

Anno LXXXIII

1987

INDICE DELL'ANNATA

SOMMARIO: Collaboratori - Indice cronologico degli atti ufficiali - Indice cronologico della giurisprudenza - Indice analitico-alfabetico delle materie.

DIETRO LE QUINTE DI UNA PRATICA MIGRATORIA

ANTONIO MATTEI

Può, l'ufficiale d'anagrafe, chiedere anche l'intervento dei carabinieri per gli accertamenti di cui all'art. 4 della legge anagrafica?

« Dei carabinieri?! — vi chiederebbe a sua volta, meravigliato, qualsiasi ufficiale d'anagrafe a cui eventualmente venisse rivolta questa domanda — E perchè mai dei carabinieri? Non ci sono forse le guardie o vigili municipali? ».

Certo, che ci sono, ed è stata appunto questa anche la mia prima reazione alla domanda iniziale. La quale, però, mi è stata ripetuta con insistenza da un collega che è anche un caro amico, il quale, per meglio illustrarmi il problema, a un certo punto mi ha raccontato la piccola vicenda occorsagli. Ve la ripeto con parole mie. Premetto solo che l'amico e collega è l'ufficiale d'anagrafe di un comunello sui tremila abitanti, e aggiungo che pone in questo suo lavoro una passione e una serietà veramente ammirevoli. In particolare, segue con molta attenzione i trasferimenti di residenza da un Comune all'altro e i cambiamenti di abitazione nell'ambito del Comune, specialmente dacchè a queste posizioni anagrafiche si sono appiccate le ben note conseguenze sul piano economico e patrimoniale; cioè da sempre.

Mesi or sono, dunque, gli pervenne da un Comune vicino la richiesta di trasferimento di residenza per un suo giovane concittadino, il quale aveva dichiarato di dimorare abitualmente nell'abitazione semiabbandonata di un suo nonno, posta nel territorio di quel Comune. Il ragazzo era sui vent'anni, aveva appena finito il servizio militare e fino ad allora era sempre vissuto con la famiglia d'origine, composta dai genitori e diversi fratelli e sorelle. La sua uscita dal « nido » per quel romitaggio in aperta campagna, perciò, parve subito un po' strana, e, in ogni modo, tale da giustificare la decisione di vederci chiaro.

Lupus in fabula gli capitò in ufficio lo stesso interessato, il quale, venuto appunto ad informarsi dell'esito della pratica, raccontò con molto candore che aveva dovuto faticare non poco e sacrificarsi a quell'isolamento per circa un mese, prima che i vigili del Comune di immi-

grazione si fossero fatti vivi per accertamenti. « Ma per fortuna — aveva concluso soddisfatto — mi è andata bene: sono venuti un paio di volte a distanza di circa quindici giorni l'una dall'altra, e ogni volta mi hanno trovato sul posto ».

Era una chiara conferma dei sospetti del collega non c'è che dire, e, tra l'altro, quell'atteggiamento tradiva anche la errata convinzione di molta gente circa le competenze dei due Comuni interessati alla definizione della pratica, vale a dire la convinzione che, una volta ottenuto il *placet* del nuovo Comune di residenza, la pratica si possa considerare senz'altro definita e non sia, invece, ancora *sub iudice*, dovendo passare al vaglio anche del Comune di emigrazione. Il che, come si può immaginare, una volta portato a conoscenza del nostro ventenne, gli fece andare di traverso tutta la sua soddisfazione per il colpo creduto ormai riuscito.

In tutti i modi, prima di chiudere la partita, quello scrupoloso collega volle informarsi della reale situazione al fine di avere quanti più elementi di valutazione possibili. Venne così a sapere che il ragazzo stava effettivamente frequentando un corso di qualificazione professionale della durata di qualche mese, ma con frequenza pseudoscolastica saltuaria, nel « nuovo » Comune, dove pertanto si recava a intermittenza potendo contare sul punto d'appoggio costituito dal periferico e abbandonato casolare del nonno.

Qui egli si fermava in effetti a pernottare solo eccezionalmente (e anzi, detto tra noi, lo aveva fatto qualche volta soltanto per ottenere l'iscrizione anagrafica); avendo la possibilità di restituirsì in famiglia con solo mezz'ora di macchina. Perchè, dunque, chiedere l'iscrizione in quell'anagrafe? Semplice: perchè proprio in quel Comune di lì a non molto avrebbero dovuto procedere a una massiccia assunzione di personale per un'importante attività industriale, e correva voce che la precedenza sarebbe stata senz'altro degli iscritti in quelle liste di collocamento, vale a dire dei residenti in quel Comune, trattandosi di un piccolo centro non

capoluogo di provincia. Questa era l'indiscrezione trapelata dai soliti volponi locali, e questo era tutto il movimento fomentato e manovrato dal sottobosco politico di zona.

A questo punto, però, è bene interrompere per un attimo la narrazione e aprire una parentesi per alcune inevitabili considerazioni.

La prima riguarda la *vexata quaestio* di far dipendere benefici o prerogative proprio dalle posizioni anagrafiche (come è in questo caso per l'assunzione a un lavoro). In proposito ci è già sfuggito in altre occasioni qualche sospiro di pena, ma, senza farla troppo lunga, bisogna riconoscere che tutto questo potrebbe anche farci onore e, in fondo, inorgoglierci, proprio per la consapevolezza di rendere un importante servizio alla collettività. Tutto sta — ed ecco la considerazione successiva — nell'essere messi in condizione di farlo bene e con tranquillità. Qui il discorso, naturalmente, si allargherebbe smisuratamente, ma per ora vorremmo esaminarne un solo, specifico aspetto.

Almeno fino a quando non sarà operante il ventilato accordo tra l'Istat e la presidenza del Consiglio, circa l'esame preventivo da parte del nostro organo di controllo di tutti i provvedimenti aventi ripercussioni in campo anagrafico, un rimedio efficace potrebbe essere quello di imporre, ai vari « fattori di norme », l'adozione di correttivi o cautele atte a infrenare o scongiurare del tutto gli attuali arrembaggi alle anagrafi. Per esempio, nel caso narrato, è proprio necessario usare quel trattamento di favore verso la popolazione di quel Comune? Perciò, cioè, grossi enti statali o quasi debbono restringere le assunzioni, o comunque indirizzarle in modo preferenziale, a determinate aree geografiche? Se siamo tutti ... « fratelli d'Italia », perchè il marchigiano, volendo sottoporsi a un notevole disagio personale, non dovrebbe poter lavorare in Lucania e viceversa? Che cosa rappresentano queste preclusioni campanilistiche, queste « economie curtensi », in un momento in cui si predica l'allargamento degli orizzonti, la revisione di certe dispendiosissime autonomie locali, e si impongono le cosiddette soluzioni globali?

Ma ammettiamo pure che ciò si renda indispensabile per esigenze di natura socio-politica, come possono essere, ad esempio, quelle di « indennizzare » una determinata zona per danni e disagi di vario genere, già subiti o eventuali. Possibile, però, che ci si debba ridurre a circoscrivere il beneficio a un comunello di qualche migliaio di abitanti, la cui popolazione intera non basterebbe in ogni caso a soddisfare il fabbisogno di manodopera? Vogliamo dire che non c'è modo di estenderne i van-

taggi alla provincia, o al comprensorio, o insomma a una unità territoriale meno angusta?

Si dirà che in questo caso i termini del problema non cambierebbero di molto, spostandosi solo verso i nuovi confini le aree « a rischio anagrafico ». Questo è vero, purtroppo, anche se forse si potrebbe sperare in una maggiore autoregolamentazione del fenomeno, data la ridotta appetibilità di un'eventuale sede di lavoro meno a portata di mano. Ma la soluzione, in ogni caso, ci sarebbe già solo che, per esempio, al momento di bandire le nuove assunzioni si esigesse la residenza nel Comune (o nel comprensorio, o in quello che sia) da una certa data in poi: un anno, due anni, sei mesi, ecc.

Solo così si avrebbe la certezza di beneficiare la vera popolazione indigena, se è questo che si vuole ottenere; e solo così si avrebbe l'effetto collaterale di risparmiare alle anagrafi gli assalti dell'ultima ora. Questa soluzione è così semplice che è impossibile credere che nessuno vi abbia pensato finora. Viene piuttosto il sospetto che *non si voglia* farvi ricorso, anche se non si riesce proprio a indovinarne le misteriose ragioni.

Chiudiamo la parentesi e torniamo al nostro caso, per aprirne però subito un'altra, di parentesi. Eravamo rimasti, infatti, alla conclusione che la residenza di quel giovane nel Comune di ... eventuale assunzione, era quanto mai fantomatica e di comodo. Ma, a voler fare l'avvocato del diavolo, si sarebbe potuto dimostrare che anche la sua presenza nel Comune d'origine era anch'essa piuttosto discontinua e, ormai, alquanto precaria. Quel giovane, infatti, si trovava in uno di quei momenti della vita in cui tutto sta per cambiare: casa, lavoro, famiglia: questo suo primo impiego pareva solo questione di tempo; la fidanzata abitava in un terzo Comune dove il ragazzo si tratteneva a volte anche per giorni, e i due giovani parevano non aspettare altro, per convolare a nozze, che il promesso lavoro nello stesso Comune, dove, con ogni probabilità, avrebbero abitato anche dopo il matrimonio.

Ora, se si condisce il tutto con la mobilità irrequieta tipica dei vent'anni, quando « i figli a casa non ci stanno mai », e con quella specie di ricatto psicologico consistente nel farti credere che la realizzazione di un determinato progetto dipenda dal preliminare adempimento di una particolare condizione, conseguente a sua volta a una tua decisione, ecco, si ha un'idea abbastanza chiara dell'estremo imbarazzo in cui viene a trovarsi il responsabile anagrafico, tentato immancabilmente di « dimettersi » o di « buttarsi malato ».

La questione, in effetti, non è delle più semplici. Per un verso si potrebbe legittimamente respingere la richiesta di cancellazione anagrafica chiamando in causa l'art. 2 (2° comma) della legge, l'art. 1 (3° comma) del regolamento, e, con qualche riserva, anche l'art. 6 (lettera c) pure del regolamento, oltre, naturalmente, a tutta intera la normativa anagrafica, la quale nettamente inibisce qualsiasi registrazione sull'atto pubblico anagrafico di ciò che nella realtà non ha riscontro. E nessuno potrebbe misconoscere o mettere in dubbio lo scrupolo e la correttezza di quell'ufficiale d'anagrafe cioè, eventualmente chiamato a rendere conto del suo operato in un caso come questo, opponesse constargli di scienza propria quanto fin qui esposto.

Per un altro verso, però, nascono inevitabilmente mille remore a una soluzione così drastica e sbrigativa, impersonale. È inutile nasconderselo: in primo luogo ci sono le amicizie personali e i rapporti di parentela, così fitti e imbarazzanti nei piccoli centri.

L'Italia, come dice Montanelli, oltre che un paese di navigatori, di santi e di poeti, è anche un paese di cugini, di zii, di cognati e di nipoti, i quali hanno il loro peso anche loro e, state certi, all'occorrenza lo fanno sentire tutto. Poi vengono le pressioni dei diretti interessati, i quali, quando non agiscono per interposta persona accalappiandosi il Sindaco e gli amministratori in genere, naturalmente sono disposti a ridere, rodere e radere, pur di riuscire nel loro intento. Infine non dimentichiamo gli scrupoli personali dello stesso ufficiale d'anagrafe, che in fondo è una persona con i suoi problemi come tutti, e che magari comincia a pensare che per essere imparziale e impedire al proprio concittadino di commettere una illegalità, finisce però con il condannarlo a subirla, una illegalità, in quanto nei Comuni limitrofi, guarda caso, si continua bellamente a burlarsi dell'anagrafe, e quindi a creare delle situazioni irregolari che riescono di svantaggio a chi, invece, la legge la osserva. Sicché avremo i furbi premiati e gli onesti puniti. E poi, via, vogliamo mettere sullo stesso piano una infrazioncella anagrafica con il problema, oggi veramente tragico, di trovare lavoro e mettere su casa? Chi se la sente di ostacolare la realizzazione di tutto un programma familiare con degli scrupoli legalitari che, secondo a chi li manifesti, ti ci ridono anche in faccia e ci rimetti in reputazione? «Ma in che mondo vivi?», ti senti dire.

Queste e altre considerazioni affollano, dunque, la mente dell'ufficiale d'anagrafe del piccolo Comune, il quale, però, in condizioni

normali, sia pure con una certa fatica, riesce ugualmente a comporle e a dominarle nell'interesse superiore del servizio e della giustizia. In condizioni normali. Ma ecco che quelle stesse considerazioni e quei problemi cominciano ad assumere un peso preponderante, e anzi schiacciante, quando è la stessa realtà ad offrire il pretesto per un alibi, e cioè quando lo stato di fatto non ha contorni ben definiti, o toni ben marcati, e pertanto si presta a qualsiasi benevole lettura. E con la mobilità della società di oggi, in continuo agitato divenire, gli esempi non mancano proprio.

Per tornare al nostro caso, non si potrebbe, del tutto onestamente riconoscere che le assenze di quell'«anima in pena» dal Comune di origine, essendo ormai continue e tendenzialmente irreversibili anche se per Comuni diversi, possono far configurare il caso di un vero e proprio trasferimento di residenza? Anche senza limitarsi a un calcolo puramente aritmetico dei giorni di presenza e di quelli di assenza, non si può forse ammettere che la sua «base di partenza» non rappresenta più il suo unico e naturale «centro di gravità»? Che differenza ci sarebbe tra questo, e il caso dello scapolo emigrato che torna a far visita ai suoi per il fine settimana o comunque periodicamente? Ditemi, quanti sono i colleghi che, di fronte alle ambivalenze di queste ... «esigenze centrifughe», non lasciano al diretto interessato la possibilità di scegliere, privilegiando il cosiddetto elemento soggettivo e volontaristico della residenza (che in tutti i modi è malamente interpretato)? Che cosa si chiede, in fondo, al Comune di emigrazione, se non di limitarsi a riconoscere che l'interessato «si vede ormai poco in giro, e solo occasionalmente»? Non si tratta più, cioè, di dire nero al bianco e viceversa, ma, a scelta, che è quasi bianco o quasi nero il grigio. E allora, se tutti pendono dalle nostre labbra per sentirci confermare che il grigio è quasi nero, perché ostinarci a voler dire ch'è quasi bianco? Che ci costa accontentarli? Tutto sommato, non l'abbiamo promossa noi la pratica!

Bene e adesso che ci siamo compatiti a sufficienza sforzandoci di trovare una giustificazione plausibile alle nostre umane miserie, proviamo a interpellarci nella coscienza e a chiederci a bruciapelo: Ma insomma, questo giovane di cui stiamo discorrendo, si è trasferito oppure no? Ebbene, cari colleghi, ditemi se non è vero che la risposta non può essere che una: No, non si è trasferito, e tutto il resto non sono altro che chiacchiere. L'anagrafe deve ancorarsi al dato reale, presente, non alle proiezioni nel futuro. Questa è la sua forza e la sua croce. L'ufficiale d'anagrafe deve limitarsi a re-

gistrare ciò che gli passa sotto gli occhi, non ciò che prevede che possa avvenire ma non è ancora avvenuto. O forse questo ruolo ci sembra troppo riduttivo e troppo poco gratificante, come oggi si usa dire?

Nella fattispecie, quel benedetto figliolo potrà essere agitato e in movimento quanto volete, ma non venite a dirmi che non si tratta pur sempre di un « figlio di famiglia » alla ricerca di un *ubi consistam*.

Quando l'avrà trovato, saremo i primi noi a consacrarlo nell'atto anagrafico, ma quando l'avrà trovato. E, per favore, non rigiriamo la frittata con l'attribuire alla responsabilità dell'ufficiale d'anagrafe le sue possibilità di sistemazione: l'anagrafe non è nè un ufficio di collocamento, nè un « padrino », nè un ente assistenziale, e sarebbe decisamente troppo attribuirle, oltre ai compiti d'istituto già bastantemente gravosi, anche la prerogativa di trovar lavoro ai disoccupati.

A voler intromettersi nella faccenda, anzi, ci sarebbe da dire che l'unica verità, piuttosto, è questa, e cioè che, effettuando l'ipotetico cambiamento di residenza, si potrebbero ledere gli interessi legittimi di un regolare avente diritto, magari più sprovveduto umanamente o povero di spirito; e siccome è sempre preferibile avere un furfante in libertà piuttosto che un innocente in galera, a nulla valgono le lamentazioni sugli altri tutti che lo fanno e le consimili geremiadi sulla corruzione dei tempi: è un'ingiustizia e basta!

Era questa, appunto, la considerazione finale del collega di cui in premessa, del quale, dovete convenirne, si potrà dire tutto meno che sia superficiale o arruffone. « Ho visto altri comportarsi così — si schermisce lui con rassegnazione — e da allora ho sempre pensato che non mi sarei sentito bene con me stesso se non ne avessi seguito il *cattivo esempio* ». A dirvi anzi che tipo è, pensate per esempio che egli non vuole assolutamente — e personalmente se ne guarda bene — che si parli male di quei colleghi, diciamo, più disinvolti o faciloni nel loro lavoro, verso i quali, anzi, è sempre pronto ad avere indulgenza e umana comprensione. Quando proprio non se ne può mettere in luce niente di buono — egli dice — allora non se ne parli affatto. Una teoria che io, per esempio, che sono decisamente meno ieratico, gli rinfaccio con vivacità ogni qualvolta mi riferisce degli episodi nei quali, per la bella faccia di colleghi di quella fatta, deve esporsi a delle figuracce veramente da cani. E questo faccio non per gusto di pettegolezzo o per gettare discredito su chicchessia, che anzi solo a parlarne ne prova amarezza, ma perchè penso sia giusto stabilire intanto e chiarire a tutti da che parte sta il merito e la giustizia; poi ognuno si regoli come vuole. Ma lasciamo stare e proseguiamo ... pei fatti nostri. Cioè, no scusate, mi accorgo che c'è ancora parecchio da dire, e tutto in una volta sarebbe decisamente troppo. Avremo modo di continuare prossimamente.

ANTONIO MATTEI

GUARDIE SÌ, CARABINIERI NO?

