



# act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



## **IL DOMANI DELLA RESIDENZA.**

Esercizio dei diritti, ostacoli e scenari anagrafici oltre la borgata romana del Quarticciolo.



La ricerca, curata da **ActionAid Italia** e dal **Comitato di Quartiere Quarticciolo**, è stata realizzata da:

**Serena Chiodo**, ricercatrice e giornalista freelance

**Alessia Pontoriero**, attivista del Comitato di Quartiere Quarticciolo

**Pietro Vicari**, attivista del Comitato di Quartiere Quarticciolo

**Francesco Ferri**, Policy Officer ActionAid Italia

Si ringraziano Andrea Carrozzini, Antonello Ciervo, Michele Colucci, Enrico Gargiulo e Ilaria Manti per le interviste rilasciate, per la qualità delle riflessioni e dell'impegno politico.

Chiusura dossier: dicembre 2022



## **INDICE**

<b>1 - Introduzione</b> .....	<b>3</b>
<b>2 - Origini storiche dell'anagrafe in Italia</b> .....	<b>6</b>
<b>3 - Funzione dell'anagrafe in Italia</b> .....	<b>12</b>
<b>4 - Impatto delle prassi anagrafiche sull'amministrazione pubblica e sulle persone</b> .....	<b>16</b>
<b>5 - Scollegare i diritti dall'iscrizione anagrafica: una battaglia che parte dai territori</b> .....	<b>20</b>
<b>6 - Dimensione giuridica della residenza e il nodo della proprietà</b> .....	<b>24</b>
<b>7 - Note conclusive: oltre l'anagrafe</b> .....	<b>28</b>



# 1 - INTRODUZIONE

Cos'è la residenza? Uno status giuridico? Una porta di accesso ai diritti? Che problemi sorgono quando è negata? È possibile superarli? Questo lavoro muove da queste domande e da quanto emerso nel precedente dossier **L'ombra della residenza. Inchiesta sull'impatto delle procedure anagrafiche sulla borgata romana del Quarticciolo** con cui il Comitato di Quartiere e ActionAid hanno proposto una ricognizione delle principali forme di esclusione dall'iscrizione anagrafica e delle conseguenze di queste prassi nella vita delle persone che abitano nella borgata romana del Quarticciolo.

L'impossibilità di esercitare il diritto alla residenza è una condizione comune per moltissime persone, in particolare - ma non solo - in contesti urbani e metropolitani. Segna la biografia di ampie fasce della popolazione spesso già condizionate in negativo da una costante precarietà - economica, sanitaria, abitativa, lavorativa - che non di rado determina uno status di incertezza esistenziale. Tra i diversi dispositivi che contribuiscono a rendere più precarie le vite di molte donne e uomini, l'esclusione dalla residenza ha un ruolo di primo piano e va a impattare sulla qualità della vita nel suo complesso.

Proprio dagli stimoli ricevuti durante e dopo l'elaborazione de *L'ombra della residenza* è nata l'idea di produrre un secondo intervento, organizzato intorno ad altre finalità e sviluppato con diversa metodologia. Se il primo dossier è stato realizzato attraverso la raccolta delle voci dirette degli e delle abitanti della borgata, questo secondo approfondimento - *Il domani della residenza* - prende forma dal desiderio di provare a identificare qual è l'orizzonte verso il quale tendere in relazione alla gestione dell'anagrafe e all'esercizio dei diritti. *Il domani* evocato nel titolo ha due diverse dimensioni. Una è immediata: all'interno della pubblicazione emerge come dovrebbe funzionare l'anagrafe se la normativa attuale fosse applicata correttamente e se i suoi tratti più contraddittori - a cominciare dall'esclusione della residenza per chi vive all'interno di stabili «occupati abusivamente» - fossero superati.

L'altra dimensione tracciata è quella di un *domani* di più ampio respiro. L'esclusione dal conseguimento dell'iscrizione anagrafica è un problema contingente oppure di lunga durata? La relazione strettissima che, di fatto o di diritto, intercorre tra residenza ed esercizio dei diritti è connaturata a questo istituto oppure è

una precisa scelta politica? È possibile immaginare che l'accesso ai diritti sia garantito da logiche e procedure separate da quelle anagrafiche?

Il dossier si interroga su alcune questioni di fondo, e prova a formulare risposte plausibili. Per farlo si è ritenuto utile attivare più campi del sapere e interloquire con chi, da prospettive e con posture diverse, opera e ricerca in tema di residenza. Ringraziamo Michele Colucci (ricercatore CNR), Enrico Gargiulo (professore di sociologia generale all'Università di Bologna), Andrea Carrozzini (medico), Antonello Ciervo (avvocato e socio ASGI), Ilaria Manti (associazione Nonna Roma), che hanno presentato il proprio punto di vista sui principali conflitti del passato e del presente, e sull'auspicabile *domani* di questo istituto.

Da ciascuno degli interventi ospitati emerge un punto di partenza comune: la normativa e le prassi anagrafiche attuali non rappresentano l'unica modalità possibile per organizzare la relazione tra amministrazione, persone e diritti. Al contrario, la configurazione odierna delle procedure è il prodotto di specifici rapporti di potere storicamente situati. Una prospettiva di questo tipo consente di tenersi lontani dal rischio di rappresentare le persone

escluse dall'anagrafe come *vittime* di procedure inevitabili.

A partire dalla nascita dello stato moderno, l'anagrafe ha avuto una specifica funzione politica, legata in particolare al controllo e alla selezione delle persone in relazione alla mobilità su scala nazionale e transnazionale. Il progressivo affermarsi della tendenza al *controllo sociale* attraverso la residenza non è dunque solo un dato della contemporaneità: è un continuum della storia dell'amministrazione pubblica in Italia.

A questo impianto di base si aggiungono alcune specificità più attuali. La digitalizzazione della dichiarazione anagrafica nel comune di Roma si interseca con la nascita dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente e con la possibilità di cambiare residenza attraverso il portale predisposto dal Ministero dell'Interno<sup>1</sup>. Si tratta di eventi periodizzanti: è molto probabile che la configurazione dell'anagrafe nei prossimi anni verrà segnata dall'andamento di queste sperimentazioni e dalla capacità delle organizzazioni solidali e dei movimenti di incidere in questo processo.

Osservare il funzionamento dell'anagrafe e commentarlo

---

<sup>1</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla nota [ANPR E DIGITALIZZAZIONE DELLA DICHIARAZIONE ANAGRAFICA: QUALE IMPATTO SUI DIRITTI?](#) curata ActionAid Italia, ASGI, Avvocato di Strada, fio.PSD e da Enrico Gargiulo (Università di Bologna)

criticamente è indispensabile ma non sufficiente. Le persone, i movimenti e le organizzazioni solidali possono essere protagonisti della progressiva inversione di tendenza rispetto alle attuali forme di esclusione. Un esempio recente testimonia in questa direzione. la costante mobilitazione dei soggetti esclusi dall'anagrafe in quanto *occupanti abusivi*<sup>2</sup> e di un'ampia rete di supporto ha portato all'approvazione, il 7 giugno del 2022, da parte del consiglio comunale di Roma Capitale, di una mozione che impegna Sindaco e Giunta a derogare<sup>3</sup> al divieto di iscrizione anagrafica per le persone che vivono all'interno degli stabili occupati, esclusi dalla residenza in ragione dell'articolo 5 del decreto-legge 47 del 2014<sup>45</sup>. Successivamente, il 4 novembre, il sindaco ha emanato la direttiva n. 1/2022<sup>6</sup>, con la quali sono specificati i criteri per individuare le persone a cui riconoscere la residenza in deroga all'articolo 5. Si tratta di un risultato importante: è la puntuale

dimostrazione di come la gestione dell'anagrafe – e l'esercizio dei diritti a esse associati – possano assumere un volto meno sinistro e più inclusivo in seguito alle mobilitazioni di reti ampie ed eterogenee.

Oltre l'articolo 5 e la sua deroga, la parzialità e l'ambivalenza degli strumenti a disposizione per garantire l'esercizio dei diritti nello scenario anagrafico attuale segnalano l'urgenza di immaginare una relazione radicalmente diversa tra

*residenza e diritti*. Se nell'immediato è indispensabile continuare a mobilitarsi per superare ogni esclusione dal conseguimento della residenza, nel lungo periodo è necessario immaginare che l'esercizio dei diritti possa essere svincolato dalle esigenze di tipo anagrafico delle amministrazioni. Questo dossier è immaginato, grazie ai qualificanti dialoghi riportati, come un contributo in questa doppia direzione.

