

LA QUESTIONE IMMORALE ANAGRAFICA

ANTONIO MATTEI

In un suo scritto apparso su questa rivista nel numero di giugno 1988, il dottor Mario Ceccotti (che intanto ringrazio molto cordialmente per le ripetute espressioni di apprezzamento riferite a un mio precedente articolo su un caso di illecito anagrafico), il dottor Ceccotti, dicevo, ha posto una questione che mi pare rappresenti la vera natura di una disfunzione fino ad ora più o meno camuffatasi dietro inconsce omertà o diatribe dottrinarie: la questione immorale anagrafica.

Lo ha fatto, il dottor Ceccotti, molto discretamente in forma interrogativa, prendendo a prestito una espressione del linguaggio politico "come espediente un po' retorico e un po' provocatorio per un insolito tipo di riflessione". Ma è veramente solo provocatorio o retorico il parallelismo istituito? O l'espressione "questione morale" non si attaglia invece alla *deregulation* anagrafica più di quanto si suppone? Quali sono, se ci sono, le reali affinità e divergenze dello stato di degradazione del costume politico e del servizio anagrafico?

E' bene ricordare, anzitutto, che con l'espressione mutuata dal dottor Ceccotti "si designa genericamente l'esigenza di risanare la vita pubblica nazionale da ogni comportamento che non sia in linea con i principi dell'etica e della correttezza amministrativa". E quanto ci sia bisogno di pulizia lo sanno pure i sassi. Così come nessuno dovrebbe più nutrire alcun dubbio su certo diffuso malessere delle anagrafi. A dispetto della loro tranquillità apparente e della discreta disciplina della "maggioranza silenziosa" della popolazio-

ne, appaiono qua e là dei segnali d'allarme che autorizzano le diagnosi più preoccupanti. I "gridi di dolore" giunti via via fin su queste colonne sembrano essere solo la punta d'*iceberg* di inconfessabili manipolazioni, impunità, umiliazioni e complicità ramificati a ogni livello. E altrettanto indubitabile è che tali sintomi, in verità mai del tutto assenti, si siano tuttavia intensificati progressivamente negli ultimi tempi, in un crescendo non certo dovuto a rigonfiamenti di stampo scandalistico. Allora ci si chiede: abbiamo veramente tralignato dalle "prische virtù italiane", come gemono sempre i cultori del buon tempo antico, o piuttosto le condizioni del vivere contemporaneo sono mutate al punto da esigere risposte nuove? Ovvero le due cose si sono condizionate reciprocamente a un grado tale da impedirci di discernere che ci stiamo giocando la possibilità stessa di un'ordinata civile convivenza?

Per quanto riguarda la vita pubblica nazionale, per esempio, una certa teorizzazione della questione immorale (ché la definizione di "morale" potrebbe contenere già una presunzione d'innocenza), è stata riportata di recente in un severo saggio di Giorgio Bocca su "L'Italia che cambia"

Dalla virtù quasi forzata dei primi tempi della repubblica, si sostiene, attraverso il miracolo della ricostruzione ci si sarebbe progressivamente irretiti nelle maglie del malcostume soprattutto passando per due momenti cruciali della recente storia patria: lo statuto dei lavoratori, con tutto il codazzo di autonomie aziendali, consigli di fabbrica, battaglie

contrattuali, ecc., e l'ordinamento regionale, con il quale si trasferiscono ai nuovi enti, "che poi li demandano ai comuni, migliaia di miliardi da amministrare, che con la riforma sanitaria diventeranno alluvione". Se a ciò si aggiunge la "evaporazione" della funzione di controllo, nel senso che alla figura del funzionario di stato si sostituisce via via quella del politico faccendiere, in comitati formati dagli stessi controllati e sempre più impastati con il sistema bancario (come non pensare al *quis custodit custodes?* di Giovenale?), ecco in gran parte spiegato il passaggio da quell'Italia povera, accentrata, trasparente nelle sue poche strutture pubbliche, rozza nei suoi bisogni primari, onesta per mancanza di alcunché da rubare, a quella di oggi caratterizzata dall'"appropriazione partitica dello stato e la scomparsa di ogni cultura della legalità".