ANTONIO MATTEI

Se c'è qualcuno che ancora ricorda quella specie di esperimento sul libero arbitrio mascherato da pratica emigratoria, di cui si parlava nel mio precedente articolo, ricorderà anche che a un certo punto di quella sofferta altalena di decisioni e ripensamenti e nuove risoluzioni, quell'ufficiale d'anagrafe sentì consolidarsi in lui la convinzione — che sempre nasce agli onesti negli stati di all'erta — della necessità di imporsi una assoluta imparzialità, che poi, a ben guardare, è l'unica che possa salvare la credibilità e la dignità di questa, come di qualsiasi altra professione.

Data la particolarità del caso, si rese conto però che avrebbe dovuto disporre di indagini veramente estese e accurate, anche per premunirsi da eventuali contestazioni, e fu dunque così che maturò la decisione di appellarsi anche allo spirito di collaborazione della Benemerita. Non per esasperazione o accanimento in quella pratica in particolare, si capisce, ma proprio per fissare una base procedurale cui affidarsi in futuro nelle situazioni analoghe a quella.

Prese dunque tempo con il Comune di immigrazione fissando il termine per la risposta di lì a una quarantina di giorni e, servendosi dello stesso modulo prestampato a cui adattò solo l'indicazione del destinatario, chiese di esperire gli accertamenti più opportuni sul caso in esame, sia al comando dei vigili urbani sia a quello della locale stazione carabinieri. Essendo la prima volta che vi faceva ricorso, ritenne opportuno, all'atto della consegna della richiesta, di chiarire ai destinatari stessi i motivi del provvedimento.

Espose dunque a voce ciò che già conoscevo e aggiunse una specie di risaputa lezione sugli accertamenti anagrafici in genere. « Senza fare indagini campionarie o ricerche statistiche — disse più o meno — credo che si possa ugualmente affermare con tutta tranquillità che un buon 80% dei piccoli Comuni non si preoccupa minimamente di far eseguire tali accertamenti (accertamenti scritti, intendo). I motivi, a quanto sembra, sono principalmente due: la conoscenza diretta e reciproca tra i cittadini, dei quali l'impiegato dell'ana-

grafe molto spesso potrebbe anche essere, per dire, il confessore, e, fatto grave!, la scarsa o nessuna attendibilità dei rapporti dei vigili, i quali, stando a quanto riferiscono sconsolati certi colleghi, in alcuni centri sono tutt'altro che la bocca della verità. La situazione pertanto è tale che, di fronte a qualsiasi richiesta o dichiarazione di parte, si fa seduta stante una rapida istruttoria, nei casi migliori interpellando verbalmente qualche collega presente in ufficio, e quindi si decide di conseguenza dando sostanzialmente fiducia all'interlocutore ».

« Anche se qualcuno lo definisce snellimento procedurale — proseguì — personalmente ritengo, e voi lo sapete, che il non disporre accertamenti scritti sia, se non certo una colpa, almeno un grave errore, di cui l'ufficiale d'anagrafe prima o poi dovrà dolersi. Intanto nel nostro Comune non abbiamo mai avuto problemi di veridicità per i rapporti dei vigili — e di questo va dato atto al nostro comando — e poi ritengo che essi rappresentino in ogni caso una garanzia di obiettività e di trasparenza, come oggi si dice, capace tra l'altro di alleggerire la responsabilità del solo ufficiale d'anagrafe, come se, cioè, le sue decisioni si trasformassero in qualche modo da individuali in collegiali ».

« Tutto ciò premesso — continuò pressappoco — sono giunto nella determinazione di fare ricorso agli accertamenti dei vigili anagrafici per tutte indistintamente le richieste o segnalazioni di variazioni anagrafiche (pratiche migratorie, cambiamenti di abitazione, ecc.), e di integrarli con quelli dei carabinieri per quelle poche situazioni particolari di più difficile lettura o di maggiore gravità: diciamo, grosso modo, una decina di casi all'anno, se non di meno.

Ma — direte — che cosa possono fare di più e di meglio i carabinieri? Poco e tanto nello stesso tempo. Non è, cioè, che ci si aspetti miracoli dal loro intervento, ma dovete convenire che, intanto, darà sempre più garanzia un controllo incrociato piuttosto che una indagine semplice; in secondo luogo i carabinieri, per le loro stesse esigenze di servizio, possono estendere le indagini in ambienti e tempi,

come dire?, complementari rispetto a quelli degli agenti municipali; e infine non è da sottovalutare l'aspetto psicologico della faccenda, e cioè l'azione deterrente che sulla massa dei cittadini può esercitare la vista dei carabinieri, vale a dire il constatare l'intenzione di fare le cose come si deve e che l'infrazione anagrafica può essere perseguita penalmente al pari di qualsiasi altra infrazione alle leggi dello Stato.

L'aggravio di lavoro per gli uomini dell'Arma? Ma è una cosa molto relativa. In fondo si tratta di casi sporadici e particolari, sicuramente destinati a diminuire progressivamente proprio in virtù di quell'azione deterrente di cui si diceva. E poi sarebbe sufficiente tener presente la nuova incombenza durante le normali operazioni di pattugliamento, ispezione o controllo generico, vale a dire senza bisogno di ricorrere a servizi straordinari o a speciali apparecchiamenti.

Basterebbe questo perchè con il tempo si possa addirittura prevederne l'impiego solo in casi estremi, come « minaccia » o *extrema ratio*.

Certo, qui per qui non mi rendo ben conto se sia possibile e sensato propugnare l'estensione di questo espediente anche ai grandi agglomerati urbani, ma si ritiene che nei piccoli centri, dove la figura del carabiniere — al pari di quella del pretore e del parroco, ma non, significativamente, di quella del sindaco — impersone ancora l'autorità e il potere costituito, darebbe sicuramente risultati ottimi. Non ha forse funzionato bene in Germania, dove — ho sentito dire — l'anagrafe è affidata appunto agli organi di pubblica sicurezza? Con tutto questo non è che si voglia perorare la militarizzazione del servizio, ma, in questo clima di pressapochismo anagrafico e di generale rilassamento, un po' di vigoria e di marzialità non stonerebbero proprio per niente.

In fondo si tratta di un servizio statale, e gli indubbi benefici derivanti da una sua migliore gestione si ripercuoterebbero inevitabilmente su tutta la collettività nazionale ».

A questo « comizio » del nostro collega le reazioni furono differenti. Da una parte le guardie comunali salutarono con gioia e senza gelosie l'annuncio dei « rinforzi » imminenti, dall'altra, invece, il sottufficiale dell'Arma comandante della stazione non ne sembrò affatto entusiasta, e anzi, senza mandarlo a dire, il giorno dopo tagliò corto rispondendo alla richiesta con la seguente lettera: « ... si partecipa che questo comando non può adire alla richiesta (sic) in oggetto indicata, significando che codesto ufficio non risulta fra quelli autorizzati a chiedere informazioni all'Arma dei Carabinieri ».

Che storia è mai questa?, si meravigliò, mortificato, il nostro collega. Ma come?, vengono tutti i giorni a chiedere informazioni di ogni genere, tanto che ci sono momenti in cui ci sembra di essere degli impiegati civili del Ministero della Difesa, e una volta tanto che abbiamo bisogno noi della loro collaborazione, si tirano indietro?

Ma non lo facciamo forse anche nel loro interesse? Non siamo entrambi, pur con mansioni diverse, ugualmente al servizio della cosa pubblica?

E andò a rileggersi tutto l'art. 4 della legge anagrafica, dove tra l'altro sta scritto, che per la « regolare tenuta dell'anagrafe », l'ufficiale preposto « può interpellare ... gli enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati ». Proprio così, non c'erano dubbi. E caso mai qualcuno avesse proprio voluto fare l'indiano alle « interpellanze » dell'ufficiale d'anagrafe, era opportunamente intervenuto il legislatore regolamentare, che all'art. 17 aveva aggiunto: « Gli uffici di cui all'art. 4, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, sono tenuti a fornire all'ufficiale di anagrafe le notizie da esso richieste per la regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente ». Più di così? Dunque, cos'è che non va?

Che sia stata la formalità della richiesta ad urtare certa suscettibilità? Vediamo un po': la prima parte del modello utilizzato contiene la sola richiesta nuda e cruda: « Il sottoscritto ufficiale d'anagrafe, ai sensi dell'art. 4 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, chiede di voler esprimere le dovute informazioni circa le seguenti posizioni anagrafiche: ... », segue uno spazio in bianco e, più sotto, lo spazio per la relazione, dove si legge già stampato: « Il sottoscritto incaricato dall'ufficiale d'anagrafe di accertare la veridicità dei fatti sopra estesi; assunte le informazioni di rito ed eseguite le necessarie verifiche, riferisce quanto segue ... ». Che sia stato quell'« incaricato dall'ufficiale d'anagrafe », che in effetti sembra presupporre un rapporto di subordinazione gerarchica? Certo, quel modello era nato per circolare tra l'ufficio anagrafe e quello di polizia municipale, e cioè tra due organi dello stesso ente, mentre in questo caso si tratta di amministrazioni diverse, ciascuna, nella sua sfera d'azione, indipendente e sovrana, come si dice. Ma abbiamo già spiegato che, trattandosi della prima volta, lo stesso modello era stato adattato alla bisogna in via sperimentale. A rimediare non ci sarebbe voluto niente.

Non pareva questo, però, il punto. La faccenda era più seria: « ... codesto ufficio non risulta fra quelli autorizzati a chiedere informazioni all'Arma... », che sta a significare « io non

ti darò indicazioni o notizie comunque tu faccia la richiesta », e che suscita un'altra curiosità: in quale misterioso atto o documento doveva « risultare fra quelli autorizzati ... »? La risposta, il nostro collega la ebbe l'indomani in un colloquio avuto con lo stesso comandante della stazione, il quale si trincerò dietro le « superiori istruzioni » tirando fuori dal cassetto un opuscolo con la copertina rossa.

Si trattava — anzi, si tratta — di una pubblicazione del 1980 (che sostituisce la precedente del 1965) di una quarantina di paginette del formato approssimativo 15×20, in una veste tipografica abbastanza dignitosa, edita a cura del comando generale dell'Arma e trasmessa a mo' di circolare a tutte le stazioni di carabinieri d'Italia per esclusivo uso interno, avente per titolo pressappoco: « Enti e uffici che possono cuedere informazioni all'Arma dei C.C. ». In stretto ordine alfabetico, come in una rubrica, sono dunque elencati gli enti rigorosamente ammessi a penetrare negli *arcana imperii*, con l'indicazione particolareggiata del campo d'indagine e del limite fino a cui può spingersi ciascun richiedente; e a fianco di ogni voce, in una apposita colonna del « ricettario », è indicata altresì l'unità operativa dell'Arma autorizzata, per competenza propria o delegata, a dare le specifiche informazioni richieste. Il bello è che vi figurano naturalmente tutti i ministeri ma non, ad esempio, le Prefetture, e tanto meno i Comuni. Ci si riapre alla speranza quando tra gli eletti si scopre anche l'Istituto Centrale di Statistica, ma ci si raffredda subito quando si constata che le sue possibilità di « ficcanasare » si restringono alle notizie riservate sul personale da assumere dallo stesso Istituto.

« Ecco, vede? — disse il sottufficiale al nostro collega — Anche se personalmente mi rendo conto della assoluta serietà dei suoi intenti, lei capisce che non posso trasgredire ordini scritti così categorici. Potrei aiutarla come qualsiasi altro cittadino riferendole verbalmente ciò che mi capita di vedere tutti i giorni durante la mia normale vita di relazione, ma, a quanto ho capito, non è di questo che lei ha bisogno, quanto piuttosto di rapporti scritti ed ufficiali da allegare alla pratica anagrafica e, all'occorrenza, da far valere come prove documentarie; e questo, mi dispiace proprio, ma non posso farlo ».

Il collega avrebbe voluto osservare che forse le « informazioni » di cui si parla nell'opuscolo sono da intendere come « riferimento di voci », o « particolari notizie personali sulla condotta morale o politica degli individui », vale a dire un insieme di dati attinenti alla sfe-

ra del privato, da non confondere con quelli che possono avere influenza in campo anagrafico. Però se lo tenne per sé, non insistette e chiuse per il momento il « contenzioso », anche perché, a parte tutto, gli era sembrato di notare una scarsa disponibilità nell'interlocutore. E poi la questione era un'altra, e cioè quella di stabilire se, a parte la buona volontà personale e l'esatta portata di quelle istruzioni interne, l'ufficiale d'anagrafe può o no legittimamente rivolgersi per informazioni anagrafiche ai carabinieri e alle forze di polizia in genere. *Quid juris* in proposito?

Quid juris?, mi sono chiesto, a mia volta, non appena involontariamente coinvolto nel caso. Il solito art. del vigente ord.to, che è l'unico a toccare questo tasto, stabilisce che l'ufficiale d'anagrafe « ordina gli accertamenti necessari » e « dispone indagini », ma non specifica a chi o attraverso chi. Ne è dato rinvenire alcun ausilio in proposito nel resto della normativa in vigore o nella passata disciplina anagrafica, da cui si possono ricavare solo degli « indizi »: « Se chi può dare gli schiarimenti è una pubblica Autorità od Amministrazione, gliene fa domanda il Sindaco per iscritto » (art. 33 R.D. 4 aprile 1873, n. 1363); « L'ufficio comunale potrà fare attingere presso gli uffici del registro e le agenzie delle imposte dirette, le informazioni occorrenti per accertare quali siano i proprietari dei singoli fabbricati » (art. 30 R.D. 21 settembre 1901, n. 445); « L'ufficio comunale introdurrà nel registro di popolazione le variazioni delle quali avrà avuto notizia sia dai capifamiglia, dai proprietari di case, dai capi di amministrazioni pubbliche, civili e militari, dai comandanti di corpo, o da altri Comuni, sia per mezzo delle indagini accennate negli articoli 20, 22, 30, 31, 32 e 33 » (idem, art. 34); « Tutti gli uffici della pubblica Amministrazione hanno l'obbligo di fornire ai Comuni le notizie da questi richieste per la regolare tenuta del registro di popolazione » (art. 28 R.D. 2 dicembre 1929, n. 2132, quasi identico all'art. 17 dell'attuale regolamento); « I certificati, le notificazioni, dichiarazioni, ricevute e gli altri documenti richiesti per l'esecuzione del presente regolamento, sono considerati quali atti richiesti da ufficiali pubblici nell'interesse dello Stato ... » (idem, art. 47).

Come si vede, siamo al punto di partenza. C'è solo un passo che potrebbe trarci in inganno, ed è quello contenuto nel primo comma dell'art. 37 del regolamento 1929, dove si prescrive che « nell'intervallo tra due censimenti generali della popolazione i Comuni devono procedere ad una generale revisione del registro di popolazione mediante una speciale rile-

vazione anagrafica *a mezzo degli agenti e degli altri funzionari comunali* ». Sennonchè si capisce chiaramente che trattasi anche in questo caso di una forma particolare di censimento, tanto che nel susseguente terzo comma dello stesso articolo si stabilisce che « qualora i censimenti generali della popolazione vengano eseguiti ogni cinque anni, i Comuni sono esonerati dall'obbligo di compiere la revisione generale suddetta ». Ed è abbastanza pacifico che si prescrivesse l'impiego di personale comunale per queste rilevazioni straordinarie, non diversamente dalla mobilitazione dei moderni rilevatori nelle operazioni censuarie d'oggi-giorno.

L'unica norma, invece, da cui si potrebbe veramente escludere, per contrario, la possibilità invocata, è ancora di là da venire, nel senso che è l'art. 19 (che poi è l'attuale art. 17 arricchito) della bozza del nuovo regolamento, dove, a proposito delle iscrizioni anagrafiche per la prima volta è detto chiaramente che « gli accertamenti devono essere svolti a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale o di altro personale comunale che sia stato formalmente autorizzato ». « Ove nel corso degli accertamenti — insiste la norma — emergano discordanze con la dichiarazione resa da chi richiede l'iscrizione anagrafica, l'ufficiale di anagrafe segnala quanto è emerso al *locale ufficio o comando di polizia* per i controlli di competenza » (qui magari ci sarebbe da osservare, di passaggio, che l'ufficio di polizia dovrebbe fare il controllore di se stesso, perchè le discordanze con la dichiarazione di parte non erano forse emerse durante gli accertamenti svolti dallo stesso ufficio? O forse si vuole alludere al caso degli accertamenti eseguiti dall'« altro personale comunale ... formalmente autorizzato »? In ogni caso bisogna riconoscere che l'espressione non è delle più felici e che, magari, si sarebbero potute prescrivere più semplicemente delle indagini supplementari per conferma).

In mancanza d'altro, si può dire che questa norma, pur dovendo ancora venire alla luce, è però ugualmente rivelatrice e della direzione in cui « soffia il vento », e dei significati sottintesi della normativa anagrafica passata e presente. Inoltre il Comune è un ente autarchico e autonomo, e perciò, in linea generale, deve provvedere con mezzi propri al soddisfacimento dei suoi bisogni e dei compiti affidatigli dallo stato. Dunque, personale proprio da adibire alla bisogna, non vi pare?

Si dirà: ma se è così, come la mettiamo allora con il combinato disposto degli articoli 4 della legge e 17 del regolamento?

La mia impressione è che non ci sia affatto contraddizione e che, piuttosto, tutta l'impalcatura di questa vicenda si regga su un equivoco di base, consistente nello scambiare la facoltà di *interpellare* e l'obbligo di *fornire le notizie richieste*, con la possibilità di chiedere di *svolgere indagini*. Qualcuno potrà anche dire che è una questione di lana caprina, ma un conto è comunicare una notizia di cui si è già in possesso a motivo del proprio ufficio, e un altro è attivarsi a raccogliere determinati dati « per conto terzi », e cioè dati di cui si potrebbe fare tranquillamente a meno per il lavoro proprio.

Nella fattispecie, diciamo che quell'ufficiale d'anagrafe ha tutto il diritto di rivolgersi ai carabinieri come a qualsiasi altro ufficio pubblico o privato, ivi compresi gli organi di pubblica sicurezza e le stesse autorità militari, dovendo anzi proprio questi, in quanto appartenenti alla pubblica amministrazione, sentirsi ancora più direttamente coinvolti di quanto possa esserlo un privato qualsiasi.

Tale è il dettato chiaro della legge, la quale prevede appunto le più ampie possibilità di indagine con una formula che potrebbe essere tranquillamente sostituita dalla dizione: « Allo stesso fine può interpellare *cuiunque* », senza che ne venga minimamente alterato il significato. E contro la forza della legge non ci sono istruzioni interne o direttive che tengano.

