



copyright © 2022 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

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

Istituto di Studi sul
Mediterraneo (ISMed-CNR)

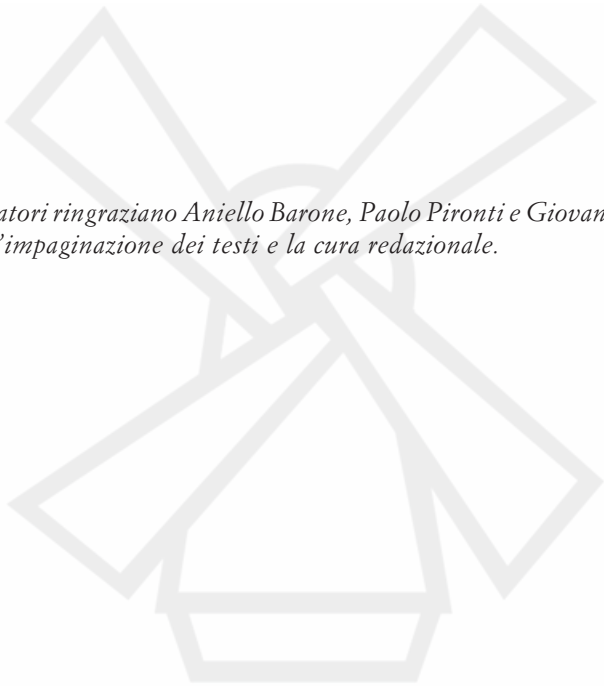
La residenza contesa

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**

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**

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

Introduzione. La residenza contesa

di Michele Colucci, Stefano Gallo e Enrico Gargiulo

1. Le ragioni di una scelta

Nel racconto *Il gaio futuro*, pubblicato nel 1972, Ennio Flaiano si sofferma sulle peripezie di un uomo che si reca all'anagrafe a causa di un documento ricevuto con un nome sbagliato. Il protagonista resta allo stesso tempo turbato e affascinato dagli uffici, dal personale, dalle richieste dei cittadini. Descrive l'anagrafe come un ambiente in cui le persone sono «preoccupate di essere ciò che sui registri non risultano» [Flaiano 1972]. Più di un secolo prima, in un capolavoro di Nikolaj Gogol' veniva narrata una vicenda tratta da un fatto di cronaca: un losco faccendiere acquistava le «anime morte», ossia i servi della gleba registrati nel censimento e poi deceduti, formalmente ancora validi per provare la ricchezza di un proprietario. In entrambi i casi il mondo delle carte validate dal sistema burocratico aveva degli effetti concreti sul mondo reale, generando inquietudini e reazioni.

La spinta a occuparci del tema della residenza, oggetto di questo volume, ha origine da un'evidenza con cui hanno fatto i conti generazioni di funzionari pubblici, scienziati sociali, osservatori e soprattutto persone in carne e ossa, preoccupate di non trovare nei registri ufficiali un riscontro effettivo della propria esistenza. Si tratta della stessa evidenza che aveva notato Flaiano e che attraversa a ben guardare tempi e spazi differenti.

Soprattutto in età contemporanea, la certificazione anagrafica della residenza rappresenta una sorta di certificazione di esistenza in vita. Quando tutto fila liscio, quando la corrispondenza tra residenza reale e residenza legale non viene messa in discussione, la questione non si pone. Ma appena sorgono problemi, intoppi e dinieghi la questione può balzare agli occhi come un ostacolo insormontabile alla fruizione dei diritti più elementari.

La centralità del tema si è resa sempre più evidente negli ultimi anni a partire da diversi lavori di carattere storico, demografico, sociologico e statistico, in cui possiamo annoverare anche il progetto di ricerca sulle migrazioni interne da cui sono scaturiti dal 2014 a oggi sei volumi, fino a questo¹. Il tentativo di intrecciare percorsi differenti, ma vicini nelle domande e nelle strategie interpretative, ha suggerito la presenza di un terzo curatore, Enrico Gargiulo, sociologo che da tempo sta portando avanti analisi a più livelli sul tema della residenza. Le domande su cui sollecitare i saggi che compongono questo volume sono quindi scaturite da un confronto autenticamente interdisciplinare, che ci auguriamo possa essere apprezzato e letto nei suoi caratteri laboratoriali.

Per mappare, quantificare e descrivere la mobilità territoriale entro i confini nazionali si comincia sempre analizzando i cambiamenti di residenza tra un comune e l'altro. Ma quanti movimenti migratori sfuggono a tali rilevamenti? E soprattutto: cosa succede quando si scava in profondità dentro gli atti amministrativi di richiesta e attribuzione della residenza? Quali sono le dinamiche sociali, i conflitti, gli interessi che emergono? Con questo volume intendiamo costruire alcune risposte a tali quesiti, mettendo in relazione innanzitutto il fenomeno delle migrazioni con il tema dell'iscrizione all'anagrafe e degli spostamenti di residenza ma allo stesso tempo indagando ad ampio raggio – sulla base di contributi provenienti da campi disciplinari differenti – la centralità della residenza come questione sociale e politica.

