrizione [Faron 1997, 41, 48 e 54]. Su questo aspetto il decreto del 1864 portava un'innovazione tecnicamente più raffinata.

## 2. Una molteplicità di interessi

L'anagrafe si presentava come una procedura precisa e ben pensata sia per i cittadini che per le amministrazioni, basata sul riconoscimento delle volontà soggettive dei singoli o delle famiglie di spostarsi e stabilire dimora in una nuova località. Rimaneva tuttavia una contraddizione di fondo, una strutturale tensione irrisolta che avrebbe caratterizzato l'istituzione del registro di popolazione fino ai giorni nostri, ma di cui sin da questi primi passi è possibile cogliere con chiarezza i tratti essenziali. La tenuta tecnica del meccanismo delle iscrizioni e cancellazioni

doveva prendere in considerazione anche l'accumularsi di una varietà di interessi, potenzialmente confliggenti, tra cittadini e enti locali. Che alla base del suo concreto funzionamento non ci fosse un mero interesse statistico era chiaro. La direzione generale di statistica del ministero dell'Agricoltura, nel predisporre il decreto, aveva certo fatto in modo che potesse essere utilizzato utilmente anche ai fini di un conteggio preciso della distribuzione della popolazione sul territorio nazionale, delle sue quantità e qualità. Ma l'unico motore che poteva garantire che le centinaia di amministrazioni comunali distribuite nella penisola lavorassero in concordia per fare funzionare correttamente i delicati ingranaggi delle anagrafi era rappresentato dalla somma dei loro interessi particolari:

L'utilità di siffatta istituzione appariva grandissima [...] non tanto nell'interesse degli studi statistici, quanto e molto di più in beneficio delle Amministrazioni comunali e generali dello Stato. Sì queste che quelle, mercé la precisa notazione del numero e delle condizioni degli abitanti, si porranno in grado di adempiere con maggiore regolarità ed esattezza ai servizi relativi alla leva, alla guardia nazionale, all'elettorato politico, giudiziario ed amministrativo, alla sicurezza pubblica, al riparto delle contribuzioni ed alla partecipazione della beneficenza pubblica. [Maic 1865, 1]

È nota la lentezza con cui gli uffici municipali italiani riuscirono ad allinearsi alle misure previste dal decreto del 1865. Per dare una formale patente di obbligo normativo all'istituzione del registro si rese necessario un passaggio successivo con il regio decreto 4 aprile 1873, n. 1363. Ciò nonostante quasi cinque anni dopo ben più della metà dei comuni non era in regola con la tenuta dell'anagrafe: il 29 per cento delle amministrazioni addirittura non aveva neanche predisposto il registro di popolazione, il 28,3 per cento semplicemente non lo teneva aggiornato. La situazione risultava grave soprattutto nel Meridione e nei centri minori rurali, dove i tassi di analfabetismo erano più elevati [Corsini 1985]. Il sofisticato meccanismo di trasmissione delle informazioni relative alle cancellazioni e alle iscrizioni anagrafiche, così come si poteva leggere nel testo del decreto del 1865, presupponeva la pronta e competente collaborazione sia dei territori di arrivo che di quelli di partenza. Con quasi il 60 per cento degli uffici locali incapace di sbrigare con efficienza le pratiche, il sistema

dei registri si rivelava inservibile per monitorare il movimento sociale della popolazione su tutto il territorio, rendendo quindi inattendibili anche i registri del restante 40 per cento. Ancora negli anni Trenta i responsabili del sistema statistico si lamentavano del fatto che «il funzionamento del Registro di popolazione è ancora assai trascurato in tutta Italia» [Avallone 1933, 282].

Una misura quindi «tutta nello interesse dell'economia, e della polizia locale» (parere del Consiglio di Stato, 19 novembre 1864), che però con difficoltà riusciva a espletare le sue funzioni.

Per aiutare la compilazione dei registri si erano fornite indicazioni ai sindaci di svolgere ogni tre mesi delle «opportune indagini per conoscere se qualche persona o famiglia abbia, senza farne dichiarazione, abbandonato il Comune con intenzione di stabilirsi altrove» (art. 51 reg.), e di «ricercare se taluna famiglia fosse venuta a risiedere nel Comune senza farne notificazione voluta all'Ufficio comunale» (art. 52 reg.). In questa attività di controllo le amministrazioni potevano avvalersi dell'aiuto dei privati, obbligando «tutti i proprietari, loro procuratori e subaffittuari delle case» a dichiarare «secondo le pratiche comunemente in uso presso le maggiori Comunità del Regno» «le famiglie o persone che le abbandonano e quelle che vi subentrano» (art. 63 reg.).

