

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2019

L'APPARTENENZA NEGATA: LA RESIDENZA E I SUOI SIGNIFICATI, TRA AMBIVALENZE INTERPRETATIVE E CONFLITTI POLITICI

di Enrico Gargiulo

***Abstract:** Il “decreto Salvini” (o “decreto sicurezza”) ha portato in primo piano, nel dibattito politico e nel discorso pubblico, il tema della residenza. Fortemente voluto dall’attuale Ministro dell’interno, il d.l. ha, tra i suoi diversi scopi, quello di impedire l’iscrizione anagrafica alle persone richiedenti protezione internazionale. L’iniziativa governativa, che solleva forti dubbi di illegittimità costituzionale, ha da subito suscitato diverse reazioni, intellettuali e politiche, ed è stato contestato a livello giurisdizionale. Il contributo, partendo dall’attuale dibattito sul diritto alla residenza, intende affrontare argomenti che hanno a che fare con i significati e le funzioni di questo istituto. Muovendo da una prospettiva socio-giuridica e socio-politica, mira a indagare il tema del riconoscimento dell’appartenenza comunale «tra forma e sostanza»: analizzando cioè, da un lato, i contenuti, gli obiettivi e le poste in gioco della registrazione anagrafica e delle posizioni giuridiche che ne costituiscono il presupposto e mettendo in luce, dall’altro, gli ostacoli, legali e amministrativi, che governi centrali e autorità locali pongono al diritto alla residenza.*

***Abstract:** The issuing of the “Salvini decree” (or “Security decree) has made residency a political and public issue. Strongly wanted by the current Ministry of the Interior, the decree among its various purposes, aims to prevent asylum seekers from the enrolment to municipal registry offices. The initiative of the government, which raises huge doubts about its constitutional legitimacy, has immediately caused several intellectual and political reactions, and has been criticised at a jurisdictional level. The article, starting from the current debate on the right to residency, aspires to deal with the meanings and functions of this legal institution. Moving from a socio-legal and socio-political perspective, it aims to investigate the topic of the recognition of municipal membership “between form and substance”, by analysing, on the one hand, the contents, purposes, and stakes of municipal registration and legal positions that are prerequisites for it and bringing to light, on the other hand, the legal and administrative obstacles that central governments and local authorities are putting against the right to residency.*

L'APPARTENENZA NEGATA: LA RESIDENZA E I SUOI SIGNIFICATI, TRA AMBIVALENZE INTERPRETATIVE E CONFLITTI POLITICI

di Enrico Gargiulo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le appartenenze territoriali e le loro funzioni. – 3. Controllare il territorio. – 4. Attori e competenze nella gestione dell'anagrafe. – 5. La forma delle appartenenze locali. – 5.1. Le categorie civilistiche. – 5.2. Gli strumenti e le procedure anagrafiche. – 5.3. Tra definizioni e registrazioni. – 6. La sostanza delle appartenenze territoriali. – 6.1. Volontarietà e materialità. – 6.2. Lo spazio e il tempo. – 6.3. Tradurre amministrativamente le appartenenze. – 6.4. Il nodo dell'abitare. – 7. Strumenti, obiettivi ed effetti dell'esclusione dalla residenza. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione¹

L'emanazione del d.l. n. 113/2018², il cosiddetto “decreto Salvini” (o “decreto sicurezza”), ha portato in primo piano, nel dibattito politico e nel discorso pubblico, il tema della residenza. Il decreto, fortemente voluto dall'attuale Ministro dell'interno, è stato concepito, tra le altre cose, allo scopo di impedire l'iscrizione anagrafica alle persone richiedenti protezione internazionale. In particolare, l'art. 13 del d.l. ha introdotto il comma 1-*bis* all'art. 4 d.lgs. 142/2015, stabilendo che «il permesso di soggiorno di cui al comma 1 [per richiesta asilo] non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Il decreto Salvini ha sollevato da subito forti dubbi di illegittimità costituzionale: escludendo dal diritto alla registrazione una specifica categoria di persone, istituisce un'ingiustificata differenza di trattamento, violando quindi l'art. 3 della Costituzione. Tra le intenzioni politiche e la realizzazione tecnico-giuridica della previsione normativa, tuttavia, è presente una netta discrasia, invisibile a chi non è esperto della questione ma lucidamente percepita da giuriste/i e studiose/i che si occupano del tema, le/i quali, presto,

* Ricercatore a tempo determinato (tipo B) in Sociologia generale presso l'Università degli studi Ca' Foscari di Venezia.

1. Desidero ringraziare i revisori anonimi per gli utili commenti e la Dott.ssa Valeria Capezio (Asgi e Naga) per aver letto, revisionato e commentato il testo, fornendo preziosi suggerimenti.

2. Entrato in vigore il 5.10.2018 e convertito con modificazioni nella l. n. 132/2018 il 3 dicembre dello stesso anno.

hanno messo in luce i limiti del dispositivo³. Al di là della volontà «del legislatore “storico”», infatti, la norma «non pone alcun esplicito divieto, ma si limita ad escludere che la particolare tipologia di permesso di soggiorno motivata dalla richiesta asilo possa essere documento utile per formalizzare la domanda di residenza, con ciò modificando il previgente sistema»⁴. Di conseguenza, secondo questa interpretazione – la cui sostenibilità, tuttavia, è ancora da verificare completamente – il diritto all’iscrizione anagrafica delle e dei richiedenti protezione internazionale non sarebbe stato sostanzialmente intaccato dall’azione del legislatore: la regolarità della presenza in Italia continuerebbe a essere condizione necessaria e sufficiente per ottenere il riconoscimento della residenza, pur non potendo essere dimostrata tramite l’esibizione del titolo di soggiorno. Sarebbero dunque pensabili e praticabili altre vie: «per i richiedenti la protezione internazionale la regolarità del soggiorno, più che dal permesso di soggiorno che teoricamente potrebbero anche non ritirare o ottenere in ritardo come spesso accade, è comprovata dall’avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione e quindi (tralasciando in questo contesto la semplice dichiarazione di volontà) dalla compilazione del cd. “modello C3”, e/o dalla identificazione effettuata dalla questura nell’occasione. L’uno o entrambi i documenti certificano la regolarità del soggiorno in Italia, assolvendo perfettamente alle condizioni previste dalla legge per l’iscrizione anagrafica»⁵.

Questa lettura è stata fatta propria da diverse organizzazioni⁶, da alcuni sindaci⁷ e dai giudici dei Tribunali di Firenze⁸ e Bologna⁹. Il magistrato fiorentino – senza sollevare la

3. Si vedano in particolare D. Consoli e N. Zorzella, *L’iscrizione anagrafica e l’accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in *Questione giustizia*, 8 gennaio 2019, http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php, P. Morozzo della Rocca, *Vecchi e nuovi problemi riguardanti la residenza anagrafica nel diritto dell’immigrazione e dell’asilo*, in *Questione giustizia*, 16 gennaio 2019, http://questionegiustizia.it/articolo/vecchi-e-nuovi-problemi-riguardanti-la-residenza-anagrafica-nel-diritto-dell-immigrazione-e-dell-asilo_16-01-2019.php, E. Santoro, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*, in *L’altro diritto*, gennaio 2019, <http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/parere-decreto-salvini.htm> e G. Serra *L’iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, marzo 2019, http://www.questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-i-richiedenti-asilo-dopo-il-dl-1132018_25-03-2019.php#_ftnref9.

4. D. Consoli e N. Zorzella, *op. cit.*

5. *Ibidem.*

6. Nello specifico, si vedano i documenti prodotti da ASGI – <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo/> –, LasciateCIEntrare – <https://www.lasciatecientrare.it/iscrizione-anagrafica-dei-richiedenti-asilo-dopo-l-entrata-in-vigore-del-decreto-salvini/> – e Naga – <https://naga.it/2019/04/06/iscrizione-anagrafica-per-tutti/?fbclid=IwAR0v7576KKFOfh-z2ho9ed935WakyYlZCPhPhg-U7quNjFjpKTo4dPSrPS>.

7. In particolare, la sindaca di Crema, la quale ha emanato una circolare – disponibile al seguente indirizzo: <https://www.asgi.it/discriminazioni/iscrizione-anagrafica-richiedenti-asilo-crema/> – che, riprendendo gli argomenti richiamati nella nota 3, riconosce il diritto all’iscrizione anagrafica alle persone richiedenti asilo.

8. Con l’ordinanza n. 361/2019.

questione dell'illegittimità costituzionale – ha accolto il ricorso di un richiedente asilo con cittadinanza somala a cui il Comune di Scandicci aveva negato la residenza, offrendo un'interpretazione costituzionalmente orientata del dispositivo normativo in parola¹⁰. Nella sentenza si ribadisce la necessità di prescindere dalle intenzioni del legislatore “storico”, nonché dalle successive interpretazioni adottate mediante mere circolari amministrative¹¹, affermando che «in relazione all'incerto ed ambiguo contenuto dell'art. 4, comma 1-*bis* d.lgs. 142/2015 debba essere adottata la soluzione esegetica sopra prospettata, volta ad escludere che tale norma abbia previsto un divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti la protezione internazionale, e ciò in quanto la stessa, oltre a presentarsi adeguata rispetto ai criteri ermeneutici letterale e sistematico, è idonea a rendere la disposizione *de qua* conforme alla Costituzione [...]». In sostanza, il giudice del Tribunale di Firenze ribadisce un principio ben noto: «ciò che deve guidare (anche i funzionari pubblici, per evitare inutili ricorsi e processi sulle loro decisioni) nella lettura dei testi normativi è in primo luogo il contesto costituzionale e il sistema di tutela multilivello dei diritti e poi il quadro sistematico rappresentato dall'ordinamento giuridico. Le interpretazioni fornite dalle circolari ministeriali sono rilevanti solo quando sono compatibili con questo quadro»¹². La giudice di Bologna, successivamente, ha insistito sugli stessi punti del collega fiorentino, confermandone le conclusioni.

Le reazioni – intellettuali, politiche e giurisdizionali – al decreto Salvini riaffermano, in sintesi, come all'iscrizione anagrafica corrisponda un diritto soggettivo perfetto, certamente non intaccato dall'iniziativa dell'attuale Ministro dell'interno. In questo modo, sottolineano un aspetto centrale della “questione residenza”, in un quadro storico e giuridico che, negli ultimi anni, si è mostrato non proprio favorevole al riconoscimento dello *status* di residente.

L'articolo non intende entrare nel merito del tema del diritto all'iscrizione anagrafica per le persone che hanno fatto domanda di protezione internazionale, già abbondantemente e chiaramente sviscerato, del resto, dai testi a cui si è fin qui fatto riferimento. Obiettivo delle prossime pagine, piuttosto, è partire dall'attuale dibattito sul diritto alla residenza per affrontare argomenti che hanno a che fare con i significati e le funzioni di questo

9. Con l'ordinanza n. 5022/2019.

10. Il testo della sentenza è disponibile al seguente indirizzo: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/03/2019_tribunale_FI_residenza_Asil.pdf.

11. La circolare n. 15/2018, nella parte in cui si afferma che «dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del citato d.lgs. n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica», e la circolare n. 83744/2018, con riferimento al seguente passaggio «ai richiedenti asilo – che peraltro non saranno più iscritti nell'anagrafe dei residenti (art. 13) – vengono dedicate le strutture di prima accoglienza (CARA E CAS)».

12. E. Santoro, *op. cit.*

istituto. Nello specifico, il contributo, muovendo da una prospettiva socio-giuridica e socio-politica, mira a indagare il tema del riconoscimento dell'*appartenenza comunale* “tra forma e sostanza”, analizzando cioè i contenuti, gli obiettivi e le poste in gioco politiche e sociali della registrazione anagrafica e delle posizioni giuridiche che ne costituiscono il presupposto.

A questo proposito, dapprima verrà introdotto il concetto di “appartenenza territoriale”, spiegandone il significato e illustrandone le funzioni. Successivamente, verranno descritti e analizzati i dispositivi di controllo del territorio, soffermandosi in particolare sull’anagrafe, con un’attenzione specifica per gli attori responsabili della sua gestione e per le regole che ne sono alla base. Sarà così possibile focalizzarsi sull’istituto della residenza quale modalità di appartenenza territoriale di livello locale. Di questo istituto verranno evidenziati i tratti formali e i contenuti sostanziali, mettendo in luce le contraddizioni che lo caratterizzano e le tensioni che lo attraversano, dovute soprattutto ai cambiamenti normativi degli ultimi anni. Cambiamenti che hanno fatto da sfondo e da presupposto per gli interventi limitativi dell’iscrizione anagrafica portati avanti da numerose amministrazioni locali, oggetto di discussione nell’ultimo paragrafo.

2. Le appartenenze territoriali e le loro funzioni

Le *appartenenze territoriali* sono relazioni giuridiche che si stabiliscono tra una persona e un ente territoriale nel momento in cui la prima entra a far parte della comunità rappresentata dal secondo¹³. Gli enti territoriali sono «esponenziali di collettività stanziate su un certo territorio»¹⁴, il quale costituisce dunque il criterio di *coesione*, anche quando l’ingresso formale nella comunità prescinde da una relazione effettiva con l’ambito spaziale in cui questa è collocata.