<sup>2</sup> L'articolo 5 del decreto-legge 47/2014 stabilisce che «chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge». Questa disposizione ha contribuito a peggiorare la qualità della vita delle persone che vivono all'interno degli stabili occupati in relazione alla propria condizione socioeconomica.

<sup>3</sup> Con il decreto-legge 14/2017 è stata aggiunto un ultimo comma all'articolo 5 del decreto-legge 47 del 2014 alla luce del quale: «Il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1-bis a tutela delle condizioni igienico-sanitarie». L'espressione «meritevoli di tutela» è politicamente insidiosa e si presta a molteplici interpretazioni.

<sup>4</sup> Nel momento in cui questo dossier è andato in stampa, l'amministrazione comunale di Roma ha annunciato che emanerà una circolare per dare attuazione alla direttiva. Dopo la pubblicazione della direttiva 1/2022, il Prefetto è intervenuto per segnalare all'amministrazione comunale l'eccessiva ampiezza dei criteri individuati nella direttiva; i movimenti e le associazioni, viceversa, si sono mobilitati in difesa del suo contenuto.

<sup>5</sup> Gli effetti del decreto-legge 47 del 2014 – il cd. decreto Renzi-Lupi – sono visibili anche ben oltre Roma. Ha aumentato le disuguaglianze sociali ed economiche. Come sottolineato a più riprese, ad esempio, dalla campagna *Batti il 5!*, è necessaria la sua tempestiva abrogazione.

<sup>6</sup> Tra i criteri individuati per definire chi è «meritevole di tutela», della direttiva è data rilevanza alla condizione socioeconomica di chi vive in stabili occupati. Si tratta di una prospettiva accolta positivamente dalle organizzazioni e dai movimenti impegnati a Roma su questo tema.

## **2 - ORIGINI STORICHE DELL'ANAGRAFE IN ITALIA**

La storia della residenza in Italia è intrecciata a quella dello Stato moderno. L'anagrafe ha storicamente accentuato, fino ad esasperarla, la tensione al controllo della dimensione amministrativa. Riflettere sulla storia dell'anagrafe è un buon modo per cercare risposte ad alcuni nodi che interrogano anche il nostro presente. Come si *costruisce* una popolazione? Quale relazione deve instaurare una persona con il territorio in cui vive per poter ambire a essere considerato *residente*? Le funzioni dell'anagrafe sono unicamente *tecniche* o hanno una precisa rilevanza *politica*?

Per rispondere a queste domande abbiamo ripercorso la storia dell'anagrafe in Italia grazie a Michele Colucci, storico delle migrazioni e ricercatore presso il Consiglio Nazionale delle Ricerche.

*Vorremmo analizzare con te la storia del paese alla luce dell'evoluzione della residenza - e viceversa. Pensiamo sia utile interrogarsi sulle continuità storiche nell'approccio all'anagrafe da parte delle istituzioni. Oggi la residenza è un terreno di conflitto. Rilevanti diritti sociali, civili e politici sono negati a causa dell'esclusione dall'iscrizione all'anagrafe, ma non è una novità.*

La residenza è campo di conflitti a partire dalla concezione stessa dello Stato moderno. Nasce dall'idea che i cittadini per essere riconosciuti debbano avere un'iscrizione anagrafica e anche un indirizzo. È dentro l'istituzionalizzazione del rapporto tra persone e territorio. La residenza è stata attraversata da tensioni anche in relazione alla sanità, attorno alla grande questione che si apre a fine Ottocento sul superamento dell'assistenza privata sanitaria, che era prettamente cattolica, e l'istituzione di quella pubblica. In seguito, con il regime fascista è istituito un vincolo stretto tra contratto di lavoro e residenza: si genererà un conflitto che è per diversi profili simile a quello attuale.

*Ti riferisci alle leggi contro l'urbanesimo?*

Quello che si dà negli anni '30 è un grande laboratorio che si può dire non muoia mai. A seconda delle situazioni e dei periodi storici riemerge ciclicamente, come un fiume carsico. La legge del '39 ha una sua attualità per le attinenze evidenti con il decreto Renzi-Lupi, con la legge Turco-Napolitano del 1998 e con il rafforzamento di alcuni

dispositivi della legge Bossi-Fini del 2002 proprio a proposito del legame tra contratto di lavoro e permesso di soggiorno. Sostanzialmente l'idea alla base di questi interventi è che il diritto alla mobilità sul territorio è sottoposto a vincoli da parte delle istituzioni. Nell'utopia reazionaria della legge del '39, il regime fascista voleva impedire la mobilità da un comune all'altro. È un provvedimento che nasce per scongiurare l'addensarsi di popolazione dentro le aree urbane: l'inurbamento era potenzialmente un elemento che poteva portare a conflitti sociali ingestibili. Lo scopo era quello di limitare gli spostamenti autonomi delle persone e consentire solo quelli regolati dall'alto. Allo stesso tempo, emergeva l'obiettivo di immobilizzare le persone nella sfera del mondo rurale, in linea con l'idea romantica fascista del borgo rurale immobile nel tempo.

Il paradosso di questa legge è che entra in vigore nel '39, ma l'Italia nel '40 entra in guerra, con il regime di eccezionalità che dura fino al '45, durante il quale questa norma è ampiamente disapplicata. All'indomani della liberazione, nonostante nella Costituzione alcuni articoli siano innervati dal principio della libera circolazione degli individui e della libertà di movimento, nessuno assume iniziative per abrogare questa norma. Al contrario, gli uffici, per la prima volta – ed è un aspetto che ha un legame stretto con l'attualità – iniziano ad

applicare in maniera paranoica questa legge al fine di cercare di contenere un'enorme fetta della popolazione che si inizia a spostare, subito dopo la guerra, per motivi di lavoro ed economici.

L'applicazione pedissequa, paranoide di questa legge porta le persone che si spostano ad essere di fatto irregolari. La legge del '39 aveva stabilito che chi si voleva spostare in un altro comune doveva andare all'ufficio anagrafico del luogo di destinazione e chiedere il trasferimento di residenza, possibile soltanto a fronte di un contratto di lavoro.

La maggior parte delle persone si spostava proprio per cercare lavoro: non aveva già il contratto di lavoro in tasca al momento della partenza. Avveniva anche il contrario: molti contratti di lavoro non erano formalizzati a fronte della mancata residenza. Il movimento operaio prestò molta attenzione a questo tema. Negli anni '50 si sviluppano importanti mobilitazioni: si organizzano iniziative che puntano proprio ad attaccare questo dispositivo soprattutto perché alimentava il lavoro nero e il lavoro irregolare. Senza residenza non si accedeva neanche a tutta una serie di diritti.

*Anche oggi la residenza è spesso un presupposto indispensabile per l'ottenimento di un contratto di*

*lavoro e per il rilascio del permesso di soggiorno. Il mancato accesso all'iscrizione anagrafica alimenta le maglie del lavoro irregolare. Cosa ha permesso un'attenzione e una mobilitazione pubblica da parte del movimento operaio?*

In quel momento storico si crearono dei grandi insediamenti ai confini delle città soprattutto là dove il lavoro era molto precario, intermittente e oscillatorio come a Roma, dove una delle principali occupazioni era l'edilizia. Si formarono degli accampamenti al confine del comune di Roma come a borgata Finocchio, dove vivevano le persone che andavano a lavorare a Roma ogni giorno e la sera ritornavano lì per non avere problemi con la polizia.

La polizia, infatti, aveva proprio il compito di intercettare chi non aveva la residenza e riportarlo nel paese di origine. Lo faceva anche con i militanti politici. Ho conosciuto e intervistato un vecchio militante comunista di Casalbertone, Zaccaria Verucci, che raccontava spesso che negli anni '50 sistematicamente lo prendevano e lo riportavano a Norcia. Questa pratica è effettivamente molto utilizzata; Stefano Gallo ha ricostruito come si ipotizzi un sistema di checkpoint ai vertici del perimetro del comune di Roma per monitorare tutte le persone che ogni giorno venivano a lavorare nella capitale.

Questa legge è abolita solo nel '61 in un contesto di paradossi e di contraddizioni. Il movimento operaio e sindacale si mobilitò in alleanza non solo con gli immigrati, ma anche con chi aveva il diritto garantito; questa norma determinava un livellamento verso il basso dei diritti e quindi nel contesto lavorativo produceva una vasta forma di *dumping* che abbassava i salari di tutti. Sulla base di queste proteste molti comuni istituirono il domicilio provvisorio ancora prima dell'abrogazione della legge. Ad esempio, a Torino i comunisti riuscirono a ottenere, con una grande spinta sociale, la residenza provvisoria anche perché lì c'era anche l'interesse degli imprenditori a superare questo dispositivo. I domicili provvisori contribuirono al superamento della legge nel '61.

