Iscrizione anagrafica e condizioni abitative: un nesso ambivalente

Enrico Gargiulo, Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università di Torino

Migranti e Casa Pubblica
III incontro Tavolo regionale sull'accesso alla casa per cittadini stranieri
Iuav, Venezia, 01 dicembre 2025

L'anagrafe come strumento di emancipazione individuale

- Dalla prospettiva individuale, l'anagrafe riveste un ruolo strategico:
  - conferisce un riconoscimento formale;
  - consente l'esercizio effettivo di numerosi diritti
- La residenza anagrafica è una forma di *appartenenza territoriale*
  - una sorta di "cittadinanza locale"
  - un diritto a esercitare altri diritti

L'anagrafe come strumento di controllo del territorio

- Dalla prospettiva delle istituzioni statali, l'anagrafe è un dispositivo strategico per *localizzare* le persone
  - controllo statistico-amministrativo
- In assenza di iscrizione, le persone presenti sul, o comunque legate al, territorio sono «fantasmi» per l'amministrazione

Controllare il territorio

- L'anagrafe, interessata alla presenza e ai movimenti delle persone nelle singole parti del territorio statale non attribuisce alcuna importanza alle condizioni, materiali e legali, del luogo di dimora
  - circolari ministeriali (in particolare, la n. 8/1995)
  - interventi dell'Istat

L'anagrafe in prospettiva storica

- A questo proposito, vengono recuperati strumenti già noti fin dall'età antica...
  - come i censimenti e i registri della popolazione
- ...ma aggiornati tenendo conto di esperienza prodotte in altri campi:
  - tra la fine del medioevo e l'inizio dell'età moderna sono le autorità religiose ad attuare in modo sistematico forme di registrazione

L'anagrafe in prospettiva storica

- A metà Cinquecento, il Concilio di Trento rende obbligatori i registri dei battesimi già in uso in molte zone dell'Europa…
  - il primo esemplare, compilato nella parrocchia di Gemona del Friuli, risale al 1379
- …ed estende la prescrizione anche a quelli dei matrimoni (Prodi 1989: 19)
- Qualche decennio più tardi, il sistema di registrazione predisposto dalla Chiesa si arricchisce di un nuovo strumento:
  - gli *status animarum*, o stati delle anime, previsti dal *rituale romanorum* del 1614

L'anagrafe in prospettiva storica

- L'espansione del sistema capitalistico favorisce l'affermazione di una logica ben precisa:
  - la *domiciliazione*
    - ogni persona è assegnata a una comunità di domicilio che ne costituisce la rete finale di sostegno (Komlosy 2021)
    - individuando un luogo di residenza a cui vincolare l'erogazione di un sussidio, le persone povere sono sottoposte a un meccanismo di *disciplinamento* e *limitazione del movimento*

L'anagrafe in prospettiva storica

- Le componenti della popolazione espulse, che si trovano in una condizione di povertà storicamente inedita, sono oggetto di interventi «innovativi»:
  - i meccanismi di contenimento della mobilità basati sull'internamento in strutture apposite e sull'obbligo al lavoro, considerati fallimentari, sono sostituiti da un diritto all'assistenza condizionato e «stanziale» [Feldman 2013, 35]
    - sono ripresi soltanto più tardi, con la «nuova legge sui poveri», ossia il *Poor Law Amendment Act*, emanato nel 1834 e incentrato sul sistema delle case di reclusione e di lavoro (Charlesworth 2010, 4-5)

Chi controlla la residenza oggi

- In materia di anagrafe, il sindaco agisce come *ufficiale di governo* e non come *capo* dell'amministrazione
  - può delegare, in tutto o in parte, le sue funzioni a impiegati del comune, mantenendo comunque la titolarità delle stesse
- Gli accertamenti relativi ai requisiti dell'abitualità della dimora e dell'effettività del domicilio di solito sono effettuati dalla *polizia locale*
  - ma la *titolarità* sull'intero procedimento amministrativo di iscrizione, e quindi la responsabilità del suo esito, rimane a carico del *sindaco*

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 al luogo in cui un individuo «ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi»