A parte l'evidente schematicità, questo breve *excursus* sembra avere nelle sue linee essenziali sorprendenti affinità con le nostre più piccole vicende professionali. In esso infatti risaltano due aspetti sopra tutti: da una parte l'esplosione protagonista dei problemi socio-economici, cui fanno riscontro accresciute responsabilità nell'ambito dell'apparato istituzionale; dall'altra la dissolvenza di una funzione di controllo sempre più esautorata ed evanescente. E l'una e l'altra cosa, *mutatis mutandis*, sembrano riscontrarsi nella più umile storia dell'anagrafe italiana: le "fermentazione" dell'universo oggetto di rilevazione, ossia la crescita democratica della popolazione nei suoi vari aspetti economici, sociali e culturali, insieme con nuovi carichi di funzioni e responsabilità per i servizi di rilevazione. Il tutto accompagnato dall'inconsistenza di una figura di pubblico ufficiale (d'anagrafe) già ibrida di per sé e anzi mai del tutto identificata chiaramente.

Proviamo infatti a ripercorrere le tappe dell'Italia repubblicana con gli occhi al servizio anagrafico. Com'è noto, la prima legge in materia viene alla luce nel natale del 1954, nel clima perdurante di rifondazione dello stato connesso alla ricostruzione postbellica. I problemi materiali non mancano: c'è da ricostruire di sana pianta anagrafi distrutte e da rimettere in sesto le molte più o meno danneggiate, adeguandole tutte ai risultati del censimento del 1951 che, a distanza di quindici anni da quello già poco affidabile del 1936, era servito a verificarne le falle e a ricostituire il "punto di partenza"; c'è da riparare alla iniquità degli effetti della legge contro l'urbanesimo (per quanto poi si sia provveduto formalmente solo nel 1961); c'è soprattutto da non perdere di vista il massiccio movimento migratorio dal sud verso le aree industriali del centreuropa e del norditalia, vero terremoto demografico portato dai tempi nuovi, che a sua volta innescherà nuove esigenze tecniche di rilevazione e di programmazione. Problemi enormi, dati i tempi; ma, a ben guardare, sempre dentro gli ambiti di una quantificazione compatta e monocorde, quasi scontata. L'anima della nazione è tuttora contadina, e la gente dei campi, come recita un vecchio proverbio, è come la lepre: dove nasce, muore. Del resto la motorizzazione di massa è appena agli albori e la politica autostradale soltanto *in fieri*. La struttura della famiglia italiana è sostanzialmente ancora patriarcale e i valori morali che la sorreggono sono gli stessi del cristianesimo delle origini. Il baratto continua a regnare in molte zone come unica forma di mercato, e l'obbligo scolastico viene evaso così come un tempo ci si dava alla macchia per sfuggire alla coscrizione obbligatoria.

Ciò significa che non c'erano né le disponibilità finanziarie private né, tantomeno (ed ovviamente), le provvidenze pubbliche per una seconda o terza casa; le

ferie retribuite e il turismo di massa non s'erano ancora imposti; non c'era diversificazione nel mondo del lavoro, e cioè i mestieri del postindustriale colle nuove forme di occupazione stagionale o *part time* coi problemi del tempo libero; l'attuale livello di istruzione era naturalmente impensabile, come impensabile era la interconnessione mondiale dei mercati, le nuove povertà emergenti del sud del mondo, il grado di burocratizzazione in cui ci saremmo impigliati nel faticoso sopravvivere quotidiano. Tutte trasformazioni prevalentemente economico-sociali con inevitabili ripercussioni, però, anche nell'ambito più propriamente anagrafico.

Tali ripercussioni sono sostanzialmente riassumibili in una parola: *mobilità*, una mobilità quasi schizofrenica rispetto a quella di un tempo, che ha sconvolto la concezione tradizionalmente statica del rapporto dell'uomo con il territorio. E' la stagione del transeunte, della frammentazione dei centri di gravità, delle "esistenze sparse". Spinte centrifughe che con le nuove confusioni esistenziali hanno investito anche il nucleo primo dell'aggregazione sociale, la famiglia, divenuta cellula di convivenze occasionali e indefinibili.

Se a tutto ciò - che, sia chiaro, è già più che sufficiente a disorientare e mettere in crisi i consueti sistemi di rilevazione demografica, obbligandoli a elaborare, più e oltre che nuovi strumenti tecnici, soprattutto una nuova "filosofia" del rapporto uomo-ambiente - se a tutto ciò, dicevamo, si aggiunge la moltiplicazione delle competenze pubbliche derivanti dall'affermazione ormai scontata dello stato sociale, e quindi il carico delle funzioni amministrative assegnate all'anagrafe in questi decenni, eccoci immersi fino al collo nelle difficoltà del nostro tempo.

Oltre che all'invasione transmediterranea dei "vu cumprà?" e alle diaspore interne nei loro aspetti quasi zingareschi, l'operatore di trent'anni fa non doveva dunque far fronte neppure ai trabocchetti di altri settori dell'amministrazione pubblica in gara tra di loro per scaricare responsabilità sull'anagrafe: provvidenze per acquisto prima casa, assunzioni, esenzione ticket medicinali, graduatorie edilizia popolare, bollette telefoniche o dell'energia elettrica...