*Questa funzione strettamente burocratica dell'amministrazione comunale è un prodotto dell'azione del regime fascista e di come ha plasmato lo Stato?*

No, deriva dallo stato liberale. Il mantenimento di fette ampie della popolazione dentro una ricattabilità, costringerle a processi di dipendenza - anche clientelare - è molto conveniente. L'orizzonte delle leggi razziste è costruito appositamente per discriminare, ma questa discriminazione è più forte nel momento in cui è evidente che

queste disfunzioni sono in realtà – come ha scritto la sociologa Valeria Piro – “disfunzioni funzionali”, nel senso che hanno funzioni sociali ben precise, come ad esempio la continua rigenerazione del lavoro nero e irregolare. Il tema è l’accesso differenziato ai diritti, come ha più volte sottolineato Enrico Gargiulo.

*È quindi una parte specifica della popolazione a essere effettivamente discriminata?*

Per molto tempo si è pensato che il problema riguardasse solo la popolazione straniera, ma con i decreti Renzi-Lupi, i decreti Salvini e tutte le leggi degli ultimi dieci anni è evidente che questo livello di discrezionalità, di abuso e di mancanza di riconoscimento riguarda tutta la popolazione. È stato evidente con le ordinanze dei comuni del Veneto sul limite alle residenze, sulle graduatorie dei bambini per accedere ai servizi per l’infanzia con un punteggio maggiore per chi aveva la residenza da più di dieci anni: questo meccanismo ha sfavorito tantissimi stranieri come tantissimi italiani, ha impedito e scongiurato la mobilità.

*Il tema delle lotte che si sviluppano intorno alla residenza e delle alleanze possibili ci interessa molto. Che tipo di iniziative di lotta hanno caratterizzato il passato?*

I movimenti sociali negli anni ‘50 facevano parte di grandi organizzazioni di massa che puntavano ovunque alla ricomposizione di pezzi della società: sindacati e partiti della sinistra. Le azioni sono state molteplici. Analizzare queste iniziative è utile: permette di cogliere bene le potenzialità della mobilitazione. C’è un’enorme spinta conflittuale dal basso, di forte rottura, ma anche con un’ottima capacità di intermediazione politica dentro le istituzioni. Il mix di queste due spinte ha creato gli spazi per abolire questa legge del ‘61. In Parlamento il fronte favorevole all’abrogazione, formato da socialisti e comunisti, non aveva la maggioranza. Per costruire una maggioranza è stata fondamentale la spinta della società. Il punto fondamentale – lo ripeto – è l’intreccio tra una pressione dal basso e una mediazione istituzionale molto forte. Oggi sulla residenza c’è una forte pressione dal basso, manca lo sbocco istituzionale.

A Roma la lotta era sostenuta dai lavoratori dell’edilizia, dalla camera del lavoro e dalla Cgil che realizzò anche degli scioperi per rivendicare il diritto alla residenza. Gli scioperi avevano un effetto molto concreto sulla città. Quando si fermavano gli edili a Roma si fermava tutta la produzione della città perché era la più importante produzione economica di Roma in quel momento. I quartieri mobilitati erano quelli della cintura est, quartieri

di confine come Finocchio sulla Casilina, Labaro a Nord e tutta la zona di Ostia. Questa battaglia è servita ai militanti comunisti e socialisti per trovare un radicamento nei contesti di periferia e di estrema periferia perché, nonostante la liberazione e l'antifascismo, comunque i partiti di sinistra, in particolare il Pci, non avevano radicamento nei quartieri popolari. I partigiani e i gappisti famosi erano esponenti dell'élite intellettuale. Sono riusciti a entrare nelle periferie con le battaglie sui servizi, sui trasporti, le scuole e con gli scioperi alla rovescia. In questo processo la battaglia sulla residenza ha avuto un ruolo di primo piano. Dal punto di vista soprattutto del Pci è stato un piccolo capolavoro.

*Ci hai raccontato delle mobilitazioni che hanno permesso di ottenere la legge del '61. Ora ti chiediamo se hai notizia delle difficoltà riscontrate nell'accesso ai servizi a causa del mancato conseguimento della residenza. Le organizzazioni di base intervenivano sul problema dell'assenza di servizi?*

C'erano organizzazioni di base, ma erano molto diverse rispetto a ora. L'iscrizione a scuola non era di massa e c'erano molti bambini non iscritti: non era considerato uno scandalo. Le battaglie sui servizi arrivano dopo, soprattutto negli anni '60, a partire da scuola e sanità. Negli anni 50 le lotte

sociali sono molto legate alla casa, alla terra, al lavoro.

*Molte famiglie straniere che abitano al Quarticciolo e che vivono in occupazione finiscono per pagare chi ha un contratto di affitto altrove – o addirittura affittano una casa in cui non abitano – per poter ottenere la residenza e poter rinnovare il permesso di soggiorno. Ci raccontavi che negli anni '50 le persone autocostruivano le proprie case. C'erano altre pratiche, oltre questa, che venivano utilizzate per resistere a questo dispositivo e che sono state agite da Pci e Cgil?*

Spesso ci si affidava ai familiari. Ad esempio, gli immigrati dal sud Italia si appoggiavano ai familiari che vivevano a Roma: le migrazioni interne avvenivano anche con una dinamica interclasse. Si spostavano interi paesini, ma emigravano anche i notabili. Oggi questa dimensione sembra strana perché la città è più segmentata. È strano pensare che qualcuno possa avere parenti ai Parioli abitando a Quarticciolo. Soprattutto per un immigrato straniero. Ad esempio, nell'ultimo libro che abbiamo pubblicato nella serie dei Rapporti sulle migrazioni interne (*Le strade per Roma*, ed. Il Mulino, 2021) abbiamo intervistato Francesco Carchedi, che abitava in una baraccopoli che si chiamava Campo Parioli; lui è nato lì dove oggi c'è l'auditorium, all'epoca era una piana piena di baracche.

Lui racconta che la sua famiglia va a vivere lì partendo da un paese della Calabria e uno zio medico che abita ai Parioli gli dice di mettersi lì perché con il tempo gli avrebbe dato una mano lui. La famiglia riesce ad avere la casa popolare: le battaglie degli insediamenti popolari portavano ai censimenti e all'assegnazione della casa.

Questa è per esempio una battaglia che veniva fatta all'epoca, quella di avere la residenza nelle baracche autoconstruite negli insediamenti informali perché poi dava la possibilità di essere inseriti nelle liste delle case popolari. Inoltre, erano molto diffuse le clientele: intere famiglie pagavano per avere una residenza fittizia e questo aumentava ovviamente la loro ricattabilità, anche verso reti criminali.

*A volte anche le amministrazioni locali assumono iniziative per limitare i diritti, come ad esempio il colloquio obbligatorio con i servizi sociali ai fini del riconoscimento della residenza per senza fissa dimora. Le*

*iniziative sviluppate dal PCI hanno finito per responsabilizzare i quadri amministrativi locali?*

In quegli anni c'è anche un processo di spostamento a sinistra di alcune amministrazioni a livello comunale. Sostanzialmente gli ufficiali anagrafici obbediscono a degli ordini. Dentro l'amministrazione ci sono anche tantissime figure che spingono verso una riforma, come l'Istat ad esempio. Questo ente effettua il monitoraggio della popolazione e, se molte persone non sono iscritte all'anagrafe, la sua funzione viene meno. L'Istat è stato uno degli enti più inclini alla riforma del '61. Inoltre, ci fu anche una grossa mobilitazione dell'ambiente giuridico. Terracini è stato firmatario della Costituzione e poi anche primo firmatario della legge del 1961. Molti immigrati che venivano rimpatriati erano difesi da celebri avvocati di area comunista e non solo. Casi che le forze dell'ordine volevano liquidare come semplici provvedimenti di polizia locale si trasformarono in grandi conflitti giudiziari.

## **3 - FUNZIONE DELL'ANAGRAFE IN ITALIA**

Il tema della residenza si presta a molteplici letture e può essere affrontato con prospettive, linguaggi e posture anche molto diverse tra loro. Enrico Gargiulo, professore associato di sociologia all'Università di Bologna, da molti anni esplora l'universo sociale, giuridico e politico che ruota dentro e intorno alle procedure anagrafiche.

Con lui abbiamo affrontato il tema soffermandoci in particolare su alcuni aspetti: esiste un legame specifico tra iscrizione anagrafica e accesso ai diritti? Può questa relazione essere ripensata? Quali implicazioni politiche specifiche sussistono nel rivendicare il diritto alla residenza? Dallo scambio emerge un quadro d'insieme piuttosto puntiforme, in cui il funzionamento dell'anagrafe appare denso di ambivalenze.