Nel quadro del sistema-mondo moderno, ossia di uno spazio occupato da Stati che, almeno sulle parti terrestri del globo, sono sovrani in maniera mutualmente esclusiva, l’appartenenza territoriale per eccellenza è la cittadinanza nazionale. Esistono poi altre modalità di *membership*, che interessano non soltanto contesti spaziali perimetrati dai confini statali, ma anche ambiti più ampi o, viceversa, più ristretti. La cittadinanza europea lega i membri di diversi Stati a un ente territoriale la cui estensione è sovrastatale, coincidendo con quella dell’intero spazio dell’Unione. Residenza, domicilio e presenza temporanea, per contro, istituiscono un nesso formale di livello substatale, mettendo in relazione gli individui e i comuni.

13. F. Dinelli, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, Jovene, 2011.

14. *Ibidem*.

Le appartenenze territoriali manifestano la *giurisdizione* che un'autorità esercita su coloro che vivono all'interno di uno spazio o che, comunque, vi sono in qualche modo legati. Rispetto a un potere di questo tipo, le forme di *membership* qui analizzate svolgono sostanzialmente due funzioni: *conoscere* e *riconoscere* le persone che hanno una relazione con un territorio. La funzione conoscitiva implica quella riconoscitiva: raccogliere informazioni sugli individui che si rapportano con uno spazio comporta il tenere in considerazione le loro diverse *membership*, sovrastatali, statali e locali. Le appartenenze territoriali, inoltre, hanno lo scopo di regolare la *mobilità* di persone e gruppi.

A queste forme di *membership*, non a caso, sono legati documenti che, con gradazioni differenziate, garantiscono e sanciscono la libertà di movimento. Il documento più importante è il passaporto, riservato ai cittadini degli Stati ma attribuito anche, in determinati casi e con la diversa forma del titolo di viaggio, ai titolari di protezione internazionale e agli apolidi. Seguono poi, in ordine di importanza, i documenti di identificazione, il più conosciuto dei quali è la carta di identità, conferibile a tutte le persone residenti – di solito, ma non necessariamente, in maniera «legale»¹⁵ – nel territorio statale.

Se le appartenenze statali si focalizzano esplicitamente sulla dimensione del riconoscimento e del controllo della mobilità, le appartenenze *locali* hanno una funzione prevalentemente conoscitiva: attribuire uno *status* di *membership* comunale non significa conferire a un individuo la qualità di membro in senso pieno di una comunità, ma equivale piuttosto a rilevarne la posizione spaziale. La collocazione di una persona sul territorio di un Comune, tendenzialmente, è provvisoria e mutevole. Questa provvisorietà e questa mutevolezza sono connaturate all'idea di appartenenza locale: si è membri in senso formale di un'amministrazione comunale fino a quando si dimora all'interno dei suoi confini; qualora ci si sposti, cambia anche la *membership*.

In questo senso, le forme di riconoscimento locale sono meno politiche di quelle statali: a legare i singoli al territorio non è un vincolo fondato su una qualche idea di comunanza, sociale o culturale, ma la semplice presenza nell'ambito di un dato spazio. La logica delle appartenenze locali, quindi, è strettamente *amministrativa* e *territoriale*. Queste appartenenze esistono in quanto servono a *monitorare* il territorio e chi lo occupa.

15. In alcuni Paesi, documenti di identificazione sono rilasciati dalle autorità municipali anche a persone “illegalmente” presenti sul territorio statale. Su questo punto, si rimanda, per il contesto statunitense, a E. De Graauw, *Municipal Id Cards for undocumented immigrants: local bureaucratic membership in a federal system*, in *Politics and Society*, n. 3 2014, pp. 309-330 e M.W. Varsanyi (a cura di), *Taking Local Control: Immigration and Policy Activism in U.S. Cities and States*, Stanford, Stanford University Press, 2010, e, per quello spagnolo, a F. Scuto, *L'assistenza sanitaria agli stranieri irregolari in Italia, in Spagna e in altri Stati europei*, in N. Pasini (a cura di), *Confini irregolari. Cittadinanza sanitaria in prospettiva comparata e multilivello*, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 145-146.

Registrando la presenza di tutte e tutti coloro che vivono abitualmente all'interno del perimetro di un Comune, è possibile ottenere una “fotografia” della sua popolazione, che da statica si fa dinamica nel momento in cui i trasferimenti delle singole persone sono “tracciabili” mediante il sistema delle *membership*. Lo *status* di membro in senso formale di una amministrazione locale, infatti, si perde e si acquista in maniera elastica ogni volta che si abbandona un territorio municipale e ci si stabilisce in un nuovo Comune.

Le appartenenze locali, dunque, oltre ad avere un contenuto meno politico sono più flessibili di quelle statali: non implicando una condivisione dei tratti e dei caratteri che – si presume – connotano una data comunità statale, possono essere attribuite e revocate più facilmente. Tanto che tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia hanno diritto alla residenza per il solo fatto di soggiornare in un determinato Comune, mentre il diritto ad ottenere la cittadinanza richiede requisiti, tempistiche e modalità molto più lunghe e complesse.

Ciò non toglie che, a determinate condizioni, le forme di *membership* municipale possano servire anche a *vincolare* la capacità di movimento individuale. La possibilità di ottenere la registrazione presso un Comune può essere – ed è stata storicamente – subordinata a determinati requisiti, più o meno stringenti, agendo così come uno strumento che va a limitare la mobilità interna, condizionando i processi migratori intra-statali¹⁶. Sistemi di passaporti interni sono ben noti nella storia dei dispositivi di identificazione e autorizzazione al movimento, caratterizzando contesti normalmente considerati “non democratici”¹⁷. Non diversamente, l'introduzione di restrizioni anagrafiche è utile a impedire a categorie di persone “non gradite” di trasferirsi in determinate aree dello Stato, spesso nei centri urbani.

3. Controllare il territorio

Allo scopo di monitorare il territorio e gli individui che lo abitano, sono stati predisposti, nel corso del tempo, diversi strumenti¹⁸. In Italia, così come in altri Paesi, i dispositivi principali di osservazione e analisi dei movimenti demografici e delle caratteristiche delle persone localizzate negli spazi dei singoli Comuni sono tre: il

16. Rispetto al contesto italiano, e in particolare al periodo in cui erano in vigore le leggi contro l'urbanesimo (1939-1961), si rimanda a S. Gallo, *Senza attraversare le frontiere. Le migrazioni interne dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2011 e A. Treves, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista. Politica e realtà demografica*, Torino, Einaudi, 1976.

17. Su questo punto, si veda in particolare J. Torpey, *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

18. E. Gargiulo, *Riconoscere o «schedare»? L'identificazione delle persone tra esigenze amministrative, iniziative securitarie e pulsioni razziste*, in *Ragion pratica*, 2018.

censimento della popolazione, il *registro anagrafico* e il *registro dello stato civile*. Il primo ha una cadenza prestabilita, entra in funzione a intervalli regolari, interessa l'intero territorio e ha come oggetto le persone – residenti in maniera stabile o presenti in modo temporaneo – e i luoghi in cui queste vivono e lavorano – le abitazioni, gli altri tipi di alloggio e gli edifici¹⁹. Gli altri due sono attivi in maniera continua, sono articolati a livello municipale pur essendo disciplinati da norme comuni a livello nazionale, e si concretizzano nella registrazione degli individui dimoranti abitualmente nei singoli territori comunali e di quelli che vi hanno fissato il proprio domicilio, rilevandone diverse caratteristiche e riportando eventi significativi a livello amministrativo (luogo di residenza, matrimoni, nascite, morti).

Riprendendo le parole dell'Istituto centrale di statistica (Istat), il censimento «coglie gli elementi demografici nella loro attualità», mentre l'anagrafe e lo stato civile li catturano «nella loro continuità»²⁰. Più in dettaglio, «se i censimenti sogliono essere paragonati a vere e proprie fotografie di un determinato istante, le anagrafi [*e lo stato civile*, n.d.a.] possono essere paragonate ad una serie di fotografie di vari istanti, le quali ci consentono di conoscere gli elementi demografici nella loro continuità, cioè di osservare il fatto demografico nella sua cinematica»²¹. In termini tecnici possiamo dire che i censimenti della popolazione sono una misura dello *stock* della popolazione, mentre le anagrafi e lo stato civile lo sono dei *flussi*. I vari dispositivi dialogano tra loro in un sistema integrato: attraverso le rilevazioni censitarie, che forniscono informazioni più precise, i registri anagrafici e dello stato civile sono periodicamente aggiornati²².

Considerata la rilevanza strategica degli strumenti demografici, appare chiaro perché l'iscrizione anagrafica non configuri soltanto un diritto, ma anche un dovere: tutte e tutti coloro che vivono in maniera stabile in un dato territorio comunale sono tenute/i a dichiararsi agli uffici anagrafici. L'art. 2 della legge n. 1228 del 1954 prescrive che «è fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazioni di posizioni anagrafiche». Questa legge stabilisce

19. Nell'Ottobre del 2018, l'Istat ha avviato un nuovo tipo di «rilevazione censuaria con cadenza annuale e non più decennale, che consente un rilascio di informazioni continue e tempestive». A differenza del passato, «il Censimento permanente non coinvolge più tutte le famiglie nello stesso momento, ma solo un campione di esse. Ogni anno le famiglie chiamate a partecipare sono circa 1 milione 400 mila, in oltre 2.800 Comuni». Al riguardo, si veda <https://www.istat.it/it/censimenti-permanenti/popolazione-e-abitazioni>.

20. Istat, *Anagrafe della popolazione. Legge e regolamento anagrafico*, serie B, n. 29, supplemento all'*Annuario statistico italiano*, 1992, p. 7.

21. *Ibidem*.

22. Per approfondimenti su questo punto, si rimanda a S. Gallo, *Il domicilio di soccorso e altre questioni: spunti per uno studio sulle anagrafi e la mobilità territoriale interna in Italia tra fine Ottocento e fascismo*, in *L'Italia in movimento: due secoli di migrazioni (XIX-XX)*, a cura di E. Sori e A. Treves, Udine, Forum, 2008, pp. 123-141.

poi che è compito dell'ufficiale d'anagrafe invitare «le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie ed i chiarimenti necessari alla regolare tenuta dell'anagrafe».

Il dovere di dichiarare la propria presenza riguarda i cittadini italiani, gli stranieri regolarmente soggiornanti e i cittadini europei. Questi ultimi, nello specifico, a partire dal 2007 non sono obbligati a disporre del permesso di soggiorno ma sono tenuti, se intenzionati a soggiornare sul territorio italiano per più di tre mesi, a iscriversi all'anagrafe secondo un regime differenziato: ossia, dimostrando di soddisfare alcuni requisiti di carattere economico-lavorativo, diversificati sulla base delle ragioni del soggiorno in Italia, stabiliti dal d.lgs. 30/2007 – che va ad attuare la Direttiva 2004/38/CE – e dai decreti e dalle circolari che lo hanno successivamente integrato e modificato. Con riferimento ai cittadini europei, dunque, la residenza ha sostituito di fatto il permesso di soggiorno quale strumento di controllo della regolarità della presenza nel territorio italiano.

L'anagrafe è un dispositivo strategico per l'identificazione delle persone che soggiornano nel territorio. Identificare significa qui far corrispondere a ogni presenza, *fisica o virtuale*, uno specifico *dato amministrativo*. In assenza di iscrizione, gli individui presenti sul territorio sono “fantasmi” per l'amministrazione. Non è un caso, perciò, che il Regolamento anagrafico (d.p.r. 223/1989) preveda, oltre alla registrazione dei residenti effettivi – che siano “dimoranti in modo abituale” o semplicemente “domiciliati”, in quanto senza tetto o senza fissa dimora – quella delle persone “temporaneamente presenti”, per le quali è previsto un apposito schedario.

La conoscenza della popolazione residente, delle sue caratteristiche e delle sue dinamiche è un'attività di competenza statale, affidata però, concretamente, alle amministrazioni comunali, le quali sono incaricate di tenere i registri anagrafici. Le autorità centrali, dato l'interesse strategico che l'iscrizione riveste, tendono ad accentrarne sempre più le procedure. Tanto che, nel 2012, è stata istituita l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)²³, una base dati di livello nazionale che sta subentrando all'Indice nazionale delle anagrafi (INA) e all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), nonché, gradualmente, alle singole anagrafi tenute dalle amministrazioni locali. Un registro statale, dunque, va a sostituire i registri comunali, anche con riferimento a quella parte di popolazione che vive fuori dai confini italiani.

23. Come previsto dall'articolo 2 del d.l. n. 179 del 18.10.2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 221 del 17.12.2012. In seguito all'introduzione della ANPR, gli adempimenti tra uffici anagrafici comunali sono regolati dal d.p.r. n. 126 del 17.7.2015, che va ad adeguare il d.p.r. n. 223/1989 alla disciplina istitutiva del nuovo registro nazionale.

Il controllo consentito dall'anagrafe non ha come oggetto soltanto le persone, ma si estende allo spazio in cui queste vivono. Il capitolo VII del Regolamento anagrafico²⁴, al riguardo, contiene un insieme piuttosto articolato di istruzioni indirizzate agli uffici anagrafici, che prescrivono di ripartire il territorio comunale in sezioni di censo, di aggiornarne e conservarne le mappe, di sviluppare un piano topografico, di attribuire un nome, in maniera chiara e visibile, a ogni spazio di circolazione (vie, strade, piazze, ecc.), di numerare ogni porta, cancello o via d'accesso a uno spazio di circolazione, ecc.