Il tema rappresenta una costante nelle inchieste sociali sull'Italia contemporanea fin dagli anni della ricostruzione post-bellica e del miracolo economico. Come verrà analizzato approfonditamente in diversi contributi del volume, l'Italia repubblicana eredita dal fascismo una legislazione che vincola il cambio di residenza da un comune all'altro (e quindi il diritto a un percorso migratorio non irregolare) alla sussistenza di un contratto di lavoro nel luogo di destinazione. Questo «peccato originale» dell'Italia repubblicana produce immediatamente effetti sociali pesanti, aumentando le disuguaglianze e le discriminazioni: chi si sposta nelle medie e grandi città e non è in grado di rispettare i requisiti per il cambio

¹ Per maggiori informazioni sui volumi pubblicati dal 2014 a oggi nell'ambito dei *Rapporti* annuali sulle migrazioni interne si rimanda al sito web www.migrazioninterne.it.

di residenza è privato della possibilità di iscriversi all'anagrafe e, quindi, di numerosi diritti fondamentali. A essere interessate dall'esclusione anagrafica sono fasce ampie e numerose della popolazione: circa un milione di persone alla fine degli anni Cinquanta, come si può leggere nel saggio di Michele Colucci in questo volume.

Franco Alasia e Danilo Montaldi nel celebre *Milano, Corea* del 1960 ricordano come i non residenti a Milano potessero accedere solo alle risorse fornite dalla Chiesa cattolica e dagli enti assistenziali non pubblici. La mensa dell'Eca, Ente comunale di assistenza, era ad esempio riservata solo ai residenti in città. Nella stessa inchiesta, riportano le testimonianze di coloro che denunciano gli arbitri degli uffici comunali nell'assegnazione della residenza, i raggiri e le raccomandazioni, come ricorda Pasquale P., immigrato pugliese: «Io confermo che voi date la residenza con un biglietto del prete» [Alasia e Montaldi 1960]. In *Borgate di Roma* Giovanni Berlinguer e Piero Della Seta [1960] individuano nella mancanza di residenza uno degli elementi centrali su cui si basava lo sfruttamento della manodopera immigrata nella capitale. L'elenco di inchieste e testimonianze potrebbe continuare a lungo e non finirebbe con il 1961, anno in cui finalmente il Parlamento italiano approvò l'abrogazione delle leggi fasciste sull'urbanesimo. La questione della residenza rappresenta, infatti, un terreno di conflitti anche nella fase successiva, nel corso dei decenni seguenti, proprio perché si trova al centro di interessi divergenti e convergenti allo stesso tempo degli enti locali, dei soggetti sociali, dei decisori politici, dei prefetti, dei questori. L'arrivo dell'immigrazione straniera sul territorio nazionale – diventato di massa a partire dagli anni Settanta – ha poi aggiunto ulteriori fattori di criticità e livelli di stratificazione nell'accesso ai diritti.

Oltre alla spinta proveniente dal legame indissolubile tra lo studio delle migrazioni e l'accesso alla residenza e alle anagrafi, questo volume nasce anche all'interno di un preciso contesto storico, politico e sociale. Negli ultimi 15 anni, infatti, in Italia il peso dell'uso della residenza come strumento di accesso e negazione dei diritti sociali e civili è cresciuto in maniera esponenziale. Tale crescita ha conosciuto due momenti di grande visibilità pubblica, sui quali si soffermano lungamente alcuni contributi del libro: l'approvazione del «Piano casa» nel 2014

attraverso la cosiddetta «Legge Renzi-Lupi» e l'approvazione dei decreti sicurezza nel 2018 a opera dell'allora ministro dell'Interno Salvini. Il tema della residenza ha quindi conosciuto un'inattesa popolarità, dovuta alle polemiche e alle proteste che hanno accompagnato tali provvedimenti. Alla luce della visibilità assunta dalla questione, abbiamo ritenuto opportuno proporre in questo volume alcune chiavi di lettura e approfondimenti con lo scopo di comprendere la dimensione strutturale della residenza come terreno di conflitti, da non delimitare soltanto all'interno di determinate congiunture storiche o politiche ma da saper declinare in maniera ampia, come elemento di lunga durata al confine tra la dinamica giuridica, politica, sociale e amministrativa.

2. Le proposte del volume

La residenza gioca un ruolo di primo piano nella rilevazione della mobilità territoriale: le iscrizioni anagrafiche e i loro mutamenti consentono, seppur in maniera parziale, di tenere traccia dei movimenti individuali interni ai confini statali.

In questo libro il capitolo di Corrado Bonifazi, Salvatore Strozza e Gerardo Gallo analizza proprio gli strumenti dell'anagrafe nazionale e del censimento permanente della popolazione che rappresentano l'ossatura delle modalità con cui il sistema statistico nazionale costruisce la mappatura della popolazione e della sua mobilità. La residenza riveste un'importanza strategica in diversi ambiti di *policy*, tra cui il *welfare*, costituendo il presupposto per l'esercizio effettivo di numerosi diritti: è il prerequisito per votare, ma anche per la presa in carico da parte dei servizi sociali e la piena fruizione dell'assistenza sanitaria non emergenziale. Inoltre la titolarità del diritto a importanti prestazioni e benefici – ad esempio i programmi di edilizia residenziale pubblica così come le misure di carattere economico, tra cui in particolare il reddito di cittadinanza – è spesso subordinata a un certo numero di anni di registrazione. La residenza è dunque, secondo una diffusa e felice formula, un «diritto a esercitare altri diritti».