A Milano questi obblighi erano applicati in maniera stringente almeno sin dai primi anni dell'Ottocento: i regolamenti di polizia prevedevano che il proprietario o l'affittuario fosse obbligato a dichiarare il cambiamento di inquilino entro un periodo breve di tempo, dai tre ai cinque giorni [Faron 1997, 50-51]. Era una prassi comune all'epoca, che affondava le radici nella regolazione degli spostamenti delle maggiori città europee in età moderna: gli «spazi di arrivo» per eccellenza delle componenti mobili della popolazione erano i locandieri e gli affittacamere, figure imprenditoriali stabili e sottoposte a un regime di licenze e controlli che le rendevano degli alleati ideali per gli obiettivi di controllo dei poteri locali [Salzberg 2019].

Anche le forze di pubblica sicurezza, pur avendo tutti altri scopi di vigilanza, condividevano storicamente il ricorso agli affittacamere e ai locandieri per ottenere le informazioni sulla popolazione mobile. L'obbligo di tenere annotate le generalità dei loro ospiti, già decretata negli stati preunitari, era stato poi arricchito nei Testi unici di pubblica sicurezza (Tups) con l'aggiunta dagli anni Venti di doverne comunicare ogni giorno alle autorità

di polizia l'arrivo, la partenza e il luogo di destinazione (art. 107 del Tups, regio decreto 6 novembre 1926, n. 1848; art. 109 del Tups, regio decreto 18 giugno 1931, n. 773). Dopo la guerra, una volta caduto il fascismo, fu premura del questore di Roma dare conferma a tutti i commissariati locali che «sono sempre in vigore le disposizioni secondo cui i portieri degli stabili, ed in loro assenza, gli amministratori ed i proprietari hanno l'obbligo di tenere costantemente aggiornato l'apposito registro delle persone alloggiate, con l'indicazione esatta delle generalità e del luogo di provenienza di esse, non escluse quelle che prendessero alloggio presso parenti, anche in via temporanea»<sup>2</sup>.

Molti agenti potevano trovare estremamente comodo lo strumento anagrafico come appoggio per le proprie indagini, generando continuamente sovrapposizioni e interferenze. Nel periodo fascista questi aspetti conobbero probabilmente una crescita inedita, tanto da spingere le stesse autorità statistiche a lamentarsene ripetutamente. Una circolare inoltrata dall'Istat al Governatore di Roma e ai Prefetti del Regno nell'aprile 1939, ci apre uno squarcio interessante sulle frequentazioni assidue e disinvolute che i funzionari di polizia (e non solo) avevano negli uffici dell'amministrazione comunale:

in moltissimi comuni non sono più osservate le disposizioni impartite con la circolare n. 35 del 1° maggio 1933-XI con la quale si pregavano le LL.EE. di voler invitare i dipendenti comun[ali] a vietare alle persone estranee all'Ufficio anagrafe la compulsazione degli atti anagrafici. Ne deriva, quindi, che agenti di P.S., carabinieri, militi, parroci, uscieri di tribunale e di pretura, agenti di polizia tributaria, di associazioni, di unioni sindacali, di uffici di collocamento, di enti di ogni genere si recano continuamente e simultaneamente negli uffici anagrafe dei comuni per attingere notizie che li riguardano o addirittura per copiare situazioni di famiglia. Pertanto, il maneggio degli atti costituenti il registro di popolazione da parte di persone non appartenenti all'ufficio anagrafe deve cessare<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Dalla Regia Questura di Roma agli Uffici di Pubblica Sicurezza e alle Compagnie CC.RR. Capitale e Provincia, alle Divisioni-Uffici-Squadre R. Questura, al Vice Questore, 26 aprile 1945, in Archivio di Stato di Roma, Questura di Roma, Commissariato di P.S. di Castro Pretorio, b. 30, f. «Mass. Z4. Questura di Roma. A-Z fino al 1956», sf. «Censimento. Servizio anagrafico. Mass. Cat. Z4».