Le istruzioni impartite ai singoli Comuni sono l'espressione di un bisogno di conoscenza e controllo più ampio, che caratterizza gli Stati e i loro apparati di sicurezza sin dall'età moderna, e sono quindi riconducibili a un *sapere* fortemente incentrato sull'identificazione e sulla classificazione degli spazi così come degli individui e dei gruppi²⁵. Un sapere che affonda le sue radici nel percorso storico che ha dato origine alle polizie moderne e ne ha stabilito le specifiche funzioni²⁶.

Esempio emblematico di visioni e idee orientate al controllo capillare e totale è fornito dai lavori di Guillaudé, un ingegnere militare che, nel 1749, suggerì alle forze di polizia di raccogliere dati e informazioni sulle persone e sui centri urbani, dividendo la città in segmenti contenenti un ridotto numero di case, ognuno dei quali doveva essere sorvegliato da un singolo poliziotto, incaricato di conoscere ogni individuo che vivesse al suo interno²⁷.

Il bisogno di conoscenza manifestato dagli Stati attraverso l'istituzione delle anagrafi non rimanda soltanto a un desiderio di controllo di carattere poliziesco e securitario, ma anche – e per certi versi soprattutto – ad altre necessità di tipo amministrativo, legate in particolare all'organizzazione dei servizi municipali. Attualmente, ad esempio, al conteggio dei residenti nel territorio comunale è legata l'allocazione delle risorse economiche e sociali, così come la distribuzione di molti tributi: tra questi, la tassa sui rifiuti. Dal numero di persone registrate in anagrafe, inoltre, può dipendere la sopravvivenza di un Comune: a partire dall'inizio del 2015, gli enti con meno di 5.000 abitanti (3.000 se collocati in aree montane) sono obbligati a esercitare in forma associata le proprie funzioni fondamentali; parallelamente, proposte di rendere obbligatorio l'accorpamento di enti comunali la cui popolazione è inferiore a una certa soglia sono state parte dell'agenda di numerose forze politiche, negli ultimi anni.

24. Su questi aspetti cfr. anche Istat, *op. cit.* e Id., *Guida alla vigilanza anagrafica*, Roma, Istituto nazionale di statistica, 2010.

25. M. Foucault, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, Feltrinelli.

26. G. Campesi, *Genealogia della pubblica sicurezza. Teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco*, Verona, Ombre Corte, 2009; S. Palidda, *Polizia postmoderna: etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli, 2000.

27. E. Heilmann, *Comment surveiller la population à distance? La machine de Guillaudé et la naissance de la police moderne*, «Archive Ouverte en Sciences de l'Information et de la Communication» (http://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00125574), 2007.

La mancata registrazione, quindi, produce diverse conseguenze. La programmazione relativa alla distribuzione di benefici e servizi è ostacolata e distorta. Le persone di fatto presenti sul territorio ma non iscritte nei registri della popolazione non pagano le imposte che, secondo le leggi italiane, sarebbero tenute a versare alle amministrazioni locali. Al contempo, la scarsa numerosità degli abitanti di un Comune – artificialmente dovuta alla “assenza amministrativa” di individui materialmente localizzati al suo interno – ne mette a rischio l’autonomia, se non addirittura l’esistenza.

4. Attori e competenze nella gestione dell’anagrafe

L’anagrafe rientra nel più ampio settore dei Servizi demografici, rispetto al quale il Ministero dell’interno svolge una funzione di indirizzo e coordinamento, supportando le prefetture e i Comuni. Nella gestione dei registri della popolazione, i secondi sono subordinati alle prime. In materia di anagrafe, infatti, il sindaco agisce in qualità di ufficiale di governo e non come capo dell’amministrazione. Di conseguenza, è chiamato ad applicare fedelmente la normativa statale e a eseguire compiti e direttive provenienti dal Ministero e dalle sue articolazioni territoriali. In quanto emanazione del Viminale, il primo cittadino può delegare, in tutto o in parte, le sue funzioni al personale del Comune, mantenendo comunque la titolarità delle stesse.

Il primo cittadino o i membri comunali delegati, nella veste di ufficiali anagrafici, dovrebbero verificare esclusivamente:

- la regolarità del soggiorno degli stranieri²⁸;
- la sussistenza dei requisiti specifici previsti per i cittadini europei (indicati nel già citato d.lgs. 30/2007);
- l’abitudine della dimora o l’effettività del domicilio (con riferimento sia ai cittadini sia ai non cittadini).

Le amministrazioni comunali, invece, non possono subordinare l’iscrizione anagrafica alla sussistenza di altri requisiti, quali ad esempio:

- l’assenza di precedenti penali;
- il non essere giuridicamente etichettati come persone “socialmente pericolose”;
- il fatto di vivere in un “immobile”: la residenza, come chiarisce una circolare ministeriale del 1995²⁹, deve essere riconosciuta anche a chi abita in alloggi di fortuna, come baracche, grotte, *roulotte*, ecc.;

28. Verifica che – come anticipato in precedenza – non coincide necessariamente con la richiesta di esibire un permesso di soggiorno, dato che tale documento non è l’unico elemento probante la sussistenza del requisito sostanziale della regolarità del soggiorno (P. Morozzo della Rocca, *I diritti anagrafici degli stranieri*, in questa *Rivista*, n. 1.2006, p. 56).

- le condizioni dell'immobile: abitabilità, condizioni igienico-sanitarie, ecc.;
- l'uso residenziale e non commerciale dell'immobile;
- la disponibilità di un permesso di soggiorno di lungo periodo.

Più in dettaglio, le amministrazioni comunali non possono subordinare il riconoscimento della residenza alle condizioni materiali del luogo di dimora, neanche dopo l'emanazione della l. 94 del 2009, seconda parte del Pacchetto sicurezza, che ha modificato la normativa statale in materia anagrafica attribuendo ai Comuni la possibilità di controllarne lo stato. Nello specifico, la norma ha modificato l'art. 1 della l. 1228/9154, inserendo, dopo il primo comma, il seguente: «l'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie».

La modifica introdotta dal Pacchetto sicurezza non prevede che la verifica sia obbligatoria né, meno che mai, subordina la procedura di iscrizione a un suo esito positivo. Come chiarito anche da una nuova circolare del Ministero dell'interno³⁰, la quale stabilisce che il controllo sui requisiti igienico-sanitari dell'abitazione è una facoltà e non un obbligo per gli uffici comunali e che la mancanza degli stessi «non preclude, in linea di principio, la fissazione della residenza anagrafica nel luogo inidoneo». Questa circolare, nello specifico, richiamando un parere del Consiglio di Stato, rettifica una precedente circolare³¹, la quale sembrava confermare gli accresciuti poteri sindacali in materia di residenza in conseguenza dell'entrata in vigore della l. 94/2009.

Il tentativo di subordinare l'iscrizione anagrafica alle condizioni dell'alloggio portato avanti con il Pacchetto sicurezza – il cui disegno di legge, reso poi meno restrittivo nel corso dell'*iter* parlamentare, imponeva peraltro i controlli igienico-sanitari³² – costituisce l'ultimo di una lunga serie di tentativi di istituire un nesso esplicito tra lo stato dell'abitazione e il diritto alla residenza³³. Alla base di alcuni di questi tentativi vi era l'idea secondo cui la residenza definita dal codice civile dovrebbe essere diversificata dalla residenza meramente “anagrafica”: quest'ultima, a differenza della prima, non sarebbe

29. Si tratta della circolare del Ministero dell'interno n. 8/1995, uno degli interventi più importanti da parte di questo Dicastero sul diritto alla residenza.

30. La circolare n. 1/2013.

31. La circolare n. 19/2009.

32. P. Morozzo della Rocca, *I luoghi della persona e le persone senza luogo (itinerari di diritto civile ed anagrafico)*, Rimini, Maggioli, 2017.

33. F. Mariani, *Iscrizione anagrafica e domiciliation: un breve confronto tra le istanze di sicurezza italiane e le esigenze di coesione sociale francesi*, in questa *Rivista*, n. 1.2010, p. 92.

subordinata alla sola dimora abituale, ma anche ad altri elementi, come le condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio³⁴.

Una simile idea, se tradotta in pratica, implicherebbe una trasformazione radicale della logica anagrafica. Trasformazione che però non si è avuta, almeno per ora, dato che la legge effettivamente approvata non impone alcun controllo e, soprattutto, non subordina l'iscrizione all'esito di eventuali verifiche. Altre iniziative normative, tuttavia, hanno prodotto poco dopo, sulla base di altri elementi, un importante cambiamento del sistema di registrazione e del diritto alla residenza.

In seguito all'emanazione del d.l. n. 47/2014³⁵ (il cosiddetto “decreto Lupi” o Piano casa), il cui art. 5 stabilisce che chi occupa abusivamente un immobile non può fissarvi la residenza né può chiedere l'allacciamento ai pubblici servizi, i Comuni sembrano essere legittimati a richiedere requisiti aggiuntivi rispetto a quelli indicati in precedenza, imponendo a chi si dichiara residente in un dato immobile di specificare il titolo di occupazione dello stesso.

Le innovazioni introdotte dal Piano casa, pur essendo a rischio di legittimità e ancora tutte da valutare sul piano strettamente giuridico, rappresentano una sorta di “rivoluzione copernicana” nella *politica della residenza*. Il decreto Lupi, infatti, stravolge la funzione pubblica fino ad allora affidata all'anagrafe, ossia quella di “di rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale”³⁶, subordinandola alla tutela di altri interessi: vale a dire, la proprietà immobiliare³⁷, soprattutto se di attori privati – spesso aziende e società che si sentono “minacciate” da chi occupa –, e l'ordine pubblico.

Per il momento, il Ministero dell'interno è intervenuto con due circolari per chiarire alcuni aspetti critici del provvedimento. La prima³⁸ ha specificato che l'obiettivo del legislatore era quello di consentire «il ripristino delle situazioni di legalità compromesse dalla sussistenza di fatti penalmente rilevanti». In quest'ottica, il provvedimento mirerebbe a colpire soltanto le occupazioni abusive, vale a dire che avvengono contro la volontà del proprietario: dal punto di vista strettamente giuridico, infatti, un'occupazione non può essere considerata abusiva fino a che il proprietario dell'immobile – sia esso un soggetto pubblico o un attore privato – non decide di esercitare pienamente ed esplicitamente il suo diritto a rivendicare la disponibilità dello stesso, vale a dire prendendo provvedimenti

34. *Ivi*, pp. 93-94.

35. Emanato e poi convertito in legge tra la primavera e l'estate del 2014, con l. n. 80/2014.

36. Si tratta della già citata circolare n. 8/1995.

37. Come chiarito esplicitamente, peraltro, da una circolare successiva, la n. 11001/2018, firmata dal capo di gabinetto del ministro dell'interno, Matteo Piantedosi.

38. La circolare n. 14/2014.

esecutivi o avviando un *iter* giudiziario. La seconda³⁹ ha chiarito che chi dimora in un immobile occupato abusivamente ha comunque diritto a essere iscritto nell'anagrafe comunale e che «poiché il criterio generale e prevalente del “luogo di dimora abituale” non può essere applicato a coloro che abitino in un immobile occupato abusivamente, non è possibile individuare altra soluzione se non l'iscrizione “per domicilio”, in analogia con le persone senza fissa dimora». Inoltre, il decreto Minniti-Orlando n. 14 del 2017, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*⁴⁰, ha stabilito che, in presenza di minorenni o individui bisognosi di aiuto, a tutela delle condizioni igienico-sanitarie, il 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 pubblica⁴¹.

5. La forma delle appartenenze locali

Data la rilevanza strategica assunta dalle appartenenze locali nel controllo del territorio, è opportuno chiedersi come queste forme di *membership* siano definite a livello giuridico e producano conseguenze amministrative. È necessario, inoltre, analizzare i fondamenti politici e sociali che danno sostanza agli istituti giuridici e ai percorsi amministrativi di cui l'ambito dell'iscrizione anagrafica si compone.

5.1. Le categorie civilistiche

La nozione di residenza è definita dall'articolo 43 del codice civile, che la fa coincidere con il «luogo in cui la persona ha la dimora abituale». Lo stesso articolo definisce anche il *domicilio*, che corrisponde alla porzione dello spazio in cui un individuo «ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi». Non esiste invece, all'interno del codice, una definizione del concetto di *presenza temporanea*.

Nel linguaggio comune, domicilio e residenza sono termini usati spesso in maniera interscambiabile. Eppure, a livello giuridico hanno un significato molto diverso l'uno dall'altro. La tendenza a considerarli equivalenti, anche nel campo del diritto, deriva dalla traiettoria storica compiuta dalle norme in materia. Il *Code Napoleon* del 1804, modello ispiratore di molte esperienze successive di codificazione civile negli Stati europei e in quelli latinoamericani, ha identificato il domicilio quale unico luogo di relazione tra

39. La circolare n. 633/2015.

40. Poi convertito nella l. n. 48/2017.

41. Per approfondimenti su questa norma cfr. E. Gargiulo, *Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti*, in *Meridiana*, n. 91.2018, pp. 151-173.

l'individuo e lo spazio, assorbendo al suo interno la nozione di residenza⁴². Più in dettaglio, il codice francese ha recepito la tradizione romanistica centrata sul *domicilium*, la cui etimologia rimanda alla nozione di *domus*, ossia alla casa familiare come ambiente di vita del soggetto: il *domicile*, di conseguenza, è inteso come *établissement* principale delle persone, e dunque come luogo, al contempo, della loro vita e dei loro interessi⁴³.