*Siamo alla ricerca di griglie interpretative che ci permettano di riflettere sul diritto alla residenza e sulle implicazioni connesse alla sua rivendicazione. Partiamo dalla dimensione giuridica: che natura ha il diritto alla residenza? Come possiamo inquadrarlo?*

Il diritto alla residenza, come chiarito più volte dalla giurisprudenza, è un

diritto soggettivo che – come quello relativo allo status di rifugiato – ha una natura dichiarativa e non costitutiva. Non sono l'anagrafe e la registrazione della residenza che sanciscono la presenza della persona sul territorio: è esattamente il contrario. La residenza è la presa d'atto della presenza e, coerente con questa impostazione, l'amministrazione non dovrebbe fare altro che prendere atto del suo status.

Questa è la dimensione generale e teorica, ma è contraddetta dalle prassi amministrative e da alcuni cambiamenti alla normativa anagrafica apportati negli ultimi anni. Nei fatti, le amministrazioni locali agiscono al di fuori del quadro normativo e con un ampissimo grado di discrezionalità. Riconoscendo la residenza o rifiutando di farlo rispondono a logiche diverse da quelle previste dalla legge.

La residenza non è da immaginare come una forma di 'battesimo dell'amministrazione' nei confronti di una persona che si trova sul territorio. La condizione di residente non è determinata dall'emanazione dall'atto amministrativo: è al contrario una condizione, materiale o puramente elettiva, che precede l'atto stesso.

*Osservando il funzionamento di molti servizi e uffici pubblici, il legame tra diritti e residenza sembra molto stretto. Da dove è possibile partire per interrogarsi su questo legame?*

Il nesso che intercorre tra il funzionamento dell'anagrafe e l'esercizio dei diritti è di lungo corso e, oggi, è ancora rilevante. Nella seconda parte dell'800 si consolida il passaggio dal censimento - un istituto molto antico - all'anagrafe, che a differenza del primo consente di leggere la composizione della popolazione in maniera costante: è immaginabile come un "censimento perpetuo", che permette di conoscere chi è presente sul territorio e quali spostamenti compie.

Il legame tra residenza e diritti, quindi, non è un elemento dato una volta per tutte: al contrario, si va strutturando nel tempo per rispondere a esigenze amministrative molto precise e concrete. In questo panorama, il tema della spesa relativa alle persone povere è un elemento determinante.

Con lo sviluppo di forme pubbliche di assistenza sanitaria, emerge la questione relativa alla responsabilità della spesa relativa alle persone povere, malate, senza fissa dimora. Nell'architettura amministrativa postunitaria, l'anagrafe serviva per definire quale comune avesse la responsabilità delle spese ospedaliere.

Ecco, dunque, che la residenza è funzionale all'imputazione di tali spese. Un legame che esplicita la dimensione politica delle procedure anagrafiche, connesse di fatto all'esercizio di alcuni diritti.

*Dal punto di vista del governo del territorio, qual è la funzione svolta dalle procedure anagrafiche?*

L'anagrafe implica una forma di controllo sul territorio, anche solo con riferimento al significato più neutro di questa parola. Proprio per questa ragione è stata progettata e realizzata come censimento perpetuo, per essere efficace nella direzione del controllo: possiamo dire che è il prodotto strutturale del desiderio governativo di controllo sulla popolazione. L'ambizione di fondo è quella di vedere e valutare tutti, chi è presente e chi no, per dare forma allo spazio e governarlo.

È come se fosse una fotografia dinamica della popolazione. Tra le due dimensioni dell'anagrafe - strumento di controllo e base per l'esercizio dei diritti - c'è una contraddizione ineliminabile: la sua ambiguità, quindi, non è un elemento accessorio, bensì un suo aspetto costitutivo.

*Può l'anagrafe giocare un ruolo diverso da quello attuale?*

L'anagrafe potrebbe essere configurata come un semplice strumento per vedere chi è presente sul territorio al fine di distribuire le risorse effettivamente utili: da questa prospettiva l'esercizio dei diritti potrebbe essere scisso dalle funzioni anagrafiche. Il Ministero dell'Interno avrebbe così a disposizione il suo censimento perpetuo, la sua fotografia dinamica della popolazione. Affinché possa effettivamente funzionare in questa direzione, occorre far saltare il nesso tra anagrafe e diritti. Se non ci fosse questo nodo, nemmeno l'articolo 5, che attualmente esclude dall'anagrafe chi vive in uno stabile occupato, rappresenterebbe una limitazione nell'accesso ai diritti. Al contrario, all'interno dell'attuale configurazione si impedisce il conseguimento della residenza per escludere dall'esercizio dei diritti connessi, contraddicendo l'impianto costituzionale che ritiene illegittimo impedire esplicitamente a una parte della popolazione l'esercizio di diritti fondamentali.

*Se osserviamo la relazione che in altri paesi intercorre tra registrazione ed esercizio dei diritti, quali informazioni possiamo trarre?*

Esistono altre cornici interpretative e altre prospettive che dividono l'anagrafe dall'esercizio dei diritti. Ad esempio, nel mondo anglosassone non esiste l'anagrafe, e si vota senza

carta d'identità. C'è una percezione diversa del controllo: nel Regno Unito, ad esempio, è stato predisposto un test per monitorare la presenza abituale stabile di un individuo sul territorio.

All'estremo opposto può essere collocata la Cina, dove il funzionamento della residenza è molto invasivo, limita gli spostamenti interni e la libertà del soggiorno. Anche l'esempio spagnolo fornisce indicazioni interessanti: esiste un sistema di registrazione a disposizione anche delle persone prive di permesso di soggiorno, che può configurarsi anche come una misura ambivalente, dal momento che consente la fruizione di alcuni servizi, ma di fatto segnala la presenza considerata 'irregolare' dal punto di vista amministrativo; in questa cornice è necessario domandarsi, ad esempio, quali attori pubblici possono leggere i dati forniti da questa tipologia di registrazione.

In ogni caso, va sottolineato che l'assenza dell'anagrafe non implica automaticamente l'accesso generalizzato ai diritti: come è evidente nei contesti privi di forme di registrazione assimilabili alla residenza, l'esclusione dalla fruizione degli stessi può essere determinata da meccanismi differenti.

*Il punto ci sembra davvero dirimente. In Italia è possibile immaginare di*

*disarticolare il legame tra residenza ed esercizio dei diritti?*

Se la fruizione dei diritti fosse sganciata dalla residenza, la registrazione anagrafica avrebbe tutto un altro volto e sarebbe sicuramente meno problematica. Le amministrazioni locali sarebbero meno motivate ad escludere e il monitoraggio della popolazione, perdendo la sua rilevanza amministrativa e mantenendo una funzione statistica, sarebbe più fattibile e dettagliato. Una persona che non abita in un Comune in maniera abituale potrebbe essere inserita nel registro della popolazione temporaneamente presente, che già esiste, ma spesso

non è preso in considerazione. Mentre una persona presente abitualmente – o che, comunque, è legata allo spazio comunale pur non avendo una dimora fissa o essendo senza tetto – sarebbe registrata come residente. Tutto sarebbe più semplice e la residenza perderebbe quell'aura di "sacralità" che, al momento, la rende simile – impropriamente – alla cittadinanza.

In ogni caso, cambiando l'assetto politico attualmente alla base del funzionamento della residenza, potrebbe venir meno la connessione tra anagrafe e diritti. A quel punto rimarrebbe il tema del controllo attraverso la registrazione, ma si tratta di un argomento differente.

## **4 - IMPATTO DELLE PRASSI ANAGRAFICHE SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E SULLE PERSONE**

Il 28 marzo 2014 entra in vigore il decreto-legge Renzi-Lupi, che con l'art. 5 vieta l'iscrizione anagrafica a chi vive in stabili occupati. Da otto anni questa normativa impedisce a centinaia di persone di avere una residenza. A questo si associano prassi anagrafiche illegittime e inefficienze dell'amministrazione pubblica: un insieme di determinanti che hanno avuto, e continuano ad avere, impatto negativo sulla vita delle persone, impedendo o complicando l'accesso a diritti anche costituzionalmente garantiti, come quello all'istruzione, al voto o alla salute. Proprio nell'ambito sanitario sono più evidenti le conseguenze del mancato accesso all'iscrizione anagrafica: ne abbiamo parlato con Andrea Corazzini, medico e attivista sensibile a questa tematica, che nel momento dell'intervista era Coordinatore medico delle cliniche mobili di Roma presso Intersos.