Ma questo potere non può essere esercitato nel senso di chiedere di svolgere indagini, quasi a sottrarre funzionari alle loro specifiche mansioni e promuoverli investigatori per metterli in pista a fare i segugi, quanto piuttosto per sapere se a quel determinato ufficio risultino fatti o circostanze che possono far luce su una determinata posizione anagrafica. Fatti e circostanze, naturalmente, che abbiano attinenza con l'attività dell'ufficio interpellato e siano necessarie per la regolare tenuta dell'anagrafe. Così, ad esempio, ci informeremo presso la questura sul permesso di soggiorno di quel tale straniero, e presso l'ufficio P.T. di zona sul recapito postale del talaltro cittadino, e non viceversa. Dovendo effettuare particolari riscontri, chiederemo alle varie scuole l'elenco degli iscritti frequentanti, e non, poniamo, quello degli assistiti dalla mutua, che invece provvederemo a richiedere ai competenti presidi sanitari. Potremmo prendere contatti con l'Inps per conoscere, ad esempio, se tra i pensionati del nostro Comune ve ne siano di quelli che chiedono di riscuotere la pensione in altro Comune, così da individuare eventuali emigrazioni di fatto; e la stessa operazione potremmo ripeterla con gli uffici periferici del Ministero del Tesoro.

A volte potrebbe tornare utile conoscere dati sulla proprietà di certi immobili o sull'immatricolazione delle autovetture, da chiedere pertanto all'Acì e ai competenti uffici finanziari. Addirittura prezioso può essere il collegamento con l'ufficio tributi dello stesso Comune, che disponendo dei ruoli delle utenze dell'acqua e del servizio sui rifiuti solidi urbani (così pare che si debba chiamare oggi l'immondizia), praticamente può contare su una mappa aggiornatissima della reale distribuzione della popolazione nel territorio.

Analogamente, anche se non con uguale profitto, potremmo servirci delle autorità militari per avere quelle notizie *di natura militare* (ovviamente non coperte da segreto) utili alla decifrazione di una posizione anagrafica complessa, ma non, ad esempio, per toglierci la curiosità di sapere in quale precisa circostanza del servizio di leva a Rossi Ermenegildo si è guastata la dentatura o è stata concessa una licenza premio, particolari che, a tutta prima, sembrerebbero ininfluenti ai fini anagrafici.

Ecco, rimarrebbe magari da stabilire chi debba giudicare quando una informazione o notizia è necessaria alla regolare tenuta dell'anagrafe oppure no, ma si converrà che l'unica persona adatta alla bisogna è lo stesso ufficiale d'anagrafe, non potendosi immaginare che un estraneo al servizio, profano di problemi anagrafici, possa valutare la situazione nel modo più appropriato.

L'ufficio interpellato, d'altra parte, potrebbe del tutto legittimamente rispondere di essere sprovvisto di qualsiasi notizia (se così è) senza per questo sentirsi costretto a mobilitarsi per colmare la lacuna.

Oppure potrebbe riferire risultargli A anche in presenza di una situazione di fatto B (sempre che sia in buona fede), senza che per questo lo si possa accusare di falso od obbligare ad aggiornare le sue risultanze. Sicché non è detto che l'insieme delle informazioni ottenute con questo sistema rispecchino senz'altro la realtà, sebbene si possa ugualmente star certi, che rappresentano delle prove indiziarie importantissime.

Questo in teoria. Poi è chiaro che in concreto possono aversi mille diverse realtà: uffici più o meno organizzati ed efficienti; funzionari più o meno zelanti e bendisposti; intese più o meno cordiali di collaborazione o scambio di notizie; flussi informativi tra diversi enti ed amministrazioni disposti d'autorità dagli stessi organi di vigilanza, ecc.

E l'esperienza insegna, purtroppo, che quando c'è buona volontà, spirito di servizio e coscienza civica tra i cittadini e i servitori a va-

rio titolo della cosa pubblica, allora le cose vanno bene e non c'è bisogno di ricordare che in questo caso la collaborazione è un preciso dovere sancito da una norma di legge; là dove, invece, i valori sopra cennati sono soltanto parole, allora non vale a ristabilirli neppure l'imperio della legge, e si trascinano situazioni di conflittualità che non si riesce più a comporre, non giovano a nessuno e non danno frutto alcuno.

Nel nostro caso, non ce la sentiremmo di istigare il collega a riesumare la controversia, anche se, ridimensionando la richiesta alle notizie risultanti allo specifico ufficio interpellato, potrebbe averne tutto il sacrosanto diritto. E non ce la sentiamo non per un malinteso senso di rispetto verso l'Arma dei carabinieri — che non si sarebbe nessuna empietà nella richiesta, nè animosità dissacratoria, ci mancherebbe altro! — ma proprio perchè, stando all'episodio riferito, in quella realtà locale forse non ci sono le premesse giuste. E se non ci sono, non ha senso sperare di crearle a colpi di stizzosi carteggi. Perchè se non, ditemi voi, a quali catastrofiche conseguenze si sarebbe potuto andare incontro, in quel microcosmo, a concertare insieme una qualsiasi forma di collaborazione?, a soddisfare, sia pure parzialmente, la sostanziale « richiesta di aiuto » contenuta in quella proposta così piena di ragionevolezza e di senso di responsabilità? Magari ci fosse in ogni Comune un ufficiale d'anagrafe di quella tempra!

Purtroppo il problema è tutto qui: non c'è la coscienza della importanza del servizio anagrafico, e non solo al di là, ma neanche al di qua dello « sportello ». Diciamocelo francamente, ma quanti sono i collegati che ricorrono normalmente e abitualmente ai poteri conferitigli dalla legge?, che diramano richieste epistolari o spediscono messi all'Enel, alla Sip, all'Inps, alle scuole e alle esattorie, alle unità sanitarie locali come alle questure, alle ditte fornitrici del gas e agli uffici che si occupano della nettezza urbana e dell'erogazione dell'acqua? E non si venga a dire che di queste cose non c'è bisogno, che tutti sanno che l'anagrafe è una realtà in continuo divenire e pertanto necessita di aggiornamento costante, non sempre assicurabile con le fonti consuete.

Si dirà che magari trattasi di un controllo quasi poliziesco, pressochè impossibile da attuare nei grandi centri. Ammettiamolo pure. Ma non si vede nessun motivo valido per non farvi ricorso almeno dove e quando si può. Nei piccoli Comuni, anzi, dovrebbe essere considerato doveroso, in quanto da esso trarrebbero benefici immensi anche le grandi anagrafi.

Dirò di più, che certe segnalazioni all'anagrafe da parte dei vari uffici dovrebbero essere quasi istituzionalizzate, rese periodicamente automatiche, proprio come già avviene in senso inverso.

In proposito dobbiamo segnalare una novità — che probabilmente è sfuggita a molti ma che, ove convenientemente si rifletta, riveste una importanza eccezionale proprio perchè può segnare l'inizio di una vera osmosi nel senso invocato — novità contenuta nel recente accordo fatto sopra le nostre teste tra l'Istat e i Ministeri dell'Interno e della Sanità, circa il flusso mensile di notizie dal Comune alla USL. Nella circolare prefettizia che ne raccomanda l'attuazione, infatti, proprio alla fine è detto: « Per quanto concerne, poi, l'istituzione di un apposito "elenco degli assistiti non residenti" — prevista dalla più volte citata circolare elaborata dal Ministero della Sanità, sarà cura delle UU.SS.LL. comunicare al Comune competente i nominativi degli iscritti temporanei, per gli accertamenti e gli eventuali provvedimenti di competenza, ai sensi dell'art. 13 del regolamento anagrafico » (la sottolineatura è della prefettura).

Ci pensate? Per la prima volta qualcuno si preoccupa di alimentare la fonte anagrafica ripagandola in parte dei mille « favori » ricevute. Sarà anche l'utilitaristico *do ut des* latino, ma è già qualcosa. Ed è quanto meno singolare che tocchi proprio alla USL tenere a battesimo il nuovo sistema, la USL, che da un po' di tempo in qua, a causa dei non pochi grattacapi procuratici, uno spirito ameno di mia conoscenza ha preso a interpretare come « unità statistica locale ». È pur vero che tra poco quella circolare compie un anno e ancora non s'è visto alcun accenno di collaborazione, ma guai a disperare! Dunque?, cos'è questa paura di fare?, di usare convenientemente il potere e gli strumenti accordati dalla legge? Ecco poi come si spiega la generale differenza degli « altri » per il tentativo del collega, lodevole, ma del tutto isolato; la assoluta noncuranza verso una legge malcustodita dai suoi stessi affidatari; la totale assenza di riguardo verso quella preziosa e insostituibile memoria collettiva che è l'anagrafe, tradizionalmente vista come un'acquasantiera, cui nessuno si preoccupa di provvedere ma dove tutti si sentono autorizzati ad appozzare le mani.

E con questa immagine triste di mani che si tuffano nel saccheggio, la quale inevitabilmente evoca altre desolanti considerazioni, ci fermiamo per ora a riprendere fiato. Purtroppo non tarderà, vedrete, l'occasione di tornarci su.

ANTONIO MATTEI

L'I.N.S.E.E. ed il censimento demografico francese

ALDO ORASI

Premessa.

Irisultati del 12° Censimento generale della popolazione italiana, effettuato nell'ottobre 1981, sono stati da tempo resi noti a cura dell'Istituto Centrale di Statistica, organo delegato alla rilevazione. Anche negli altri Paesi, Europei e non, tranne alcune eccezioni, gli anni a cavallo del 1980, sono stati gli anni del censimento nazionale.

In questi mesi l'O.N.U. ha iniziato i lavori preparatori per la stesura delle Raccomandazioni Internazionali per i censimenti degli anni '90. Negli Stati Uniti si è da tempo iniziato a studiare il problema e si è già avanti con la messa a punto del nuovo modello di rilevazione. In Ungheria è in corso un test sul modello di rilevazione. Nel corso del prossimo anno l'Istat dovrebbe formare una Commissione di Studio con lo scopo di definire proposte per il prossimo censimento ed avviare poi le prime operazioni preliminari, quali la formazione dei piani topografici.

È quindi opportuno analizzare i lavori effettuati in altri Paesi al fine di rilevare analogie o differenze, di situazioni e di comportamenti, per preparare il prossimo censimento con a disposizione un numero maggiore di conoscenze utili ad una migliore riuscita della complessa operazione.

La Francia è il Paese che verrà analizzato in queste pagine. Preliminarmente alla breve descrizione delle modalità di raccolta, di spoglio e di tabulazione dei dati censuari verranno dati brevi cenni sull'istituto preposto all'effettuazione del censimento, l'I.N.S.E.E.

L'I.N.S.E.E.

L'Institut National de la Statistique ed des Etudes Economiques (I.N.S.E.E.) è posto sotto l'autorità del Ministero dell'Economia e delle Finanze francese; venne creato nel 1946, fondendo i servizi della Statistique Generale de la France, dell'Institut de Conjoncture e del Service de la Demographie, a loro volta creati rispettivamente nel 1840, nel 1938 e nel 1940.

L'ANAGRAFE AL TELEFONO

ANTONIO MATTEI

I pazienti colleghi della grande famiglia anagrafica, usi a sopportare ben altro, vorranno usarmi benevolenza se ogni tanto li importuno con fatti e fatterelli di ordinaria amministrazione, tratti dal nostro povero affaccendarsi quotidiano. Essi non sono tutta farina del mio sacco, nel senso che spesso mi vengono suggeriti dalle esperienze personali di diversi colleghi del circondario, coi quali, sia per la vicinanza delle sedi, sia per le comuni piacevolenze del nostro lavoro, è nata una sorta di società di mutuo soccorso, in cui ci si confida, ci si consiglia, ci si intrattiene in amichevoli conversari. E siccome, a me, mi ci vogliono cinque lire per cominciare e dieci per smettere, ora che ho preso l'abbrivo approfitto di ogni minima vicenda per farne la cronaca e spifferarla a tutti da queste pagine, nella ritenzione, naturalmente, che pur nella sua pochezza possa riuscire per taluno di una qualche utilità. L'episodio che segue, per esempio, mi è stato riferito dal collega del vicino comune di D., anche se ora lo riporto in prima persona per semplificazione narrativa.

Tempo addietro, raccontava dunque il collega, sento gracidiare il telefono interno e mi viene passata una comunicazione: « Bongiorno, è l'ufficio invalidi civili della USL, vorremmo avere assicurazione dell'esistenza in vita di alcuni pensionati residenti costì ».

« Benissimo — rispondo — fateci una lettera in tal senso e cercheremo di essere quanto più solleciti possibile nella risposta ».

« Ma, veramento, contavamo di definire la faccenda adesso, per telefono », si insiste dall'altra parte.

« Ecco, signora, non vorrei sembrarle scortese, ma non possiamo fornire notizie anagrafiche per telefono ».

« Guardi che si tratta solo di una decina di nominativi, non ci vorrà poi così tanto! ».

« No, signora, non è questo il problema. Lei capisce che la comunicazione telefonica può prestarsi a qualsiasi mistificazione o interferenza, e in tal caso il riserbo impostoci dalla disciplina anagrafica va letteralmente a farsi benedire. Potrei citarle casi di ... ». Vengo inter-

rotto: « Ma se tutti gli altri comuni del comprensorio lo fanno senza difficoltà! ».

« Signora, la prego di non insistere. Se è vero, come lei dice, che altri colleghi lo fanno, parlando con poco rispetto, sono affari loro. Noi non lo facciamo più da un pezzo, e cioè da quando ci siamo accorti che l'uso di questo prezioso aggeggio, da sporadico e occasionale, è stato generalizzato indiscriminatamente e talvolta ci ha riservato spiacevoli sorprese. Più che posso prometterle, è il mio personale interessamento per una risposta immediata alla vostra richiesta scritta ».

« Ma come si fa?, noi abbiamo bisogno di questi dati con estrema urgenza ... ».

« Senta signora, facciamo così: trattandosi del suo primo impatto con questo nuovo sistema, per evitarle eventuali disagi o intoppi nel suo lavoro, per questa volta richiamerò io il suo ufficio dandole tutte le notizie di cui abbisogna. Però la prego di tener presente che in futuro evaderemo solo richieste scritte ».

« Va bene, la ringrazio; intanto vedremo anche noi come si potrà fare ... Arrivederla ».

Non passa neanche un mese. Dallo stesso (sedicente) ufficio, la stessa (sedicente) voce femminile chiede notizie analoghe per altri nominativi. « Ma, signora — le faccio, sforzandomi di richiamare alla mente i termini dell'intesa — non eravamo rimasti d'accordo che ci avrebbe inoltrato le sue richieste per iscritto? ».

« Questo è vero — sento dire — però — guardi, posso assicurarle che nessun altro comune dei dintorni frappa tutte queste difficoltà ».

« Beh, senta — sbotto spazientito — a questo punto non so più proprio cosa dirle. Per quanto ci riguarda, o vi regolate come s'era detto, o non avrete più notizie anagrafiche. Punto e basta ».

Comincia allora un tentativo di *captatio benevolentiae*: « Ma come si fa? Il sistema da voi suggerito è un inutile appesantimento di lavoro: porta via tempo ed energie. E poi, guardi, noi stessi siamo intermediari di altri uffici che ci inviano richieste pressanti, alle quali dobbiamo dare risposta dall'oggi al domani ... ».

« Pessimo sistema di organizzazione del lavoro, interrompo un po' bruscamente. In tutti i modi — concludo, sforzandomi di essere conciliante per l'ennesima volta — se è il problema di oggi che la preoccupa, ci faccia un fonogramma, e vedrà che durante la mattinata, con lo stesso mezzo avrà le notizie che le occorrono. Per il resto è inutile ripetere le ben note condizioni ».

Va bene, grazie e arrivederci, ci si accomiata come al solito, anche se si capisce che si vorrebbero grugnire tutt'altre cose. Comunque sia, così si rimedia anche per quella volta, e, per quanto mi riguarda, dopo qualche giorno il battibecco potrebbe essere del tutto dimenticato, se non venisse a rinfrescarmene bruscamente il ricordo il sindaco del mio comune, il quale mi lascia sul tavolo una lettera partorita proprio dall'ufficio di cui si discorre e indirizzata a lui personalmente.

Il testo di questo scampolo esemplare di ignoranza amministrativa, non disgiunta da arroganza e scorrettezza, è il seguente:

« La scrivente USL per necessità istituzionali ha bisogno di conoscere, con cadenza settimanale, se certi utenti residenti nel comprensorio di pertinenza della scrivente siano ancora in vita. Ciò premesso, data l'urgenza del flusso informativo, telefonicamente questa USL si rivolge agli uffici anagrafici del comprensorio per acquisire le dovute notizie. Poiché, forse anche giustamente (bontà loro!, n.d.A.), l'ufficio anagrafico di codesto comune incontra difficoltà a fornire notizie in questione a mezzo telefono, si invita la S.V. a volersi adoperare affinché il proprio ufficio anagrafico fornisca telefonicamente la notizia « tutt'ora in vita », riferita a utenti residenti in codesto comune. Il personale autorizzato a richiedere telefonicamente le notizie è quello attualmente occupato presso l'ufficio invalidi civili e precisamente ... (seguono i nomi). Sicuri che il problema venga risolto con sollecitudine si resta in attesa di cortese riscontro ». Segue la sigla dei compilatori (che sono gli stessi « telefonisti », autorizzati, tra cui la nostra gentile interlocutrice) e la sottoscrizione pressochè indecifrabile di un illustre sconosciuto, che sta per quella del direttore coordinatore amministrativo, che a sua volta sta per quella del presidente effe effe del comitato di gestione. Alè, non manca più nessuno!

Il « mio » sindaco, che in verità ha una certa cognizione della materia anagrafica, si fida del responsabile del servizio (che poi sarei io) e lo stima apprezzandone l'operato (scusate tanto ma se non approfitto di questa occasione per dirmelo da solo, non me lo dice nessuno), anzi-

chè tirarmi gli orecchi, dunque, mi regala quel messaggio pregandomi di occuparmene nel modo che ritengo più opportuno. E io, che di fronte a tutto quello schieramento di forze in campo, anzichè restare intimorito, vengo letteralmente preso da furore combattivo, devo aspettare qualche giorno prima che mi sbollisca la passione e riesca a buttar giù la seguente risposta (a nome del sindaco, naturalmente):

« Con riferimento alla vostra nota n. ... del ... questo comune conferma la sua disponibilità a fornire con la massima tempestività tutte le notizie anagrafiche richieste per le necessità istituzionali di codesto ente, nel rispetto delle misure cautelative imposte dalla normativa anagrafica vigente. Al riguardo si fa presente che non rientra tra le attribuzioni dei comuni il fornire a privati notizie desunte dagli atti anagrafici (se non nella forma certificativa) e si ritiene che il mezzo telefonico non dia alcuna garanzia che il flusso informativo avviene tra uffici della pubblica amministrazione, o tra uffici per i quali, come in questo caso specifico, esistono particolari accordi stipulati dagli stessi organi di vigilanza. Ciò premesso, si concorda pienamente con la condotta tenuta da questo ufficio anagrafico e si invita codesto ente a formulare le sue richieste per iscritto, suggerendo, per i casi eccezionali di particolare urgenza, e semprechè lo si ritenga opportuno, di ricorrere al mezzo telegrafico o fonografico. Distinti saluti. Il sindaco ».