A differenza di quanto accaduto in Francia, nel contesto italiano le esigenze di mobilità individuale sono state colte meglio, sancendo formalmente la distinzione tra sedi deputate all'espletamento di funzioni differenti⁴⁴. Il primo codice civile del Regno, emanato nel 1865, separa la residenza dal domicilio: «la persona, talvolta, ha la sede dei suoi affari in un luogo diverso dalla sede dei suoi affetti». Questa distinzione è stata poi ripresa dal codice attualmente vigente, ed è tuttora alla base della logica che, in Italia, governa le appartenenze locali.

La nozione giuridica di residenza è nata dunque per effetto di un processo di gemmazione, che ha coinvolto la categoria di domicilio. In origine unitaria, composta dall'elemento materiale del dimorare e dall'elemento "spirituale" dell'aver stabilito in un dato luogo la sede dei propri affari e interessi, questa categoria si è successivamente articolata in due concetti differenti: il primo ha conservato il nome iniziale mentre il secondo ne ha acquistato uno nuovo⁴⁵.

L'ordinamento italiano prevede una sola residenza. A un primo sguardo, di conseguenza, la condizione di residente sembra essere decisamente più solida ed "esclusiva" di quella di domiciliato. Osservando le cose in maniera più attenta, tuttavia, le due condizioni non appaiono così diverse. Sono consentiti, infatti, diversi *domicili elettivi*, cioè luoghi differenti che un individuo, in occasione di singoli rapporti giuridici, può decidere volta per volta di avere: ad esempio, l'abitazione di un amico o di un parente, allo scopo di ricevere, più velocemente o con maggiore sicurezza, determinate comunicazioni, o lo studio di un legale, al fine di seguire meglio lo svolgimento di un procedimento o di un processo. È riconosciuto, invece, un unico *domicilio generale*, ossia un luogo caratterizzato da un grado maggiore di "oggettività", in quanto, effettivamente, costituisce il centro prevalente degli affari e degli interessi individuali⁴⁶.

42. P. Morozzo della Rocca, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in *Dir. fam. e persone.*, n. 4.2003.

43. P. Morozzo della Rocca, *I luoghi della persona*, cit., p. 24.

44. *Ibidem*.

45. F. Dinelli, *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in «*Diritto Amministrativo*», n. 3.2010, p. 651.

46. P. Morozzo della Rocca, *I luoghi della persona*, cit., p. 26.

Tanto la posizione di residente quanto quello di domiciliato, dunque, sembrano condividere, a certe condizioni, lo stesso carattere di unicità. Per capire quali siano queste condizioni è necessario distogliere lo sguardo dalle categorie *civilistiche*, focalizzate sui luoghi della presenza fisica e delle attività giuridiche della persona, per concentrarlo su quelle *amministrative*, improntate alle esigenze del governo del territorio e delle politiche pubbliche⁴⁷. Il che, in altre parole, significa guardare all'*anagrafe* e al suo funzionamento, osservando nello specifico le norme che ne disciplinano la tenuta⁴⁸ così come le circolari ministeriali e le pronunce e le sentenze della Cassazione e del Consiglio di Stato che vanno a integrarle.

5.2. *Gli strumenti e le procedure anagrafiche*

In Italia, i registri anagrafici assolvono alla funzione di fornire una rappresentazione amministrativa della popolazione comunale e della sua composizione, garantendo il più possibile la corrispondenza tra la popolazione di fatto e la popolazione di diritto.

L'art. 1 della legge anagrafica – la n. 1228/1954 – stabilisce che «nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio»⁴⁹. L'art. 2 della stessa legge chiarisce che «la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune ove ha il domicilio, e in mancanza di questo, nel Comune di nascita».

L'iscrizione in anagrafe costituisce dunque la presa d'atto a fini amministrativi delle appartenenze locali definite dal codice civile. Detto diversamente, la registrazione rappresenta la traduzione burocratica delle nozioni giuridiche di residenza e di domicilio, e comporta l'acquisizione dello *status di residente in senso anagrafico*.

Da un punto di vista tecnico, le figure *civilistiche* si trasformano in posizioni *anagrafiche* quando a un fatto segue un successivo atto: la registrazione. La natura di questo «fatto» è diversa con riferimento alle due diverse condizioni. La *residenza civilistica* si traduce in *residenza anagrafica* quando è riscontrabile la presenza stabile in un dato luogo. Il *domicilio civilistico*, invece, produce lo stesso risultato quando la

47. *Ivi*, p. vii.

48. La l. n. 1228/1954 e il relativo regolamento attuativo, il d.p.r. n. 223/1989, che aggiorna e riarticola il precedente testo regolamentare.

49. L'art. 1 del regolamento anagrafico – il d.p.r. n. 223/1989 – conferma questo punto: «l'anagrafe della popolazione residente è la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché delle posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio».

centralità di un territorio comunale, dal punto di vista degli affari e interessi individuali, è dimostrabile nella sua effettività.

In concreto, le persone che dispongono di una residenza civilistica ottengono l'iscrizione anagrafica se dimostrano di possedere un requisito: la *dimora abituale*. La registrazione, pertanto, ha luogo una volta che la stabilità della presenza è accertata come vera.

La dimora non è una forma di appartenenza territoriale a sé stante, ma una nozione che serve a qualificare e sostanziare quella di residenza. Al riguardo, l'Istat – ente a cui è affidato il compito di vigilare sulla regolare tenuta delle anagrafi comunali⁵⁰ – distingue tra una dimora di tipo *temporaneo* e una di tipo *abituale*. La prima, che «può definirsi come il luogo dove la persona si trova in un determinato istante e permane senza, però, alcuna intenzione di stabilirvisi o, comunque, di rimanervi abitualmente»⁵¹, non è rilevante ai fini dell'iscrizione anagrafica, pur essendo presa in considerazione in occasione dei censimenti, dato che consente di rilevare con maggiore precisione la composizione della popolazione, soprattutto della sua quota più mobile e variabile. È la seconda, invece, che, rimandando alla dimensione della stabilità della presenza in un luogo, determina la condizione di residente.

Le persone prive di una residenza civilistica ottengono invece l'iscrizione anagrafica se il centro dei loro affari e interessi è collocato nel territorio comunale presso cui chiedono l'iscrizione. In altre parole, l'iscrizione ha luogo nel momento in cui un individuo dichiara di non avere una dimora abituale in un dato Comune, ma di intrattenervi relazioni significative.

Qui, la differenza tra domicilio elettivo e domicilio generale diventa determinante. Nel momento in cui è richiesta la dimostrazione della centralità di un certo luogo, e non è sufficiente la pura elezione dello stesso, è la seconda nozione, e non la prima, a essere chiamata in causa.

Le caratteristiche di questo requisito sono chiarite dall'Istat, in un testo dei primi anni Novanta. Questo volume specifica che, ai fini anagrafici, la persona senza fissa dimora non deve essere considerata quella «che per ragioni professionali o per mancanza di alloggio stabile si sposti frequentemente nell'ambito dello stesso Comune», ma «quella che «non abbia in alcun Comune quella dimora abituale che è elemento necessario per l'accertamento della residenza (girovaghi, artisti delle imprese spettacoli viaggianti, commercianti e artigiani ambulanti, ecc.)»⁵². Lo stesso testo definisce il domicilio come «il

50. Come previsto dall'art. 12 della l. 1228/1954 e dagli artt. 52-55 del d.p.r. n. 223/1989.

51. Istat, *Guida alla vigilanza anagrafica*, cit., p. 26.

52. Id., *Anagrafe della popolazione*, cit., p. 41.

luogo in cui una persona stabilisce la sede principale dei suoi affari e interessi, [...] l'unico elemento che possa legare il senza fissa dimora ad un determinato Comune»⁵³. Per questo motivo, fa presente che «l'iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio viene incontro ai legittimi interessi del cittadino senza fissa dimora, conferendogli la possibilità di iscriversi nell'anagrafe di quel Comune che possa essere considerato – nei continui spostamenti dipendenti dalla natura della sua attività professionale – come quello dove più frequentemente egli fa capo, ovvero ha dei parenti o un centro di affari o un rappresentante o addirittura il solo recapito e che per lui sia più facilmente raggiungibile per ottenere le certificazioni anagrafiche occorrenti»⁵⁴.

Le note illustrative dell'Istat descrivono poi un altro tipo di persona priva di una dimora stabile, quella che «non ha un recapito o un vero e proprio domicilio (sede principale dei propri affari) nel Comune, ma elegge domicilio al solo fine di chiedere ed ottenere l'iscrizione anagrafica», e che quindi non dispone di un indirizzo «da indicare negli atti anagrafici»⁵⁵.

L'Istat, pertanto, distingue le persone *senza fissa dimora* da quelle *senza tetto*: le prime – per ragioni professionali – non vivono in maniera stabile in un dato Comune; le seconde conducono la propria esistenza all'interno di un determinato perimetro comunale, ma senza disporre di uno spazio abitativo vero e proprio e/o senza dimorare costantemente in un luogo preciso.

Questa distinzione è molto interessante sul piano teorico, in quanto esprime due modalità di rapporto con il territorio piuttosto diverse tra loro. Nel primo caso, il legame è evanescente sul piano della presenza materiale, concretizzandosi in brevi e fugaci apparizioni, anche se la persona interessata può avere interessi affettivi ed economici nello spazio comunale e può, addirittura, disporre di un'abitazione al suo interno. Nel secondo caso, la relazione è concreta e quotidiana, dato che l'individuo vive effettivamente in un dato Comune, ma si qualifica per l'assenza di una vera e propria sistemazione abitativa. Inoltre, la condizione di senza fissa dimora sembra indicare un nesso del tutto elettivo tra singolo e amministrazione locale, mentre quella di senza tetto sembra fare riferimento a un vincolo più effettivo.

Sul piano delle procedure, tuttavia, le differenze tendono a sfumare. Al riguardo, infatti, l'Istat impartisce le seguenti istruzioni: «in analogia al Censimento, che prescrive l'istituzione in ogni Comune di una sezione speciale “non territoriale” nella quale vengono elencati e censiti come residenti tutti i “senza tetto”, si ravvisa la necessità che anche in

53. *Ibidem*.

54. *Ibidem*.

55. *Ivi*, p. 45.

anagrafe venga istituita una via, territorialmente non esistente, ma conosciuta con un nome convenzionale dato dall'ufficiale di anagrafe (es. via... seguita dal nome dello stesso Comune, via della Casa comunale, ecc.). In questa via verranno iscritti con numero progressivo dispari sia i "senza tetto" risultanti residenti al censimento, sia i "senza fissa dimora" che eleggono domicilio nel Comune ma che in realtà non hanno un vero e proprio recapito nel Comune stesso»⁵⁶.

Entrambe le categorie di persone considerate nelle note illustrative trovano quindi un riconoscimento della loro appartenenza locale tramite l'espediente dell'indirizzo «virtuale»⁵⁷.

5.3. Tra definizioni e registrazioni

La distinzione introdotta dall'Istat, a livello teorico, sembra rimandare alla differenza tra tipi di domicilio analizzata in precedenza. Quanto più il legame tra persona e territorio si caratterizza come effimero ed episodico, tanto più questo concetto si qualifica come elettivo: è l'interessato a decidere quale, tra i diversi Comuni che attraversa nel corso dell'anno, costituisce il centro dei suoi affari e interessi. Al contrario, una relazione più stabile e concreta si avvicina alla nozione di domicilio generale: la centralità degli affari e degli interessi è frutto di una scelta ma, sicuramente, è manifestata dall'insistenza su un dato spazio. Chi si trova a una distanza territoriale maggiore, in altre parole, dispone di un margine di libertà più ampio di chi è radicato in un Comune.

Passando dal livello teorico al piano pratico, tuttavia, il discorso tende a farsi piuttosto diverso. Le modifiche alla normativa anagrafica apportate dalla l. 94/2009 hanno ridotto la rilevanza della dimensione elettiva. La seconda parte del Pacchetto sicurezza ha infatti specificato che la persona priva di «fissa dimora si considera residente nel Comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio si considera residente nel Comune di nascita».

Il Pacchetto sicurezza, dunque, ha introdotto l'obbligo di dimostrare l'*effettività* della condizione di domiciliato. In questo modo, il concetto giuridico di domicilio ha subito un cambiamento non indifferente. Nello specifico, la distinzione tra senza fissa dimora e senza

56. *Ivi*, pp. 45-46.

57. Anche se alcune persone senza fissa dimora o senza tetto dispongono in realtà di un recapito in un dato Comune, magari perché proprietarie di un'abitazione che non possono, o non vogliono per scelta, utilizzare concretamente come luogo di dimora. Questo recapito, quindi, a rigor di logica potrebbe essere impiegato quale indirizzo di domicilio "materiale" e non "virtuale".

tetto è andata sfumando: se a livello lessicale il primo termine sembra aver assorbito il secondo, a livello di significato è la seconda nozione che ha scalzato la prima.