<sup>3</sup> Archivio storico dell'Istat, *Archivio centrale*, b. 1, f. 4, sf. «6500. POP. Anagrafi della popolazione residente. Circolari dal 10.1.1939».

In una situazione di debolezza del funzionamento istituzionale degli ingranaggi di iscrizione e cancellazione delle anagrafi, gli uffici delle questure arrivarono persino a sovrapporsi ai compiti di tenuta dei registri di popolazione, tenendo dei propri schedari organizzati in maniera analoga a quelli comunali. «Forse i registri anagrafici delle questure servono a notare con esattezza l'arrivo, la partenza, la residenza dei repubblicani, dei socialisti, degli anarchici – annotava un'enciclopedia giuridica prima della Grande guerra –. Il che nulla però avrebbe a che fare colla demografia generale» [Scarabelli 1913, 5]. Nonostante queste avvertenze scritte dal docente di diritto Ignazio Scarabelli, vicino al socialismo ferrarese, le commistioni tra anagrafe e polizia furono intense e strutturali soprattutto in alcune fasi della storia italiana del Novecento.

Un *Ufficio Politico Anagrafico*, ad esempio, era attivo presso la Questura di Roma nel corso degli anni Trenta e lavorava a stretto contatto con gli uffici municipali capitolini. Secondo gli accordi presi con il Governatorato, ogni richiesta di iscrizione anagrafica presentata dai cittadini al comune doveva essere subito trasmessa alla Questura. Qui l'Ufficio politico anagrafico avrebbe aperto una doppia indagine, «attraverso i Commissariati sezionali competenti per giurisdizione, in ordine al recapito dato dagli interessati all'anagrafe all'atto della richiesta d'iscrizione», e «attraverso gli organi di P.S. dei rispettivi comuni di provenienza e di origine», per procedere «all'acclaramento dei motivi di lavoro, delle relazioni di parentela ed altro che giustifichino effettivamente la richiesta di trasferimento a Roma, nonché all'accertamento, attraverso i precedenti, la condotta serbata, colore politico che non trattasi di elementi capaci di turbare qui l'ordine e lo spirito pubblico». Sulla base di queste indagini, «in caso che la presenza dei predetti venga ritenuta indesiderabile per la Capitale», era previsto un provvedimento di «rimpatrio obbligatorio al luogo di provenienza»<sup>4</sup>. Siamo agli antipodi rispetto alle norme del 1865

<sup>4</sup> Dalla Regia Questura di Roma agli Uffici di P.S. e Com. Comp. CC.RR. Capitale e Provincia, alle Divisioni-Uffici-Squadre R. Questura, al Vice Questore, al Comando Legione CC.RR. «Roma», al Comando Legione CC.RR. «Lazio», al Comando Gruppi CC.RR. Interno-Esterno Laziale 1°-Laziale 2°, 19 agosto 1940, in Archivio di Stato di Roma, Questura di Roma, Commissariato di P.S. di Castro Pretorio, b. 28, f. «Mass. S. Questura di Roma. A-Z fino al 1956», sf. «Mass. S6. Migrazione interna e sull'urbanesimo. Disp. di Massima».

e alla procedura disegnata allora, ma non siamo in presenza di inedite commistioni di poteri.

Non molto diversamente nella Milano asburgica di un secolo prima era compito dell'*Imperiale Regio Ufficio dell'Ordine Pubblico* l'avviare delle indagini, che potevano durare da sei mesi a un anno, per verificare «se il richiedente fosse degno di diventare cittadino della metropoli lombarda», controllandone la condotta morale e politica, quali fossero le relazioni sociali e i suoi reali mezzi di sussistenza attraverso una rete di informatori, o facendo ricorso a ciò che diceva la «voce pubblica» [Faron 1997, 62; Cerutti 2012]. Dietro la sua pretesa modernità e la retorica nazionale, il fascismo recuperava e consolidava antiche pratiche di scrutinio diretto dei comportamenti privati dei cittadini come prerequisito per il nulla osta all'iscrizione nel registro di un singolo municipio, condannando all'irregolarità o alla non mobilità i cittadini «indegni». Dal punto di vista di un'autorità statale, prevedere filtri interni al territorio significava presupporre aree dove era richiesta la presenza di persone dalla maggiore «moralità» e fedeltà politica: Roma era sicuramente la più importante.