È perfino troppo garbata, penso rileggendola, anche perchè nel frattempo vengo a conoscenza che per persone per le quali ci saremmo dovuti scapicollare a confermare telefonicamente generalità ed esistenza in vita, erano vecchi che avevano presentato domanda a quello stesso ufficio per essere sottoposti a visita di invalidità la bellezza di otto-dieci anni prima, tanto che nell'attesa qualcuno aveva pensato bene di tornarsene al creatore per far risparmiare questi soldi al pubblico erario. Senza contare tutte le altre indiscrezioni sul pressapocismo pauroso e le disfunzioni interne della mia controparte, indiscrezioni che in verità non mi stupiscono più di tanto.

Non è un mistero per nessuno che questi nuovi presidi sanitari hanno segnato il trionfo della lottizzazione partitica nella gestione della riforma sanitaria, come pure è di pubblico dominio che essi hanno contribuito ad introdurre nel servizio un incredibile appesantimento burocratico, tale, a volte, da metterne a rischio la sopravvivenza, e in ogni caso al punto da dirottare indirettamente il cittadino verso l'offerta privata. Ammalarsi è traumatico non tanto per le cattive condizioni di salute in sé,

no, quanto piuttosto per il percorso labirintico delle vie di recupero della salute. Mi tornano in mente i tempi dell'Università, quando l'apprensione per gli esami da sostenere era niente rispetto al sacro terrore per le formalità burocratiche da adempiere: lo statino da ritirare, la ricevuta di quel versamento, quella domanda così e così, la coda allo sportello per quella tale tassa o mora ... Tutte lungaggini e idiozie che però non ci voleva niente a dimenticare, saltando così una sessione e mandando all'aria mesi interi di preparazione, sicché ci si apprestava ad affrontare il professore, e si finiva con gli incubi per la paletta rossa di quel maresciallo dell'impiegato della segreteria. In tali condizioni, non fa meraviglia che anche dal punto di vista amministrativo siffatti organismi lascino alquanto a desiderare, e anzi, a dirla tutta, dimostrino in più occasioni di non saper veramente che pesci pigliare.

Ma non vi ricordate? Fino a non molti mesi addietro inviavamo alle Saub le segnalazioni mensili dei decessi e dei trasferimenti di residenza (le stesse che in precedenza facevamo all'Inam); a queste si aggiunsero presto i dati mensili sulle nascite sollecitati da talune USL; poi si pretese — sia pure dagli uffici di stato civile, che però in moltissime realtà coincidono con quelli anagrafici — l'invio di copia fotostatica delle schede di morte modd. Istat/D/4-5-bis in occasione di ogni singolo decesso (procedura poi istituzionalizzata dall'Istat dal 1° gennaio 1986 con la predisposizione della copia a ricalco di tali modelli); quindi fu la volta delle rilevazioni, occasionali ma ricorrenti, della popolazione in età pediatrica, oltre che in totale; finalmente, nel marzo 1986, si è giunti alle circolari prefettizie con le quali venivamo informati che il solito Istat e il Ministero dell'Interno avevano avallato la famosa circolare del Ministero della Sanità del maggio 1984, con la quale, sin da quella data, si era cercato di razionalizzare il flusso informativo tra le anagrafi comunali e le unità sanitarie locali.

Nonostante le difficoltà incontrate dagli stessi dirigenti Istat, proprio per cercare di indovinare di che razza di notizie avessero bisogno le USL (le quali da parte loro lo sapevano meno di tutti), si è così giunti alla predisposizione dei modd. Istat/AP/USL/1-2-3-4-5-, che con rimaneggiamenti e aggiustamenti vari (l'ultimo è datato dal ministero 26 novembre 1986 e mi è piovuto addosso ad articolo finito), contengono ora tutte le segnalazioni anagrafiche possibili e fanno piazza pulita di tutte le precedenti, disparate comunicazioni. Uno direbbe: ce l'abbiamo fatta! Macché, ai primi di maggio 1986 arriva per esempio in tutti i comu-

ni del Lazio (altrove non so) un proclama dell'assessorato regionale alla Sanità, con il quale si annuncia « l'estensione all'intero territorio regionale delle direttive e modalità di attuazione di un nuovo sistema informativo di mortalità (S.I.M.) e l'istituzione presso le USL di un registro nominativo delle cause di morte (Re.N.Ca.M.) ».

Sono la bellezza di cinque pagine dattiloscritte, più altre due di fantasiosi schemi esemplificativi semplicemente per raccomandare ai competenti uffici comunali di trasmettere mensilmente alle USL di appartenenza i dati relativi ai decessi avvenuti nel mese precedente, vale a dire una incombenza già compresa nel servizio previsto, istituzionalizzato e già avviato dai nostri organi di vigilanza. Tant'è vero che l'editto arriva, si vede appiappare uno sgarbato punto interrogativo nel suo frontespizio, e seduta stante si ritrova ingloriosamente cestinato con buona pace del suo regionale mittente.

E non basta. Si dà il caso che nel luglio 1986 la stessa Regione Lazio abbia adottato una deliberazione per istituire, per tutti gli istituti di ricovero e cura della regione, un modello unico di scheda nosologica, o RAD (Rapporto di Accettazione-Dimissione).

Si tratta semplicemente di un modulo da compilare dalle autorità sanitarie all'atto del ricovero ospedaliero, contenente, tra l'altro, il numero di codice fiscale del paziente. E poiché molto spesso capita, specialmente per i minori di età, che gli interessati non sono in possesso di tale documento, che cosa ti hanno inventato talune USL? Hanno ritenuto « opportuno sollecitare i sindaci del comprensorio affinché gli ufficiali o impiegati d'anagrafe sensibilizzino i genitori che si presentano per la denuncia di nascita a richiedere immediatamente anche per i propri figli il codice fiscale ».

A parte la confusione cronica tra anagrafe e stato civile, spiegabile, fino a un certo limite con la coesistenza dei due servizi nell'unico ufficio demografico dei piccoli comuni, ciò che colpisce è la disinvoltura nel pretendere che, ad un semplice cenno del sindaco, a un già delicatissimo e più che particolareggiato servizio di Stato si affianchi, *inter nos*, una incombenza di genere tutt'affatto diverso e direi pure assolutamente estranea. Ma mi sapete dire quale attinenza abbia il numero di codice fiscale con un atto di nascita?

Vero è che si tratterebbe indubbiamente di poca cosa e che, magari con un sospiro di rassegnazione, sicuramente nessun ufficiale di stato civile se ne esimerà. D'altra parte sono anni che le nascite avvengono quasi più sol-

tanto nei comuni sede di ospedali e cliniche, e perciò la novità interesserebbe neanche tutti i colleghi, i quali potrebbero farvi fronte addirittura predisponendo dei promemoria a stampa da consegnare ai denunciati le nascite.

Ma preoccupa questa connotazione degli uffici demografici come « casse di risonanza » o « albi pretori » per qualsiasi tipo di avviso (« certi della massima diffusione delle nuove disposizioni ... », si legge nel commiato della lettera sopra riportata). E preoccupa ancor più l'idea di dove si può arrivare di questo passo. Tra poco qualcuno si chiederà perché mai, già che ci siamo, noi stessi non pensiamo anche ad iscrivere i pargoli alla mutua, ad intestargli un conto in banca, a segnalare la loro venuta ai vari datori di lavoro per la corresponsione degli assegni familiari ai genitori. Poi interverranno gli istituti farmaceutici e tutta intera la gigantesca industria del *baby*, per proporci di collaborare a circuire e accalappiare i nuovi venuti al mondo. Infine sarà la volta di asili nido e analoghi istituti privati, giuochetti di ipoteca sui futuri « clienti », fino a che ... vedrete se è vero, si arriverà a prevedere nelle schede anagrafiche individuali un apposito spazio per quando sarà il momento di riportarvi il numero di scarpe e del cappello. Così, finalmente, potremo contentare anche i trascurati rivenditori di questi articoli!

Lo so, questa è un'altra faccenda, ma tali sono tendenzialmente i rapporti con le USL al momento attuale, ossia al principio dell'anno di grazia 1987. E non disperiamo affatto di vederci ravvivare il nostro monotono trantran da altre singolari petizioni nei giorni avvenire, senza delle quali pare che oggi non si possa degnamente esercitare l'arte medica, e — c'è poco da scherzare — ci sarebbe probabilmente da temere l'interruzione di qualche importante servizio nel piano comprensoriale di assistenza sanitaria.

Queste cose è giusto che siano dette, anche se — mi intrometto ora io cercando di placare l'animoso e sagace collega — non bisogna dimenticare che le USL sono organismi di istituzione ancora relativamente recente, e, soddisfatti o no della piega presa dalla riforma sanitaria nazionale, per carità di patria dobbiamo aiutarle nel loro sforzo per darsi un assetto e un'autoregolamentazione. Del resto noi ci troviamo in una posizione di vantaggio proprio per la lunga pratica e l'esperienza maturata, e, come si dice?, « chi ha più prudenza, l'ado-peri ».

È vera piuttosto una cosa, e cioè che quella di « lavorare con il telefono » nel nostro ambiente sta diventando veramente un'abitudine

tanto imperversante quanto pessima, da sconsigliare e scoraggiare nel modo più assoluto. Per carità, il telefono rappresenta il mezzo di comunicazione più rapido e snello che sia possibile: annulla tempi, distanze, lavoro e formalità; è moderno e attraente, di facilissimo approccio, simbolo di dinamicità e di potenza, e in certi ambienti di lavoro è giustamente considerato insostituibile. Lo dice anche la pubblicità: « Col telefono si fa prima, si risparmia e si sta comodi ». Ma, attenzione, non confondiamo anche qui l'importanza del nuovo mezzo tecnico con le sue possibilità di utilizzazione, estendendone indiscriminatamente l'uso a qualsiasi tipo e settore di attività.

Negli uffici demografici esso va bene senz'altro per chiedere chiarimenti, fissare appuntamenti, consigliarsi con colleghi e superiori, invitare gente informalmente, fornire anche, volendo consulenze specifiche o generiche indicazioni (sempre non nominative) su dati di dominio e interesse pubblico, prendere accordi ... Al limite, chiudendo un occhio (ma non è un consiglio che si dà, quanto piuttosto la constatazione di una realtà oggettiva, o quanto meno di una forte tentazione in tal senso), può servire anche per confermare generalità e indirizzi anagrafici ai locali uffici postali, o istituti di credito, o autorità di pubblica sicurezza, coi responsabili dei quali nei piccoli centri, c'è lunga dimestichezza e magari anche un'antica conoscenza personale, tanto da essere personalmente assolutamente certi e della giusta destinazione, e del « buon uso » delle indicazioni fornite. Insomma, potete farci tutto quello che volete, eccetto che rilasciare « certificazioni verbali », appunto perché la stessa sbrigatività del mezzo, che praticamente non lascia alcuna traccia, priva il flusso di notizie di qualsiasi garanzia di autenticità, sia per quanto riguarda la sua provenienza, sia, e soprattutto, per quanto riguarda la sua destinazione.

Non è un caso che del sistema telefonico non sia fatta nessuna menzione in alcun regolamento anagrafico. Servizio telefonico che pure si vanta di 12 milioni di abbonati, 10 miliardi di comunicazioni e 300 mila occupati, potendosi perciò orgogliosamente autodefinire « prodotto nazionale ». La prevenzione di « fughe indebite » di notizie dall'anagrafe è affidata unicamente all'art. 4, ultimo comma, della legge anagrafica, e all'art. 32 del relativo regolamento, che rispettivamente recitano: « Il personale dell'anagrafe ha l'obbligo di osservare il segreto su tutte le notizie di cui viene a conoscenza a causa delle sue funzioni », e « è vietata alle persone estranee all'ufficio di anagrafe la consultazione delle schede anagrafiche ».

Non va poi dimenticato il punto 39 delle avvertenze Istat al regolamento dove per l'appunto è detto « che non rientra nelle attribuzioni dei Comuni il fornire a privati l'elenco dei nominativi degli iscritti nell'anagrafe della popolazione residente, essendo consentito ai Comuni stessi soltanto il rilascio di determinati *certificati* in base a preventiva richiesta ... ».

Tutte queste precauzioni, messe insieme così come pezzi di un mosaico, sebbene vengano clamorosamente smentite e vanificate dalla famigerata « pubblicità delle liste elettorali », con la quale ho già avuto motivo di prendermela in altra occasione, stanno però a ricordarci una cosa sola, e cioè che degli atti anagrafici bisogna essere custodi gelosi, e che la loro tanto sbandierata natura pubblica vuol dire sì che « chiunque vi abbia interesse può chiedere ed ottenere il rilascio delle *certificazioni* anagrafiche » (punto 36 delle avvertenze al regolamento), ma anche che « al fine di consentire, in qualsiasi momento, di conoscere l'identità della persona che ha richiesto la *certificazione*, si è prescritto l'obbligo della annotazione degli estremi di un documento di riconoscimento negli atti dell'ufficio, ogni volta che la richiesta sia effettuata da persona estranea alla famiglia anagrafica » (successivo punto 37).

Dunque, se tutte queste precauzioni (pure troppe, tanto che qualcuna è stata messa disinvoltamente in non cale senza rimpianti), se queste cautele, dicevamo, circondano l'uscita delle notizie anagrafiche nella forma certificativa — che è nero su bianco, *coram populo*, ostensibile a chiunque e in ogni tempo — che dire delle richieste telefoniche?

Senza contare lo scompiglio che in un ufficio anagrafico anche di medie dimensioni comporterebbe l'adozione generalizzata di un tale criterio di lavoro.

Da notare, poi, incidentalmente, un particolare non trascurabile. Il problema della emissione di notizie dalla fonte anagrafica è stato naturalmente affrontato anche dai redattori della bozza del nuovo regolamento. Questi, movendosi in un contesto socio-culturale ovviamente diverso da quello del 1958 (attuale regolamento), si sono fatti portavoce delle moderne esigenze di maggiore diffusione e di più ampia « fruibilità » possibile delle notizie, di qualunque genere di notizie, allentando freni, facilitando accessi, sciogliendo riserve. In proposito, veramente, non posso fare a meno di dire che a me pare che la tanto conclamata, insopprimibile, cosmica esigenza di avere sempre a portata di mano e con la massima tempe-

stività il maggior numero possibile di notizie, dati, informazioni, contrabbandate per indispensabili per le nostre scelte quotidiane, in realtà non sia altro che una madornale presa in giro, un bisogno indotto da certa industria del settore, una moda che denota piuttosto vuoto intellettuale e inconsistenza psicologica, anziché come si vorrebbe far credere, modernità di concezioni ed elevato grado di maturazione. Vada per il dirigente della grande industria, il politico di un certo calibro, scienziati e giornalisti da prima pagina, ricercatori di mercato e simili, gente, insomma, con responsabilità più o meno grandi sulle spalle, ma è ridicolo voler far credere che tali bisogni possano veramente essere sentiti dalla grande massa della popolazione, come se dall'attività quotidiana individuale del carrozziere, dell'insegnante, dell'elettricista o del giornalista, dell'impiegato come del commerciante al minuto, dovessero dipendere i destini dell'umanità (il che può anche essere vero, ma in senso religioso-metafisico, piuttosto che in concreto). Saranno punti di vista, sarò un ottuso retrogrado, ma questa storia non riesce proprio a convincermi. Almeno nelle proporzioni che sta assumendo, perché entro certi limiti è più che rispettabile.

Comunque sia, i risultati di quest'ottica moderna si possono vedere in tutto il Capo VI del nuovo regolamento, e cioè negli articoli dal 39 al 43 compresi, che riguardano appunto le certificazioni anagrafiche e contengono indubbiamente novità di un certo rilievo. Tra l'altro vi è stato introdotto di sana pianta il nuovo art. 40, proprio per disciplinare il « rilascio di elenchi degli iscritti nell'anagrafe della popolazione residente e di dati anagrafici per fini statistici e di ricerca ».

Nell'art. 43 è stata perfino prevista (per speciali servizi e con alcune precauzioni) la possibilità di collegamenti mediante terminali con le anagrafi dotate di elaboratori elettronici, che è veramente quanto dire « anagrafe self service », ma nessuno si è mai sognato di prendere in considerazione la possibilità di una indefinibile « certificazione telefonica », analogamente, che so, a quanto studiato per il carditelefono e simili.

Questo che vuol dire? Una cosa sola, vecchiaia quanto il mondo, e cioè che *verba volant* mentre, avendo che fare con atti di natura pubblica, cui attribuire, cioè, pubblica fede fino a prova contraria o a querela di falso, è necessario che *maneant scripta. Ad perpetuam rei memoriam*.

ANTONIO MATTEI

BUONA CONDOTTA OBBLIGATORIA: « COSÌ È (SE VI PARE) »

ANTONIO MATTEI

Domenico Tiburzi detto Domenichino, il più celebre dei briganti maremmani del secolo scorso, cadde ucciso in uno scontro a fuoco coi carabinieri in una notte dell'ottobre 1896 e fu sepolto nel cimitero di un comunello del Grossetano. Ma mentre l'ortodossia canonica avrebbe voluto che fosse inumato fuori del muro di cinta del luogo sacro (dati i trascorsi non precisamente conventuali del soggetto), la pietà popolare ne reclamava a forza la sepoltura cristiana, e fu così che, dopo ventiquattro anni di latitanza tra le macchie e i forteti selvaggi del confine toscano-laziale, il «re del Lamone» fu sepolto sotto un altro confine, e cioè metà dentro e metà fuori del camposanto, attraverso il cancello: per metà consacrato e per metà maledetto.