Dal punto di vista giuridico, si tratta di un istituto piuttosto semplice [Dinelli 2011; Morozzo della Rocca 2017]: l'articolo 43 del Codice civile definisce la residenza come il luogo di dimora abituale e la differenza dal domicilio, che costituisce la sede

principale degli affari e interessi individuali. Le due nozioni rimandano a stati di fatto diversi, ossia a stili di vita e rapporti con il territorio tra loro piuttosto dissimili. La residenza esprime una *presenza materiale*, presupponendo di conseguenza la disponibilità di un *alloggio* – anche precario o di fortuna – e una certa stabilità temporale. Il domicilio si riferisce invece a un *legame elettivo*, vale a dire a relazioni di carattere economico o semplicemente affettivo che possono essere rarefatte nel tempo e sussistere anche a distanza o, comunque, in assenza di un radicamento alloggiativo.

Entrambe le categorie sono rilevanti dal punto di vista anagrafico: normalmente, è la nozione *civilistica* di residenza che si traduce nella residenza *anagrafica*; a determinate condizioni, tuttavia, è la categoria di domicilio a farlo. Secondo le norme in materia², infatti, l'anagrafe della popolazione residente, che rappresenta la *presa d'atto* amministrativa di uno stato *di fatto*, registra le posizioni di singoli individui, famiglie e convivenze che hanno fissato nel comune la residenza e quelle relative alle persone senza fissa dimora che vi hanno stabilito il domicilio. Una registrazione di quest'ultimo tipo, dunque, ha luogo quando la persona interessata, per ragioni professionali o esistenziali, non dispone di una dimora abituale in alcun comune. Che viva in maniera itinerante, senza radicarsi in uno specifico territorio comunale, o che trascorra la sua esistenza sempre all'interno dello stesso spazio municipale, ma in strada, è il luogo centrale dei suoi «affari e interessi» a coincidere con quello di iscrizione.

Chiaramente, a seconda che si segua il criterio della residenza o quello del domicilio la registrazione avviene con modalità diverse: nel primo caso si va a verificare che la persona dimori in modo abituale nel luogo indicato, mentre nel secondo che abbia un qualche legame con il territorio comunale. I controlli da effettuare sono perciò differenti: da un lato hanno a che fare con la presenza fisica; dall'altro con interessi e relazioni, anche puramente affettive, che non presuppongono un rapporto materiale con lo spazio municipale. Di conseguenza, se per le persone dimoranti abitualmente la residenza anagrafica viene riconosciuta in un'abitazione – o, comunque, in un «luogo», anche se pre-

² La legge n. 1228/1954 e il suo regolamento esecutivo, contenuto nel d.p.r. n. 223/1989.

cario – per le persone senza fissa dimora è «localizzata» in un indirizzo virtuale.

Nelle pagine che seguono Alberto Violante si occupa di analizzare nel suo contributo le possibili interpretazioni statistiche delle diverse forme di rapporto con il territorio legate alle differenti esperienze di lavoro – molto più discusse e riconoscibili negli ultimi anni – in cui residenza e luogo di occupazione non coincidono. Alla base della scelta di istituire una posizione anagrafica unica in presenza di condizioni e stili di vita inevitabilmente difforni si trovano ragioni di ordine pratico. Attraverso registri ben tenuti è possibile perseguire un obiettivo tanto chiaro quanto netto: *monitorare* in maniera il più possibile accurata il territorio e chi vi è legato. La normativa anagrafica, in altre parole, è pensata e disegnata per tenere traccia in modo capillare anche delle persone che non vivono in contesti abitativi considerati «normali» e «decorosi» o che non sono stabilmente radicate in un comune; ossia, per *controllare* il territorio in senso statistico e amministrativo. Una *conoscenza* precisa e dettagliata della popolazione, infatti, è fondamentale per organizzare e gestire in maniera efficiente servizi pubblici essenziali (sociali, sanitari, fiscali, ambientali, ecc.).

Nonostante la rilevanza strategica dell'iscrizione anagrafica, e a dispetto della semplicità delle categorie giuridiche su cui si fonda, il percorso di registrazione, in concreto, si fa spesso tortuoso e incerto. In molti comuni, vincoli alla mobilità e obblighi comportamentali costituiscono il prerequisito per il riconoscimento della residenza a persone senza fissa dimora, che vivono in condizioni abitative ritenute non adeguate o, semplicemente, prive della cittadinanza italiana. In questi casi, l'anagrafe, da strumento di monitoraggio del territorio, tende a trasformarsi in un dispositivo di *selezione* della popolazione ritenuta «legittima»: anziché seguire una logica inclusiva perché conoscitiva, ne segue una di tipo opposto, escludente in quanto selettiva e ricattatoria.