### 3. Status e contratto in età contemporanea

La costruzione di un pesante apparato di controllo poliziesco che faceva perno proprio sui servizi anagrafici rendeva estremamente problematico il funzionamento di un'istituzione burocratica che era stata invece originariamente concepita alla metà del Diciannovesimo secolo, «non solo [...] per gli interessi propri dello Stato, ma anche e soprattutto per aiutare i cittadini ad esercitare i loro diritti civili» [Randeraad 1996, 38]. Nel corso dell'Ottocento il processo di costruzione delle identità personali da parte delle burocrazie avvenne sulla base di una sorta di patto tra l'adozione di forme di controllo e la concessione di strumenti di potenziale emancipazione [Caplan e Torpey 2001].

Se da parte delle amministrazioni era necessaria una costante disciplina procedurale, alla cittadinanza era richiesta la più ampia collaborazione: i capifamiglia avrebbero dovuto presentarsi agli ufficiali comunali ogni qual volta si fossero venute a modificare la composizione o il luogo di abitazione nel nucleo familiare. I timori che le anagrafi avessero scopi fiscali o anche il minimo

motivo di cautela nell'esporsi verso la pubblica sicurezza potevano determinare diffidenze e omissioni disastrose per il sistema anagrafico. Da qui l'instaurarsi di un insieme di obblighi normativi e controlli istituzionali che correverano lungo il filo delle tensioni tra interessi contrapposti, tensioni che rappresentano la vera e propria caratteristica fondante, costitutiva e non accessoria, dell'istituto della residenza [Gargiulo 2016; 2020].

Il campo di tensione continua tra cittadini e istituzioni può essere compreso in maniera più approfondita attraverso la categoria di *status*, intesa come una situazione di appartenenza soggettiva definita a partire da determinati indicatori esterni [Komlosy 2021]. L'anagrafe è stata interpretata come un'«armatura giuridica» che ha influenzato in profondità l'appartenenza degli abitanti, attraverso «un processo di costruzione amministrativa dell'individuo» [Faron 1997, 72]: essere iscritti o meno al registro di popolazione di un comune poteva fare la differenza rispetto all'accesso a determinate tutele o benefici. Sin dall'età medievale il godimento di forme di beneficenza delle istituzioni urbane era consentito solo a coloro che venivano riconosciuti come appartenenti a pieno diritto alla comunità locale, attraverso forme di identificazione sociale: al contrario, la possibilità di allontanare i forestieri poveri che gravavano sulla beneficenza era una prerogativa fondamentale del sistema di ordine pubblico delle città di *ancien régime* [Garbellotti 2013].

Lungi dall'essere una mera scelta imposta dall'alto, quindi, con un semplice movimento dal potere statale ai singoli cittadini, fu piuttosto una dinamica di costruzione di una serie di elementi identitari che poteva garantire alle élites il pieno godimento delle tutele previste dalle istituzioni, centrali e locali, e il riconoscimento a una stessa appartenenza comune, oltre che la possibilità di escludere gli indesiderati. Questa dimensione pattizia da parte di gruppi urbani e colti è particolarmente visibile al livello municipale, il più vicino alle concrete dinamiche sociali: il potere qui non era qualcosa di lontano e imperscrutabile come lo Stato centrale, algido e teoricamente equidistante da tutti i cittadini, ma vestiva la divisa dell'ufficiale comunale, rispondeva alle norme generali ma in un quadro di dipendenza – e quindi una certa dose di discrezionalità – dai poteri locali [Greefs e Winter 2019].