Alle origini delle categorie giuridiche

- La parola che dà origine al modo in cui immaginiamo e regoliamo in senso giuridico le relazioni tra individui e territorio è di derivazione romana:
  - *domicilium*
- La sua etimologia rimanda alla *domus*, ossia alla casa, ma in un senso *deterritorializzato* e *deproprietarizzato*:
  - a contare non sono un ambito spaziale definibile in astratto, il patrimonio o il possesso di un'abitazione, ma l'atto di stabilirvi la propria sede [Licandro 2003, 6]

Alle origini delle categorie giuridiche

- Nel diritto romano il *domicilium*, a differenza della cittadinanza, è una categoria *volontaristica*:
  - viene fissato per effetto di una scelta *libera* e *intenzionale* [Cavallar e Kirshner 2020, 505]
- Il semplice fatto di possedere una casa o di abitarvi non è sufficiente:
  - il *domicilium* è pensato come il luogo dove il residente (*incola*) intende tornare dopo un'assenza temporanea (*animus revertendi*)

Alle origini delle categorie giuridiche

- Nel corso del medioevo il concetto di *domicilium* continua a essere centrale…
- ….ma è tra la fine dell'età moderna e l'inizio di quella contemporanea che trova una diffusione ancora più ampia:
  - nel 1804 il *Code Napoléon* lo incorpora nella categoria di *domicile*, che va a indicare l'*établissement* principale delle persone [Morozzo della Rocca 2017, 24]

Alle origini delle categorie giuridiche

- Nel passaggio dal *domicilium* romano al *domicile* francese, il *tempo* continua a giocare un ruolo rilevante ma non determinante:
  - il *radicamento* conta…
  - …ma è la volontà individuale ad avere l'ultima parola nell'individuazione del luogo considerato centrale per una persona

Alle origini delle categorie giuridiche

- In Italia, il primo codice civile postunitario, emanato nel 1865 sul modello di quello napoleonico, riprende il concetto di *domicile* scindendolo però in due diverse nozioni:
  - domicilio
  - residenza
- La prima rimanda a una dimensione *elettiva* e *socioeconomica*…
- …mentre la seconda si focalizza sull'elemento *materiale* del *dimorare* [Dinelli 2010]

Alle origini delle categorie giuridiche

- L'art. 16 del codice specifica che
  - se il domicilio coincide con «la sede principale» degli «affari e interessi»…
  - …la residenza è il «luogo in cui la persona ha la dimora abituale»

Alle origini delle categorie giuridiche

- Nel codice civile post-unitario (1865)
  - la dimensione degli affari e degli interessi prevale su quella del dimorare
    - ➢ l'esercizio dei diritti politici è vincolato a un luogo ritenuto centrale per la sfera personale..
    - ➢ …mentre il tempo è ritenuto meno rilevante:
      - ✓ la presenza abituale non è determinante se non è accompagnata dall'espressione esplicita della volontà di tornare in un luogo

Alle origini delle categorie giuridiche

- Con il codice civile attualmente in vigore, emanato nel 1942, ha luogo un cambiamento importante:
  - la distinzione tra dimora e residenza è confermata ma le due nozioni, definite ora all'art. 43, cambiano in parte significato…
  - …mentre la loro rilevanza subisce un'inversione
    - il tempo si fa strategico…
    - …e la dimensione materiale del dimorare diventa autonoma e prioritaria rispetto a quella degli affari e interessi

Alle origini delle categorie giuridiche

- Oggi, la residenza esprime una presenza materiale…
  - e presuppone la disponibilità di un alloggio, anche precario o informale, e una certa stabilità temporale
    - Cassazione – sentenza del 14.03.1986: "La residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dall'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali; questa stabile permanenza sussiste anche quando la persona si rechi a lavorare o a svolgere altra attività fuori del comune di residenza, sempre che conservi in esso l'abitazione, vi ritorni quando possibile e vi mantenga il centro delle proprie relazioni familiari e sociali"

Alle origini delle categorie giuridiche

- …mentre il domicilio si riferisce a un legame elettivo
  - a relazioni di carattere economico o semplicemente affettivo…
  - …che possono essere rarefatte nel tempo e sussistere anche a distanza o, comunque, in assenza di un radicamento alloggiativo

Dalle categorie del diritto civile a quelle amministrative

- L'anagrafe, per funzionare, fa perno sulle nozioni civilistiche di residenza e domicilio
- 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*