Così almeno vuole la tradizione popolare, la quale, anziché annichilire e sperdersi per questo oltraggio postumo di un suo campione, trasse dalla salomonica decisione nuove suggestioni e motivi di accrescimento. Appunto come sta accadendo per l'altrettanto famigerato certificato di buona condotta, morto e sepolto (in teoria) per l'accesso agli impieghi pubblici, ma più che mai vivo e pimpante per tutte le altre destinazioni.

Di questo avevo già anticipato qualcosa in un altro articolo apparso su questa rivista nel numero di giugno 1986 (pag. 340), nel quale si riportava il testo della legge 29 ottobre 1984, n. 732, e un «chiarimento» prefettizio circa l'esatta portata della legge stessa. Quest'ultima, com'è noto, intitolata «Eliminazione del requisito della buona condotta ai fini dell'accesso agli impieghi pubblici», è condensata in un unico articolo: «Ai fini dell'accesso agli impieghi pubblici non può essere richiesto o comunque accertato il possesso del requisito della buona condotta. Sono conseguentemente abrogati il n. 3) del primo comma dell'art. 2 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, ed ogni altra disposizione incompatibile con quanto previsto dalla presente legge».

Siffatta formulazione, si disse, quantunque concisa e lineare, non poteva non suscitare un interrogativo basilare ai competenti organi di vigilanza, i quali, localmente, si erano via via espressi pressappoco nei seguenti termini: «Si precisa che il legislatore ha inteso abolire la richiesta e l'accertamento del requisito della buona condotta, e quindi il rilascio della relativa certificazione, soltanto per l'accesso ai pubblici impieghi. Restano, quindi, salve le richieste fatte in esecuzione di specifiche norme che prevedono, per alcuni rapporti con la Pubblica Amministrazione, il possesso di tale requisito». Come se non fosse bastato, e a controprova, evidentemente, di quanto estese e fondate fossero le incertezze, sull'argomento è intervenuto poi direttamente lo stesso Ministero dell'Interno, che il 17 aprile 1986 ha diramato la circolare n. 6 avente ad oggetto: «Criteri interpretativi connessi al rilascio di attestati di notorietà pubblica di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15»:

«In materia di rilascio di certificati di buona condotta — si legge nella nota — nonostante l'emanazione delle precedenti circolari di questo Ministero n. 24 (80) del 28 novembre 1980 e n. 12 (83) del 17 giugno 1983, continuano a pervenire segnalazioni e richieste di pareri che rivelano la persistenza a monte di taluni dubbi. In particolare, risulta a questo Ministero che, a seguito dell'entrata in vigore della legge 29 ottobre 1984, n. 732, la quale ha disposto che: *ai fini dell'accesso agli impieghi pubblici non può essere chiesto o comunque accertato il possesso della buona condotta*, talune amministrazioni comunali hanno abolito il servizio del rilascio del relativo certificato.

Tale linea di condotta non può essere condivisa. Invero siffatta interpretazione restrittiva della legge 29 ottobre 1984, n. 732 falsa la *ratio* della normativa stessa la quale ha stabilito che, con esclusivo riferimento all'ipotesi dell'accesso agli impieghi pubblici, il requisito della buona condotta non possa essere richiesto o comunque accertato, mentre detto requisito potrebbe continuare ad assumere rilevanza in altre ipotesi.

Pertanto è da ritenersi che, con esclusione della sola ipotesi dell'accesso agli impieghi pubblici, continui a sussistere, per le amministrazioni comunali, l'obbligo di rilasciare, ai cittadini che ne facciano richiesta, il certificato attestante la propria buona condotta».

Ebbene, a noi pare che tale circolare — che per quanto riguarda il testo ricalca pedissequamente, a volte per periodi interi, quello delle precedenti istruzioni richiamate — presti chiaramente il fianco a talune osservazioni, sia di natura formale, sia sostanziali, e dopo aver inutilmente sperato in un qualunque intervento in proposito, rompiamo gli indugi ora che ce ne offre l'occasione un singolare accadimento di cui daremo conto.

Primo: che cosa vuol dire, proprio nel periodo iniziale, quel «continuo a pervenire segnalazioni e richieste di pareri (...) nonostante l'emanazione delle precedenti circolari nn. 24/80 e 12/83?» Quelle circolari, se non ricordo male, si riferivano ad altri dubbi e difformità di linee operative, e non a quelli sorti in seguito all'emanazione della legge 732/1984 che, evidentemente, non era ancora stata varata. Prima era in discussione l'interpretazione dell'art. 10 della legge n. 15/1968; ora si trattava di chiarire se la eliminazione del requisito della buona condotta potesse essere generalizzata oppure no, prospettandosi addirittura la possibilità di una sua totale abolizione. Non è la stessa cosa, mi pare, e pertanto non si tratta di «persistenza a monte di taluni dubbi» (ma che brutto italiano!), quanto piuttosto di «insorgenza a valle di novelle perplessità» (tanto per restare in tema). Dunque suona quasi offensiva quella introduzione che farebbe supporre negli operatori dei servizi demografici una ostinazione nell'errore ottusa e diabolica. Diciamo, piuttosto, che la continua necessità di aggiunte chiarificatorie conferma, semmai, proprio la nebulosità del problema così come si è posto e continua a porsi nel tempo.

Secondo: altrettanto infelice, e anzi errata, appare la conclusione, dove si legge dell'«obbligo di rilasciare, ai cittadini che ne facciano richiesta, il certificato attestante la propria buona condotta» (con una insistenza sul termine *certificato*, si noti, nettamente in contrasto con l'uso, da parte del legislatore, dei termini propri di *attestato* o *requisito*). Sembra di leggere l'aforisma di ambiente commerciale «il cliente ha sempre ragione». E se il rispettabile cittadino non fosse affatto uno stinco di santo? Potrebbe, il Sindaco, rilasciargli in quel caso un «certificato di cattiva condotta»? Oppure: se il Sindaco non conoscesse minimamente il richiedente e non avesse la possibilità di saper-

ne alcunchè? Diciamo allora che, anche volendo propendere per questa soluzione, il dispositivo finale avrebbe potuto essere formulato forse più opportunamente così «I Sindaci — esperiti, se necessario, i consueti accertamenti nelle forme ordinarie — non possono esimersi dal rilasciare attestazioni sulla condotta morale e civile dei cittadini che ne facciano richiesta, motivando eventuali dinieghi o impossibilità» nella quale formula si salva, da una parte, il diritto del cittadino ad essere riconosciuto per quello che è, e dall'altra l'«incolumità» del pubblico amministratore impossibilitato per qualsiasi fondato motivo a soddisfare la richiesta. Altrimenti tanto varrebbe equiparare il nostro documento a una qualsiasi iscrizione tombale, in cui anche il peggiore degli assassini viene spacciato per «marito esemplare e ottimo padre di famiglia». Sarebbe un'altra conferma della «menzogna pubblica e verità privata» di cui parla Giorgio Bocca come di un credo degli italiani, un pilastro saldissimo della convivenza nazionale.

Terza osservazione: da un punto di vista logico-ermeneutico, la circolare non fa una grinza e appare più che giustificata. Stando al testo della legge 732/1984, sembrerebbe in effetti un po' ardito, in linea teorica, sostenere la «sparizione» *tout-court* dell'attestato in questione. Giustamente viene fatto osservare che la legge, recitando «non può essere chiesto o comunque accertato il possesso della buona condotta», fa esclusivo riferimento all'ipotesi dell'accesso agli impieghi pubblici, «mentre detto requisito potrebbe continuare ad assumere rilevanza in altre ipotesi». Giustissimo; così come ragionevoli e non inutili apparivano le note esegetiche sull'art. 10 della legge n. 15/1968. Ricordate? Disponendo che la buona condotta, ove richiesta, dovesse essere accertata d'ufficio dalla stessa amministrazione pubblica destinataria, quell'articolo pareva escludere la facoltà per il cittadino di richiedere direttamente al Comune l'attestazione della propria buona condotta. E il Ministero era intervenuto per ristabilire quella che, in verità, appare come la vera *ratio* della norma in parola, vale a dire che, fermo restando l'obbligo per la P.A. di facilitare e semplificare al massimo il rapporto *civis-civitas*, nulla vieta che il cittadino possa, volendo, provvedere personalmente: contento lui!

Tutto questo è certamente vero e teoricamente perfetto. Ma sono problemucci di forma, come si vede, direi quasi di analisi logica, che nell'un caso e nell'altro non toccano l'essenza del problema, non affrontano i motivi veri sottesi all'*engagement*, la mobilitazione civile dei

tanti Comuni *eterodossi*, orientati a scoraggiare e, alla lunga, stroncare del tutto, in ricorso a un istituto da società in via di sviluppo (ossia da arretrati cronici). Non v'è alcun accenno, nelle circolari ministeriali, al vasto «movimento abolizionista» che dura ormai da circa un ventennio, e si tace perfino che mezza Italia del nord (ma non mancano esempi sparsi un po' dappertutto) ha fatto e continua a fare tranquillamente orecchi da mercante, avendo interrotto da un pezzo il servizio di rilascio dell'attestato in questione. Che senso ha, dunque, proporre soluzioni destinate — si sa in partenza — a rimanere localmente ignorate, col beneplacito o il silenzio-assenso di taluni organi periferici dello Stato? Quale valore dobbiamo dare a queste paterne esortazioni, che ricordano il pirandelliano «così è (se vi pare)», o il romanesco «state bbòni, se potete» di una certa commedia musicale?

Noi sappiamo già che una certa percentuale di colleghi salterà a piedi pari le presenti note non appena si sarà resa conto dell'argomento in discorso, appunto perchè liberatasi da un pezzo da queste pastoie. Oppure si incuriosirà a queste faccenducce con lo stesso spirito con cui un viaggiatore europeo del secolo scorso avrebbe seguito le manifestazioni tribali delle popolazioni centrafricane. Perchè tale, appunto, è il nostro amato Bel Paese, che sempre ha rivelato una vocazione straordinaria al *particolare*, e certamente da molto prima che Francesco Guicciardini la teorizzasse.

In ogni modo, o per diletto di chi ci osserva con serena indifferenza, o a conforto di quanti ci seguono con sofferita immedesimazione dal di qua di questa novella linea gotica, voglio riferire di una animata vicenda giudiziaria scaturita da un particolare «certificato» di buona condotta. È una vicenda protrattasi per oltre quattro anni (novembre 1982-aprile 1987) e che ha coinvolto un Comune, una Prefettura, una Pretura e un Tribunale. In un certo senso essa ci riguarda solo di riflesso, ma non se ne può disconoscere il valore di esempio almeno per ciò che concerne le conseguenze di certo operato amministrativo e anche l'«umore» giurisprudenziale in materia.

La rimandiamo, come al solito, alla prossima occasione solo per motivi di spazio.

ANTONIO MATTEI

Informazione statistica: parliamone con l'ISTAT

MARIO CECCOTTI

Allorchè lo scrivente, essendogli casualmente capitata tra le mani la bozza di stampa di una insolita pubblicazione dell'Istituto Centrale di Statistica intitolata come sopra, decise d'impulso di scrivere una breve nota di recensione poi pubblicata nel n. 4 - Aprile 1986 della Rivista sotto il titolo «Dall'Istat una pubblicazione diversa», ritenne che tutto sarebbe finito lì, mai immaginando di poter tornare sull'argomento.

In detta nota, l'unico appunto fatto agli ideatori del volume consistè nella «constatazione che nella pur bella e appropriata presentazione di esso, tra i possibili destinatari dell'opera non è stata fatta esplicita menzione delle persone che, specialmente per conto delle Amministrazioni comunali, operano per la fase più delicata delle rilevazioni statistiche, che notoriamente è quella della raccolta dei dati». Lo stimolo a scrivere la ricordata nota venne proprio da quella constatazione e i suoi effetti sembrano riguardare anche la nota presente.

Infatti, la possibilità che la pubblicazione in parola abbia diffusione a livello comunale è stata realizzata soltanto recentemente, dato che la prima stampa del volume riguardò un limitato numero di copie per le necessità di una particolare destinazione. Da qui il desiderio di una nuova segnalazione in favore di un'auspicabile ampia diffusione.

Da un punto di vista esteriore, con riferimento alle consuete pubblicazioni Istat, si tratta davvero di una pubblicazione diversa: niente tabelle con testata, fiancata e colonne irte di cifre assolute e percentuali; niente avvertenze; niente definizioni; niente note esplicative. Qualche valore di cui si è ritenuta necessaria l'indicazione è stato enunciato così come si fa discorrendo fra amici.

Per contro, tanto colore, tante immagini e, per ciascuna di queste, un breve testo garbato, insinuante, efficace. Il tutto su ottima carta patinata che, come è ben noto, esalta sempre la gradevolezza di qualsiasi lettura. Ma entriamo un po' nel merito del contenuto dell'opera. Quali le ragioni della sua realizzazione?

L'IMPUTATA BUONA CONDOTTA

ANTONIO MATTEI

Ed eccoci alla preannunciata vicenda giudiziaria che vede incriminata una singolare dichiarazione relativa alla cosiddetta buona condotta, la quale non è, come si potrebbe credere, una circoscrizione sanitaria bene amministrata o appetibile come quelle di un tempo, ma nientemeno, pensate un po', il comportamento onesto e timorato di tutti gli italiani: basta che lo chiedano.

L'ambiente è un piccolo «comune rustico» di tipo carducciano; i protagonisti, il Sindaco e un suo amministrato, presidente di una cooperativa agricola-industriale.

Senza scendere in particolari ininfluenti, diciamo semplicemente che per l'esercizio di quella attività industriale, nelle more di certe autorizzazioni amministrative, da parte della cooperativa erano state commesse violazioni di leggi (sull'edilizia, sull'inquinamento, sul danneggiamento di vie pubbliche), più o meno gravi e sanabili a seconda dell'ottica con cui si giudicano, si capisce. Ma tali irregolarità erano state fatte accertare dal Sindaco a più riprese, e quando, dopo qualche tempo, il presidente di quella cooperativa si era presentato al Comune per ottenere un certificato di buona condotta, il Sindaco aveva risposto picchè con una dichiarazione di questo tenore: «Vista la richiesta verbale della sig.ra ... tendente ad ottenere un certificato di buona condotta morale e civile del marito ...: Fatti gli opportuni accertamenti: Visti gli atti d'ufficio; dichiara che il sig. ..., nato in questo Comune il ... ed ivi residente in via ..., pur risiedendo in questo Comune, svolge attività altrove ed inoltre con la carica elettiva di presidente del ... risultano agli atti fatti comprovanti l'irregolarità degli stessi. Pertanto il sottoscritto è impossibilitato materialmente a certificare la buona condotta morale e civile del sig. ... continuamente fuori da questo Comune non potendo certificare il comportamento dello stesso».

La sintassi ha indubbiamente parecchie somiglianze con quella assiro-babilonese antica ma, insomma, a questo punto tutti avranno ugualmente capito che è no. Ora, lasciando da parte i commenti sull'opportunità e sull'*animus* del provvedimento — che sempre fiorisco-

no in un microcosmo in circostanze analoghe e sui quali alla fine potrà giudicare solo Domineddio — vediamo piuttosto di seguirne gli sviluppi unicamente sotto il profilo della legittimità.

Ebbene, dopo circa un mese, il diretto interessato riferisce l'accaduto in prefettura con un formale ricorso ai sensi dell'art. 63 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383 (T.U.L.C.P.). Che cosa dice tale articolo? Eccolo: «Contro il rifiuto opposto dal Sindaco al rilascio dei certificati e degli attestati nei casi previsti dalla legge, e contro gli errori contenuti in essi, o quando il Sindaco non provveda, è ammesso il ricorso alla Giunta provinciale amministrativa. La Giunta provinciale amministrativa, ove accolga il ricorso, rilascia il certificato in conformità alla domanda del ricorrente ed alle risultanze dell'istruttoria. Contro i provvedimenti della Giunta provinciale amministrativa è ammesso ricorso al Ministero dell'Interno».

Questa norma costituisce una garanzia importante per la correttezza dell'azione certificativa della pubblica amministrazione, tanto che il Consiglio di Stato vi è tornato sopra più volte con sentenze e pareri che, oltre al diritto al rilascio di certificati e attestati nei casi previsti dalla legge, stabiliscono altresì il diritto del cittadino che i medesimi documenti, nella loro redazione, siano ispirati a criteri di assoluta obiettività e sincerità. Non solo, ma «le ragioni del rifiuto e quelle che hanno determinata la particolare redazione delle attestazioni sindacali, debbono essere di volta in volta valutate e sottoposte al vaglio di rigorosa e precisa istruttoria, sulla base della quale potranno emettersi la relativa pronuncia e conseguenziali provvedimenti, tenuto conto che non deve mai disconoscersi nella autorità chiamata al rilascio il ragionevole uso di una discrezionale facoltà di apprezzamento più o meno ampia a seconda delle contingenze». «Se l'attestato richiesto — prosegue l'autorevole parere — costituisce per il cittadino l'unico mezzo per provare i fatti dedotti, il rifiuto illegittimo a rilasciarlo costituisce eccesso di potere».

Come si vede, trattasi di equilibri delicatissimi nei quali bisogna muoversi coi piedi di

piombo, sia da parte dei Sindaci, sia da parte delle G.P.A. Purtroppo non conosciamo nei particolari l'atteggiamento tenuto dalla prefettura nel caso in esame. Sappiamo solo che per due volte, e anche con una certa tempestività, l'organo di tutela ha chiesto al Sindaco di fornire le proprie controdeduzioni al riguardo, e che quest'ultimo ha precisato non di aver negato il richiesto certificato, ma di aver solo motivato la propria impossibilità materiale a rilasciarlo. «È stato risposto in questo modo — ha aggiunto anzi il Sindaco, rivelando di non essere del tutto digiuno in materia — perchè non erano in mio possesso obiettivi ed attendibili elementi di giudizio, ed a modesto parere del sottoscritto il certificato di buona condotta non è mai espressamente previsto dalla legge e quindi non rientra nei casi previsti dall'art. 63 T.U. 1934».

Quest'ultima affermazione, veramente, sta in piedi fino a un certo punto e forse solamente per una pura combinazione letterale. Il perchè lo sanno tutti: le fonti legislative del «nostro» documento — a parte frammentari riferimenti come l'art. 10 della legge 15/1968 e altri sparsi quà e là — sono l'art. 151 del T.U.L.C.P. 4 febbraio 1915, n. 148, e l'art. 7 del T.U.L.C.P. 3 marzo 1934, n. 383. Nel primo non viene menzionato in modo specifico, ma annoverato fra gli *attestati di notorietà pubblica* rientranti nelle attribuzioni del Sindaco; nel secondo, sotto la denominazione di «buona condotta morale e politica», che è tutto dire, viene compreso tra i *requisiti* per essere ammessi ad impieghi presso Comuni e Province, senza che, peraltro, ne siano disciplinate le forme di accertamento (lo stesso termine *requisito* è ripetuto nel successivo art. 221 che ritorna sull'argomento).