Il nuovo «monumento amministrativo» dell'anagrafe consentì il passaggio a status legale di ciò che precedentemente era uno

status sociale [Faron 1997]: l'appartenenza alla comunità locale non passava più attraverso un processo di riconoscimento diretto, testimoniato di persona, ma per via di procedure formalizzate di cui erano depositari corpi burocratici professionalizzati. Nei fatti per molto tempo le tensioni maggiori lungo la soglia tra esclusione e inclusione avvennero pur sempre all'interno del campo della beneficenza e dell'assistenza pubblica. Il caso del domicilio di soccorso nell'Italia di inizio Novecento, approfondito in altra sede [Gallo 2008], ricalca fundamentalmente le stesse dinamiche delle *Poor Laws* inglesi di epoca moderna o delle istituzioni caritatevoli negli stati preunitari [Zucca Micheletto 2019]: un sistema di erogazione di servizi sanitari che garantiva il beneficiario solo nel perimetro della località di residenza. Lo *status* ottenuto da un ufficio municipale poteva dare accesso alla possibilità di iscriversi nella lista dei poveri del nuovo comune e quindi di godere di una spesa pubblica in caso di malattia, sia per l'intervento del medico condotto che per un'eventuale (e costosa) ospedalizzazione. Ogni forma di malfunzionamento della macchina dei passaggi di residenza, che fosse intenzionale o meno, poteva determinare l'attribuzione delle spese sanitarie non tanto a carico dell'amministrazione in cui viveva effettivamente il paziente indigente, ma dell'ultima amministrazione in cui aveva correttamente registrato la propria residenza. Le tensioni dunque non mettevano in crisi il diritto del cittadino a godere delle cure, il cui accesso veniva regolato da altri criteri, quanto le finanze dei comuni minori e meno attenti, quelli da cui maggiori erano i flussi di partenza, che si trovavano a ricevere i conti salati di istituzioni ospedaliere collocate nei comuni più grandi e ricchi, dove si concentrava l'afflusso di persone in cerca di lavoro e possibilità di vita. Le anagrafi dei municipi maggiori spesso adottavano strategie di sorda resistenza alla registrazione dei «forestieri» indesiderabili, preservando i propri sistemi assistenziali da gravami di spesa.

Si trattava di dinamiche antiche di secoli, che venivano solo a rinnovarsi di aspetto immergendosi nelle acque della modernità burocratica. Con la «crescita delle funzioni assistenziali delle città» e della loro gestione in rapporto all'organizzazione urbana, ha scritto Ercole Sori,

l'attività giurisdizionale [...] sembra incidere profondamente sulla libertà individuale di residenza e di spostamento, mentre i diversi livelli

di dotazione di strutture assistenziali tra città e campagna, indicano l'uso di due misure politiche per rispondere alla domanda di sicurezza collettiva [Sori 1982, 15].

L'irrigidimento delle misure di controllo all'ingresso delle città era stato notato a partire dal Diciottesimo secolo, con il ricorso all'espulsione degli indigenti verso le campagne: i contesti rurali erano ritenuti ambienti sociali ed economici più adatti a gestire il problema della povertà e soprattutto lontani dagli occhi e dalle ansie delle élites urbane [Davis 1988, 69].

Erano quindi, con ogni evidenza, dei cambiamenti nelle modalità di apparizione dei fenomeni e non nella loro qualità intrinseca. Anche la retorica antiurbana del fascismo sembrava affondare le radici in remote diffidenze e abusate retoriche ruraliste. Con la progressiva centralità della fabbrica nei panorami politici e sociali, in molti paesi europei a venire sottoposte a regimi di maggior controllo poliziesco non erano solo le capitali amministrative ma anche le maggiori aree industriali [per la Russia, si veda Steinwedel 2001, 76-77]. La prima normativa fascista contro l'urbanesimo, la legge 24 dicembre 1928, n. 2961, consentiva ai prefetti del Regno di adottare misure discrezionali per arginare l'afflusso di manodopera in qualsiasi città, in particolare attraverso gli strumenti già noti delle espulsioni e del diniego all'iscrizione anagrafica.

In questo quadro di fenomeni di lungo periodo, però, una vera e propria innovazione venne introdotta dal fascismo: con l'ingresso dello Stato nella regolamentazione delle dinamiche lavorative – fenomeno internazionale riscontrabile in buona parte d'Europa – si verificò per il caso italiano un'importante e inedita combinazione tra controllo del mercato del lavoro e sistema anagrafico. In quello stesso anno, il regio decreto legge del 29 marzo 1928, n. 1003, sanciva in linea teorica la fine del sistema libero di reclutamento della manodopera per introdurre un regime di collocamento statale. Presso le sedi dei sindacati fascisti, gli unici a cui era consentita l'esistenza, potevano essere costituiti degli uffici di collocamento sotto il controllo del Partito nazionale fascista. A questi uffici dovevano rivolgersi i disoccupati per avere lavoro: la legge, infatti, vietava «ai datori di lavoro di assumere in servizio prestatori d'opera disoccupati non iscritti negli uffici di collocamento». I datori potevano scegliere negli