Più in dettaglio, la condizione delle persone che vivono in maniera itinerante è uscita dai riferimenti mentali del legislatore: chi conduce un'esistenza "errante" al di fuori dello spazio di un Comune non sembra avere più la possibilità di indicare liberamente quale posto ritiene centrale per la propria sfera personale. Parallelamente, chi si aggira in un territorio comunale senza disporre di un'abitazione è tenuto a dimostrare la rilevanza di quello spazio.

Inoltre, la nozione di domicilio tende a «materializzarsi»: seppur in maniera non esplicita, il riconoscimento della residenza anagrafica, per la categoria delle persone senza fissa dimora (che ormai racchiude quella dei senza tetto), viene a dipendere da un rapporto sempre più stretto con il territorio. Di conseguenza, la natura elettiva della condizione di domiciliato tende a perdere rilevanza a vantaggio di quella «oggettiva» dell'unicità del centro degli affari e interessi. In altre parole, il domicilio elettivo cede il passo al domicilio generale.

Il che rischia di creare confusione tra la figura del residente e quella del domiciliato, facendo passare l'idea che chi si iscrive come senza fissa dimora debba dimostrare la sua presenza fisica. Non a caso, l'Istat, l'anno immediatamente successivo a quello in cui è stato emanato il Pacchetto sicurezza, in una nuova pubblicazione manualistica sul tema dell'iscrizione anagrafica ha chiarito che «l'accertamento del domicilio, è cosa ben diversa dall'accertamento della residenza e non presuppone la presenza fisica della persona, con carattere di prevalenza, all'indirizzo indicato. Pertanto l'accertamento del vigilante dovrà riguardare la sussistenza o meno della sede principale degli affari e interessi del richiedente e non la sua presenza fisica, che è e resta, in questi casi, un elemento accidentale»⁵⁸.

Inoltre, in termini operativi il manuale ha stabilito che: «nel caso di persone "senza tetto", il luogo del domicilio potrebbe coincidere con luoghi che coinvolgano la sfera giuridica di altri soggetti (ad esempio portico del palazzo sotto il quale la persona passa abitualmente la notte, bar presso il quale consuma i pasti eccetera), qualora ci sia, però, il consenso alla domiciliazione da parte di tutte le persone interessate. Se si tratta di persone assistite da enti assistenziali pubblici o privati (ad esempio i servizi sociali del Comune, comunità religiose eccetera) il domicilio di queste persone potrebbe coincidere con la sede della struttura assistenziale di riferimento. Nulla però impedisce che, una volta individuati

58. *Ivi*, p. 71.

i luoghi che sintetizzano il concreto vivere del richiedente nel territorio del Comune, la sua iscrizione avvenga, presso una via fittizia, quale quella indicata dall'Istat»⁵⁹.

L'Istat, insomma, sottolinea che tra i due requisiti – l'effettività del domicilio e l'abitudine della dimora – vi è una differenza: attraverso il primo si va ad appurare che un dato luogo sia veramente centrale per gli affari e gli interessi di una persona, mentre per mezzo del secondo si verifica la presenza materiale della stessa nel posto indicato. La centralità di un ambito spaziale, in altre parole, non ha nulla a che vedere con l'essere fisicamente presenti al suo interno. Di conseguenza, chi richiede l'iscrizione in quanto domiciliato, diversamente da chi lo fa in quanto dimorante, non è tenuto a essere localizzabile in un punto preciso dello spazio, ma a dimostrare la rilevanza di quel punto per la sua sfera personale.

L'Istat, dunque, evidenziando la diversità dei due requisiti ribadisce la distanza tra la residenza e il domicilio. Ma, allo stesso tempo, conferma che entrambe le figure sono fondate sulla persistenza temporale di un legame – materiale o affettivo – tra individuo e territorio. Chiaramente, la temporalità assume valenze differenti: se nel primo caso si traduce in una presenza stabile, nel secondo caso si declina nel perdurare di un vincolo, emotivo o semplicemente strumentale, con lo spazio comunale.

La persistenza temporale quale criterio su cui si fondano le appartenenze locali viene invece meno nel caso della terza forma di *membership* territoriale introdotta in precedenza: la presenza temporanea. Questo *status*, non contemplato dal codice civile ma previsto dalla legge anagrafica e dal relativo regolamento, è estremamente labile, costituendo comunque una forma di registrazione amministrativa. L'art. 8 della l. 1228/54 stabilisce che la popolazione temporanea «è costituita dalle persone che, dimorando nel Comune da non meno di quattro mesi, non vi abbiano, tuttavia, fissata la residenza». L'art. 32 del d.p.r. 223/1989 aggiunge alcuni elementi, specificando che lo schedario temporaneo «concerne i cittadini italiani o gli stranieri che essendo dimoranti nel Comune da non meno di quattro mesi, non si trovano ancora in condizione di stabilirvi la residenza per qualsiasi motivo», ed esclude che l'iscrizione in questo schedario possa produrre certificazioni anagrafiche.

Si tratta, perciò, di una condizione formale, effetto cioè di una registrazione ufficiale, fondata su una presenza territoriale che, tuttavia, si caratterizza come non stabile – chi deve essere iscritto nello schedario della popolazione temporanea dimora in maniera *non* abituale in un Comune, dato che non è «ancora in condizione di stabilirvi la residenza» – e non certificabile, tanto da non produrre un'iscrizione anagrafica vera e propria e da non

59. *Ibidem*.

dare accesso ai benefici e ai servizi che presuppongono lo *status* di residente, tra cui il rilascio della carta di identità⁶⁰.

6. La sostanza delle appartenenze territoriali

Residenza e domicilio sembrano rimandare a due sfere della vita individuale nettamente distinte. Se però dalle definizioni civilistiche si passa alle procedure amministrative, le differenze cedono il passo alle somiglianze e alle sovrapposizioni. La sostanza delle appartenenze territoriali, dunque, è piuttosto complessa. Le sfumature che caratterizzano le formulazioni giuridiche trovano un'articolazione ambigua a livello amministrativo e, soprattutto, sono soggette a un uso pratico ancora più variegato.

6.1. Volontarietà e materialità

La residenza è una figura giuridica che sancisce il rapporto privilegiato tra una persona e un Comune: considerati i *diversi* territori municipali al cui interno un'esistenza individuale può svolgersi concretamente, *uno* soltanto è quello in cui il riconoscimento della condizione di residente ha luogo. Si tratta di una condizione duale, materiale e al contempo volontaristica, composta da un elemento *oggettivo* – la presenza in uno specifico luogo dello spazio – e da uno *soggettivo* – la decisione di voler utilizzare quel luogo a fini di domicilio o a fini di residenza. Tutti e due gli elementi, secondo la normativa in materia, sono rilevanti⁶¹.

La centralità dell'elemento soggettivo – dell'intenzionalità – è tuttavia discutibile: «l'accertamento dell'abitudine a dimorare in un luogo è di per sé sufficiente a fondare la sussistenza della residenza, senza che a ciò possa esser d'ostacolo una contraria volontà del soggetto – anche espressa in modo esplicito – o addirittura la sua convinzione di risiedere altrove»⁶².

Più in dettaglio, il volere di una persona, se non si traduce in una serie di comportamenti concreti e rilevabili, rimane secondario rispetto al dato tangibile della sua presenza. L'elemento volontaristico, in altre parole, è assorbito dalle condotte di vita

60. Per questa ragione, l'iniziativa del sindaco di Napoli Luigi De Magistris, il quale, tramite una direttiva inviata al Dirigente del Servizio Stato civile e Anagrafe cittadina – reperibile al seguente indirizzo: https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/direttiva_sindaco_anagrafe.pdf, –, ha invitato gli uffici anagrafici a iscrivere i richiedenti protezione internazionale nei registri della popolazione temporanea, risulta essere problematica. Al di là degli intenti politici – del tutto condivisibili –, la proposta dell'amministratore locale partenopeo non risolve la questione della mancata esigibilità dei diritti, tra cui quello al rilascio della carta di identità.

61. P. Morozzo della Rocca, *Il diritto alla residenza*, cit., p. 1014.

62. F. Dinelli, *La stagione della residenza*, cit., p. 653.

effettive⁶³. Al punto che il regolamento anagrafico, all'art. 5, prevede quanto segue: il personale comunale è tenuto a registrare d'ufficio un soggetto che, pur vivendo notoriamente nel territorio comunale, non si è tuttavia dichiarato alle autorità locali. La dimensione soggettiva, dunque, non può coincidere con una mera intenzione, ma – come chiarito dalla giurisprudenza – deve essere rivelata «dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali»⁶⁴.

La residenza si caratterizza perciò quale *res facti*: una situazione basata sulla presenza stabile di un soggetto in una certa area, come tale scarsamente influenzabile dall'atteggiamento e dalle intenzioni dello stesso, a meno che tale atteggiamento e tali intenzioni non si traducano in una serie di comportamenti evidenti⁶⁵.

Tra questi, non figura l'allontanamento provvisorio. Il regolamento anagrafico specifica infatti che «non cessano di appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti in altri Comuni o all'estero per l'esercizio di occupazioni stagionali o per causa di durata limitata» (art. 3). Nelle note illustrative, l'Istat individua le categorie da considerare comunque residenti:

a) quelle che si recano all'estero per un periodo inferiore ad un anno o anche, ogni anno, per i soli periodi relativi all'esercizio di occupazioni stagionali;

b) quelle che si assentano dal Comune e dimorano in un altro Comune per un periodo inferiore ad un anno;

c) quelle che – per raggiungere il Comune ove svolgono la loro attività professionale – si assentano da quello di dimora abituale, nel quale hanno l'abitazione, la famiglia, l'iscrizione anagrafica, facendovi ritorno seralmente o anche settimanalmente. Al riguardo è necessario richiamare l'attenzione sul fatto che non è da considerarsi Comune di residenza e quindi di iscrizione anagrafica quello ove una persona si reca al mattino per esplicitarvi la sola attività professionale e che seralmente abbandona per rientrare nel Comune nel quale ha l'abitazione e la famiglia. Ciò dicasi, in particolare, per i dipendenti dello Stato;

d) quelle persone che si assentano dal Comune di dimora abituale saltuariamente, per recarsi in altro Comune dove dispongono di una seconda abitazione, o posseggono immobili da amministrare, oppure hanno vari interessi da tutelare⁶⁶.

Subito dopo, l'Istat specifica che: «per tali casi è da precisare che l'abitualità della dimora non è incompatibile con gli allontanamenti, anche se frequenti, le cui cause sono da

63. P. Morozzo della Rocca, *I luoghi della persona*, cit., p. 18.

64. Cass., sez. II, n. 1738/1986.

65. F. Dinelli, *La stagione della residenza*, cit., p. 654.

66. Istat, *Anagrafe della popolazione*, cit.

attribuirsi ai più svariati motivi quali ad esempio la villeggiatura o talune attività della campagna (mietitura, vendemmia, ecc.) in quanto, al termine di questo, il ritorno è sempre nello stesso Comune e ciò dimostra che questo Comune è considerato realmente quello di dimora abituale»⁶⁷.

La logica «oggettiva» della residenza funge dunque da criterio identificativo del territorio di dimora abituale per quegli individui la cui vita si svolge all'interno di diversi spazi comunali. La soglia di un anno, al riguardo, è indicativa: se al di sotto una persona va comunque considerata residente in un dato Comune, al di sopra è invece ritenuta essere dimorante in maniera abituale altrove. Questo criterio è rilevante per i cittadini italiani che vivono fuori dai confini statali: se intendono soggiornare stabilmente in un Paese diverso dall'Italia per un periodo superiore ai dodici mesi, sono tenuti a iscriversi all'*Anagrafe degli italiani residenti all'estero* (AIRE).

Al di là di questi parametri, tuttavia, stabilire se una persona sia o meno abitualmente dimorante in un dato Comune non è necessariamente semplice, soprattutto con riferimento ad alcune categorie. Gli studenti universitari fuorisede, ad esempio, trascorrono un'ampia parte del proprio tempo – una quota spesso maggioritaria – nella città in cui studiano, non in quella da cui provengono. Eppure, può darsi il caso che percepiscano il Comune di origine, e non quello dove ha sede l'università presso cui sono iscritti, come il luogo di dimora abituale. In giurisprudenza, del resto, sono presenti casi in cui la residenza è stata riconosciuta da amministrazioni comunali in cui il dichiarante passa un numero esiguo di giornate annuali⁶⁸.

In generale, rispetto a persone che, nel corso della propria esistenza, conoscono più ambiti territoriali significativi, la decisione relativa a quale sia quello centrale non è scontata. Più in dettaglio, non è chiaro il confine tra la prevalenza della dimensione oggettiva e, al contrario, di quella soggettiva. Questo stato di cose, come fa notare Morozzo della Rocca, tende ulteriormente a complicarsi nello scenario attuale: «in un tempo nel quale le modalità di esistenza delle persone conoscono una mobilità sempre maggiore, tanto da rendere molto rara la conservazione nel tempo della residenza originaria, la funzione svolta dalla volontà di risiedere o di non risiedere nel luogo dove ci si trova ad abitare per un certo periodo di tempo (il quale però, oggettivamente, non sia l'unico luogo al quale poter riferire la sfera esistenziale della persona) dovrebbe, pur con

67. *Ibidem*.