La residenza, dunque, è una sorta di *cittadinanza locale*, ossia di *appartenenza territoriale* formalizzata a livello municipale, che presenta caratteristiche piuttosto particolari. Lo status giuridico di residente, infatti, è molto diverso da forme di *membership* come la cittadinanza statale: non si basa su un qualche legame profondo – di famiglia, di sangue o di suolo – tra individuo e territorio, ma sulla semplice presenza del primo all'interno del secondo o, in alternativa, sulla sussistenza di una relazione signi-

ficativa tra i due. Eppure è stato spesso interpretato dai governi centrali come da quelli locali al pari di uno statuto carico di significati e di implicazioni politiche. Elementi del tutto estranei alla sua logica costitutiva sono stati volta a volta chiamati in causa come requisiti selettivi ed escludenti: il lavoro, il reddito, la provenienza geografica, l'appartenenza a gruppi «etnici», la pericolosità sociale, le condizioni abitative, lo stile di vita, ecc. Chiaramente, il fatto che all'appartenenza locale sia strettamente legato l'esercizio dei diritti è un elemento strategico capace di spiegare buona parte delle iniziative escludenti.

Ripercorrere la storia della residenza fin dall'età liberale aiuta a comprendere come, nel tempo, siano cambiate non soltanto le strategie dell'esclusione ma anche le categorie sociali che ne sono oggetto. La tendenza a non iscrivere persone di bassa estrazione, marginali o di recente immigrazione è piuttosto diffusa sin dalle origini dell'anagrafe.

Risale cioè all'unificazione dello Stato italiano, e assume un rilievo particolare dopo il 1890, in seguito all'entrata in vigore delle *Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza*, che introducono l'istituto del *domicilio di soccorso*. Le spese relative al ricovero di persone indigenti ma non appartenenti all'amministrazione locale in cui sono curate, in sostanza, ricadono sull'ultimo comune nel quale l'interessato ha trascorso cinque anni di dimora ininterrotta o, in alternativa, a quello di nascita. Al sistema anagrafico, in altre parole, è attribuito un ruolo estremamente delicato: dirimere i casi incerti o le contestazioni nell'attribuzione delle parcelle di ospedalizzazione, spesso molto onerose. Ne consegue che persone emigrate da anni in centri maggiori non vengono iscritte di proposito nei registri della popolazione. Nel presente volume Stefano Gallo ricostruisce questi percorsi, soffermandosi proprio sul periodo storico compreso tra la fine dell'Ottocento e la Seconda guerra mondiale. Con il fascismo la selettività della residenza diventa esplicita. Il regime intende limitare la mobilità interna contrastando la crescita delle città e lo spopolamento delle campagne. Avvia quindi un percorso fatto di precise scelte amministrative e legislative, che fanno perno sul lavoro quale criterio di selezione.

Le «politiche contro l'urbanesimo» culminano nella legge n. 1092 del 1939, che impedisce l'iscrizione anagrafica nei comuni maggiori a coloro che non sono in grado di dimostrare la dispo-

nibilità di un'attività lavorativa o adeguati mezzi di sussistenza e consente ai prefetti di allontanare i «clandestini in patria»: le persone presenti ma non registrate come residenti possono ricevere un foglio di via ed essere espulse.

La fine del regime fascista non segna un cambiamento immediato. Nel 1948 entra in vigore la Costituzione, il cui articolo 16 riconosce in maniera esplicita a tutti i cittadini il diritto alla circolazione e al soggiorno nell'intero territorio italiano, mentre nel 1954 i regolamenti anagrafici che si sono susseguiti nel tempo lasciano il posto a una vera e propria legge, la n. 1228. La norma contro l'urbanesimo, tuttavia, è ancora in vigore, in una forma peraltro potenziata: due circolari ministeriali, emanate nel 1945 e nel 1947, ne hanno esteso l'efficacia a tutti i comuni italiani. Bisogna attendere il 1961 perché sia finalmente abrogata. Michele Colucci si sofferma sull'insieme di lotte e di battaglie politiche e sindacali, con particolare attenzione alla città di Roma, condotte nel corso degli anni Cinquanta per rivendicare l'abrogazione delle leggi fasciste.

Se il lavoro non è più un requisito formalmente vincolante per ottenere la residenza³, altri criteri, tuttavia, sono chiamati in causa per ottenere effetti selettivi sulla popolazione.

Al centro dell'attenzione delle amministrazioni locali, in particolare, sono le persone *romanì*: nei loro confronti, il fenomeno dell'esclusione anagrafica è diffuso già negli anni Ottanta [Bontempelli 2022]. A testimoniare è una circolare del ministero dell'Interno del 1985⁴, intitolata significativamente *Problema dei nomadi*, che individua nella registrazione il primo passo per l'integrazione di Rom e Sinti. Nel decennio successivo, emerge in modo esplicito come la questione anagrafica interessi anche altre categorie. Il Viminale è indotto a emanare ben due circolari⁵: la prima per spiegare che il diritto alla residenza prescinde dalla

³ Anche se, con riferimento a diverse categorie di lavoratori – tra cui gli impiegati civili dello Stato, i professori universitari, i magistrati, gli appartenenti alle forze dell'ordine e i medici – è istituito l'obbligo di prendere la residenza nel luogo di esercizio delle rispettive funzioni [Dinelli 2011, 146].

⁴ Si tratta della circolare n. 151/1985, che ne riprende una precedente – la n. 17/1973 – e ne anticipa diverse altre – tra cui, in particolare, la n. 9/1988, intitolata nuovamente *Problema dei nomadi*, e la n. 4/1991, denominata *Insediamenti di nomadi, zingari ed extracomunitari. Attività di vigilanza e di controllo*.