Dalle categorie del diritto civile a quelle amministrative

- Nel tentativo di dare conto dei diversi modi di abitare lo spazio e di «catturare» in senso statistico e amministrativo le persone legate a un territorio, l'anagrafe si avvale di entrambe le categorie civilistiche…
- …ma produce un unico status giuridico:
  - la *residenza anagrafica*

Dalle categorie del diritto civile a quelle amministrative

- La residenza – intesa come dimora abituale - è la nozione principale…
- …mentre il domicilio svolge un ruolo residuale
  - nei registri della popolazione residente devono essere «registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie e 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» (art. 1 della legge n. 1228/1954, *Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente*)
  - «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» (art. 2)

La logica dell'anagrafe

- L'iscrizione in anagrafe costituisce la semplice presa d'atto di uno stato di fatto:
  - è la traduzione burocratica delle nozioni giuridiche di residenza e di domicilio
  - e comporta l'acquisizione dello status di *residente in senso anagrafico*

La logica dell'anagrafe

- Data la rilevanza strategica della registrazione delle persone
  - all'iscrizione anagrafica non corrisponde soltanto un *diritto*
  - ma anche un *dovere*

Dalle figure civilistiche alle posizioni anagrafiche

- La natura di del fatto oggetto di dichiarazione 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* si traduce in residenza anagrafica quando la centralità di un territorio comunale, dal punto di vista degli affari e interessi individuali, è dimostrabile nella sua effettività

Dalle figure civilistiche alle posizioni anagrafiche

- 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

Dalle figure civilistiche alle posizioni anagrafiche

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

Una distinzione dimenticata

- L'Istat 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.)» (Istat, 1992)

Una distinzione dimenticata

- 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» (Istat, 1992)

Una distinzione dimenticata

- L'Istat distingue le persone senza fissa dimora da quelle senza tetto:
  - le prime – per ragioni professionali (o semplicemente esistenziali) – 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

Una distinzione dimenticata

- Due modalità di rapporto con il territorio diverse tra loro:
  - nel primo caso il legame è debole sul piano della presenza materiale
    - anche se la persona interessata ha interessi affettivi ed economici nello spazio comunale
      - ✓ magari disponendo di un'abitazione al suo interno
  - nel secondo caso la relazione è concreta e quotidiana
    - l'individuo vive effettivamente in un dato comune
    - ma si qualifica per l'assenza di una vera e propria sistemazione abitativa

Una distinzione dimenticata

- Sul piano delle procedure, le differenze tendono a sfumare:
  - l'Istat suggerisce, in entrambi i casi, di istituire una via «territorialmente non esistente»
  - in cui «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»

Gli effetti dell'approccio sicuritario

- Le modifiche alla normativa anagrafica apportate dalla l. 94/2009 (seconda parte del «Pacchetto sicurezza» di Maroni) 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»

Gli effetti dell'approccio sicuritario

- La modifica 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 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 vigile 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» (Istat 2010)

Gli effetti dell'approccio sicuritario

- L'Istat sottolinea che tra i due requisiti – l'effettività del domicilio e l'abitualità 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

Gli effetti dell'approccio sicuritario

- La centralità di un ambito spaziale, in altre parole, non ha nulla a che vedere con l'essere fisicamente presenti al suo interno:
  - 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

Gli effetti dell'approccio sicuritario

- Sebbene la dimostrazione abbia come oggetto gli interessi esistenti in un dato territorio e non la presenza al suo interno…
- …molti comuni pretendono la prova di un qualche radicamento:
  - di solito a essere coinvolti sono i servizi sociali
    - contatti con il personale comunale sono considerati la condizione necessaria per ritenere una persona «effettivamente domiciliata»
    - il che, sostanzialmente, implica una presenza, se non stabile, quantomeno non episodica

Gli effetti dell'approccio sicuritario

- 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 tanti:
  - 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.