Solo nel quarto ed ultimo comma dello stesso art. 7 è stata aggiunta l'infelicissima espressione che sicuramente è causa unica e diretta di tutto questo bailamme: «la prova della buona condotta è data mediante *certificato* del Sindaco del Comune di residenza», in cui un evidente sinonimo di *dichiarazione*, o generico documento, *provvedimento*, si è purtroppo cristallizzato e stratificato formalmente a scoraggiare i timidi e impensierire i dubbiosi.

Che il valore semantico del termine adoperato sia questo, lo dice anche il fatto che l'aggiunta, precedendo immediatamente l'altra secondo cui la prova di saper leggere e scrivere è data invece «mediante certificato dell'autorità scolastica», sembra essere stata fatta più per stabilire e ripartire le competenze, che per fissare linee procedurali o esiti formali. E d'altra parte un «*certificato di buona condotta*» —

che, in ogni caso, così testualmente definito non esiste — costituirebbe una palese contraddizione in termini, data la natura stessa dei certificati in generale, da una parte e l'essenza dei valori comportamentali dall'altra.

Con tutto ciò c'è da dire ugualmente che basterebbe cambiarne la denominazione in quella di «attestato» perchè possa rientrare nella casistica prevista dall'art. 151 del T.U. 1915 e, di conseguenza, anche dall'art. 63 del T.U. 1934.

A questo punto, dunque, volendo a tutti i costi scongiurare presunti disservizi, la Prefettura avrebbe potuto suggerire al Sindaco l'adozione del provvedimento nella forma dell'attestato, ma, primo: è impensabile che in così poco tempo un Sindaco possa capovolgere il senso di una dichiarazione tipo quella già rilasciata — certificato o attestato che sia — non essendo sopravvenuti fatti nuovi ed eccezionali in grado di giustificarlo; è impensabile e illecito, assurdo. Secondo: non dimentichiamo la mancanza degli «obiettivi ed attendibili elementi di giudizio», senza i quali l'«attestato di pubblica notorietà» va a farsi benedire. E poi, ricordate?: «Non deve mai disconoscersi nella autorità chiamata al rilascio il ragionevole uso di una discrezionale facoltà di apprezzamento».

In mancanza di notizie di qualunque genere, è dunque da supporre che la G.P.A. abbia valutato tutte queste circostanze e, contemporaneamente, considerato però che alla «vittima» forse sarebbe potuto derivarne grave pregiudizio. Risultato? Essa ha disposto un'autonomia istruttoria, ha accolto il ricorso dopo un altro mese circa, e subito dopo ha rilasciato essa stessa al ricorrente il «certificato» in questione, senza altre sollecitazioni o querimonie con il Comune: ottenuto lo scopo immediato ed evitati bizantinismi dall'esito imprevedibile, questo il succo di un'azione prefettizia che si giustifica solo in rapporto alla sporadicità locale di casi consimili e che, se non incoraggia certamente «ammutinamenti» in massa, tuttavia neanche esclude possibilità di soluzioni alternative in certe determinate ipotesi.

E qui la vicenda sarebbe conclusa e definita nei suoi motivi di fondo. Sennonchè dopo un altro paio d'anni — va' a capirne le ragioni quel cittadino ripensa alla dichiarazione sindacale rilasciatagli a suo tempo, vi scorge gli estremi del delitto di ingiuria aggravata e denuncia il Sindaco in base all'art. 594 del codice penale, ossia «per avere offeso l'onore e il decoro di ... in certificato di buona condotta che gli rilasciava ...».

Francamente la cosa sta prendendo una piega che poco ci riguarderebbe, ma vederne in-

sieme gli sbocchi, oltre che soddisfare una legittima curiosità, non costa niente e non ci fa male. Perchè, appunto, nell'abbondante carteggio giudiziario accumulatosi è dato rinvenire, sia pure implicitamente o in via incidentale, considerazioni e massime che indubbiamente sono di un certo rilievo *in subiecta materia*.

Il pretore, ad esempio, riconosce l'imputato colpevole e lo condanna a due mesi di reclusione perchè secondo lui, «ammesso pure — per pura ipotesi — che (il Sindaco) non potesse certificare la buona condotta del richiedente (cosa che non appare, dal momento che tale certificato è stato poi rilasciato dal sig. Prefetto su ricorso), poteva bene limitarsi a dichiarare tale impossibilità senza aggiungere considerazioni gratuite ed offensive». «In nessun modo — aggiunge la sentenza pretorile — competeva al Sindaco dichiarare l'irregolarità di atti da alcuno compiuti, e comunque non aveva assolutamente il diritto di asserire nel certificato dette irregolarità, anche qualora realmente sussistessero come tali».

Che dire? Il fatto che dette irregolarità, qualificate poi come reati (e quindi non «considerazioni gratuite»), esistessero documentate in atti è fuori di dubbio, dal momento che proprio per esse fu poi promosso altro procedimento giudiziario. Il problema è quello di vedere se la menzione generica fattane nella dichiarazione del Sindaco fosse indispensabile oppure no, ed è proprio su questo punto che il tribunale appellato ha modificato la sentenza del primo giudice, e cioè per la «evidente sussistenza della esimente dell'adempimento di un dovere».

«Indipendentemente — sostiene il tribunale — da quella che poteva essere la rilevanza, sul piano amministrativo, di un certificato di buona condotta concepito nei termini suddetti, il pubblico ufficiale aveva come dovere fondamentale quello di dichiarare il vero e tanto fece ...»

«Non interessa — ripetesi — stabilire se le irregolarità fossero o meno fatti qualificanti al fine di dichiarare il soggetto non di buona condotta: quel che rileva è che l'imputato, per far fronte al cennato dovere, non aveva che quella via. Ogni altra soluzione lo avrebbe, al limite, esposto a responsabilità per altro ordine di reato. P.Q.M. ... assolve lo stesso dal reato ascritto, togli siccome persona non punibile per avere agito nell'adempimento di un dovere».

Il collegio, insomma, non ha messo in discussione la pur contestata materialità del fatto («è certamente offensivo attribuire a una persona un comportamento irregolare nella gestione di una società commerciale», indipendentemente dalla gravità delle irregolarità); ha

soltanto ritenuto non esserci altra via per motivare il mancato rilascio ed evitare responsabilità di altro genere.

Da questo punto di vista, in effetti, la prima sentenza pare infirmata da un equivoco di fondo: non si trattava nè di un «positivo» certificato contenente elementi estranei al fatto da provare con il documento, nè di un certificato «negativo», ma di un «non certificato», una sostanziale declaratoria di incompetenza con i motivi della declinatoria, ed è inveterata e consolidata regola, tra l'altro considerata autentica conquista dello stato di diritto, quella secondo cui la mancanza di motivazione è causa di illegittimità degli atti amministrativi. Tanto che la prima sentenza a detta dell'appellante, «presenta tutte le sembianze di un incentivo per gli organi della P.A. ad adottare provvedimenti privi di motivazione».

«Probabilmente — insiste la nota — si vorrebbe accordare preferenza ai Sindaci o ai funzionari dal certificato facile: una volta tanto che un Sindaco ottempera al suo dovere, lo si incrimina per ingiuria! E questo è inammissibile ...».

Ora la sentenza del tribunale è divenuta esecutiva e pertanto non può essere più impugnata. Ciò non toglie che possa suscitare dissensi e discordanze di pareri. A noi preme, però far notare solamente come un Sindaco, impossibilitato materialmente a rilasciare una qualunque dichiarazione sul *modus vivendi* di un Carneade qualsiasi, abbia potuto superare indenne l'«esame», amministrativo e penale, di una prefettura, una pretura e un tribunale. Sì, anche della pretura, perchè il giudizio e la condanna non attenevano al mancato rilascio ma alla presunta offesa; e dei due organi giudiziari nel loro complesso, sia per l'ammissione implicita della liceità di una linea procedurale apparentemente scandalistica (almeno secondo certi schemi mentali), sia perchè esplicitamente viene ribadito il dovere del Sindaco di «dichiarare il vero», ossia il dovere equivalente di non rilasciare talune attestazioni in presenza di impossibilità manifesta da far constare.

Non va inoltre dimenticato che a proposito del rilascio di certificati od attestati deve ritenersi ammissibile, oltre che l'azione civile per danni, anche quella penale per falso, abuso di autorità, diffamazione o falsa attestazione. E il fatto che nessuna di queste strade sia stata tentata, mi pare che non sia senza significato.

Basta, l'unica nota stonata, diciamo così, è la «smentita» del certificato rilasciato ugualmente dalla G.P.A., cosa che ha indotto il pretore a ipotizzare quasi inammissibile il «non rilascio» da parte del Sindaco. In realtà il giudice ha trascurato un altro saldissimo princi-

LA DESTINAZIONE DELLE SPESE DELLE U.S.L.

PARTE SECONDA

FLORIANO PAGNANELLI

Nella prima parte di questo articolo, apparso nel numero 4, aprile 87, della Rivista, illustrando le cifre contenute nella tabella 27 dell'Annuario ISTAT delle Statistiche sanitarie, edizione 1986, relativa alle distribuzioni delle spese delle USL per regione e per destinazione, mi sono limitato a verificare la loro congruenza logica (secondo un intuitivo schema mentale di contabilità). In questa seconda parte, come in quell'occasione detto, tenterò invece, con l'aiuto anche di alcuni algoritmi statistici, di descrivere come ed in quale misura le cifre esposte nella tabella della quale si sta discutendo, peraltro allora riportata, corrispondono alle condizioni di uno schema concettuale più ampio, che tiene conto dell'introduzione, come termini di confronto e di controllo, di indicatori demografici e sociali, comunque collegati con le spese sanitarie.

Per chi non avesse avuto occasione di leggerla, riassumerò brevemente quanto contenuto nella prima parte. La tabella in questione contiene l'indicazione delle spese sostenute

pio, vale a dire il divieto di sindacato del merito amministrativo da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria. E che la valutazione del merito soprattutto in tema di condotta morale e civile, compete esclusivamente a chi vi si deve pronunciare per legge, ossia al Sindaco, non ci sarà nessuno così cieco da volerlo contestare. Perché piuttosto non ha riflettuto, il primo giudice, al fatto che la G.P.A., pur «sostituendosi» in qualche modo al Comune, non ha ritenuto di dover procedere in via amministrativa contro il Sindaco, dichiarando illegittimo il «gran rifiuto» o stabilendone la colpa?

Purtroppo, ripeto, non si conoscono i termini concreti della «rigorosa e precisa istruttoria» di cui la legge fa carico alla G.P.A. in simili frangenti. Ma a questo punto neppure ci interessano granchè. Quel che conta è la non perseguibilità dell'azione sindacale così come esposta.

Logica e buon senso erano da tempo orientati in questa direzione. Ora abbiamo anche il conforto di un precedente amministrativo e giudiziario.

ANTONIO MATTEI

dalle USL nell'anno 1981, con riferimento ad ogni singola regione, per tipo di prestazione offerta all'utenza: prevenzione, profilassi e vigilanza igienica; assistenza farmaceutica; assistenza medica, in totale e distinta in generica e specialistica; assistenza integrativa; assistenza ospedaliera; altra assistenza sanitaria; totale di tutte le voci.

L'esame elementare delle tavole già effettuato sembra far emergere delle discrasie, anche di notevole rilevanza tra le distribuzioni regionali delle spese, che possono riassumersi, in estrema sintesi, nella visione dell'esistenza tra le regioni di una diversa capacità di organizzazione e programmazione sanitaria.

Infatti dalla tabella non appaiono quegli elementi di validazione del suo contenuto, che altrimenti, in presenza di dati coerenti, emergerebbero autonomamente sotto forma di distribuzioni simili o quasi simili.

Vediamo ora, in questa seconda parte, come le ripartizioni delle spese si autoesplicano, una volta miscelate con altri fattori demografici, ad esse funzionalmente connessi. Inizio da una breve descrizione degli indicatori demografici, che verranno presi in considerazione.

Essi sono cinque:

- 1) il quoziente generico di natalità;
- 2) il quoziente generico di mortalità;
- 3) il quoziente di mortalità infantile;
- 4) l'indice di vecchiaia;
- 5) l'incidenza percentuale della popolazione in età 60 anni ed oltre sul totale della popolazione.

I dati regionali di riferimento, in armonia con quelli della tabella di base, sono quelli relativi all'anno 1981 e vengono esposti nella tabella 1 bis. La numerazione bis viene usata per distinguere le tavole relative a questa parte dell'articolo da quella contenuta nella parte precedente. Il primo degli indicatori prescelti è una misura per il confronto della diversa capacità psicofisica di riproduzione delle popolazioni. L'aggettivo composto si rende necessario per tutta una serie di considerazioni, che qui è fuori luogo e comunque troppo lungo elencare. Queste possono, ad ogni modo, essere riassunte nella constatazione che il quoziente di natalità rappresenta, a posteriori, sotto

L'ELEMENTO INTENZIONALE NEL CONCETTO DI RESIDENZA

ANTONIO MATTEI

Venite qua, voi che non volete prestar fede, o giudicate esagerate, o ignorate volutamente, le losche manovre di amministratori di provincia per manipolare l'anagrafe, sentite questa, è fresca di stagione. È una storia di due parole, raccolta un po' alla garibaldina durante un recente viaggio.

C'è un grazioso paesino dell'antica e bella terra di Calabria, che dopo lo splendore remoto della Magna Grecia (cosa di un altro mondo, che ormai si scopre solo dai libri) si è sempre industriato a sopravvivere con la magra agricoltura della sua terra e soprattutto con una massiccia emigrazione. Fino a una generazione addietro, cioè fino a quando, un bel giorno, non vi arrivò l'autostrada.

Con l'autostrada si installò nel suo territorio anche una stazione di servizio, meglio nota, guarda caso, con il termine mezzo inglese «autogrill»: locali bar-ristorante, impianti per la distribuzione del carburante, ricambi auto, assistenza meccanica e cianfrusaglie varie: in complesso una cinquantina di persone addette, oltre a un certo numero di stagionali e supplenti, tutti reclutati dalla grande società responsabile nello stesso Comune interessato. Non poteva propriamente definirsi un «piano Marshall» ma, insomma, bisogna riconoscere che per la grama economia locale rappresentava pur sempre una discreta boccata d'ossigeno.

Col passare degli anni, com'è noto, i bimbi crescono, le mamme imbiancano, e nelle popolazioni avvengono delle trasformazioni: c'è chi nasce, chi muore, chi si sposa, chi viene e chi va. Ma mentre per i fatti relativi al servizio di stato civile (nascite-matrimonio-morti) non esistono particolari rischi di mancata registrazione, dato che è interesse degli stessi cittadini rendersi parte diligente nel controllare, chiedere e documentare, per i movimenti migratori, che riguardano invece il servizio anagrafico, il discorso è affatto diverso, in quanto una analoga sollecitudine dei cittadini non c'è, e anzi molto spesso l'interesse privato è nettamente in contrasto con quello del servizio e cioè pubblico. Sicchè è possibile che si trascinino nel

tempo situazioni irregolari di cui l'ufficiale d'anagrafe ha rare possibilità di venire a conoscenza, di guisa che risulta più o meno falsata quella riproduzione della reale distribuzione della popolazione sul territorio che è l'anagrafe.

È appunto il caso che abbiamo di fronte, in cui diversi avventizi di quell'autogrill avevano costituito nuove famiglie e si erano sparpagliati accasandosi nei Comuni dei dintorni. E poiché, se avessero regolarizzato le loro nuove posizioni anagrafiche di fatto, avrebbero corso il rischio di non essere più assunti, com'era regola, durante i periodi di punta, continuavano bellamente a rimanere iscritti nel registro di popolazione del Comune di origine, dove magari avevano conservato la vecchia abitazione o solamente lasciato gli anziani genitori (situazione sicuramente comune a tutti quei centri che hanno installate nel loro territorio tali stazioni autostradali).

Casi del genere, cioè di abusivismo anagrafico, sono quasi regola nei grandi agglomerati urbani, dove lo spreto del precetto anagrafico può rimanere quasi certamente occulto e quindi impunito.

Passano un po' meno inosservati nei piccoli centri, dove però si verificano ugualmente per altre cause, non ultime una certa riluttanza dell'ufficiale d'anagrafe a ricorrere al provvedimento d'ufficio, e cioè ad attivarsi sostituendosi al trasgressore (forse vedendo in tutto questo un protagonismo quasi esibizionistico, uno zelo da primo della classe che non va certamente di moda), ed anche, sicuro, una errata interpretazione del principio latino *neminem laedere*, non danneggiare alcuno, che sarebbe un ottimo principio se non fosse che nella realtà non trova mai pratica attuazione. Chi può garantire, infatti, che il «favore» fatto a un tale non si risolva, anche indirettamente, in nocimento per altri sconosciuti individui?

Se è vero, anzi, il principio fisico secondo cui «ad ogni azione corrisponde una reazione uguale e contraria», dobbiamo dar per certo addirittura l'opposto, e cioè che sempre e in ogni caso dal nostro modo di operare discen-

dono delle conseguenze, nascono delle situazioni la cui correttezza ed equità saranno direttamente proporzionali alla correttezza ed equità delle nostre azioni. Sicchè, nella pratica, quasi tutti ripiegano a tradurre disinvoltamente l'aforisma latino con «finchè non reclama nessuno», che però, come tutti vedono, è chiaramente altra cosa e non vale più a scagionare completamente il responsabile anagrafico.

In tutti i modi, nel nostro caso le lagnanze ci sono state eccome, perchè nel frattempo sono venuti alla ribalta altri aspiranti «autogrillini» che reclamano presso il locale ufficio di collocamento, non sopportando di vedersi scavalcare in graduatoria da gente trasferitasi da un pezzo in altri comuni. Il collocatore protesta a sua volta che gli «incriminati» gli hanno esibito regolari certificati di residenza, e così la contestazione finisce giustamente con l'essere dirottata verso l'ufficio anagrafe, il cui responsabile, a questo punto, non può non disporre regolari accertamenti da parte dei vigili.