⁵ La circolare n. 8/1995 e n. 2/1997.

natura dell'alloggio – e, di conseguenza, deve essere riconosciuto anche a chi vive in un fabbricato privo di licenza abitativa o non conforme a prescrizioni urbanistiche così come a chi abita in una grotta o in una roulotte –; la seconda per specificare che negare la residenza a persone che non hanno un lavoro stabile o sono senza fissa dimora [Kazepov 1997], così come a individui considerati sospetti e pericolosi a causa dei loro precedenti penali, costituisce una pratica del tutto illegittima.

Il 1990, più in generale, rappresenta un punto di svolta nella storia delle amministrazioni locali: con l'emanazione della legge 142 sull'*Ordinamento delle autonomie locali* viene portato a compimento un lungo dibattito e aperta una nuova fase di mutamento nella stessa definizione dell'ente. L'elezione diretta del sindaco, introdotta tre anni più tardi dalla legge n. 81/1993, è il segno più evidente di questa nuova fase. Inoltre, l'approvazione, sempre nel 1990, della legge n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) aggiunge linee di indirizzo fondamentali sebbene in parte confliggenti, la cui armonizzazione con la norma sugli enti locali è oggetto di discussione. Da una parte si spinge verso un modello manageriale di gestione dell'amministrazione comunale, che riconosce quindi al primo cittadino più ampi margini di manovra, mentre dall'altra si stabiliscono obblighi procedurali a garanzia di un rapporto trasparente e immediato tra cittadino e pubblica amministrazione. Con la chiusura del decennio e l'avvio del nuovo secolo, il processo di riforme si completa: nel 2000 viene emanato il decreto legislativo n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), che modifica in maniera rilevante la legge del 1990.

Proprio i cambiamenti apportati ai poteri del sindaco costituiscono le condizioni di possibilità perché, sul finire degli anni Novanta, si manifesti una nuova tendenza, già emersa in relazione agli sgomberi delle popolazioni *romanì*: l'uso dell'*ordinanza sindacale* quale strumento di distorsione della normativa anagrafica. Esempi dell'impiego di questo dispositivo amministrativo sono forniti dai comuni di Alessandria e di Lecco, i quali introducono requisiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalle norme in materia: un contratto d'affitto, la prova dell'attività lavorativa svolta, un certificato di sana e robusta costituzione e l'assenza di precedenti penali [Salvini 1999].

Le ordinanze, inoltre, diventano strumenti ancora più strategici con l'avvio del decennio successivo – nel momento in cui il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (Tuel)⁶ ne rafforza l'uso in situazioni emergenziali – e, nella seconda parte della stessa decade, si affermano come i dispositivi più visibili di esclusione dalla residenza. La «stagione delle ordinanze», infatti, ha inizio nel novembre del 2007, quando l'allora sindaco del comune di Cittadella, Massimo Bitonci, emana un provvedimento che modifica in senso restrittivo i requisiti per l'iscrizione anagrafica [Campo 2007; Paggi 2007], ed esplode qualche mese dopo: nel maggio del 2008, il decreto-legge n. 92 – prima parte del «Pacchetto sicurezza» voluto dall'allora ministro dell'Interno Roberto Maroni – introduce nell'ordinamento italiano la nozione giuridica di *sicurezza urbana* e modifica l'art. 54 del Tuel, estendendo il potere di ordinanza dei sindaci anche al di fuori delle situazioni emergenziali [Stradella 2010]. Nel 2011 la norma sarebbe poi stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 115.

La stagione delle ordinanze segna dunque due novità rilevanti. In primo luogo, a essere oggetto di iniziative escludenti non sono più soltanto i cittadini italiani appartenenti a categorie della popolazione «sgradite», ma anche i «non-cittadini» in quanto tali [Ambrosini e Caneva 2012; Giovannetti 2012; Lorenzetti 2009]. L'ordinanza di Cittadella, al pari dei numerosissimi provvedimenti e atti «copia e incolla» che l'hanno imitata, non soltanto ordinanze ma anche circolari sindacali e delibere di giunta [Lorenzetti 2009], si focalizza in maniera esplicita sugli stranieri e sui cittadini europei, le cui modalità di registrazione anagrafica in quel momento sono appena state ricondotte a un regime speciale, che va a implementare le regole sulla circolazione e il soggiorno introdotte a livello europeo⁷. Uno dei *target* specifici di questo provvedimento sono gli immigrati rumeni e bulgari, non più sottoposti al regime dei permessi di soggiorno poiché i loro paesi di appartenenza hanno da poco fatto ingresso nell'Ue. Nei loro confronti l'anagrafe diventa lo strumento principale di

⁶ Il d.lgs. n. 267/2000, che modifica in maniera rilevante la precedente legge in materia, la n. 142/1990.

⁷ Si tratta del d.lgs. n. 30/2007, che va ad attuare la direttiva europea n. 38/2004.

controllo della presenza legale nel territorio, mentre l'esclusione anagrafica diventa un dispositivo di selezione di ultima istanza: persone che non è più semplice espellere sono ridotte a un'ambigua condizione di irregolarità. Seppur in modo parziale e indiretto, il lavoro torna a essere un criterio selettivo: sia perché l'esercitare un'attività lavorativa, autonoma o subordinata, è un requisito (anche se non obbligatorio) per il riconoscimento della residenza sia, soprattutto, in quanto le persone presenti ma non registrate, essendo incluse in maniera limitata e «differenziale», sono maggiormente ricattabili e soggette a sfruttamento [D'Angelo e Gargiulo 2021].