68. Su questo punto, un caso interessante è raccontato in A. Dominucci, *Residenza e domicilio. Storia di un conflitto durato 19 mesi*, Roma, Edizioni Associate, 2008.

qualche necessaria prudenza, essere rivalutata, più di quanto non accada nell'attuale disciplina anagrafica»⁶⁹.

Diversamente dalla residenza, il domicilio è una figura giuridica interamente volontaristica. La scelta di stabilire i propri affari e interessi in un dato luogo è del tutto libera. Il rapporto con il territorio, in questo caso, non si configura come il dimorare abitualmente in un punto preciso dello spazio – un'abitazione, seppur di fortuna – ma nello scegliere un determinato Comune come centrale rispetto ad alcuni ambiti della propria esistenza.

Questi ambiti, tuttavia, non riguardano soltanto la sfera economica e del lavoro, potendo interessare anche altri settori, come evidenziato dalla giurisprudenza: «s'intende per domicilio il luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e dei suoi interessi, che non va individuato solo con riferimento ai rapporti economici e patrimoniali, ma anche ai suoi interessi morali, sociali e familiari, che confluiscono normalmente nel luogo ove la stessa vive con la propria famiglia; ne consegue che il domicilio è caratterizzato dall'intenzione di costituire in un determinato luogo il centro principale delle proprie relazioni familiari, sociali ed economiche»⁷⁰.

L'affettività, dunque, è una caratteristica che, pur appartenendo in maniera prevalente allo *status* di residente, interessa anche quello di domiciliato: a determinate condizioni, il domicilio può rappresentare il centro di «affari» che nulla hanno a che vedere con gli interessi puramente strumentali. Quando si presentano queste condizioni, la sfera economica non risulta separabile di fatto da quella degli affetti, soprattutto quando la prima coincide con una condizione di mera sussistenza.

Il caso delle e degli *homeless* è emblematico al riguardo. La loro quotidianità, per scelta o per necessità, non è caratterizzata dal vivere in un'abitazione, dall'esercitare un'attività lavorativa e dal disporre di un patrimonio. Per queste persone, domicilio e residenza tendono a coincidere: il primo assume i caratteri esistenziali e non esclusivamente patrimoniali della seconda, diventando «l'ultimo (l'unico) luogo di propria appartenenza per chi non può più vantare alcun titolo di proprietà privata»⁷¹.

69. P. Morozzo della Rocca, *I luoghi della persona*, cit., p. 13.

70. Cass., sez. III, n. 5006/2005. O anche, il domicilio è «il luogo ove la persona, alla cui volontà occorre principalmente avere riguardo, concentra la generalità dei propri interessi, sia materiali ed economici, sia morali, sociali e familiari» (Cass. n. 775/1999).

71. P. Morozzo della Rocca, *Il diritto alla residenza*, cit., p. 1015.

6.2. Lo spazio e il tempo

La coincidenza tra residenza e domicilio, evidente rispetto alle persone *homeless*, mette in luce alcuni elementi comuni alle due forme di *membership*. Al di là delle differenze, entrambe mostrano come il legame al centro delle definizioni giuridiche interessi l'intero spazio comunale e non alcune sue parti specifiche: vivere in un punto definito del territorio municipale o muoversi continuamente al suo interno sono comportamenti diversi che, tuttavia, determinano allo stesso modo l'appartenenza a una data amministrazione locale. La legge anagrafica e il relativo regolamento, del resto, parlano di residenza e di domicilio nel Comune, non in una via o in una piazza dello stesso.

Se l'attenzione si sposta dalle persone senza tetto a quelle senza fissa dimora, un altro carattere cruciale delle *membership* comunali si fa evidente: il tempo, se misurato in termini di presenza materiale, è ininfluenza nel caratterizzare un certo tipo di appartenenza municipale. Il legame tra individuo e territorio, in altre parole, sussiste a prescindere dai giorni effettivamente trascorsi nel Comune di domicilio. Laddove sia assente un luogo di dimora abituale, la condizione di residente si sostanzia infatti in una relazione di tipo elettivo con lo spazio, che può anche essere estremamente rarefatta sul piano temporale. La sostanza dell'appartenenza locale, in questo caso, non è data dal radicamento fisico, ma dalla sussistenza di un vincolo percepito come rilevante dal soggetto interessato.

Tempo e spazio, dunque, incrociandosi con modalità differenti danno luogo a diversi tipi di appartenenza sostanziale, che indicano, alternativamente, la condizione di chi:

- vive in un punto preciso dello spazio comunale;
- si sposta frequentemente all'interno dello stesso Comune;
- trascorre la propria esistenza al di fuori di uno specifico perimetro municipale.

A queste tre forme, può corrispondere un insieme più ampio di stili di vita, soprattutto con riferimento alle condizioni abitative. La localizzabilità in una porzione ben identificabile del territorio è compatibile con differenti abitudini esistenziali: dimorare in un'abitazione, in una roulotte, in una grotta, in una baracca o sotto un ponte. Allo stesso tempo, l'impossibilità di individuare un punto specifico dello spazio può essere dovuta a comportamenti dissimili: spostarsi nell'ambito dello stesso Comune in maniera continua, dormendo ad esempio in diverse abitazioni o in differenti campi informali, oppure condurre una vita itinerante all'interno del territorio italiano ma al di fuori di uno specifico perimetro comunale.

In sintesi, il legame alla base delle appartenenze comunali può andare da un massimo a un minimo di *localizzazione*: a un estremo si trova la condizione di chi dimora abitualmente nella stessa porzione del territorio comunale – un appartamento, la panchina di un parco o un portico –, mentre all'altro estremo è collocata quella di chi dimora stabilmente nello stesso Comune scegliendo però, volta per volta, il punto in cui fermarsi a

dormire o a passare qualche ora. Inoltre, questo legame può variare tra un massimo e un minimo di *presenza temporale*: a un polo si trova la condizione di chi si reca, magari una volta l'anno, a trovare un parente che vive nella località eletta a domicilio, e all'altro si trova quella di chi è fisicamente presente, tutti in giorni, nello stesso territorio municipale.

6.3. Tradurre amministrativamente le appartenenze

Il diritto cerca di catturare le differenti forme di rapporto con il territorio. Come visto in precedenza, se il codice civile definisce le appartenenze locali, la giurisprudenza chiarisce queste definizioni e la loro applicazione concreta, la quale, poi, è specificata dalla normativa anagrafica e dalle istruzioni fornite dall'Istat. L'esito amministrativo del percorso giuridico e semantico costituisce una semplificazione, una riduzione della complessità a pochi stati effettivamente registrati.

Le procedure di iscrizione nei registri della popolazione residente previste dalla legge anagrafica e dal relativo regolamento sono, nel loro impianto originario, pienamente coerenti con le definizioni delle appartenenze locali. Sebbene, in generale, sia lo *status* di residente a tradursi in una posizione all'anagrafe, è il domicilio, per alcune categorie di persone, a valere come presupposto per la registrazione.

La residenza in senso anagrafico, dunque, può derivare alternativamente da una delle due condizioni civilistiche: residente o domiciliato. Punti di partenza diversi, insomma, ma uguale esito in termini amministrativi: che si venga iscritti in quanto dimoranti abituali o per la centralità dei propri affari e interessi, l'iscrizione all'anagrafe è la stessa e produce i medesimi effetti in termini di esercizio dei diritti e di accesso a benefici e servizi.

Più in dettaglio, per chi dispone di una dimora abituale l'iscrizione è un fatto prevalentemente territoriale. L'Istat, al riguardo, si è espresso in maniera chiara: «sia l'elemento oggettivo che l'elemento soggettivo sono necessari per ottenere l'iscrizione nel registro della popolazione residente del Comune. Tuttavia l'elemento soggettivo, relativo alla volontà del cittadino, poiché non ha una sua autonomia, viene spesso assorbito da quello oggettivo. Quando la volontà dichiarata dal soggetto non corrisponde all'elemento oggettivo, è quest'ultimo a prevalere»⁷².

Al contempo, per chi dispone soltanto di un domicilio, la registrazione si basa sulla volontà, sganciandosi dalla presenza nel territorio. L'iscrizione anagrafica, in questo caso, non passa attraverso un riscontro oggettivo, ossia la certificazione di una condizione abitativa visibile e accertabile, ma mediante una dichiarazione soggettiva, vale a dire la scelta di *eleggere* una data porzione spaziale interna al perimetro municipale. Il punto del

72. Istat, *Guida alla vigilanza anagrafica*, cit., p. 27.

territorio eletto a domicilio può essere reale – ad esempio, l'appartamento di un parente, la propria casa lasciata quasi sempre vuota, la sede di un'associazione – o virtuale, come un indirizzo fittizio.

Come si è visto in precedenza, tuttavia, il Pacchetto sicurezza del 2009 ha introdotto l'obbligo, nei confronti di chi chiede l'iscrizione per domicilio, di dimostrare la sussistenza di un legame con un dato Comune. Di conseguenza, il territorio ha iniziato a rivestire un ruolo centrale, e vincolante, anche per lo *status* di domiciliato, che tende così a «territorializzarsi».

In teoria, infatti, il requisito previsto dalla norma voluta dall'allora ministro Maroni parla di effettività del domicilio, non della dimora: la dimostrazione ha come oggetto perciò gli interessi esistenti in un dato territorio e non la presenza al suo interno. In concreto, però, le evidenze che il richiedente l'iscrizione deve produrre presuppongono un qualche radicamento. Di solito, a essere coinvolti sono i servizi sociali: un qualche contatto con il personale comunale è considerato, da molte amministrazioni, la condizione necessaria per ritenere una persona «effettivamente domiciliata». Un contatto di questo genere, sostanzialmente, implica una presenza, se non stabile, quantomeno non episodica.

Eppure, il rapporto con i servizi sociali non può essere considerato l'unico modo di dare conto dei propri interessi in un dato territorio. Questi, potenzialmente, sono tali e tanti da implicare molti altri tipi di “certificazione”: a titolo puramente esemplificativo, la presenza di un figlio che vive con il/la coniuge da cui la persona interessata si è separata; un fratello o una sorella; un'associazione che si frequenta saltuariamente ma che riveste un significato affettivo particolare, ecc. Del resto, come specificato da un ufficiale d'anagrafe, uno dei massimi esperti della materia in Italia⁷³, il domicilio è un interesse, e l'averne uno in un dato Comune non è una circostanza difficile da realizzarsi.

6.4. *Il nodo dell'abitare*

Il Pacchetto sicurezza mette subdolamente in discussione uno degli elementi cardine della sostanza della residenza, l'elettività della scelta domiciliare. Ma, allo stesso tempo, porta alla luce una contraddizione cruciale della normativa anagrafica. A differenza delle persone senza fissa dimora⁷⁴, quelle senza tetto (scomparse nominalmente dal testo della norma), tendenzialmente vivono in maniera stabile in un dato Comune. A volte, per non dire spesso, sono radicate in un punto specifico del territorio comunale. In questo senso,

73. Si fa qui riferimento a Romano Minardi, autore di numerose pubblicazioni – tra cui L. Palmieri e R. Minardi, *Gli stranieri e l'anagrafe Guida pratica per l'iscrizione anagrafica dei cittadini comunitari ed extracomunitari*, Rimini, Maggioli, 2017 – e formatore per conto di Anusca.

74. Riprendendo qui la terminologia impiegata dall'Istat.

quindi, più che domiciliate sono dimoranti al suo interno. Se non sono considerate tali dalle istituzioni locali è a causa delle loro condizioni abitative: vivendo in alloggi ritenuti non adeguati, sono classificate come *homeless* pur disponendo di un'abitazione.

La precarietà alloggiativa, tuttavia, non dovrebbe rappresentare un impedimento al riconoscimento dell'abitudine della dimora. Al riguardo, la già citata circolare emanata dal Ministero dell'interno nel 1995 si esprime in maniera chiarissima: «non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulotte»⁷⁵.

Chi vive sotto un ponte o in una baracca di fortuna, di conseguenza, dovrebbe essere registrato come residente nel luogo in cui concretamente vive, e non come senza tetto.

La sostanza delle appartenenze locali è dunque erosa per effetto di un doppio meccanismo: da un lato, l'abitudine della dimora non è riconosciuta a causa delle condizioni dell'alloggio; dall'altro, lo *status* di dimorante è ridotto alla condizione di domiciliato. La nozione di dimora è così svuotata, progressivamente, dall'interno: la dignità di residenza abituale è negata a moltissime situazioni abitative, mentre il criterio del domicilio diventa dirimente laddove non lo sarebbe, venendo applicato peraltro in maniera estremamente rigida.

Questo processo di svuotamento, come si è visto, è stato accelerato negli ultimi dieci anni da alcune innovazioni normative. A seguito degli interventi del legislatore, le condizioni igienico-sanitarie, prima, e la "legalità", poi, sono diventati pretesti per rifiutare a un dato ambiente la dignità di dimora e/o per negare che una persona vi risieda effettivamente.