Dopodichè segnala la situazione ai vari Comuni cointeressati perchè facciano la loro parte a norma degli artt. 4 e 5 dell'ordinamento, e riesce così a definire un certo numero di pratiche migratorie. Però incappa in qualche inguaribile campanilista, diciamo così, che non vuol saperne di perdere la cittadinanza del natio borgo, e che va a chiedere protezione al primo cittadino. E il signor Sindaco, nella sua paterna, illuminata benevolenza, concepisce ed elabora un memoriale atto a temperare, diciamo ancora così, lo zelo decisamente crumiresco del proprio ufficiale d'anagrafe (al quale ultimo figuratevi, in un primo momento era parso di capire addirittura che il principale non solo fosse a conoscenza di tutta l'operazione, ma che anche in cuor suo la secondasse!). Dice dunque il dispiaccio:

«È giunta notizia allo scrivente di movimenti anagrafici conseguenti a indagini disposte d'autorità da codesto ufficio. Al fine di evitare eventuali illeciti amministrativi, o abusi di potere con possibili ricorsi gerarchici, si ritiene pertanto opportuno fornire i seguenti chiarimenti in ordine al problema sollevato.

I concetti di residenza e domicilio trovano la loro definizione nell'art. 43 del c.c. e la loro regolamentazione nella disciplina anagrafica (legge 24 dicembre 1954 n. 1228, e D.P.R. 31 gennaio 1958 n. 136).

Da esse apprendiamo che «il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi», e che invece «la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale». Sicchè, anzitutto, è bene evidenziare la possibilità per il

cittadino di avere il domicilio in un luogo e la residenza in un altro.

In secondo luogo, la Corte di Cassazione ha sempre emesso sentenze dalle quali si evince:

a) che l'allontanamento temporaneo dal luogo di dimora abituale non comporta necessariamente trasferimento di residenza;

b) che a determinare la residenza concorrono due elementi, l'uno oggettivo consistente nella dimora di fatto in un determinato luogo, e l'altro soggettivo consistente nell'intenzione di rimanervi stabilmente, e che venendo a mancare anche uno solo di detti elementi, non può aversi residenza.

Da quanto premesso, e dalla disciplina anagrafica nel suo complesso, si deduce che:

1) l'ufficiale d'anagrafe è legittimato a regolarizzare la posizione di coloro i quali si sono stabiliti nel Comune senza aver richiesto l'iscrizione nel registro di popolazione, e non già anche di coloro che si trovano nella situazione opposta (iscritti non più dimoranti), dovendo in questo caso attivarsi soltanto il Comune di nuova dimora:

2) non sembra negli esempi di specie, configurarsi il caso di un abbandono totale e definitivo di questo Comune da parte degli interessati, tale, in ogni modo, da giustificare pratiche di cancellazione anagrafica;

3) comunque sia, se il cittadino esprime la volontà di mantenere la residenza in questo Comune fornendo le prove della disponibilità di un alloggio, alla luce di quanto più volte affermato dalla Corte di Cassazione, sembrerebbe avere la facoltà di conservare la residenza prescelta, non potendosi ammettere una restrizione delle libertà personali garantite dall'art. 16 della Costituzione.

Ad accogliere tali indicazioni, non dovrebbero avere seguito le pratiche migratorie sollecitate in difformità dai principi esposti. Si confida che codesto ufficio non vorrà ignorare le presenti avvertenze, nel consueto spirito di fattiva collaborazione che lo distingue. Il Sindaco».

Bene, cari colleghi, questa è la vicenda come mi è stata riferita e di cui ignoro gli sviluppi. Sono sicuro che ciascuno di voi ha già in mente quello che anch'io sto pensando, e cioè che, prima di tutto, quella lettera dimostra a quali aberrazioni si possa arrivare quando si vuol far dire alla legge non ciò che essa dice, ma ciò che a noi farebbe comodo che dicesse, facendone uno strumento diabolico di consacrazione dei nostri voleri. Perciò non ho dubbi che chiunque saprebbe come rispondere per le rime. Dovendosi però in qualche modo motivare una eventuale «disobbedienza», fingia-

mo dunque di non esserci accorti della meschinità della macchinazione e vediamo piuttosto di analizzare il documento *sine ira et studio*, come si dice.

Preliminarmente, lasciatemi notare il piglio decisamente oracolare dell'attacco («È giunta notizia ...»: oddio, che sarà mai successo?), identico, guarda caso, a quello usato dai nostri ministeri per le circolari destinate agli uffici demografici, come se le nostre segnalazioni e le istruzioni impartiteci viaggiassero non già tra Roma e le consorelle città d'Italia, ma tra i silenzi glaciali della Siberia e le foreste equatoriali dell'Amazzonia. Vero è che certi uffici ministeriali sono talvolta inaccessibili e impenetrabili come la giungla, ma insomma ... Nel caso in esame, poi, a quanto ho saputo, l'ufficio demografico e il gabinetto del Sindaco si trovano a pochi metri di distanza l'uno dall'altro, sicchè, detto così o si pensa al sussiego ipocrita e ridicolo d'un borgomastro con tanto di fascia tricolore, o si insinua veramente il sospetto che le notizie siano giunte attraverso i muri dopo faticosi e prolungati appostamenti per origliare.

E un'altra somiglianza ancora — scusate la digressione — c'è con il moderno stile ministeriale: l'ambiguità delle formule fintamente democratiche del tipo: «Ad avviso di questo ufficio ...», «Non parrebbe da escludere la possibilità che ...», «Si è del parere che la tale soluzione sia da preferire ...», «Secondo la tale interpretazione ...», «Ad accogliere queste indicazioni ...», eccetera, tutte inserite nelle istruzioni o direttive per gli uffici gerarchicamente inferiori. Alla fine della lettura, non sai mai se scattare sull'attenti rispondendo «obbedisco», o riporre il messaggio in un canto accompagnandolo con un «grazie, so sbagliare da solo». Sembra una balzelletta, ma c'è tanta gente che non sa veramente se prendere o no in considerazione le disposizioni ministeriali, proprio a causa di queste espressioni perifrastiche untuose e, tutto sommato, ponziopilatesche. Certo, oggi c'è la democrazia, il rispetto degli altri, l'umiltà intellettuale, la «scientificità professionale» e tutte queste belle cose (sulla carta). Ma se si vogliono sciogliere dubbi, evitare interpretazioni arbitrarie e ridare una certa uniformità di comportamento alle oltre ottomila repubblicette italiane (tanti sono i Comuni), non c'è altro sistema che quello di sempre, ossia di dire senza tante cerimonie: «Si dispone ...», «Si stabilisce ...», «Si decide di ...». Anche sbagliando, perchè no? Del resto, *error communis facit ius*, leggi e regolamenti sono convenzioni, l'importante è fare tutti a un modo (salvo procurare di evitare cantonate e

salvo sempre lo *ius murmurandi*, il diritto di critica). Oppure si tratta, come sostengono le malelingue, di indeterminatezza tattica, ossia di una nebulosità voluta per eventuali rettificazioni di fronte o ritirate strategiche?

Comunque sia, mi pare che nel nostro caso le buone maniere siano esclusivamente formali e che, anzi, l'antifona si capisca chiaramente un po' da tutto il testo. Il quale presterebbe il fianco anche ad altre osservazioni di carattere generale, che però gli risparmiamo per entrare finalmente in tema.

In verità, bisogna riconoscere che la parte introduttiva del documento scorre del tutto tranquillamente. Verrebbe anzi da compiacersi — nevero? — con questo primo magistrato del Comune così preparato in materia e premuroso del nostro lavoro. L'unica cosa che desta una qual certa sorpresa è il riferimento difilato alla Corte di Cassazione, che personalmente, confesso, non avrei mai pensato a scomodare. Ma, dico, oltre al citato art. 43 del codice civile, abbiamo un corpo normativo costituito da una legge, da un regolamento di attuazione, dalle relazioni parlamentari ai due provvedimenti, dalle avvertenze e note illustrative predisposte e aggiornate dagli organi di vigilanza, nonchè da circolari e istruzioni di mille fogge, e aspettiamo che qualcuno litighi per sapere come ci dobbiamo regolare?

In tutti i modi anche se si tratta di un bisogno esagerato di tranquillità (o forse di una *excusatio non petita* che, come tutte le prove non richieste, rischia di risolversi in una *accusatio manifesta*), vada pure per la Cassazione, la quale, in effetti, da sempre interpreta tali norme sfornando massime inequivocabili, che costituiscono un vero *ius receptum* e hanno valore di alto insegnamento teorico e pratico. Ma vediamo allora se e fino a che punto è stata invocata a proposito, analizzando le tre «deduzioni» finali della lettera.

Al punto 1) l'alta Corte è fuori luogo in modo assoluto, non ci son santi, in quanto si dimentica clamorosamente un chiaro ed inequivocabile articolo del regolamento anagrafico, e cioè l'art. 14, primo comma, che sotto il titolo «Segnalazioni particolari» testualmente recita: «Quando risulti che una persona o una famiglia iscritta nell'anagrafe del Comune abbia trasferito la residenza in altro Comune dal quale non sia pervenuta la richiesta di cancellazione, l'ufficiale di anagrafe deve darne notizia all'ufficiale di anagrafe del Comune nel quale la persona o la famiglia risulta di fatto trasferitasi per i conseguenti provvedimenti». Occorre aggiungere altro? D'altra parte, il controllo della regolarità della «propria» anagrafe non

si esercita anche cercando di avviarne le cancellazioni per accertato trasferimento di residenza?

Ugualmente inutile è il ricorso alla Cassazione al punto 2) della nota, che forse si sarebbe voluto giustificare con quanto anticipato alla lettera *a*) e che invece crolla miseramente, in quanto non occorre una sapienza salomonica per considerare definitivamente trasferito chi da anni vive in un altro Comune con la famiglia acquisita e soltanto occasionalmente fa capolino nel luogo di origine. Del resto, quanto enunciato alla lettera *a*) della nota non è altro che l'esatta ripetizione dell'art. 2, secondo comma, della legge anagrafica, e dell'art. 1, terzo comma, del relativo regolamento, che nessuno si è mai sognato di mettere in discussione e che con il caso nostro non ha niente da spartire.

Più complessa, anche se ugualmente arbitraria, è la terza conclusione, concettualmente anticipata alla lettera *b*), che sola giustifica il ... ricorso in Cassazione. Ma per dimostrare cosa?, che l'elemento soggettivo o volontaristico della residenza, preso da solo e avulso da un qualsiasi benchè minimo elemento obiettivo, riscontrabile nella realtà, è bastevole a determinare la residenza di una persona? E no, signori miei, non è affatto così. È vero piuttosto il contrario: se la volontà di risiedere in un determinato luogo non si manifesta attraverso indizi chiari, «palpabili», piuttosto che in una pura e semplice dichiarazione verbale in contrasto con la situazione di fatto, essa è del tutto irrilevante ai fini anagrafici.

E siccome questa è un'eccezione che si sente riaffiorare di quando in quando con una certa fastidiosa insistenza, prendiamoci dunque la briga di affrontarla di petto e, se possibile, seppellirla una volta per tutte (ma senza presunzione e illusione di riuscirci, per carità).

In proposito, dunque, la suprema Corte è stata nel tempo di una coerenza davvero esemplare, con giudicati che, mentre confermano la contemporanea presenza dei due elementi — obiettivo e intenzionale — nel concetto di residenza, aggiungono tuttavia costantemente quanto si andava più sopra accennando circa la natura dell'elemento intenzionale. E lo fanno con una ripetitività quasi monotona, come si può notare da questo campionario di sentenze scelte cronologicamente tra quelle di circa un trentennio:

«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 soggettivo dell'intenzione di avervi stabile dimora, rileva-

ta dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento di normali relazioni sociali (20 settembre 1954).

«Ad integrare il concetto di residenza sono richiesti l'elemento obiettivo della stabile e duratura permanenza del soggetto in un determinato posto e l'elemento intenzionale corrispondente, rilevato dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali (3 febbraio 1967).

«Ad integrare il concetto di residenza non è sufficiente il semplice fatto materiale dell'abituale dimora in un dato luogo, occorrendo anche l'intenzione del soggetto di rimanervi stabilmente. Tale intenzione (...) va rilevata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento di normali relazioni sociali (17 gennaio 1972).

«La residenza è determinata dalla abituale volontaria dimora di una persona in un dato luogo, sicchè concorrono ad instaurare tale relazione giuridicamente rilevante sia il fatto oggettivo della permanenza in quel luogo, sia l'elemento soggettivo della volontà di rimanervi, estrinsecandosi in fatti univoci evidenzianti tale intenzione» (5 febbraio 1985).

Qui il linguaggio, per essere originale, si è fatto più contorto e sgraziato (forse risente dei tempi), ma il risultato non cambia di un ette. Come in quest'altro recentissimo giudicato, che pur dandoci un'altra dimostrazione di semicontorsionismo linguistico, è tuttavia chiaro nel suo significato e pare fatto apposta al caso nostro:

«...le dichiarazioni dell'interessato non si prestano ad incidere sulla individuazione di una situazione fattuale, quale quella della residenza *res facti* basata, sulla presenza stabile di un soggetto in un determinato ambito spaziale e scarsamente influenzabile dall'atteggiamento intenzionale se non esteriorizzato in un comportamento di vita di carattere consuetudinario (28 ottobre 1985).

Orbene, se è vero che non si può attribuire alle norme altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, mi pare che a questo punto qualsiasi incertezza in materia non abbia più alcuna ragione di esistere. E a suggello potremmo aggiungere altre due massime lapidarie dell'alto consesso, datate 26 gennaio 1948 e quindi anteriori alla stessa normativa anagrafica vigente:

«Non si può col solo animo conservare la residenza in un determinato luogo indipendentemente dal fatto di dimorare prevalentemente in esso». E ancora: «Non si vuol dire che al concetto della residenza sia del tutto estraneo l'elemento soggettivo, ma trattasi di un elemen-

to soggettivo *compenetrato e fuso nel fatto*. «Come dire — commentava una volta il dottor Lucarelli — che sussistendo la dimora abituale di una persona in un determinato Comune, sussiste contemporaneamente anche la sua volontà di dimorare ivi. E, argomentando *a contrariis*, si deve di conseguenza dedurre che, se non sussiste la dimora, non può sussistere neppure la volontà ...». Talchè si potrebbe affermare che la residenza va individuata in un «elemento di fatto integrato dalla tacita, conforme volontà del soggetto».

Dunque, come la mettiamo? Nell'unico modo possibile: le deduzioni della dotta nota di «chiarimento» sono del tutto arbitrarie tali, anzi, da legittimare il sospetto che derivino da malafede piuttosto che da onesta incompetenza.

Nè merita migliore epitaffio il richiamo all'art. 16 della Costituzione, pomposo quanto fuori luogo (il richiamo, non l'articolo). Tale principio, infatti, si riferisce al diritto dei cittadini di *circolare e soggiornare* liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, e di esso, guarda caso, ha avuto modo di occuparsi proprio la Corte di Cassazione, che in una sentenza del 22 ottobre 1965, dopo aver ribadito gli obblighi anagrafici previsti dalla normativa specifica, aggiunge testualmente: «ma la legge non limita, per questo, la libertà di spostarsi da un luogo all'altro del territorio nazionale o di stabilire la propria dimora abituale in un Comune di propria scelta».

Ammenochè — mi sfiora il dubbio soltanto adesso — tutto lo sfoggio di dottrina e sapienza giurisprudenziale non poggia su di una errata interpretazione del termine «dimora» o «dimora abituale»; tradotto semplicemente con «casa ad uso di civile abitazione», «immobile urbano a ciò destinato». Potrebbe essere stato fatto, cioè il seguente ragionamento: la Cassazione parla di «abituale volontaria dimora». Se per «dimora abituale» s'intende «disponibilità fissa di un alloggio», e per «volontà» una esplicita dichiarazione di intenzione, il gioco è fatto, non ci sono difficoltà, in quanto ciascuno degli interessati ha conservato nel Comune la vecchia casa paterna.

Solo così, in effetti, si può tentare di spiegare il sofisma finale della «precisazione» sindacale. Ma sarebbe appunto una costruzione logica priva di fondamento, perchè a questo punto, senza tirare in ballo dottrina o giurisprudenza, basterebbe prendere in mano un qualunque dizionario della lingua italiana per scoprire che «dimora» deriva dal verbo «dimorare», venuto a sua volta dal latino *demorari*, indugiare (costruito su *moror*, trattenersi, attardarsi, da cui anche la nostra «mora» nel senso di ritardo), che significa «abitare in un luogo, per lo più stabilmente», o anche «vivere stabilmente in un posto», o ancora «abitare, risiedere, trattenersi in un luogo per un periodo di tempo più o meno lungo».

La stessa Cassazione (ma guarda ora che scialo di giurisprudenza) avverte che «il concetto di dimora presuppone un soggiorno, sia pure breve ma di una certa durata in un determinato luogo ...» (sentenza 5 ottobre 1955). Si pensi anche alla locuzione «mettere a dimora» nel significato di «piantare alberi»: come neologismo è senz'altro discutibile, d'accordo, ma non è forse sinonimo di «far mettere radici»? Dunque la dimora abituale è «il luogo in cui si abita, la casa, il paese in cui si vive», in cui si è presenti fisicamente e si conduce una normale vita di relazione. Altro che nostalgie di campanile o scelte capricciose su una cartina geografica!

Basta, al collega nelle peste possiamo fare una sola raccomandazione, se ci è consentito e se non è troppo tardi: dissociarsi nel modo più netto possibile dalla responsabilità di un tale operato. Quando? Subito, e anche prima. Come? Nel modo che egli stesso riterrà più opportuno, in base alle condizioni ambientali che possono essere diverse da luogo a luogo. Solo così potrà salvaguardare la propria posizione personale e sperare, forse, di scongiurare il tracollo anche alla «propria» anagrafe.

Alla quale, altrimenti, rimasta così incagliata nel bel mezzo di una grande strada, rimangono solo due possibilità: darsi al mestiere più antico del mondo, o essere travolta.

ANTONIO MATTEI

ISCRIZIONE ANAGRAFICA E RESIDENZA

ANTONIO MATTEI

Se non abbiano capito male, secondo una certa teoria in Italia ci sarebbero due tipi di residenza: quella definita dall'art. 43 del codice civile, e quella ... «nostra», ossia quella variamente delineata dalla normativa anagrafica e fonte dei nostri affaticamenti quotidiani. Due entità concettuali profondamente e sostanzialmente divergenti, dicono, che invece gli operatori amministrativi *si ostinerebbero a identificare e, dunque, confondere*.