L'ancoraggio all'anagrafe di tutte queste piacevolezze moderne è un modo come un altro per appuntarci al petto una medaglia e spedirci al fronte. Quando il ministro della Sanità rassicura le Usl sull'affidabilità del servizio anagrafico per la formazione degli elenchi degli assistibili, dice in parte una verità, ma intanto ci fa un complimento e ci lascia nelle peste. Nell'applicare la cosiddetta legge Formica per l'acquisto della cosiddetta prima casa, il pubblico registro può concedersi il lusso di prendere per buona qualsiasi dichiarazione notarile del cittadino, salvo poi, a distanza di anni, subissare l'anagrafe di una caterva di accertamenti per vedere se alla tale data la tale persona era residente nel tale comune al tale indirizzo, iscritta al tale *club* o in navigazione sulla tale imbarcazione da crociera. Chi esalta gli effetti portentosi dell'elettronica applicata alla demografia, ha sacrosantamente ragione, come no?, ma poi si aspetta di vederci sfornare una certificazione immane dalla quale sembrano essere rimaste fuori soltanto le previsioni del tempo e poche altre cose, tanto che è proprio di questi mesi il risentito *revival*, dopo un oblio ventennale, della legge 15/1968 sull'autocertificazione.

In conclusione, la maggiore complessità del servizio anagrafico odierno e la diversificazione delle sue possibilità di utilizzazione sono fuori discussione,

così come è innegabilmente più arduo destreggiarsi nell'universo politico attuale col vestitino della festa immacolato, a causa, in entrambi i casi, della novità e complessità del vivere contemporaneo: la classica occasione che fa l'uomo ladro oggi è provocazione quotidiana; le lusinghe e le ambiguità del benessere attutiscono i richiami della coscienza, ed è sempre più difficile rispondere ai ricatti del presente con schemi morali ereditati dall'Ottocento. Ma, ed ecco il punto, è bastante tutto ciò a giustificare lo scricchiolio pauroso della struttura pubblica, come pure l'attuale disinvoltata approssimazione nelle faccende anagrafiche?

Riguardo all'aspetto politico della questione, per esempio, lo stesso Bocca osserva che "analisi così deterministiche del furto collettivo (cioè come quella riferita all'inizio) ricordano un po' quella sociologia che al principio del secolo discuteva sulle forme di criminalità indotte dalla diffusione della bicicletta". Un conto è cercare di capire, di raccogliere la sfida di un mondo completamente trasformato e che ci trova impreparati; altra cosa è giustificare come ineluttabili certe forme patologiche abnormi. La verità è che "chi ruba anche per motivi politici è semplicemente un ladro. Ed è un ladro dannoso alla società, perché il furto dilagante, il furto autolesionista impediscono all'amministrazione di funzionare, intralciano la produzione, rendono difficile il commercio e rappresentano un lusso che non dovremmo permetterci".

Come non trasferire di peso queste considerazioni allo specifico campo di nostra competenza? Come non ricordare al pubblico ufficiale incaricato del servizio anagrafico che nessun fatalismo potrà mai sottrarlo alle sue personali responsabilità per eventuali illeciti compiuti? Chi avrà consentito in qualunque modo a irregolarità anagrafiche non potrà sperare di giusti-

ficarsi, neanche con se stesso, col solito "così fan tutti": le colpe collettive non cancellano le individuali, e lui e non altri avrà contribuito a far disattendere la normativa affidatagli proprio con il compito di osservarla e farla osservare. Non dovrà neppure illudersi di aver fatto carità evangelica o giustizia redistributiva in difesa del cittadino dalle angherie burocratico-finanziarie: in ultima analisi avrà anch'egli facilitato il furto e la prevaricazione; avrà dato una mano a distruggere il già pericolante edificio sociale.

Ma c'era un'altra analogia ancora con la più generale situazione nazionale, una somiglianza inquietante, che insinua più che un dubbio sui reali obiettivi che si vogliono perseguire e che, di conseguenza, spinge a rivedere ruoli e responsabilità: alluso all'"imboscamento" del controllo, dovuto all'appropriazione politica di una indiscutibile funzione di stato. Là i partiti sono man mano saliti a prendere le leve del potere; qui la figura bifronte del sindaco s'è trovata da sempre questo potere in mano e lo ha onorato tutte le volte che non le ha fatto comodo il contrario. Quando, specie negli ultimi tempi, sono uscite fuori tutte quelle occasioni ghiotte di strumentalizzare l'anagrafe per particolari fini clientelari, in generale i signori amministratori non hanno avuto esitazioni di sorta: dalla parte dei "ladri"; *pardon*, volevo dire dalla parte della gente.