Si afferma inoltre una tendenza politica piuttosto rilevante: a desiderare requisiti più restrittivi per l'iscrizione anagrafica non sono più soltanto i comuni, ma anche i governi centrali. Gli esecutivi che si avvicendano negli anni successivi toccano più volte la materia, quasi sempre in senso restrittivo⁸. A dare avvio a questa tendenza è la legge 94 del 2009, seconda parte del Pacchetto sicurezza di Maroni. La norma ha l'ambizione di trasformare radicalmente l'architettura del sistema anagrafico, agendo sia sul percorso di iscrizione per residenza sia su quello per domicilio. Nel primo caso, il tentativo escludente va nella direzione di subordinare il riconoscimento della residenza alle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile. Il progetto in sostanza fallisce, dato che la legge nella sua versione definitiva introduce la generica possibilità – ma non l'obbligatorietà – di effettuare controlli igienico-sanitari in occasione delle verifiche sull'abitudine della dimora, il cui esito tuttavia non può e non deve pregiudicare in maniera diretta il percorso di iscrizione [Mariani 2010]. Eppure numerosi comuni da allora impiegano le condizioni dell'alloggio come pretesto per negare la registrazione. Nel caso dell'iscrizione per domicilio, il tentativo di restringere

⁸ Con l'eccezione di un'innovazione normativa che risale al 2012, quando il decreto-legge n. 5, «Semplifica Italia», ha modificato le procedure di iscrizione introducendo il cosiddetto «cambio di residenza in tempo reale» e rovesciando l'iter di registrazione: se prima gli accertamenti erano precedenti all'iscrizione, adesso sono successivi. In altre parole, la persona che si dichiara agli uffici viene iscritta entro 48 ore; in seguito, ossia nei 45 giorni successivi, le sue dichiarazioni sono sottoposte ad accertamenti, il cui eventuale esito negativo determina la cancellazione dell'iscrizione e il ristabilimento della condizione precedente. Si tratta di una novità importante, che, seppur soltanto in parte, tutela dagli abusi delle amministrazioni locali.

il diritto alla residenza consiste nell'introduzione dell'obbligo di dimostrare l'*effettività* dello stato di domiciliato. In questa circostanza il progetto ha successo, almeno in parte: sebbene la norma non affermi esplicitamente che la prova da fornire riguardi la presenza nel territorio e che nel percorso di accertamento debbano essere coinvolti soggetti diversi dall'interessato, la registrazione finisce per essere subordinata al parere positivo dei servizi sociali comunali (o di organizzazioni del terzo settore da questi delegate) che, di fatto, certificano il legame materiale con un territorio. In pratica, chi si dichiara domiciliato è chiamato a produrre evidenze della sua condizione che presuppongono un qualche radicamento [Minardi e Masotti 2019; Morozzo della Rocca 2017]. Il legame oggetto di valutazione, di conseguenza, cessa di essere semplicemente elettivo per diventare materiale. La logica della domiciliarità viene in questo modo snaturata del tutto e il percorso di iscrizione assume un carattere paternalistico e disciplinante.

La stessa tendenza restrittiva in ambito anagrafico si manifesta in seguito nel decreto n. 47/2014⁹. L'art. 5 del cosiddetto decreto Lupi, o Piano casa, 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». I comuni, pertanto, sono legittimati a pretendere il soddisfacimento di requisiti aggiuntivi: chi si dichiara residente deve specificare il titolo di occupazione dell'alloggio in cui vive. Le innovazioni introdotte dal Piano casa sono a rischio di legittimità costituzionale e sono state ridimensionate da due circolari del ministero dell'Interno¹⁰ – una delle quali, in particolare, chiarisce che chi vive in uno spazio abitativo abusivo deve comunque essere iscritto in anagrafe *come se fosse senza fissa dimora*, ossia presso un indirizzo virtuale – e da una norma successiva [Ponzo 2014; Talini 2014]. Nel 2017, infatti, il decreto n. 14, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*¹¹, emanato da Marco Minniti e Andrea Orlando – ministri, rispettivamente, dell'Interno e della Giustizia – stabilisce che, in presenza di persone minorenni o bisognose di aiuto, a tutela delle condizioni igienico-sanitarie, il

⁹ Poi convertito nella legge n. 80/2014.

¹⁰ La circolare n. 14/2014 e la n. 633/2015.

¹¹ Poi convertito nella legge n. 48/2017.

sindaco può derogare ai divieti previsti dall'art. 5, rilasciando la residenza e consentendo l'allacciamento a pubblici servizi nonché la partecipazione alle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Nonostante le modifiche l'art. 5 fornisce ai comuni il pretesto per mettere in atto iniziative escludenti, i cui effetti sono a oggi evidenti e rilevanti. Numerose amministrazioni locali avanzano richieste che eccedono quanto previsto nelle indicazioni fornite dal Viminale, pretendendo ad esempio l'autorizzazione scritta del proprietario dell'immobile o l'autorizzazione da parte degli inquilini già presenti, escludendo così non soltanto chi occupa abusivamente ma anche chi è semplicemente privo di un contratto d'affitto. Sommate a quelle prodotte dal Pacchetto sicurezza del 2009 – meno vincolanti sul piano giuridico ma comunque rilevanti sul piano delle pratiche prodotte – le conseguenze del decreto Lupi configurano uno scenario in cui le condizioni igienico-sanitarie e un'ambivalente idea di legalità sono impiegate come giustificazioni politiche e giuridiche per rifiutare di riconoscere a un dato luogo la dignità di ambiente di vita o per negare che una persona vi risieda effettivamente.