Il nodo dell'abitare

- Il Pacchetto sicurezza porta alla luce una contraddizione cruciale dell'anagrafe:
  - a differenza delle persone senza fissa dimora, quelle senza tetto, spesso, vivono in maniera stabile in un dato comune
    - a volte sono radicate in un punto specifico del suo territorio

Il nodo dell'abitare

- In questo senso, 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

Il nodo dell'abitare

- La precarietà alloggiativa, tuttavia, non dovrebbe rappresentare un impedimento al riconoscimento dell'abitualità della dimora
- La circolare emanata dal Ministero dell'interno nel 1995 è chiara al riguardo:
  - «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 roulottes»

Il Piano casa

- Il decreto-legge n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015, è stato emanato il 28 marzo del 2014
  - all'articolo 5, 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«
    - nella conversione in legge (n. 8/2014), è stato aggiunto un passaggio in cui si nega la possibilità di partecipare, per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva, alle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica

Gli obiettivi del Piano casa

- Il Piano casa risponde a finalità politiche manifeste…
  - tutelare il diritto di proprietà degli immobili pubblici e privati, ripristinando la "legalità" compromessa dalle occupazioni
- …ma ha soprattutto obiettivi latenti:
  - colpire i movimenti sociali per il diritto alla casa che praticano l'occupazione come atto collettivo e politico
  - nel momento in cui viene emanato, inoltre, è diretto a persone richiedenti asilo e rifugiate, spinte a occupare dall'assenza di alternative abitative "formali"

Le conseguenze del Piano casa

- L'esclusione dalla residenza anagrafica voluta dal decreto Renzi-Lupi acuisce meccanismi di esclusione e selezione già in atto:
  - persone presenti in maniera costante sul territorio italiano sono rese invisibili ai registri anagrafici – non compaiono cioè all'indirizzo in cui vivono effettivamente – e sono escluse dall'esercizio di molti diritti
    - in particolare, l'iscrizione nel servizio sanitario nazionale, l'assistenza sociale e l'accesso all'edilizia residenziale pubblica
  - per essere riconosciute come residenti, molte persone devono iscriversi in anagrafe secondo il percorso riservato a chi è «senza fissa dimora»
    - meccanismo selettivo ed escludente a due livelli

Le conseguenze del Piano casa

- L'invisibilizzazione amministrativa e l'esclusione da benefici e prestazioni sono acuite dai comportamenti dei comuni
  - il Ministero dell'Interno ha fornito un modulo standard da impiegare per la registrazione anagrafica…
    - in cui alla persona interessata è richiesto semplicemente di specificare il titolo di occupazione dell'immobile
  - …eppure, le amministrazioni comunali pretendono spesso l'autorizzazione scritta del proprietario dell'alloggio o di chi vive al suo interno

Le conseguenze del Piano casa

- Il Piano casa finisce così per produrre conseguenze non previste ma prevedibili:
  - rende impossibile ottenere l'iscrizione anagrafica anche a persone che non occupano abusivamente un alloggio ma che non dispongono di un contratto di affitto regolare
    - favorisce dunque gli interessi dei proprietari immobiliari, attribuendo loro un potere di ricatto enorme

Una macchina dell'illegalità

- Sdogana inoltre prassi illegittime in uso da anni…
  - come quella di richiedere l'impegno a non prendere la residenza nell'immobile affittato
- …e favorisce lo sviluppo di un mercato delle residenze:
  - chi vuole ottenere la documentazione necessaria per la registrazione è spesso costretta/o a pagare cifre aggiuntive affinché chi possiede l'immobile o chi lo abita già firmi il modulo (illegittimamente) previsto dal comune

Il paradosso della legalità

- Il feticcio della legalità sta ostacolando l'applicazione di una precisa previsione normativa:
  - nel 2017, il decreto Minniti-Orlando sulla sicurezza urbana ha modificato la legge n. 80/2014 prevedendo che «in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela», il sindaco può «dare disposizioni in deroga a quanto previsto al comma] 1 […], a tutela delle condizioni igienico-sanitarie»

Il paradosso della legalità

- Alcuni comuni si sono mossi in questa direzione
  - il sindaco di Roma, nel novembre del 2022, ha firmato una direttiva che invita l'amministrazione capitolina a riconoscere la residenza a chi vive in immobili occupati, rendendo operativa una mozione approvata dal consiglio comunale diversi mesi prima

Il nodo dell'abitare

- L'effetto congiunto del Piano casa e del Pacchetto sicurezza del 2009 svuota dall'interno la nozione di dimora:
  - 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

Il nodo dell'abitare

- L'indisponibilità di uno spazio abitativo che presenti determinate caratteristiche sembra costituire il sintomo dell'assenza degli elementi atti a qualificare una persona come residente:
  - è l'idea in sé di non avere una casa «decorosa» che inquieta governi e amministrazioni locali