Perché qui gioca un ruolo a parte la figura singolarissima del sindaco, questo centauro della vita pubblica mezzo ufficiale di governo e mezzo capo dell'amministrazione. In realtà le proporzioni tra le due parti saranno di uno a nove. L'investitura di ufficiale di governo è successiva e posticcia. E' un tentativo del potere centrale di cooptare ciò che è e rimane essenzialmente espressione della vita locale. Specie nei piccoli comuni, e anzi dovunque, il sindaco ufficiale di governo e

quindi ufficiale d'anagrafe non è l'integerrima figura *super partes*, il fedele servitore della cosa pubblica che uno si aspetterebbe; continua invece a essere il primo degli amministratori locali, l'artefice di coalizioni politiche più o meno stabili, il patrocinatoro di mille cause *pro domo sua*, il mediatore tra il centro e la sua periferia elettorale. Forse è inevitabile, non so. E forse è inevitabile anche che si serva della sua veste di ufficiale di governo per consolidare il potere suo personale o della sua parte, come quel primo cittadino che in occasione di importanti consultazioni elettorali spostava da un comune all'altro la residenza di centinaia di religiose (!) al fine di garantire certe maggioranze o ricomporre certi equilibri politici. E poi credo che non sia da trascurare neanche la progressiva perdita di valore di quell'antica nomina regia che forse, chissà, aveva alcunché di solenne o sacrale, dava l'illusione dell'esclusività di quel rapporto gerarchico facendoti sentire quasi un eletto, l'unto del Signore, infeudato alle persone dei reali nella guida nella nazione (pare infatti che un qualunque tipo di vassallaggio che coinvolga in prima persona sia sempre garanzia di efficienza: guarda la mafia!).

Come che sia, è certo che un discorso sul risanamento morale dell'anagrafe non può prescindere da quello sulla figura dell'ufficiale d'anagrafe, da individuare nell'area tecnica e non in quella politica, come è stato detto e ridetto e ancora ridetto e da più parti fino alla nausea. Invece cosa è successo? Ormai si può dire, ché lo sanno tutti: è successo che il Consiglio di Stato, organo massimo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione, richiesto dalla presidenza del Consiglio dei ministri del suo autorevole parere circa il nuovo regolamento anagrafico, nella adunanza generale

del 7 maggio 1987 si è pronunciato tra l'altro come segue:

“L'art.2, concernente la delega delle funzioni di ufficiale di anagrafe, adotta una formulazione che appare non esplicativa ma innovativa e, peraltro, non perfettamente sintonizzata con il disposto dell'art.3 della legge n° 1228/1954.

La mancata espressa previsione della facoltà di revoca da parte del sindaco e dell'approvazione prefettizia dell'atto di delega e di revoca, nonché la precisazione dell'esclusiva legittimazione del delegato non sembrano, infatti, rispondere alla necessità -evidenziata nella relazione- di colmare una lacuna del vigente regolamento. Semmai sarebbe opportuno precisare che, per il combinato disposto dell'art. 157 del T.U.L.C. e L. 4/2/1915 n.148 e dell'art.67 del regolamento 12/2/1911 n.297, *la delega possa farsi anche ad un assessore e che, in caso di assenza del sindaco, la funzione di ufficiale di anagrafe possa essere esercitata dall'assessore delegato o dall'assessore anziano, ed, in mancanza degli assessori, dal consigliere anziano*”.

Ecco, *Roma locuta est*. Ci sarebbero da dire tante cose, ma in presenza di tanto responso si rimane senza fiato. Sarà da vedere persino se col tempo tornerà l'uso della favella. Per ora meraviglia solo che in fondo alla elencazione riportata, dopo tutti i personaggi citati: assessore, assessore delegato, assessore anziano, consigliere anziano... non sia stato previsto un ultimo personaggio di riserva: il primo occasionale passante.

ANTONIO MATTEI

Editrice S.E.P.E.L.

☎ 051-87.85.09 - 40061 MINERBIO (Bologna)

LA DIREZIONE

li 07/10/1988

RACCOMANDATA

Egregio Dott.
Antonio Mattei
Via Nuova, 16

01010 PIANSANO VT

Egregio Dottor Mattei,

ricevuto il Suo articolo che va sotto il titolo: "La questione immorale anagrafica", vorrei farLe una precisazione che La prego di ritenere suggerita da motivazioni che potranno esserLe chiare sulla base di quanto andrò subito ad esporLe.