Il capitolo di Enrico Gargiulo ricostruisce le trasformazioni della legislazione sulla residenza mettendo in evidenza sia l'origine politica e culturale degli interventi sia il loro impatto sociale. Allo stesso tempo, propone una genealogia del concetto stesso di residenza inquadrandolo in tempi storici e contesti sociali molto diversi tra loro. L'ultima manifestazione della tendenza a ostacolare il conseguimento della residenza risale a qualche anno più tardi: nel 2018 viene emanato il «decreto Salvini»¹², che prova a negare il diritto all'iscrizione anagrafica alle persone richiedenti asilo. Con il pretesto di tutelare la sicurezza della comunità nazionale, la norma istituisce una netta differenza di trattamento tra categorie diverse di «non-cittadini» [Buzzi e Conte 2021; Santoro 2019; Zorzella e Consoli 2019]. Poco dopo, diverse reazioni politiche e giuridiche portano al giudizio di incostituzionalità del decreto Salvini e al suo parziale smantellamento, anche attraverso l'emanazione di un nuovo decreto¹³, firmato dalla successiva titolare del dicastero, Luciana

¹² Il decreto n. 113/2018, poi convertito nella legge n. 132/2018.

¹³ Il decreto n. 130/2020, poi convertito nella legge n. 173/2020.

Lamorgese. Gli interventi correttivi tuttavia presentano diverse criticità, che mostrano in maniera evidente un lato poco visibile ma comunque rilevante dell'anagrafe. La modalità di iscrizione che, a seguito dell'intervento della nuova ministra¹⁴, è prevista obbligatoriamente per alcune categorie di richiedenti asilo – la convivenza anagrafica – introduce un elemento di paternalismo nelle procedure amministrative, riducendo l'autonomia individuale nel rapporto con la pubblica amministrazione [Acocella e Gargiulo 2021]. Al contempo la sentenza della Consulta afferma in maniera esplicita che il diniego dell'iscrizione anagrafica introdotto dal decreto Salvini è «irrazionale» in quanto va a limitare «le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica su una categoria di stranieri», ostacolando così la conoscenza puntuale dei soggetti presenti sul territorio italiano e vanificando gli obiettivi di sicurezza connessi alla residenza. La Consulta, in altre parole, ricorda che l'anagrafe è prima di tutto un dispositivo volto a verificare la presenza territoriale, che risponde tanto a scopi statistici quanto a un vasto insieme di finalità amministrative: socio-economiche, sanitarie – considerate assolutamente rilevanti nell'attuale fase pandemica – e securitarie, ossia legate alla sorveglianza delle persone e dei loro spostamenti. Impedire l'iscrizione significa rendere invisibili agli occhi delle istituzioni parti della popolazione.

Al periodo più recente, legato principalmente alle conseguenze delle iniziative del 2014 e del 2017-'18, sono dedicati due contributi del volume. Quello di Alessia Pontoriero e Pietro Vicari approfondisce la ricaduta dell'art. 5 del decreto del 2014 sugli abitanti di una borgata romana, il Quarticciolo, dove la precarietà abitativa è molto diffusa. Il saggio di Sergio Bontempelli si concentra invece sui problemi e le vertenze scaturite dal mancato accesso all'iscrizione anagrafica nelle città di Firenze e Milano. Il

¹⁴ Il «decreto Lamorgese» reintroduce il percorso accelerato di iscrizione collettiva previsto dal secondo «decreto Minniti-Orlando», il n. 13/2017, poi convertito nella legge n. 46/2017. L'iniziativa dell'allora ministro dell'Interno istituiva una procedura di registrazione semplificata e accelerata che, a differenza del percorso ordinario, non implicava la dichiarazione di residenza e gli accertamenti relativi alla sua veridicità. Si trattava, in altre parole, di una iscrizione d'ufficio, fondata su una semplice comunicazione da parte del responsabile del centro di accoglienza e attuabile prima che fossero trascorsi i tre mesi necessari perché la struttura fosse considerabile quale luogo di dimora abituale.

libro si conclude con un'intervista a un ufficiale anagrafico, ormai in pensione, Romano Minardi, che racconta in prima persona l'attività svolta presso gli enti locali in cui si è occupato proprio degli uffici anagrafici e delle residenze.

3. Prospettive

L'esclusione dalla residenza rischia di assumere in un futuro prossimo connotazioni discriminatorie ancora più subdole e sottili. Le trasformazioni tecnologiche che ormai da diversi anni stanno interessando l'anagrafe [Pelizza 2016] rappresentano, almeno potenzialmente, nuovi filtri all'ingresso: il processo di digitalizzazione, soprattutto a seguito del passaggio ormai compiuto dalle anagrafi comunali a una *Anagrafe nazionale della popolazione residente* (Anpr), si sta traducendo nell'utilizzo di strumenti di identità digitale – Spid, Cie (la carta di identità elettronica) e Cns (Carta nazionale dei servizi) – quali vie d'accesso obbligate alle procedure amministrative. Per entrare in possesso di questi dispositivi, tuttavia, è necessario disporre di un documento di identificazione, il cui rilascio ha quasi sempre come prerequisito l'iscrizione in anagrafe, e di un certo grado di risorse cognitive, informatiche e infrastrutturali. Chi ne è privo, per ragioni di età, condizioni di vita, reddito o altro, rischia di rimanere tagliato fuori dalla possibilità di ottenere la registrazione, con tutte le conseguenze negative.