elenchi le persone da assumere, consultando le informazioni sullo stato professionale di ognuno, purché dessero «preferenza a coloro che appartengono al Partito nazionale fascista e ai Sindacati fascisti» (art. 11). Il nesso con il sistema anagrafico era stabilito nello stesso articolo, con l'obbligo per i disoccupati di iscriversi «nelle liste dell'ufficio di collocamento della circoscrizione in cui hanno la propria residenza, e competente per categoria professionale o per genere di produzione».

Con questo passaggio lo *status* residenziale diventava un requisito di fondamentale interesse per il cittadino disoccupato: l'iscrizione anagrafica determinava ora l'area territoriale dove poter trovare lavoro, ovvero dove poter instaurare rapporti contrattuali legali. Nei fatti si instaurò un rapporto perverso tra anagrafe e collocamento: si realizzarono casi di persone iscritte in maniera fittizia nei registri di popolazione di comuni dove si realizzavano determinati lavori per poter consentire poi una loro assunzione [Gallo 2007], o al contrario – e più di frequente – casi di persone la cui domanda di iscrizione anagrafica veniva respinta poiché non avevano un lavoro regolare, seguendo le indicazioni prefettizie per frenare l'urbanesimo. Questi ultimi casi divennero norma con la legge del 6 luglio 1939, n. 1092, che sancì che «nessuno può trasferire la propria residenza in Comuni del Regno capoluoghi di Provincia o in altri Comuni con popolazione superiore a 25 mila abitanti, o in Comuni di notevole importanza industriale, anche con popolazione inferiore, se non dimostri di esservi obbligato dalla carica, dall'impiego, dalla professione o di essersi assicurata una proficua occupazione stabile nel Comune di immigrazione o di essere stato indotto da altri giustificati motivi, sempre che siano assicurati preventivamente adeguati mezzi di sussistenza» (art. 1). Un disoccupato con la residenza altrove doveva avere una speciale autorizzazione per essere assunto in uno dei comuni «protetti».

La stipula di un contratto di lavoro, quindi, poteva avvenire solo in presenza di uno *status* residenziale; lo *status* residenziale veniva concesso solo se c'era la disponibilità da parte di un datore a sottoscrivere un contratto di lavoro. I passaggi di *status* residenziali dovevano in ogni caso essere sottoposti a una supervisione dall'alto, al controllo di autorità che rispondevano in ogni caso a *input* politici (il sindacato, il Partito, la burocrazia municipale). Esattamente come per la tenuta dei registri di po-

polazione, anche la legge del 1939 comportava la partecipazione attiva di una rete sociale di controllo che andava oltre i diretti interessati: «è vietato di affittare o subaffittare, comunque, case di abitazione, camere mobiliate e non mobiliate o qualsiasi altro locale, a persone o famiglie provenienti da altri Comuni [...] ove esse non esibiscano il certificato dell'ufficio anagrafico o degli organi competenti ad autorizzare le immigrazioni» (art. 5).

È interessante poi ritrovare alcune delle eccezioni già segnalate nel decreto del 1865. Di fronte ai dinieghi di alcuni comuni di iscrivere nei registri di popolazione i lavoratori domestici delle famiglie benestanti, non avendo previsto il caso nel testo di legge, il ministero dell'Interno si sentì in dovere di intervenire con una circolare apposita: poiché «le domestiche non sono sindacalmente inquadrare in alcuna organizzazione fascista – si chiariva –, e l'ufficio di assistenza delle domestiche istituito per libera iniziativa della Confederazione fascista dei lavoratori del commercio, non ha, né può assumere funzioni di ufficio di collocamento», le amministrazioni locali non potevano applicare nei loro confronti la legge 1092/1939. «Per le domestiche, e in generale per i domestici, quindi, rimangono ferme le norme anagrafiche vigenti; e agli effetti della legge sull'urbanesimo può ritenersi sufficiente ad assicurare l'effettivo impiego, la dichiarazione resa, occorrendo, personalmente, dall'assuntore nell'atto della denuncia per l'iscrizione al registro di popolazione»<sup>5</sup>.