*Hai mai avuto a che fare con persone o famiglie che hanno avuto un problema con l'iscrizione all'anagrafe?*

Si, in particolare nella mia esperienza professionale soprattutto con cittadini di origine straniera. Se nella zona della stazione Termini il problema coinvolgeva soprattutto persone senza fissa dimora, principalmente uomini soli, nelle grandi occupazioni abitative l'esclusione dalla residenza riguardava perlopiù nuclei familiari o donne con figli.

*Quali problematiche hanno queste persone?*

Di fatto sono solo i servizi a bassa soglia, come Sert e Consultori, a non richiedere l'iscrizione anagrafica: quindi in assenza di residenza l'accesso a tutti gli altri servizi sanitari risulta sicuramente compromesso. Il problema maggiore riguarda sempre l'impossibilità di poter avere un medico di base. Nel periodo segnato dalla pandemia da Covid-19, sulle persone prive di residenza è pesata anche l'impossibilità di accedere ai vaccini (e relativo green pass): fino ad agosto 2021 infatti chi non aveva una residenza, e dunque una tessera sanitaria, non poteva vaccinarsi. Dall'estate scorsa le Asl,

in particolare l'Asl Roma 2 e Roma 1, hanno impostato delle modalità di riconoscimento delle persone non residenti, che a un certo punto purtroppo si sono interrotte per necessità di riorganizzazione.

*Quale origine hanno le persone che si rivolgono a voi?*

Moltissimi sono cittadini di origine straniera: tra loro tanti avevano il permesso di soggiorno e la tessera sanitaria ma, a causa dei decreti sicurezza a firma Salvini, sono tornati indietro dal punto di vista del proprio status giuridico e ora hanno solo il tesserino sanitario per Stranieri Temporaneamente Presenti.

Per quanto riguarda le persone che seguiamo, il problema della casa è centrale: non sono iscritti all'anagrafe in quanto *senza fissa dimora* o perché abitanti di stabili occupati. In quest'ultimo caso sono moltissime le famiglie di origine straniera, spesso composte da figli minori e donne che svolgono attività di cura, frequentemente senza contratto.

*Quali attività di supporto sviluppate in relazione all'esclusione dalla residenza?*

Come Intersos il nostro è stato spesso un lavoro di intermediazione tra le persone e le istituzioni: in molti casi è stata sufficiente la sola nostra

presenza affinché avvenisse la presa in carico di soggetti non residenti, come successo ad esempio in merito al tema dei vaccini, a Roma come altrove. In Puglia, nella baraccopoli di San Ferdinando nel foggiano, se non ci fosse stata l'intermediazione e il lavoro di advocacy di Intersos, centinaia di persone non si sarebbero potute vaccinare mettendo a rischio se stesse e gli altri.

La ONG ha svolto un lavoro di ponte, in particolare attraverso l'unità mobile, con cui di fatto si mappa il territorio e le necessità presenti. Successivamente si segnalano le problematiche emerse agli assistenti sociali, che poi se ne dovrebbero fare carico. Per quanto riguarda la mancanza della residenza, l'azione degli assistenti sociali è quella di provare a velocizzare le pratiche per la sua assegnazione, anche *fittizia*. Inoltre, sono state portate avanti alcune sperimentazioni: tra queste la creazione, all'interno di stabili occupati, di sportelli informativi e di orientamento, gestiti da abitanti presenti nelle occupazioni formati da Intersos per divenire "promotori di salute".

Da questa sperimentazione ne è nata un'altra, organizzata insieme all'Asl Roma 2, e relativa alla creazione di COS (centri di orientamento ai servizi sanitari) itineranti legati a grandi stabili occupati (La Rustica, Sambuci,

Collatina, Selam Palace). Se l'obiettivo dei COS itineranti è provare a risolvere problemi concreti e specifici degli individui, Intersos ha ottenuto anche che si formassero persone, sulla scia della prima sperimentazione, in qualità di promotori di salute e orientamento ai servizi per la comunità. In via di Torrenova, la Casa della salute ha un COS fisso, per ovviare al fatto che una persona priva di residenza non riesce a ricevere dal CUP o dagli sportelli le informazioni di cui ha bisogno. Sulla mancanza di informazioni comuni e capillari pesa anche l'esternalizzazione dei servizi sanitari, che fa sì che agli stessi operatori manchi il panorama completo e organico dei servizi e delle informazioni da veicolare.

*A partire da ciò che hai osservato attraverso il tuo lavoro, cosa ne pensi del nesso tra residenza e accesso ai diritti?*

La mancata iscrizione anagrafica e ciò che ne consegue è una questione che riguarda tutti, non solo chi per necessità è costretto a occupare stabili o chi non ha una dimora fissa: coinvolge anche gli studenti ad esempio. È un tema trasversale, non fa distinzioni di etnia, religione, classe. Ed è una questione che palesa l'ambiguità dello strumento dell'anagrafe, nata in risposta alla necessità di distribuire le risorse in base alle persone effettivamente presenti sul territorio.

*È sicuramente uno strumento ambiguo anche in relazione ai tempi in cui viviamo, caratterizzati da un alto livello di mobilità. Il prezzo di questa ambiguità non è pagato solo dalla persona che non può usufruire dei servizi in quanto non residente, ma dall'intera società. Perché?*

L'assenza di residenza provoca il peggioramento di eventuali malattie esistenti, e questo non riguarda solo l'individuo direttamente interessato. Facciamo un esempio: ho il diabete ma non posso curarmi perché non ho la residenza. A un certo punto l'assenza di cure cronicizza la mia malattia, e non avendo la residenza non ho accesso al medico di base. Andrò quindi a intasare il pronto soccorso, che peraltro nel frattempo ha già subito tagli di risorse, come l'intero sistema sanitario pubblico. A pagare è dunque l'utente, ma anche il professionista, che si vede sovraccaricato da interventi che sarebbero di competenza dei servizi territoriali. Conseguentemente questa situazione si riversa sull'intera collettività.

Se allarghiamo lo sguardo, possiamo notare che, di fatto, per moltissime persone l'assenza di iscrizione anagrafica determina la negazione non *soltanto* dei diritti, ma anche, per così dire, dell'esistenza stessa della persona. Infatti, pur facendo parte della società, spesso pur producendo

anche reddito, molte persone restano invisibili sul piano istituzionale, cosa che di fatto impedisce una piena affermazione del sé. È una condizione forse meno evidente della mancata fruizione di servizi, ma che porta a conseguenze altrettanto gravi. Di fatto, la residenza - e non solo la disponibilità di un'abitazione - è un determinante per la salute, ossia una di quelle componenti (tra le quali la casa, le relazioni, l'alimentazione, il lavoro, e così via) fondamentali per il benessere psico-fisico-sociale della persona. La residenza è dunque una determinante di salute in termini sottrattivi. La sua assenza incide negativamente sul benessere dell'individuo e a livello istituzionale non viene riconosciuta una fetta di popolazione, cosa che produce una netta e grave categorizzazione sociale.

*Come potrebbe essere superata questa ambiguità?*

Legalmente il domicilio è il luogo in cui risiedono i maggiori affari della persona: passare a un'applicazione operativa di questo concetto garantirebbe i servizi sanitari territoriali e permetterebbe agli stessi di avere

confezione delle persone presenti e delle necessità. Le ASL, ad esempio, non hanno un quadro preciso del numero di individui e nuclei familiari che vivono sui propri territori di riferimento negli stabili occupati.

L'altra possibilità è dare più potere alla residenza *fittizia*, che però è di fatto un espediente di subordine in quanto non riconosce il luogo dove effettivamente vive la persona interessata, e costringe quest'ultima a rapportarsi con i servizi sociali. Entrambi questi aspetti influiscono sull'affermazione del sé e incidono sulla creazione e il mantenimento dello stigma sociale.

L'ambiguità dell'iscrizione anagrafica è palese: se si ammette che la residenza è importante, allora non si può privare la gente di questo strumento, altrimenti si crea un vulnus giuridico.

Personalmente credo sia necessario sfidare il discorso pubblico, evidenziare come il tema influisca su diversi gruppi sociali, mostrare cosa significa vivere in occupazione sul piano dell'accesso ai diritti, per arrivare all'eliminazione dell'art. 5 del decreto Renzi - Lupi.

## **5 - SCOLLEGARE I DIRITTI DALL'ISCRIZIONE ANAGRAFICA: UNA BATTAGLIA CHE PARTE DAI TERRITORI**

A Roma, molte associazioni, comitati e organizzazioni hanno costruito la loro presenza sui territori a partire dai bisogni più urgenti delle persone, intercettando le necessità e provando a dare una risposta a chi, spesso in contesti di povertà e marginalità sociale, non riesce a trovarla nei servizi istituzionali.