L'apertura di questo cantiere di ricerca sul tema della residenza intende rappresentare un punto di partenza e un osservatorio per continuare a tenere alta l'attenzione a livello scientifico sulla questione. Sono moltissimi gli spunti ancora da approfondire, che sono stati solo accennati in questo libro.

A livello di studi storici, occorre rilanciare le connessioni di lungo periodo tra residenza, assistenza e politiche sociali, nella prospettiva di ricomporre un quadro ampio capace di mettere in relazione attorno al tema dell'inclusione e dell'esclusione anagrafica tutti quegli attori che interagiscono con i soggetti sociali più fragili, partendo proprio dalle strategie messe in atto da questi ultimi per aggirare e superare i provvedimenti discriminatori. Allo stesso tempo, sarà utile ricostruire in modo più dettagliato di quanto fatto fino a oggi la stretta repressiva attuata negli anni

Trenta e in funzione fino al 1961, analizzando anche le numerose forme di contrasto e opposizione operanti a livello sociale, diventate sempre più rumorose nel corso degli anni Cinquanta. Il periodo successivo al 1961, se si escludono gli ultimi trenta anni, è inoltre ancora ampiamente da approfondire, includendo le modalità con cui la legge del 1961 venne applicata. L'impressione è che siano ancora tutte da indagare le pratiche quotidiane delle amministrazioni in ambito anagrafico, di cui emergono segnali di una discrezionalità selettiva intesa come «normalità procedurale», soprattutto nei periodi e nei contesti in cui a livello pubblico non veniva puntata l'attenzione nei loro confronti.

Le differenze e le analogie nell'accesso alla residenza tra la popolazione di cittadinanza italiana e la popolazione non italiana rappresentano un ulteriore elemento di stimolo a proseguire nelle ricerche, al pari della dimensione di genere e delle tante forme con cui l'esclusione anagrafica si manifesta, in maniera subdola e poco visibile, negli interstizi delle procedure amministrative, come emerge in diversi capitoli del volume.

Da questa prospettiva, le scienze sociali sono chiamate a loro volta a fornire un contributo fondamentale, superando in primo luogo alcune semplificazioni terminologiche e concettuali. Generalmente, infatti, l'esclusione anagrafica ha determinato, tanto a livello scientifico quanto a livello politico e mediatico, la tendenza a considerare «invisibili» i cittadini abitanti ma non residenti. Un'immagine del genere, tuttavia, non fa giustizia di quanto, ieri come oggi, questi cittadini abbiano fatto di tutto per rendersi «visibili». La loro presunta invisibilità, piuttosto, non corrisponde alla loro quotidiana e palpabile presenza sociale, economica, politica e civile. Per comprendere fino in fondo le origini e le conseguenze delle contraddizioni anagrafiche e del tema della residenza è necessario allora riformulare la questione in termini di «invisibilizzazione», enfatizzando cioè il fatto che la condizione di «invisibilità» – salvo rari casi – non è il frutto di scelte individuali ma è l'effetto di azioni istituzionali, più o meno deliberate ed esplicite, che rendono le persone «invisibili» in senso amministrativo. In questo modo è possibile anche superare le forzature e le stigmatizzazioni che l'etichetta di «invisibili» inevitabilmente finisce per produrre, anche al di là delle intenzioni di chi la impiega [Dal Lago 1999].

L'esclusione anagrafica, inoltre, è spesso interpretata come un insieme di pratiche che alterano il normale funzionamento di

uno strumento che altrimenti sarebbe capace, pur con inevitabili limiti tecnici, di «vedere» la popolazione per come è e per come si muove «naturalmente». Eppure, rifacendosi alle categorie proposte dalla sociologia della conoscenza, dagli studi sul rapporto tra scienza e tecnologia, dalle ricerche critiche sulla sicurezza e sui confini e dall'analisi filosofica, sociologica e antropologica del diritto – ma anche recuperando semplicemente gli spunti letterari proposti all'inizio di questa introduzione –, è possibile comprendere come l'anagrafe sia uno strumento intrinsecamente performativo, che dà forma cioè alla realtà sociale anche quando è impiegato in maniera appropriata e conforme alle funzioni per cui è pensato. Ponendosi da una prospettiva del genere, la capacità di comprensione della macchina amministrativa e delle poste in gioco che ruotano attorno alle scelte pubbliche migliorerebbe di molto.

Mettendo a fuoco la residenza, più in generale, è possibile intercettare in maniera molto chiara la profondità e il funzionamento di molteplici pratiche sociali e istituzionali, allargando il campo ben oltre la questione specifica dell'iscrizione anagrafica. Grazie a questa chiave di lettura, gli studi sulle migrazioni e sulle trasformazioni della società contemporanea potrebbero compiere significativi passi in avanti.



copyright © 2022 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

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