Gli stretti legami tra registri di popolazione ed elenchi dei disoccupati erano confermati dall'articolo 8, che prevedeva una costante comunicazione tra gli uffici anagrafici e gli uffici di collocamento e una loro comune collaborazione con le autorità di pubblica sicurezza. Che questa tendenza alla sovrapposizione non fosse casuale è confermato da ulteriori proposte elaborate in quegli stessi mesi. Nel giugno 1939 il ministero dell'Interno formulava uno schema normativo per «costituire come un casellario sociale della popolazione lavoratrice e bisognosa» collegato con i registri dell'anagrafe comunale, così come proponeva da qualche anno lo statistico Paolo Fortunati [si veda, ad esempio, Fortunati 1936]: per questo scopo l'amministrazione aveva svolto degli

<sup>5</sup> Circolare Istat n. 20, al Governatore di Roma e ai Prefetti, 20 febbraio 1940, in Archivio storico dell'Istat, *Archivio centrale*, b. 1, f. 4, sf. «6500. POP. Anagrafi della popolazione residente. Circolari dal 10.1.1939».

esperimenti in alcune province in collaborazione con il ministero delle Corporazioni e il Partito nazionale fascista. La proposta di legge che ne scaturì non proseguì l'iter di approvazione e rimase uno dei tanti progetti irrealizzati del regime. Si trattava di un compito di schedatura particolarmente complesso e articolato, come indicato dall'articolo 2 della bozza:

Lo schedario anagrafico del lavoro ha il compito di accertare e classificare l'attività professionale, lo stato di occupazione e disoccupazione, la situazione demografica, le condizioni economiche e igienico-sanitarie, personali e di abitazione, le benemerienze civili, militari e politiche e ogni altro possibile elemento delle condizioni morali dei lavoratori di qualunque categoria iscritti nel registro di popolazione e denunciati come presenti temporaneamente nel Comune, e di ciascuno dei componenti il rispettivo nucleo familiare<sup>6</sup>.

L'idea di un'«anagrafe del lavoro» circolò a lungo negli ambienti ministeriali e continuò a rappresentare un obiettivo politico persino per il ministero del Lavoro nei primi anni dell'Italia post-fascista. L'anagrafe dei lavoratori si sarebbe aggiunta all'anagrafe ordinaria rappresentando un'evoluzione degli elenchi dei disoccupati che consentiva di «impostare il collocamento non sul lavoratore, ma sul “lavoratore con la sua qualifica e il suo fabbisogno riferito al nucleo familiare cui appartiene”» [Musso 2004, 290].

Almeno fino al 1961 i vincoli tra residenza e collocamento furono mantenuti con convinzione [Gallo 2014]. Oltre a quella legata alla residenza la norma del 1939 aveva introdotto un'ulteriore rigidità di status: anche la condizione di appartenenza a un determinato settore lavorativo non poteva essere modificata con facilità (art. 7):

Non possono essere iscritti ad Uffici di collocamento per lavori di categoria diversa, anche nello stesso Comune di residenza, lavoratori

<sup>6</sup> Lettera del ministero dell'Interno al Commissariato per le migrazioni e la colonizzazione interna del 22 giugno 1939, in Archivio Centrale dello Stato, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissariato per le migrazioni e la colonizzazione, b. 47 G, fasc. «1000.1 Leggi-Decreti-Stampa», sottofasc. «1000.1.4 Leggi-Decreti-Stampa. Disegno legge schedari anag. del lavoro». Le provincie erano Asti, Benevento, Bergamo, Forlì, Lecce, Livorno, Massa-Carrara, Pistoia, Udine.

agricoli che, senza giustificato motivo, abbandonino la terra alla quale sono adibiti. Spetta al Prefetto, uditi il podestà del Comune di residenza, gli Uffici di collocamento e le rappresentanze delle Associazioni sindacali di lavoratori interessate, di consentire eventuali deroghe che siano giustificate da eccezionali situazioni di fatto.