Abbiamo intervistato Ilaria Manti, una delle referenti di Nonna Roma. Nata nel 2017, l'associazione ha avviato le attività con un banco alimentare focalizzandosi dunque sulle necessità di base. Partendo dal cibo come punto di accesso e di intercettazione del bisogno della comunità, l'associazione ha poi attivato una rete di servizi intorno alla persona, per permettere agli utenti di uscire da una condizione di disagio e marginalità economica e sociale.

Dopo l'apertura di due punti di "pronto riparo" per senza dimora, nel 2021 Nonna Roma ha pubblicato il dossier "Dalla strada alla casa. Un rapporto sui senza dimora"<sup>7</sup>, che ragiona

anche sul tema della residenza, arrivando ad avanzare cinque proposte concrete per cambiare il paradigma di individuazione e gestione del fenomeno.

*Quanta gente ospitate nei punti di "pronto riparo" per senza dimora e più in generale quante persone sono coinvolte nelle vostre attività?*

Nei punti di "pronto riparo" riusciamo a ospitare in tutto 25 persone. Un centro lo gestiamo da soli a Testaccio, un altro insieme a Binario 95, in un progetto di cui siamo capofila. Tutto questo è stato realizzato grazie al I Municipio, che ha aperto all'esperienza della co-progettazione tra terzo settore e servizio pubblico. I volontari coinvolti sono parecchi, all'incirca 50 persone. Tra i volontari, le attività con maggior partecipazione sono quelle relative agli sportelli e all'organizzazione della cucina insieme agli ospiti. Le distribuzioni alimentari arriviamo a coprire in media 2500 nuclei familiari a Roma, senza calcolare chi viene solo

<sup>7</sup> Il dossier è consultabile a questo link: [https://nonnaroma.it/wp-content/uploads/2022/02/DSaC\\_digitale.pdf](https://nonnaroma.it/wp-content/uploads/2022/02/DSaC_digitale.pdf)

ogni tanto, in occasioni di maggiore bisogno.

*In quale contesto nascono i “punti di riparo” per senza dimora? Qual è l’impegno delle istituzioni su questo tema?*

La questione dell’emergenza freddo è legata alle politiche che sono state pensate e implementate in questi anni rispetto alle persone senza fissa dimora. A Roma è stato adottato un approccio emergenziale. Ogni anno inizia l’inverno, qualcuno muore di freddo, l’emergenza diventa manifesta e si aprono i centri. Non c’è mai stata una continuità nelle politiche di accoglienza per le persone senza fissa dimora. Noi chiediamo che il pubblico si assuma le proprie responsabilità e inverta l’approccio che ha avuto fino a ora, prevedendo lo stanziamento di fondi specifici e l’apertura di strutture durante tutto l’anno, con servizi integrati: sportelli legali, sociali, orientamento al lavoro, assistenza psicologica.

*In che modo questo lavoro interseca il tema della residenza anagrafica?*

All’inizio non facevamo un collegamento tra persone senza fissa dimora e residenza. In realtà le due cose sono strettamente collegate, e quando abbiamo iniziato a organizzare gli sportelli di assistenza legali e di orientamento nell’accesso ai servizi

nelle strutture di accoglienza ci siamo resi conto che c’era una sorta di cronicizzazione nella condizione di senza dimora, dovuta al fatto che vengono loro negati dei diritti accessibili, nel nostro paese, solo attraverso la residenza. C’è un capitolo lungo nel nostro dossier, dal titolo “i diritti negati”, che affronta e analizza nel dettaglio i diritti che vengono a mancare nel momento in cui un individuo non riesce ad accedere alla residenza: in primis sono i diritti sanitari e quelli cosiddetti ‘sociali’. Ad esempio, non hai diritto a una casa popolare, non hai diritto al medico curante, se hai dei figli iscritti a scuola affronti diversi ostacoli per l’accesso a servizi di sostegno come il bonus libri, ad esempio. Queste difficoltà sono in parte aggirabili con la residenza *fittizia*, ma per ottenerla ci sono dei tempi infiniti, in particolare nel V Municipio di Roma.

Quello delle tempistiche è un problema diffuso che è aumentato nel tempo, e non riguarda solo la residenza *fittizia*, ma anche semplici cambi di residenza. La cosiddetta digitalizzazione della residenza non ha migliorato la situazione. Al contrario la situazione è peggiorata, i comuni e municipi non hanno sincronizzato le procedure: le richieste non corrispondevano.

*La residenza fittizia prevista a Roma, intitolata ad una donna senza fissa dimora, Modesta Valenti, morta nel*

*1983 alla stazione Termini senza cure mediche, dovrebbe essere proprio lo strumento ad hoc per chi non ha un'abitazione stabile - anche se è stato esteso a chi una casa ce l'ha anche se in spazi occupati. Perché invece non è uno strumento che aiuta?*

Innanzitutto, la prima difficoltà è che devi prendere appuntamento all'ufficio anagrafe, e può arrivare anche dopo molti mesi. Dopo aver portato vari documenti all'ufficio, inizia un tempo di attesa indefinito, prima di un ulteriore appuntamento, questa volta con il servizio sociale: un colloquio durante il quale non si capisce bene con quali criteri e motivi decidono di darti o meno la residenza fittizia. Questo percorso ha tempi lunghi e diverse procedure da rispettare: le persone si scoraggiano. Noi siamo pieni di casi di persone che ci dicono 'io ci ho provato, poi ho lasciato perdere'.

Secondo noi bisognerebbe dare un ruolo diverso al servizio sociale. Noi come Nonna Roma pensiamo che i diritti fondamentali non debbano essere vincolati alla residenza: questo è il primo tema, anche perché in Italia nelle statistiche ufficiali vengono considerati come senza fissa dimora solo coloro che vivono in strada, ma non chi vive in occupazione o negli accampamenti informali: c'è quindi una stima fortemente al ribasso del fenomeno.

Inoltre, ci sono pochi assistenti sociali sovraccaricati di lavoro, che non fanno un lavoro sul territorio di raggiungimento delle persone, in particolare dei senza fissa dimora - con i quali non si riesce a fare un lavoro duraturo anche perché non sono legati ai centri di sostegno. In questo senso sta tutto sulle spalle del terzo settore. Bisognerebbe prevedere quelli che noi chiamiamo 'servizi integrati', per collegare il lavoro sociale a quelli che poi sono gli strumenti oggi in campo che permetterebbero di fornire un servizio migliore.

*Che impatto ha avuto l'articolo 5 del decreto Lupi sulla condizione delle persone senza fissa dimora?*

È una delle cause sistemiche che può portare le persone a diventare senza fissa dimora e a rimanerci, noi ne facciamo appunto una critica molto ampia nel capitolo 2 del citato dossier. Leggi di questo tipo cercano di nascondere i problemi invece di trovare delle reali soluzioni.

I fatti della stazione Termini, con l'uso degli idranti contro i senza dimora, hanno avuto tanta risonanza, ma sono solo il caso mediaticamente più noto di azioni che vengono portate avanti da diverso tempo. Gli sgomberi degli ultimi anni ne sono un esempio. Quando Salvini era Ministro degli interni ha reso possibile che il Prefetto potesse decidere degli sgomberi

senza confrontarsi né con il Comune né con la sala operativa sociale. Ad esempio, noi eravamo in un'audizione alle politiche sociali per presentare il rapporto e siamo venuti a conoscenza dello sgombero dell'accampamento informale di via Tallone. In quella sede abbiamo fatto presente dello sgombero e nessuno aveva idea che ci sarebbe stato.

Né l'assessore alle politiche sociali né il Presidente della commissione politiche sociali né la sala operativa sociale. Le persone che sono riuscite a scappare si sono ritrovate per strada; il Prefetto ha disposto l'intervento delle forze dell'ordine senza prevedere la presenza di alcuna figura del servizio sociale, senza nessuna figura che si occupasse della presa in carico delle persone sgomberate. Questo è un buon esempio delle politiche – tremende - adottate fino ad ora per i senza dimora: finiscono per farne aumentare il numero.

*La digitalizzazione dell'accesso all'anagrafe rischia di penalizzare ulteriormente chi è costretto a*

*richiedere la residenza fittizia in via Modesta Valenti. Cosa si potrebbe fare per evitare che la necessaria modernizzazione dei servizi anagrafici non si tramuti in una nuova forma di esclusione selettiva?*

Uno dei problemi è quello che abbiamo già affrontato in questa intervista, relativo alle procedure burocratiche. Qualche settimana fa è stata presentata la novità che permette di fare le domande di residenza in punti dislocati in modo da sgravare i municipi, come l'edicola o gli *infopoint*. Però la procedura per *Modesta Valenti* è esclusa da questa novità. Il paradosso è che si accede ai servizi anagrafici tramite lo SPID ma non si può avere lo SPID senza residenza: è un dispositivo molto escludente

Va bene la digitalizzazione se può snellire i tempi, ma sembra che si risolva un problema e se ne creino degli altri più grossi. Il rischio è che non ci si preoccupi di chi alla digitalizzazione non ha accesso: è un tema politico.