L'indisponibilità di uno spazio abitativo che presenti determinate caratteristiche sembra costituire perciò, agli occhi delle istituzioni, il sintomo dell'assenza degli elementi atti a qualificare un individuo come residente. È l'idea in sé di non avere una casa, in altre parole, che inquieta governi e amministrazioni locali, al punto da provocare una confusione tra la parte e il tutto: chi non dispone di un luogo in cui vivere considerato "adeguato" è ritenuto, per questa ragione, privo di una dimora.

Questa confusione riposa su un'ideologia dell'accettabilità sociale e della *meritevolezza*. Soltanto chi soddisfa determinati requisiti socio-economici e comportamentali è ritenuto idoneo a essere iscritto in anagrafe. Chi invece non li soddisfa è considerato un residente "indesiderato", e viene fortemente scoraggiato a vivere in un determinato territorio, vedendosi negato un riconoscimento formale.

75. La circolare n. 8/1995.

L'ideologia dell'accettabilità sociale e della meritevolezza ha una doppia declinazione, focalizzandosi sostanzialmente su due macro-categorie di soggetti indesiderati, verso cui sono indirizzate le iniziative escludenti. La prima è costituita da persone che vivono in condizioni abitative considerate "indecorose", per via delle condizioni igieniche o per il sovraffollamento del luogo di dimora, oppure che sono prive di un'abitazione, trascorrendo la propria esistenza in strada. La seconda è composta da soggetti che attribuiscono un significato politico all'occupazione di un immobile.

Coloro che "non meritano" la residenza, insomma, sono persone che vivono in condizioni di marginalità oppure attive politicamente. Spesso, è riscontrabile un'ampia sovrapposizione tra le due categorie, come nel caso di quei titolari di protezione internazionale e richiedenti asilo che dormono in alloggi di fortuna e denunciano la loro precarietà abitativa e lo stato di sfruttamento lavorativo a cui sono sottoposti.

7. Strumenti, obiettivi ed effetti dell'esclusione dalla residenza

Le modifiche introdotte alla normativa anagrafica dal Pacchetto sicurezza del 2009 e dal Piano casa del 2014 hanno fornito il pretesto, a molte amministrazioni comunali, per restringere l'accesso alla residenza. Numerosi Comuni, dopo l'emanazione della norma firmata dall'allora Ministro Lupi, hanno introdotto una modulistica specifica – peraltro difforme tra i diversi contesti –, contenente requisiti ulteriori e più stringenti rispetto a quelli previsti dal modello elaborato dal Ministero dell'interno, allegato alla prima delle due circolari descritte in precedenza. Questo modello, infatti, richiede al dichiarante di fornire informazioni sul titolo di occupazione dell'alloggio. I moduli impiegati dalle amministrazioni comunali, invece, prevedono il consenso scritto da parte del proprietario dell'immobile e, in alcuni casi, da parte di altre persone già residenti al suo interno. Se la prima richiesta appare eccessiva, in quanto non presuppone semplicemente che il proprietario sia informato ma che dia la sua esplicita approvazione in forma scritta, la seconda sembra essere del tutto sganciata dalla logica del decreto Lupi, essendo orientata piuttosto a contrastare il sovraffollamento e, forse, i fenomeni di subaffitto⁷⁶. Il sovraffollamento, tuttavia, è una questione che non mai avuto nulla a che vedere – né ha a che vedere adesso, nonostante il Piano casa – con il riconoscimento della residenza.

L'introduzione dell'art. 5 di questo decreto (che vieta l'iscrizione anagrafica a chi occupa immobili abusivamente), al di là delle retoriche incentrate sulla difesa dei diritti dei proprietari e sul mantenimento dell'ordine pubblico, favorisce piuttosto lo sviluppo di un vero e proprio "mercato" delle residenze: il prezzo di un appartamento o di una stanza

76. Su questo punto, si rimanda a P. Morozzo della Rocca, *I luoghi della persona*, cit.

varia a seconda che il proprietario dell'immobile, o gli inquilini già residenti, "concedano" informalmente al nuovo arrivato la possibilità di iscriversi all'anagrafe. Le scelte restrittive in materia anagrafica, pertanto, più che garantire la sicurezza che esplicitamente promettono, alimentano la tensione sociale e acuiscono le disuguaglianze.

In maniera simile, le modifiche apportate dal Pacchetto sicurezza del 2009 hanno contribuito alla realizzazione di forme pretestuose di negazione dell'iscrizione anagrafica. Ciò accade, ad esempio, quando la ragione ufficiale del diniego è la mancanza del requisito dell'abitudine della dimora, nonostante la persona interessata viva effettivamente nel luogo dichiarato. In questi casi, la motivazione reale e nascosta della mancata registrazione è l'inidoneità dell'alloggio, desunta nel corso degli accertamenti svolti dalla polizia locale e impiegata indebitamente per dimostrare, attraverso un discutibile percorso logico-argomentativo, che un alloggio inidoneo non è abitabile e che, quindi, non può fungere da dimora abituale.

Oltre alle condizioni dell'ambiente di vita, altre richieste illegittime avanzate dai Comuni riguardano i requisiti previsti per le persone che si dichiarano agli uffici municipali come senza fissa dimora o come senza tetto, seguendo quindi il percorso di iscrizione basato sul criterio del domicilio e non su quello della dimora abituale. Nonostante la chiarezza delle indicazioni fornite dall'Istat, la registrazione è spesso contestata, se non addirittura negata, da parte delle amministrazioni comunali. Facendo perno sulla dimostrazione dell'effettività del domicilio introdotta dal Pacchetto sicurezza del 2009, numerosi Comuni interpretano il soddisfacimento di questo requisito in maniera univoca, ossia per il solo tramite della dimostrazione della presa in carico da parte dei servizi sociali, provocando così un duplice effetto: da un lato persone che vivono in strada sono costrette a esibire la prova del proprio radicamento territoriale, esponendosi di conseguenza a potenziali atteggiamenti ricattatori da parte delle istituzioni locali, intitolate del potere di decidere chi "merita" e chi no; dall'altro individui che non vivono in maniera stabile nel territorio di alcun Comune sono trattati, per questo solo fatto e al di là delle loro condizioni socio-economiche, alla stregua di soggetti "vulnerabili" o, comunque, bisognosi di attenzione e controllo da parte degli operatori sociali.

Al di là delle iniziative legate al Pacchetto sicurezza e al Piano casa, la residenza era oggetto, già in precedenza, di tentativi di controllo indebito da parte di numerose amministrazioni locali, le quali, negli anni, hanno fatto ricorso a diverse strategie per negare l'iscrizione anagrafica a soggetti che ne avrebbero avuto diritto. Nello specifico, da un lato sono state impiegate prassi restrittive e, dall'altro, sono stati utilizzati strumenti

amministrativi – le ordinanze e le circolari – e atti di indirizzo politico-amministrativo – le delibere di giunta⁷⁷.

I dispositivi escludenti di tipo formale, già in uso da diversi anni⁷⁸, hanno conosciuto una diffusione particolare alla fine del 2007, soprattutto in alcune zone d'Italia. Con l'entrata in Europa della Romania e della Bulgaria e dopo l'emanazione del già citato d.lgs. 30/2007 – avente lo scopo di disciplinare la circolazione e il soggiorno dei cittadini europei – il libero movimento dei nuovi membri UE è diventato infatti un elemento di grande preoccupazione per alcune amministrazioni italiane, ed è stato utilizzato come pretesto per tentare di regolare anche la mobilità dei cittadini di Paesi terzi e di alcune categorie di italiani.

L'uso dello strumento dell'ordinanza, in particolare, è stato favorito dal Pacchetto sicurezza del 2008: il d.l. n. 92/2008, emanato a maggio e convertito poi a luglio nella l. n. 125/2008, oltre a intervenire in numerosi ambiti delle politiche migratorie, ha introdotto nell'ordinamento italiano la nozione giuridica di “sicurezza urbana” e ha modificato l'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico degli enti locali), estendendo il potere di ordinanza dei sindaci anche al di fuori delle situazioni emergenziali⁷⁹. Sebbene qualche anno dopo questo potere abbia subito una forte limitazione⁸⁰, la stagione delle ordinanze non si è tuttavia conclusa: numerose amministrazioni locali hanno continuato a emanare provvedimenti nel tentativo di restringere l'accesso all'iscrizione anagrafica⁸¹.

Sostanzialmente, le ordinanze in materia di residenza impongono a coloro che chiedono di essere iscritti nei registri dell'anagrafe la dimostrazione del possesso di requisiti ulteriori e/o più restrittivi rispetto a quelli previsti dalla normativa statale: ad

77. Per approfondimenti su questo punto cfr. E. Gargiulo, *Integrazione o esclusione? I meccanismi di selezione dei non cittadini tra livello statale e livello locale*, in questa *Rivista*, n. 1.2014.

78. Ordinanze limitative del diritto alla residenza, ad esempio, sono state emanate dai Comuni di Alessandria e Lecco sul finire degli anni Novanta. Per approfondimenti sull'ordinanza come strumento pretestuosamente emergenziale, soprattutto in rapporto al tema della residenza, vedi E. Gargiulo, *Dalla popolazione residente al popolo dei residenti le ordinanze e la costruzione dell'alterità*, in *Rass. It. Soc.*, n. 1.2015.

79. Sul punto cfr. E. Stradella, *Il potere di ordinanza dei sindaci e l'amministrazione emergenziale*, in *Riv. Trim. Scienza Amm.*, n. 3.2010. Prevedibilmente, il numero delle ordinanze emanate per regolamentare aspetti della vita sociale ritenuti potenzialmente lesivi della sicurezza urbana è aumentato enormemente subito dopo l'emanazione del pacchetto sicurezza (S. Bontempelli, “*Ordinanza pazza*”. *I Sindaci e il versante grottesco del razzismo*, in *Rapporto sul razzismo in Italia*, a cura di G. Naletto, Roma, Manifestolibri, 2009; M. Giovannetti, *Le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana e l'impatto sui territori*, in *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, a cura di A. Galdi e F. Pizzetti, Roma, Donzelli, 2012).

80. Con la sentenza n. 115/2011, la Corte costituzionale ha giudicato infatti illegittima la norma che aveva modificato l'art. 54 del TUEL. Per un approfondimento sui contenuti della decisione della Corte e sui possibili sviluppi della materia cfr. A. Guazzarotti, *La Corte costituzionale pone fine alle ordinanze dei Sindaci sulla sicurezza urbana: un rigore foriero di futuri sviluppi?*, in questa *Rivista*, n. 2.2011.

81. Su questo punto, si rimanda a E. Gargiulo, *Quando il territorio si fa ostile. La territorialità etica e le barriere locali al suo riconoscimento*, in *Politica & Società*, n. 1.2015.

esempio, la disponibilità di un contratto di lavoro, la titolarità di una carta di soggiorno o di un permesso almeno biennale, un reddito superiore a una certa soglia oppure la dimostrazione di non avere all’attivo pene detentive o restrittive⁸². I requisiti introdotti o modificati dalle ordinanze possono essere differenziati con riferimento ai cittadini e ai non cittadini oppure possono essere indirizzati indistintamente agli uni e agli altri. In generale, comunque, a essere oggetto di esclusione sono soprattutto gli stranieri, i cittadini europei e quegli italiani che manifestano comportamenti o tratti poco graditi: in particolare, persone senza fissa dimora o che vivono in alloggi ritenuti indecorosi (magari perché appartenenti alle popolazioni *romani*).

I dispositivi escludenti di tipo più informale, invece, sono impiegati da prima che le ordinanze facessero ingresso sulla scena delle politiche di residenza. Tracce del ricorso a meccanismi di questo genere sono rinvenibili quantomeno a partire dagli anni Novanta – ossia all’indomani della riforma degli enti locali, che ha comportato l’ampliamento del potere dei sindaci e la loro elezione diretta –, come testimoniato peraltro dall’esigenza di intervento da parte del Ministero dell’interno tramite l’emanazione di due circolari⁸³, volte ad assicurare la dovuta omogeneità, su tutto il territorio nazionale, al riconoscimento del diritto di iscrizione anagrafica.

Spostando il fuoco dell’attenzione dai meccanismi alle finalità dell’esclusione, qualunque sia la natura dello strumento e/o del percorso burocratico impiegato, le iniziative volte a negare la residenza possono avere diversi obiettivi e produrre differenti effetti. Soprattutto quando sono messi in campo strumenti formali e altamente visibili, in particolare a livello mediatico, le azioni delle amministrazioni locali possono avere un intento esclusivamente *propagandistico*: chi se ne fa promotore è interessato a guadagnare la ribalta mediatica e a rassicurare i cittadini⁸⁴, non a perseguire obiettivi materialmente escludenti. Oppure, possono esprimere la volontà di *uniformarsi* all’azione di amministrazioni limitrofe: numerosi provvedimenti “copia-incolla” rispondono soltanto a una logica di *imitazione*, sono finalizzati cioè a evitare potenziali critiche da parte della popolazione locale, pronta a rimproverare il primo cittadino per essere stato meno risoluto dei colleghi dei Comuni limitrofi nell’affrontare presunte “emergenze immigrazione”.

82. A. Guariso, (a cura di), *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni nel Nord Italia*, Milano, Associazione Avvocati per Niente Onlus, 2012; A. Lorenzetti, *Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza*, in *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, a cura di A. Lorenzetti e S. Rossi, Napoli, Jovene, 2009.