Anche questo aspetto venne condiviso dai responsabili governativi dopo la guerra. Un progetto del 1947 prevedeva l'iscrizione obbligatoria all'anagrafe del lavoro per tutti i lavoratori subordinati o disoccupati, divisi per settore lavorativo: industria, agricoltura, commercio, credito, assicurazione, arti, professioni, pubblico impiego. I passaggi da un settore a un altro dovevano essere motivati, per passare dall'agricoltura ad altro settore era poi necessario un nulla osta [Musso 2004]. La torsione avvenuta nell'istituto della residenza che aveva portato a un accavallamento con i tentativi di controllo del mercato del lavoro nel corso del ventennio, quindi l'intreccio vincolante tra *status* anagrafico e contratto di impiego, più che venire naturalmente superato nell'Italia repubblicana costituì ancora per qualche anno un impegno amministrativo da portare avanti con lo stesso linguaggio e gli stessi obiettivi.

#### **4. Conclusioni**

Nel quarantennio centrale del secolo, tra anni Venti e anni Sessanta, l'accesso alla possibilità di un contratto di lavoro venne reso in Italia estremamente difficoltoso dall'irrigidirsi del riconoscimento formale dello status di residente o di lavoratore delle campagne. Tuttavia il contratto stesso restava la strada maestra per una modifica del proprio *status*: solamente la richiesta di un datore di lavoro poteva spingere le autorità a concedere le deroghe territoriali o di categoria lavorativa. Questa dinamica si presentava sia a livello legale che nel suo doppio informale: ogni passaggio formalizzato dalle amministrazioni era in realtà già avvenuto nella realtà dei fatti, in maniera sostanziale ma illegale. Un disoccupato proveniente dalle campagne doveva prima di tutto contrattare con un datore una relazione lavorativa e dimostrare il suo valore, naturalmente al nero; una volta sicuro del rapporto instaurato, quindi di un contratto informale per cui scambiava

prestazione d'opera per un salario, poteva considerarsi portatore di un diverso status sociale, quello di lavoratore – per quanto al nero – di città. Ovviamente il suo *status* formale rimaneva quello di un residente delle campagne disoccupato. Per poter emergere e conquistare anche a livello legale il riconoscimento del nuovo *status* era necessario un passaggio ulteriore, per cui il datore doveva chiedere alle autorità la possibilità di assumere il lavoratore consentendo lo spostamento di residenza e di settore occupazionale.

Si trova qui un esempio lampante della parabola novecentesca della centralità del lavoro, non inteso però nella prospettiva di una reale emancipazione, ma come occasione e motivo di un passaggio di *status* (territoriale o professionale) che non liberava da un assoggettamento nei confronti della controparte o delle autorità. L'involucro della residenza è stato utilizzato nel caso italiano per ingabbiare le possibilità emancipatorie del lavoro, portando le prerogative del corpo burocratico a un livello superiore di implicazione sulla vita quotidiana.

Con il *boom* economico questa dinamica fu superata, aprendo non a caso a una stagione di rafforzamento delle tutele dei lavoratori e delle lavoratrici [Betti 2019]. Le tensioni relative all'anagrafe sono riemerse con forza in relazione alle immigrazioni straniere e alla lotta alla casa, ma in realtà non erano mai scomparse, legate alla gestione dell'ordine pubblico e alla possibilità di allontanare con fogli di via i non residenti sgraditi. Gli aspetti più recenti di gerarchizzazione della cittadinanza, anche in relazione ai temi del lavoro, sono stati studiati con finezza e attenzione, collocandoli in una linea temporale di lunga durata [Gargiulo 2016; 2020]. Temi vicini e utili per approfondire la comprensione della residenza sono oggetto di un interesse recente: per il caso dei sistemi di identificazione il campo è stato già dissodato [Berhe e Gargiulo 2020]; sugli schemi di *welfare*, iniziano a comparire degli studi di grande interesse [Del Giudice e Francisci 2020]. Porre queste tematiche in un'agenda di ricerca storiografica sui sistemi di potere e sui rapporti tra cittadini e quadro amministrativo può contribuire a un approfondimento dei caratteri dell'Italia contemporanea, le cui radici affondano nella complessa dialettica tra appartenenze e istituzioni, tra status e contratto, tra locale e statale.



copyright © 2022 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

Finito di stampare nel mese di novembre 2022  
presso LegoDigit s.r.l. – Lavis (TN)