## **6 - LA DIMENSIONE GIURIDICA DELLA RESIDENZA E IL NODO DELLA PROPRIETÀ**

Le lenti del diritto forniscono strumenti indispensabili per cogliere qual è la funzione della residenza all'interno del nostro ordinamento. La disciplina giuridica della residenza ha subito negli ultimi anni torsioni anche molto significative. La sua logica di fondo è stata compromessa dall'esclusione di alcuni gruppi sociali dall'effettiva registrazione all'anagrafe. In questo schema, l'articolo 5 del decreto Lupi - che dal 2014 esclude dall'anagrafe le persone che vivono in stabili occupati - ha un ruolo di primo piano. Peggiora la qualità di vita delle persone e ha un impatto diretto sulla qualità dell'azione amministrativa. Quali sono i principali problemi che interessano, dal punto di vista del diritto, l'anagrafe? Cosa fare per superarli? Ne abbiamo parlato col giurista Antonello Ciervo, socio ASGI.

*Come mai un giurista appassionato, tra l'altro, di diritto dell'immigrazione, nel corso della sua attività di ricerca e di tutela legale finisce per imbattersi nel tema della residenza?*

Il funzionamento dell'anagrafe è strettamente legato all'erogazione di prestazioni sociali e welfare. Dall'entrata in vigore della riforma del

titolo V della Costituzione, la residenza è utilizzata come meccanismo di accesso a una serie di prestazioni di welfare tradizionale. Il funzionamento dell'edilizia pubblica residenziale testimonia in tal senso. È un criterio discriminatorio quando si chiedono residenze di lungo o lunghissimo periodo; ad esempio, alcune Regioni, soprattutto del nord est, hanno assunto decisioni in questa direzione.

Si tratta spesso di criteri escludenti per la popolazione migrante; anche le persone presenti da molto tempo non sempre sono registrate all'anagrafe. In linea con quanto scritto da Michele Colucci, dopo il consolidamento del fenomeno migratorio in Italia - tra la fine degli anni Ottanta e gli anni Novanta - un decennio successivo emerge il tema delle persone escluse dalla cittadinanza, presenti sul territorio da tempo, che iniziano a richiedere l'accesso alle prestazioni sociali. La residenza diventa lo strumento di esclusione di queste persone. È una prospettiva di carattere regionale, ma che, per alcuni tratti, riguarda anche la dimensione nazionale della previdenza, spesso associandola al possesso del permesso di soggiorno

di lungo periodo, che presuppone una residenza appunto di lungo periodo.

Nelle attività di tutela giudiziale, il criterio della residenza ritorna spesso. È un classico tema che incrocia l'ambito dell'antidiscriminazione. Peraltro, la dimensione politica della residenza è nota da tempo. Il criterio della residenza, nella sua natura ambivalente, emerge con chiarezza. La residenza è stata a lungo uno strumento di limitazione della libertà personale, nell'impossibilità di spostarsi senza residenza, strettamente legata alla disponibilità del lavoro. Successivamente, con il superamento delle leggi anti-urbanizzazione di epoca fascista, la residenza è diventata anche il presupposto per l'accesso al welfare. Con la strutturazione delle migrazioni, la residenza è sia uno strumento di controllo sia un'occasione per discriminare.

*Quali sono le fratture, dal punto di vista del diritto, che hanno infranto la dimensione per cui l'iscrizione anagrafica è un diritto e un dovere per tutte le persone presenti su un territorio?*

La normativa anagrafica è rimasta costante per lungo tempo e definisce uno strumento di controllo sociale declinato in termini democratici ai fini dell'accesso ai servizi e a diritti. Il decreto Lupi pone una questione

forte, che interessa solo parzialmente l'anagrafe. L'articolo 5 ci dice che se occupi non puoi registrare la residenza per quell'immobile. Insiste sul nesso tra residenza e proprietà. Per contro, la residenza ha una funzione di controllo sociale: è necessario comunicare all'amministrazione dove ci si trova.

Il decreto Lupi crea più problemi ai comuni di quanto si voglia ammettere. Configura un problema alle persone escluse dall'anagrafe, costrette a trovare strategie per ottenere la residenza in luoghi diversi rispetto a dove vivono. L'articolo 5 determina problemi alle amministrazioni delle grandi città, che sono spesso interessate, alla luce dei problemi configurati dalla legge, al superamento del divieto di iscrizione anagrafica. Non c'è nessun legame logico tra il luogo in cui vivo e il titolo di possesso dell'immobile. Tra l'altro, la residenza è, per certi versi, una sorta di autodenuncia dell'occupazione: la polizia può incrociare i dati ed esercitare l'azione penale, se ci sono i requisiti. È assolutamente controintuitivo che sia impedita l'iscrizione anagrafica. Per evitare le occupazioni, si dovrebbe intervenire sulla povertà, che è il presupposto delle occupazioni. L'articolo 5 non produce alcun effetto deterrente. Il paradosso è che la residenza sarebbe l'unico modo per sapere chi c'è nelle occupazioni. Se la ratio della norma

è reprimere chi occupa, è totalmente incoerente con questo obiettivo.

L'articolo 5, da questa prospettiva, è in controtendenza con la funzione di controllo del territorio attribuita alla residenza. La decisione della Consulta del 2020 in tema di richiedenti asilo dice proprio questo. La norma che impediva l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo abbassava il livello di sicurezza e, quindi, contraddice la ratio del primo decreto cd. Salvini. Se alcuni gruppi sociali non sono iscritti all'anagrafe, il controllo del territorio è compromesso.

In questo schema, l'iscrizione anagrafica per persone senza fissa dimora ha una funzione contraddittoria, soprattutto perché in molti contesti, come a Roma, è previsto un filtro preventivo dei servizi sociali. Il decreto Lupi induce le persone e i comuni a prassi elusive del divieto, che finiscono per determinare procedure incoerenti, che sovraccaricano l'amministrazione e i suoi servizi sociali, determinando anche un danno economico, senza erogare effettivamente servizi. Il buon andamento della pubblica amministrazione è compromesso con la presa in carico di persone che viceversa non avrebbero bisogno di entrare in relazione con i servizi sociali

*In questo schema, qual è la funzione politica e amministrativa della deroga*

*di cui al comma 1-quater dell'articolo 5 del Decreto Lupi?*

La deroga è in linea con un certo modo di intendere le politiche sociali: piuttosto che cancellare il divieto, si inserisce una possibile deroga allo stesso, che intacca poco la sua logica di fondo. È formulata in maniera contraddittoria. L'espressione *meritevoli di tutela* è ambigua e si presta a molteplici letture. È paradossale che neanche durante la fase acuta della pandemia questa deroga sia stata applicata in maniera generalizzata a tutela della sanità pubblica.

Dobbiamo ricordarci che il diritto alla residenza è un diritto soggettivo perfetto. Viceversa, non c'è alcun diritto soggettivo alla deroga: è un interesse legittimo nella disponibilità della pubblica amministrazione. Segna la trasfigurazione di un diritto in una concessione: è una logica non democratica. Produce effetti perversi anche perché, per com'è formulata la deroga, è legata alla logica del decoro e alla tutela della proprietà, in coerenza con la logica di fondo dell'articolo 5, emanato per tutelare la grande proprietà immobiliare. Un tempo si sarebbe detto che è una norma che esprime una logica di classe.

*L'iscrizione anagrafica è la porta di accesso ai diritti e finisce per*

*escludere molti dal loro godimento. Ha una dimensione ideologica?*

Il welfare state è in crisi e in frantumazione. La condizionalità nell'accesso al welfare è strettamente legata alla residenza: ha una chiara funzione in questa direzione. Il welfare non scompare: cambia la logica e si esaspera la sua selettività. Il reddito di cittadinanza è emblematico del carattere selettivo del welfare contemporaneo: ha una chiara logica neolibérale. È nel complesso una diversa forma di regolamentazione della società. Il welfare attuale è al di fuori della cittadinanza democratica disegnata a partire dal 1948. La residenza, in questo schema, gioca un ruolo centrale ed esaspera la natura selettiva di molte misure.

*In quale direzione la normativa sulla residenza dovrebbe essere rivisitata?*

È necessario cancellare l'articolo 5. Sarebbe un indubbio vantaggio per i cittadini e per le amministrazioni comunali. Più in generale, bisogna guardare anche oltre l'anagrafe. È indispensabile immaginare politiche abitative pubbliche, che rivalutino la dimensione pubblica della proprietà e la sua funzione sociale. Ci sono molte esperienze in altri paesi in questa direzione. È necessario che gli enti pubblici orientino i comportamenti dei privati per contrastare le operazioni speculative.