83. La già citata circolare n. 8/1995 e la circolare n. 2/1997.

84. M. Ambrosini, *Separati in città. Le politiche locali di esclusione degli immigrati*, in *Riv. Pol. Soc.*, n. 1.2012, pp. 69-88.

In questi casi, l'obiettivo delle strategie di esclusione – soltanto minacciate – è di tipo *politico-elettorale*. Il che non significa, tuttavia, che gli effetti di esclusione non possano diventare in qualche maniera reali. Il solo fatto che alcune misure siano annunciate può contribuire concretamente a produrre distinzioni. Anche quando rimangono sulla carta, queste misure alimentano un'esclusione di natura *simbolica*, tracciando un confine molto netto che, a livello locale, separa i “desiderati” e gli “indesiderati”, e costituiscono comunque azioni discriminatorie nei confronti di non italiani o di italiani poco “graditi”. Esclusioni e discriminazioni di questo genere, oltre a produrre effetti di stigmatizzazione, possono fungere da deterrenti al soggiorno nel territorio comunale, scoraggiando gli esclusi dal rimanere all'interno del perimetro dell'amministrazione che li etichetta come inaccettabili.

Molto spesso, tuttavia, le strategie di esclusione dalla residenza hanno intenti di tipo *politico-sostanziale*, mirando cioè a una ridefinizione dei confini della *polity* locale, nel tentativo di rendere la comunità reale conforme a quella “immaginata” dai sindaci⁸⁵. In questi casi, i requisiti contenuti nel testo delle ordinanze o degli altri provvedimenti si traducono in richieste concrete nei confronti degli utenti, oppure le richieste formulate a voce dagli operatori anagrafici agiscono come meccanismi più indiretti e informali. Quando è in gioco il controllo dei confini della comunità locale, l'esclusione simbolica è seguita da vicino da un'esclusione di tipo *materiale*, animata da intenti *selettivi*. La selezione che si intende portare avanti negando l'iscrizione anagrafica può essere di due tipi: *spaziale* o *redistributiva*.

Nel primo caso – quando cioè si vuole impedire l'accesso a, o la permanenza in, un certo spazio –, gli esclusi sono spinti ad allontanarsi dal territorio comunale. Impiegate con questo scopo, le strategie che portano al rifiuto della residenza si configurano come meccanismi di controllo delle migrazioni⁸⁶, focalizzati sul livello locale. Attraverso la restrizione dell'accesso ai registri dell'anagrafe, le amministrazioni comunali cercano di “filtrare” le persone dirette all'interno della comunità municipale, attuando così una sorta di gestione poliziesca delle frontiere.

Un'esclusione di questo genere, tuttavia, può diventare effettiva soltanto indirettamente⁸⁷. Come si è visto, infatti, i sindaci non godono dell'autorità necessaria ad

85. E. Gargiulo, *L'“emergenza” dell'esclusione: populismo e controllo locale dell'immigrazione nel contesto italiano*, in *Riv. Pol. Soc.*, n. 1.2012, pp. 89-116.

86. G. Brochmann, *The Mechanisms of Control*, in *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, a cura di G. Brochmann e T. Hammar, Oxford-New York, Berg, 1999, pp. 1-27.

87. Per quanto riguarda i legami indiretti tra diniego della residenza e allontanamento cfr. E. Gargiulo, *op. cit.*, 2014 e Id., *op. cit.*, 2015. Quanto alle forme passate di allontanamento di persone prive della residenza, con particolare riferimento al periodo in cui erano in vigore le leggi contro l'urbanesimo, cfr. S. Gallo, *op. cit.*, 2014.

allontanare dal territorio comunale coloro a cui la residenza è rifiutata. Tuttavia, persone non registrate nel Comune in cui di fatto vivono sono più esposte a misure amministrative di tipo preventivo, come il foglio di via, dato che provvedimenti di questo genere possono riguardare qualunque municipalità del territorio italiano fuorché quella di residenza. Chi è presente fisicamente ma non amministrativamente, dunque, può subire un danno maggiore rispetto a chi compare nei registri anagrafici, rischiando di essere allontanato dal luogo in cui trascorre materialmente la sua esistenza. Per i non italiani, inoltre, il rischio di allontanamento può riguardare non soltanto il territorio comunale, ma anche quello statale. Con riferimento ai cittadini europei, la mancata registrazione – tanto per carenza dei requisiti economici quanto per pericolosità sociale – produce una condizione di “irregolarità” piuttosto ambigua e rischiosa, dato che l’eventuale segnalazione alle istituzioni (prefetture e Ministero dell’interno) potrebbe innescare un provvedimento di espulsione dall’Italia. Anche per i migranti “forzati” il diniego dello *status* di residente può provocare conseguenze piuttosto rilevanti. Diverse questure – seppur in maniera del tutto illegittima⁸⁸ – rifiutano il rinnovo del permesso di soggiorno a richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale sulla base della mancanza della residenza, come evidenziato da una circolare del Ministero dell’interno del 18.5.2015, che esorta gli uffici del dipartimento di pubblica sicurezza a interrompere questa prassi e le prefetture a vigilare meglio sulle procedure di iscrizione anagrafica.

Nel secondo caso – ossia laddove si intenda attuare una redistribuzione asimmetrica di benefici e servizi –, gli esclusi non possono esercitare concretamente i loro diritti. Impiegate in questo modo, le strategie che conducono al rifiuto della residenza, sancendo una distinzione tra cittadini locali riconosciuti e non riconosciuti, “legittimi” e “illegittimi”, si pongono come obiettivo quello di tagliare fuori determinate categorie di persone dalla piena partecipazione alla vita locale.

Un’esclusione di questo genere è spesso materiale, e produce effetti di tipo *sociale* – in quanto l’accesso a numerose prestazioni e servizi socio-assistenziali e agli alloggi di edilizia residenziale pubblica è ostacolato e la piena fruizione del servizio sanitario nazionale è limitata –, *economico* – dato che gli esclusi dalla residenza sono soggetti potenzialmente più vulnerabili sul mercato del lavoro e affrontano difficoltà maggiori nell’avviare attività imprenditoriali – e *politico* – poiché il diritto di voto di quei cittadini

88. In quanto «la regolarità del soggiorno non è inficiata dalla mancanza di residenza anagrafica, il cui difetto, come non può giustificare la cessazione o la mancata iscrizione al Servizio sanitario nazionale, nemmeno può essere ragione di revoca del permesso di soggiorno, oppure di diniego o di archiviazione della domanda di rinnovo» (P. Morozzo della Rocca, *Vecchi e nuovi problemi*, cit.).

italiani e di quei cittadini europei ⁸⁹ che non sono riconosciuti come residenti dall'amministrazione del Comune in cui di fatto vivono è precluso.

8. Considerazioni conclusive

Le appartenenze locali analizzate in questo contributo rivestono un ruolo di rilievo nella gestione di importanti interessi collettivi, garantendo il concreto esercizio dei diritti e consentendo il monitoraggio del territorio. Facendo perno su queste forme di *membership*, le autorità, statali e locali, sono in grado di allocare le risorse all'interno delle singole aree del Paese.

Data la funzione che svolgono, le nozioni di residenza e domicilio richiamano continuamente lo spazio e la sua centralità: si è residenti in un Comune se si dimora abitualmente nel suo territorio; vi si è domiciliati se i propri affari e interessi sono localizzati all'interno del suo perimetro. Gli strumenti amministrativi che traducono queste nozioni, inoltre, agiscono come visualizzatori della dislocazione spaziale degli individui: mediante i registri anagrafici, l'amministrazione comunale può monitorare la composizione della popolazione stanziata sulla sua superficie; tramite l'anagrafe dei residenti all'estero, è possibile tenere traccia della collocazione e del movimento dei cittadini italiani che decidono di soggiornare oltre i confini statali per più di un anno.

La formulazione giuridica delle appartenenze territoriali appare chiara e congruente con i loro contenuti e i loro obiettivi originari. Le innovazioni normative degli ultimi anni, tuttavia, hanno alterato la chiarezza e la congruenza tra la forma e la sostanza delle *membership* comunali. Come si è cercato di mostrare nelle pagine precedenti, se da un lato alcune norme statali hanno ristretto, direttamente o indirettamente, le nozioni di "dimora" e "domicilio", introducendo vincoli alla registrazione, dall'altro le strategie, formali e informali, dei Comuni hanno ostacolato l'iscrizione anagrafica.

Le appartenenze locali, di conseguenza, sono state snaturate nella loro funzione: la conoscenza e il riconoscimento hanno ceduto il passo alla selezione. Questa trasformazione ha provocato, in teoria, un contrasto tra apparati e funzioni dello Stato: ossia, tra autorità preposte al monitoraggio del territorio e istituzioni locali di fatto dedite a praticare operazioni di "chirurgia sociale". Questo conflitto, tuttavia, è rimasto potenziale, traducendosi raramente in sanzioni effettive ai Comuni, ad esempio da parte delle prefetture, chiamate a vigilare sulla corretta tenuta delle anagrafi. Anzi, si è trasformato spesso in una sorta di implicita "collusione" tra autorità, che sfugge ai controlli

89. Ovviamente, con riferimento esclusivo alle elezioni europee e a quelle comunali.

giurisdizionali – poiché attuata tramite prassi illegittime e non mediante la legge o provvedimenti amministrativi scritti –, e contiene il dissenso sociale.

La reinterpretazione in senso selettivo delle norme anagrafiche riposa su una specifica ideologia dell'accettabilità sociale e della meritevolezza, che impiega una duplice retorica e adotta due diversi tipi di discorso, entrambi contrassegnati da un obiettivo manifesto e da una funzione nascosta. Questa ideologia da un lato fa perno sulla difesa dell'*igiene pubblica*, proclamando l'intenzione di tutelare il benessere delle persone e il decoro dei luoghi ma di fatto punendo la povertà e l'indigenza come se fossero colpe, e dall'altro si incentra sul mantenimento dell'*ordine pubblico*, dichiarando di voler garantire il rispetto della proprietà, pubblica e privata, ma in realtà reprimendo visioni della società diverse da quelle proposte dalle istituzioni e, paradossalmente, aumentando tensioni sociali e disordini.

La distinzione tra soggetti meritevoli e non meritevoli di essere formalmente riconosciuti come residenti risponde a obiettivi e produce effetti tanto di ordine simbolico quanto di ordine materiale. Obiettivi ed effetti che, incidendo profondamente sulla composizione della comunità locale e sulla redistribuzione delle risorse al suo interno, si configurano come intrinsecamente “politici” e possono condizionare pesantemente anche le relazioni economiche. La negazione della residenza, infatti, produce persone senza diritti, maggiormente vulnerabili sul mercato del lavoro, e favorisce dunque processi di accumulazione basati sullo sfruttamento e su relazioni di potere asimmetriche. In questo senso, sebbene le appartenenze locali svolgano in teoria una funzione puramente amministrativa, finiscono di fatto per assumere un ruolo del tutto politico.

La politicizzazione delle *membership* comunali è accompagnata da una specifica ideologia dell'accettabilità sociale e della meritevolezza, la quale porta con sé una certa rappresentazione dello spazio e del modo in cui questo può, e deve, essere abitato. Le condizioni del luogo in cui si trascorre l'esistenza sono impiegate come pretesto per negarne lo *status* di dimora, o per contestare addirittura che una persona viva in una certa abitazione. Allo stesso tempo, il domicilio tende a essere sempre più condizionato alla stanzialità e alla presa in carico da parte di istituzioni che “certifichino” la buona condotta individuale.

Il che produce un effetto ambivalente e contraddittorio: le barriere all'iscrizione anagrafica, sebbene tendano esplicitamente a non riconoscere la presenza sul territorio, sono inclini implicitamente a obbligare le persone ad avere un vincolo stretto con lo spazio comunale, abitando “legalmente”, in condizioni “decorose” e in maniera stanziale.

In conclusione, rispetto al sistema di vincoli alla mobilità individuale descritto da Karl Polanyi con riferimento alla nascita del capitalismo e alla conseguente gestione dei nuovi “poveri”⁹⁰, le limitazioni anagrafiche attuate oggi sono meno esplicite e stringenti ma pur sempre attive, trasformando individui titolari di diritti in soggetti “pericolosi” e da controllare o, al massimo, in persone “fragili” e “vulnerabili”⁹¹ da proteggere e tutelare paternalisticamente.

90. K. Polanyi, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino, Einaudi, 1974.

91. La circolare sugli sgomberi e sulle occupazioni emanata dal Ministero dell'interno il 1.9.2018 e firmata dal capo di gabinetto del ministro, Matteo Piantedosi, afferma esplicitamente che «nel contemperamento dei diversi interessi che vengono in rilievo in relazione agli sgomberi, il diritto di proprietà receda limitatamente ed esclusivamente a fronte di quelle situazioni che possono pregiudicare l'esercizio da parte degli occupanti degli impellenti e irrinunciabili bisogni primari per la loro esistenza, collegati a una particolare condizione di vulnerabilità», specificando che «nella fase successiva allo sgombero, poi, sarà cura degli enti preposti compiere valutazioni più approfondite e individuare le soluzioni che possano permettere via via di sostenere i percorsi d'inclusione sociale delle persone in situazioni di fragilità, anche all'interno di complessive strategie di intervento condivise con le Regioni».