C'è da assegnare un punteggio, formare una graduatoria, stabilire precedenze dipendenti dal rapporto del cittadino con il territorio? Via a richiedere i certificati anagrafici di residenza e di famiglia, laddove l'anagrafe, si sostiene, non offrendo che un pallido riflesso della *res-facti* non ha titolo per provare degli *status* i quali scaturiscono autonomamente dal fatto in sé, dalla realtà presupposta, e non dalla registrazione anagrafica del fatto stesso!!!

Il fondamento di tale teoria, come si diceva, viene individuato negli artt. 43 e 44 del c.c., i quali, rispettivamente al secondo e al primo comma, testualmente recitano: «La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale» e, «Il trasferimento della residenza non può essere opposto ai terzi di buona fede, se non è stato denunciato nei modi prescritti dalla legge». Quali modi la legge prescriva, poi lo dice l'art. 31 delle disposizioni di attuazione del codice stesso, dove appunto si legge che «il trasferimento della residenza si prova con la doppia dichiarazione fatta al Comune che si abbandona e a quello dove si intende fissare la dimora abituale ...».

Esattamente come ripete l'art. 2 della legge 1228/1954 e, in generale, tutta la disciplina anagrafica nel suo complesso, *che della norma codificata è in gran parte recettiva*.

Da queste premesse, dunque, viene fatta discendere la differenza concettuale tra le due residenze, in quanto nel primo caso viene presa a base l'abitudine della dimora *sic et simpliciter* indipendentemente dalla sua registrazione nell'atto pubblico anagrafico, mentre nel secondo assume rilevanza la dichiarazione della sussistenza di tale requisito, o resa dall'in-

teressato all'ufficiale d'anagrafe, o da questo disposta con ordinanza di iscrizione (a parte le iscrizioni per nascita o per esistenza giudizialmente dichiarata, che però sono anch'esse conseguenti a una comunicazione, interna o esterna che sia). Senza un qualunque intervento o provvedimento del genere, in effetti, non si potrebbe avere iscrizione anagrafica, cioè si potrebbe rischiare di negare evidenza a una residenza di fatto ben viva e reale, che, sfuggita all'anagrafe, viene però recuperata dalla previsione del codice.

La controprova della fondatezza di un tale assunto, infine, viene fornita con la costante giurisprudenza civile, massime della Corte di Cassazione, la quale non si è stancata mai di sentenziare che la prova della residenza «può essere fornita con ogni mezzo consentito dalla legge, anche in contrasto con le risultanze dei registri anagrafici, alle quali non può riconoscersi che il valore di presunzione semplice». Semplice presunzione «per vincere la quale è necessaria una prova contraria». Vale a dire che si può sempre dimostrare, anche con una semplice prova testimoniale, che una persona è residente in un Comune diverso da quello di iscrizione anagrafica.

E sta bene. Sta bene, cioè che si facciano utili puntualizzazioni e si riportino verità incontrovertibili. Va un po' meno bene, a nostro avviso, che, di proposito o inavvertitamente, *si dipinga la normativa anagrafica come la cenerentola del nostro ordinamento giuridico, e che si insinui nell'operatore il dubbio della effettiva utilità del proprio ruolo, senza adeguata copertura giuridica e nella posizione di essere «aggirato» o «scavalcato» alla prima difficoltà*. In altri termini, pur riconoscendo la giustezza di talune osservazioni, non ci sentiamo di condividere l'idea di fondo secondo cui il concetto di residenza accolto nella disciplina anagrafica è una sorta di parente povero di quello contemplato dal codice civile. E non la condividiamo per due ragioni: primo, perchè riteniamo che contenga in sé un vizio di logica, e quindi sia difettosa *ab origine*, secondo perchè temiamo che una eventuale sua indisturbata pene-

trazione nel mondo anagrafico possa produrre conseguenze assai gravi, sia sul piano operativo, sia su quello culturale (e ci auguriamo di non venire fraintesi, ossia che queste osservazioni non vengano banalizzate come una specie di rigurgito di «spirito di corpo»).

Riguardo al primo punto, siamo fermamente del parere che il concetto di residenza sia *uno solo, comune al codice civile e all'ordinamento anagrafico*: «La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale», *punto e basta, vale per tutti, magistrati e ufficiali d'anagrafe*. Prendete qualche esempio a caso dalla normativa anagrafica: «Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, *che hanno fissato nel Comune la residenza* (art. 1 legge). *È fatto obbligo ad ognuno di chiedere ... la iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale* e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazioni di posizioni anagrafiche ...» (art. 2 legge).

«L'anagrafe della popolazione residente è la raccolta sistematica dell'insieme delle notizie concernenti le famiglie e le convivenze costituite da persone residenti nel Comune. *Per persone residenti nel Comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel Comune ...*» (art. 1 Reg.). La famiglia anagrafica è un insieme di persone ... «*aventi dimora abituale nello stesso Comune ...*» (art. 2 Reg.) e lo stesso dicasi per i membri della convivenza (art. 3 Reg.). «*Obbligo della residenza*» e «*obbligo della iscrizione anagrafica*» sono spesso sinonimi e vengono usati indifferentemente dal legislatore anagrafico. Il punto 5 delle «avvertenze alla legge» ci ricorda che «il principio al quale è informato il nostro sistema anagrafico ... impone appunto *la iscrizione delle persone nell'anagrafe del Comune ove esse effettivamente sono residenti*», e poco oltre aggiunge che «l'anagrafe, secondo il sistema accolto nella legge n. 1228, deve riflettere la reale ed effettiva distribuzione, nel territorio dei vari comuni, della popolazione ivi residente». Al successivo punto 8 è contenuta la significativa equivalenza *Comune di residenza e quindi di iscrizione anagrafica*, e più avanti è ripetuto per l'ennesima volta che «compito dell'anagrafe è quello di registrare, le persone residenti in un determinato Comune». E se, finalmente, ancora non bastasse, c'è il punto 1 delle stesse avvertenze che pare fatto apposta per troncane la discussione, specialmente là dove dice che «per aver titolo all'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente di un Comune (art. 1) è necessario che una persona abbia la dimora abituale in quel Comune, *in armonia con la definizione*

che della residenza è dettata dall'art. 43 del codice civile».

Che più? A noi non sembra affatto, dunque che, sotto l'aspetto della definizione concettuale, la residenza anagrafica sia altra cosa da quella contemplata dal codice. La differenza, semmai, sta nel fatto che nel codice è sufficiente una enunciazione di principio, mentre nella disciplina anagrafica occorre anche un suo sforzo di adattamento alla realtà, nel quale sforzo, come sempre e inevitabilmente, si incontra l'eccezione, l'imprevisto, l'approssimazione, la moratoria, e tutti gli altri accidenti che l'esperienza insegna. Ma non si svilisce affatto, e semmai viene accentuato, il valore dottrinale e la forza cogente di quel dettame. Non si spiegherebbero altrimenti le sanzioni (sia pure amene) previste per i contravventori, e la tutela del cittadino da arbitri ed errori mediante ricorso gerarchico.

Riguardo alla lamentata inadeguatezza della normativa anagrafica a provare degli *status* (con la conseguente immagine di sottoprodotto giuridico), c'è da dire che la legge anagrafica, intanto, non ha niente di meno di tutti gli altri atti legislativi costituenti le fonti primarie del diritto; il suo regolamento di esecuzione non ha niente di meno di tutte le analoghe forme di espressione del potere normativo della P.A.; il contenuto pubblicistico delle norme di entrambi non è nè una novità nè una rarità: la dottrina è ancora discorde sulla natura «dichiarativa» o «costitutiva» degli atti di stato civile, e nessuno si è mai sentito autorizzato per questo a metterne in discussione l'efficacia di supporto probatorio e pubblicitario, cioè la natura di titoli documentali e consequenziali dei vari *status personae*.

Sono limiti scontati e accettati, per lo stato civile come per l'anagrafe, che si rifanno alla distinzione dottrinarina, giusto di recente richiamata da Francesco Salvo, tra *status*, titolo giuridico (determinante) e titolo documentale (determinato).

Come è noto, infatti, per *status* s'intende una «situazione soggettiva personalissima e giuridicamente rilevante in modo primario»; per «titolo» l'evento, l'accadimento (naturale o volontario, da cui la distinzione tra *fatto* e *atto giuridico*), atto a produrre modificazioni nello *status*, per «titolo documentale» la registrazione del fatto, che rimane così fissato in uno «strumento di certezza e di proiezione probatoria e pubblicitaria». Esempio: la celebrazione del matrimonio è il *titolo* (l'avvenimento) che modifica lo *status* (da celibe/nubile a coniugato/a) e che determina la formazione, il sorgere del *titolo documentale* (l'atto formale di stato

civile) cui è affidata la circolazione probatoria della certezza.

Analogamente, la fissazione della dimora abituale in un determinato luogo è condizione determinante (*titolo*) per esservi residente (*status ambientale*), e avrà poi una rispondenza nell'iscrizione anagrafica (*titolo documentale*).

Da ciò appare chiaro che lo *status*, dunque, precede il titolo documentale, lo determina e ha autonoma rilevanza giuridica, tanto che in taluni casi non ne è prevista neanche la corrispondente prova documentale (come per lo *status civitatis*). Ma da questo che cosa vogliamo far discendere? La inutilità o l'inadeguatezza, per esempio, della funzione di stato civile? Ma nemmeno per sogno, perchè è proprio mediante quella funzione che si consegue la certezza, pubblica e privata, dell'interesse da tutelare in cui fondamentalmente si concretizza lo *status*. Certezza conseguita attraverso gli atti in primo luogo, e poi attraverso la loro circolazione sotto forma di estratti, copie e certificati. E non è forse la stessa identica cosa per l'anagrafe?

In altre e più pedestri parole, se in più, la residenza anagrafica, viene subordinata all'iscrizione nei registri di popolazione, è solo perchè l'uomo non è ancora riuscito a leggere il pensiero, a fare tutto a mente, a introdurre la telepatia nell'attività della pubblica amministrazione, e insomma non è ancora puro spirito.

Almeno fino a quando non saranno banditi gli appositi concorsi.

Scusate l'involontaria ironia, ma è noto che l'anagrafe si fonda su due elementi: quello *formale* costituito dalla popolazione residente, e quello *materiale* rappresentato dallo schedario anagrafico, lo strumento operativo concreto. E fintantochè l'uomo avrà bisogno di strumenti per muoversi e incidere nella realtà, occorrerà pure che tali strumenti siano messi in condizione di funzionare secondo tempi e modi loro propri. E non ci consta che esistano sistemi, per quanto moderni e sofisticati, capaci di «intuire» la relazione dell'uomo con il territorio, ossia in grado di seguirne autonomamente le peregrinazioni e stabilirne insindacabilmente gli *habitat* ideali. Tutti indistintamente hanno ancora bisogno che si scriva, si prenda nota, si segnali, si imprimano impulsi o si effettuino registrazioni.

Del resto non si può pretendere che l'anagrafe o qualsivoglia altro strumento di rilevazione demografica, non sia un'approssimazione della realtà, una sua copia più o meno fedele. È nella sua natura, in quanto essa rappresenta il tentativo — quasi assurdo se volete — di applicare un principio statico (la fotografia,

la cristallizzazione dell'attimo) ad una realtà per sua natura dinamica, mutevole. Lo dice anche l'Istat, citando il Messedaglia: «Mentre il censimento ... coglie gli elementi demografici nella loro attualità, l'anagrafe li coglie nella loro continuità», cioè ci consente di «osservare il fatto demografico nella sua cinematica». Perciò essa non potrà mai riprodurre esattamente la realtà stessa, e la sua validità si misurerà piuttosto nella sua capacità di adattarsi, di seguirla, di avvicinarsi nel tempo quanto più possibile. E quando sembrerà che l'abbia colta, sarà già stata superata dal suo scorrere incessante.

È entro questi limiti che va valutata l'efficacia probatoria dell'anagrafe. È in tale contesto che si giustifica la prova giudiziale della residenza anche in contrasto con le risultanze anagrafiche: *non è l'intervento di una onnipotenza al di sopra della legge, ma la collaborazione di un potere complementare al fine di garantire il rispetto di un principio comune. Non c'è una implicita esautorazione del servizio anagrafico, una gerarchia di valori tra i due momenti, ma semplicemente una diversa posizione strategica: un secondo vaglio per chi avesse eventualmente spezzato le maglie del primo.*

È in tale contesto, infine, che non si può se non accettare il rischio di una non perfetta coincidenza dell'anagrafe con la reale distribuzione della popolazione sul territorio. Come supplirvi, altrimenti? Dando spazio e credito all'autocertificazione di cui alla legge 15/1968? Forse, in futuro, si potrà arrivare proprio a qualche cosa di simile, ma oggi come oggi sarebbe sicuramente l'apoteosi del raggiro e il dilagare del contenzioso civile. Prescrivendo, allora, l'accertamento giudiziale per ogni minimo negozio o singolo provvedimento amministrativo? Semplicemente assurdo, vorrebbe dire la commistione e la paralisi dei poteri esecutivo e giudiziario. E allora, tra questi due estremi impraticabili non c'è che l'anagrafe, la vecchia anagrafe, con le sue manchevolezze e le sue approssimazioni, il suo valore di «presunzione semplice» e l'incombenza costante di una «smentita» con una semplice «prova contraria». Sta a noi, semmai, far sì che la realtà demografica vi sia riprodotta in bella e non in brutta copia. Sta a noi cercare di correggerne quanto più è possibile astigmatismi e miopie, e dotarla di strumenti sensibili ai mutamenti in atto nella società (la cui concitazione e tipicità moderne fanno ipotizzare a breve termine — questo sì che deve attirare la nostra attenzione — un sostanziale ripensamento dei sistemi di rilevazione demografica). E qui si innesta, a nostro avviso, il discorso sulla deon-

tologia professionale, sui rischi di una progressiva deresponsabilizzazione (o «demotivazione» che pare sia più *chic*) dell'operatore cui venisse insinuata la persuasione della futilità e della inefficacia del proprio compito. Mi spiego con un esempio tratto a caso dalla problematica del giorno.

In un articolo apparso su questa rivista nel numero di febbraio 1987 (pag. 106) l'esimio collega Emilio Crovetto, di fronte al grave problema degli irreperibili (all'indirizzo), arriva a dichiarare che «l'ufficiale d'anagrafe, agli effetti del rilascio delle certificazioni, è legittimato a rilasciare il *certificato di iscrizione anagrafica* dell'irreperibile, *ma non quello di residenza*, in quanto verrebbe a dichiarare certa una dimora abituale che invece risulta ignota». E conforta tale suggerimento con delle considerazioni ineccepibili, corredate altresì di concrete e ragionevoli proposte operative (però non vorremmo soffermarci sull'argomento, già affrontato, del resto, con la consueta autorevolezza dal dottor Lucarelli, con un articolo al quale si rimanda per l'esame dello specifico problema prospettato. Diremo solo che il suggerimento del collega Crovetto e più una giustificazione teorica del problema sollevato che non un invito a «farsi giustizia da sè», perchè in questo caso potrebbero nascerne non poche perplessità).

In questa sede preme solamente far notare che nell'intervento del collega si rilevano agevolmente tre elementi: il desiderio di rendere il servizio sempre più rispondente alle mutate esigenze della popolazione; la preoccupazione di tutelare l'ufficiale d'anagrafe da responsabilità anche involontarie scongiurando, nel contempo, il conseguimento di eventuali fini illeciti; e infine l'esigenza di rimedi urgenti ed efficaci. Ossia si tratta di un segnale di allarme «in positivo», che rivela la volontà di superare l'ostacolo prospettato. Ma per quanti altri colleghi la stessa, o altra analoga situazione di emergenza potrebbe tradursi in giustificazione per un atteggiamento rinunciatario? In alibi per una sorta di diserzione dall'impegno professionale? Sarebbe così comodo certificare la mera iscrizione anagrafica, senza preoccuparsi della sua coincidenza con la residenza di fatto!

Si vuole dire che già esisterebbero degli obbiettivi motivi di tentazione per approfondire la distinzione descritta tra residenza e iscrizio-

ne anagrafica. Se poi ci si mettono anche certe teorie a predicare presunte differenze concettuali tra la «sottoreidenza» anagrafica e quella «vera» del codice civile, rimane solo da stabilire a chi spetti, allora, certificare la residenza (particolare, questo, curiosamente trascurato dalla teoria di cui ci occupiamo).

La verità è che il Comune di iscrizione anagrafica *deve* essere anche quello di dimora abituale o residenza. Se non lo è l'ufficiale d'anagrafe deve sentirsi mobilitato e attivarsi perchè lo divenga quanto prima, e non limitarsi a far constare tale accertata discrasia: non basta, il suo compito non si è esaurito, ed egli violerebbe un suo preciso dovere.

Ecco, a nostro avviso, quale rischio si corre con la infiltrazione incontrollata, di certe dottrine che, pur non qualificandosi come teorizzazioni del disimpegno, ad esso ugualmente possono portare quando predicano la totale inadeguatezza del sistema anagrafico a soddisfare elementari e insopprimibili esigenze della pubblica amministrazione.

Non cerchiamo scuse. L'anagrafe ha le sue carenze strutturali e siamo i primi ad ammetterlo, senza drammi o complessi di inferiorità; ha le sue lacune funzionali, com'è proprio di tutte le cose dell'uomo, e nessuno vuole nascondere; in futuro potrà essere completamente superata da nuove forme di rilevazione (ammesso che ne varrà la pena) e siamo disponibili a qualsiasi ipotesi. Ma, al momento essa è l'unico e necessario strumento di prova della relazione dell'uomo col territorio. Anche, in ipotesi, a volerle spicciare di dosso l'ingombratissima zavorra delle funzioni amministrative per restituirla alle sue originarie finalità statistiche, per scopi di studio e quindi con valore culturale in senso lato, non perderebbe per questo la sua caratteristica di «mappa» demografica, che sarà tanto più affidabile quanto più correttamente avrà focalizzato e «descritto» gli insediamenti umani sparsi sul territorio.

Le sue insufficienze, pure obbiettive e, a volte, assai gravi, devono dunque preoccuparci nella ricerca dei rimedi, e non servire da copertura al *laissez-faire* cui sembrano indulgere gli stessi vertici dell'organizzazione statale. Non è così che si serve l'anagrafe. Non è così, in definitiva, che si può giustificare il nostro ruolo nell'organizzazione societaria.

ANTONIO MATTEI