## **7 - NOTE CONCLUSIVE: OLTRE L'ANAGRAFE**

Dalle diverse voci che compongono questo lavoro collettivo emerge una traccia chiara. Le modalità con cui viene gestita l'anagrafe hanno una specifica rilevanza politica e, di volta in volta, subiscono torsioni, piegamenti, riconfigurazioni alla luce degli specifici obiettivi da perseguire. L'anagrafe non è costituita da un insieme di procedure definitivamente cronicizzate; al contrario, le politiche di inclusione e di esclusione dalla residenza sono la puntuale fotografia dei rapporti di forza, dei saperi e dei poteri che organizzano la società in uno specifico momento.

Dalle testimonianze emerge, ad esempio, che con lo sviluppo dei flussi migratori transnazionali la gestione dell'anagrafe ritorna con prepotenza a farsi selettiva, anche attraverso procedure punitive nei confronti di chi ci vive all'interno di stabili occupati. L'impronta neoliberale che ha caratterizzato il paese a partire dagli anni '90 con la privatizzazione dei servizi e il depauperamento del *welfare state* risuona anche in seno all'anagrafe. La sua funzione si colloca a metà tra l'esercizio dei diritti e il controllo, e precipita di fronte al tema della distribuzione della ricchezza.

Nel nostro paese le politiche di gestione dell'anagrafe sono state segnate a più riprese, nel corso del Novecento e nei primi decenni degli anni duemila, da trasformazioni anche molto rilevanti. La sequenza di questi cambiamenti - raccontata nelle pagine che precedono queste note conclusive - è indicativa di come questo dispositivo abbia una dimensione inquieta e si presti a essere rimodellato.

A dare la forma attuale all'anagrafe hanno contribuito molte iniziative autoritarie - di ieri e di oggi - e le corrispettive azioni di rifiuto e lotta sviluppate dalle persone di volta in volta escluse dall'esercizio del diritto alla residenza. La somma tra le due polarità non è zero: dalle testimonianze raccolte emerge, con nitidezza, che la normativa e le procedure che danno corpo all'oggi dell'anagrafe hanno il segno del controllo, della selezione, della punizione.

E il domani dell'anagrafe quali caratteri avrà? Cosa succede se guardiamo dentro e oltre i problemi del presente, per provare a prefigurare cosa ne sarà della residenza e dei diritti a essa collegati? L'implementazione dell'anagrafe nazionale della popolazione residente, l'ANPR,

è sintomatica delle tensioni che attraversano le procedure di inclusione ed esclusione dalla residenza. L'ANPR è un progetto ambizioso e ambivalente. Dopo un lungo periodo di gestazione, è per la prima volta disponibile in Italia un unico registro anagrafico digitale, nel quale sono progressivamente confluiti i dati anagrafici dei singoli comuni. Nell'ambito di questo processo, è da qualche mese possibile presentare, attraverso un portale digitale, la dichiarazione finalizzata al cambio di residenza. Nella digitalizzazione dei servizi anagrafici è possibile scorgere alcune tendenze in via di consolidamento: l'integrazione dei registri anagrafici, la potenziale progressiva omogeneità delle prassi sul territorio nazionale, ma anche la possibile cristallizzazione di procedure escludenti con riguardo, ad esempio, all'autenticazione digitale per entrare nel portale, un passaggio di fatto complesso o impossibile per chi non ha accesso ai dispositivi informatizzati, non può ottenere le credenziali oppure, per i motivi più disparati, non può o non sa orientarsi efficacemente.

Se il futuro dell'anagrafe è allo stato attuale organizzato lungo queste traiettorie, quale postura è possibile assumere, da una prospettiva critica? L'ANPR è una sfida di ampia portata: c'è il concreto rischio che - ancor di più - l'anagrafe sia percepita come un dispositivo con una dimensione unicamente tecnica, algoritmica. Sarà

ancora più importante raccontare, scrivere, manifestare che ogni scelta legata ai meccanismi di inclusione ed esclusione dalla residenza ha un'irrimediabile dimensione politica, anche quando sembrerebbe interamente collocata nella sfera digitale.

In aggiunta, sarà indispensabile continuare a mobilitarsi per fare i conti con le infrastrutture normative e amministrative che danno forma all'ANPR. L'articolo 5 del decreto Lupi - al centro di molteplici sguardi all'interno di questo dossier - continua a essere la plastica rappresentazione dell'utilizzo dell'anagrafe con finalità punitive. Vigilare sull'ANPR senza incidere sulla normativa che dà forma al suo funzionamento è un'attività perlomeno parziale. La necessaria cancellazione dell'articolo 5 è, da questo punto di vista, il punto di caduta intorno al quale possono continuare a convergere i movimenti, le organizzazioni, i ricercatori e le ricercatrici che finora si sono mobilitati sul tema con rinnovata passione e anche efficacia. La direttiva n. 1/2022 - emanata dal sindaco di Roma e prontamente contestata da chi si oppone alla diffusione dei diritti - è un segnale incoraggiante ma non risolutivo. È soprattutto la dimostrazione che l'azione politica collettiva può consentire - anche intorno a questo tema - il perseguimento di obiettivi ambiziosi in tema di espansione dei diritti.

È iscritto nella storia dell'anagrafe che dal corpo a corpo tra i dispositivi di assoggettamento e le soggettività escluse può prendere forma un'anagrafe meno escludente, più accogliente, meno disciplinante, e non è poco. Allo stesso tempo, è possibile immaginare che le mobilitazioni per l'esercizio diffuso dei diritti possano seguire anche una traiettoria diversa. Il nesso che intercorre tra residenza e diritti è saldo dal punto di vista fattuale. La lista dei diritti esercitabili solo dopo il conseguimento della residenza è ampia e articolata. Non di meno, il legame tra anagrafe e diritti non è un elemento dato: è anch'esso il prodotto di scelte stratificate che - perché no - possono essere messe in discussione e ripensate anche integralmente.

Se la progressiva rimodulazione della normativa che ne dà la forma è una delle caratteristiche di fondo dell'anagrafe, è possibile - e probabilmente anche necessario - ribaltare l'audacia che il legislatore ha mostrato a più riprese e immaginare un futuro del tutto nuovo, all'interno del quale i diritti possano essere esercitati anche a prescindere dall'iscrizione anagrafica. Al di fuori del perimetro segnato dal legame residenza-diritti c'è un mondo da esplorare con cautela e fiducia.

La cautela è suggerita dalla capacità inventiva della controparte: non è affatto detto che, di per sé, il superamento

della consequenzialità logica tra iscrizione anagrafica ed esercizio dei diritti sia preferibile allo scenario attuale. I modi per continuare ad esercitare controllo, selezione e punizione sono molti anche al di là dell'attuale utilizzo dell'anagrafe in questa direzione, come avviene in altri paesi.

L'invito alla fiducia, invece, si lega all'energia collettiva accumulata in questi anni di mobilitazioni. Immaginare modalità del tutto nuove - aperte, tutelanti, non disciplinanti - attraverso le quali sia possibile esercitare i diritti - anche oltre l'anagrafe - può contribuire a dare nuove prospettive, nuovo slancio ai conflitti in corso. Abbiamo progressivamente imparato, insieme a tante e tanti, a leggere efficacemente le linee di frattura che attraversano l'anagrafe e a intervenire per provare a invertire la rotta; è tempo di produrre un ulteriore sforzo di immaginazione e scorgere le possibili alternative da praticare. Le pagine e le parole contenute in questo approfondimento grazie alle testimonianze di Andrea Carrozzini, Antonello Ciervo, Michele Colucci, Enrico Gargiulo, Ilaria Manti sono un'imprescindibile boccata d'ossigeno. Continueremo a interrogarci con loro e con tutte e tutti per provare a dare forma, con l'azione collettiva, a una società all'interno della quale i diritti siano esercitabili facilmente, su larga scala, oltre l'ombra dell'anagrafe.





# act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Carlo Tenca, 14  
20124 - Milano  
Tel. +39 02 742001  
Fax +39 02 29533683

Via Ludovico di Savoia, 2B  
00185 - Roma  
Tel. +39 06 45200510  
Fax +39 06 5780485

Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 - Napoli  
Tel. +39 345 2604842

Codice Fiscale  
09686720153



[informazioni@actionaid.org](mailto:informazioni@actionaid.org)  
[www.actionaid.it](http://www.actionaid.it)



**Quarticciolo ribelle**  
[comitatoquarticciolo@inventati.org](mailto:comitatoquarticciolo@inventati.org)