I Suoi articoli sono sempre encomiabili, sia per gli argomenti trattati, sia per lo stile chiaro e brillante che li distingue. Ne discende che la Sua collaborazione è veramente molto, molto ambita.

Ma questa volta dall'articolo sopra indicato, sia io che il direttore responsabile, abbiamo rilevato non poche espressioni che vorremmo sottoporre alla Sua attenzione cortese, precisandoLe che alla nostra Rivista, l'unico sostegno concreto deriva dalle Amministrazioni Civiche e quindi dai Sindaci i quali, se attaccati in blocco nei duri termini da Lei usati, potrebbero avere motivazioni da vendere per voltarci le spalle.

Ritenendo non sia il caso di aggiungere parole, sono certo che la Sua sensibilità potrà indurLa a comprendere che l'articolo in parola non può essere pubblicato secondo il testo attuale.

Lei potrà rilevare che i nostri Collaboratori non risparmiano critiche costruttive sul piano dell'interpretazione delle norme, anche quando l'interpretazione viene resa dai massimi Organi del Governo e della Magistratura: questo è anche il compito di una rivista di carattere tecnico come la nostra.

RingraziandoLa per l'attenzione che vorrà prestare a queste mie note, Le restituisco il Suo lavoro in attesa di riceverne altri che verranno pubblicati, come sempre, sollecitamente e con tutto il piacere.

Le porgo i più cordiali saluti.

L'Editore
Gi. Lelini

Editrice S.E.P.E.L.

☎ 051 - 87.85.09 - 40061 MINERBIO (Bologna)

LA DIREZIONE

19/12/1988

li

Egregio

Dott. Antonio Mattei

Via Nuova, 16

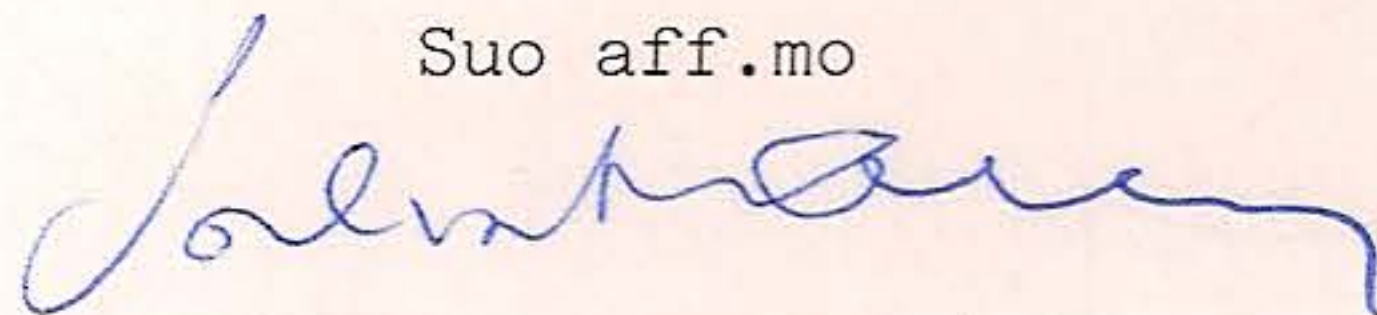
01010 PIANSAO (VT)

Caro Dottor Mattei,

nell'imminenza delle festività natalizie e di fine anno, tengo particolarmente a ringraziarLa molto sentitamente per la collaborazione da Lei offerta alla Rivista "Lo Stato Civile Italiano" nel corso del 1988.

Mentre Le rinnovo il mio vivo apprezzamento ed esprimo altresì la speranza di un sempre più attivo Suo contributo per il conseguimento delle finalità culturali e divulgative della nostra "Rivista", mi é tanto gradito formulare per Lei e per tutte le persone che Le sono care, gli auguri più sinceri e calorosi.

Suo aff.mo



(Salvatore Arena)

dott. antonio mattei

via nuova, 16

01010 piansano (vt)

31 DIC 1988

Egregio

Avv. Salvatore Arena

Direttore della Rivista

"Lo Stato Civile Italiano" (SEPEL)

40061 MINERBIO (BO)

Gentile Direttore Arena,

sono onorato delle calorose espressioni augurali e degli apprezzamenti per la mia modesta collaborazione alla Rivista.

La ringrazio a mia volta delle attenzioni e Le ricambio di tutto cuore gli auguri fervidi per un anno nuovo di serenità familiare e successi professionali.

Suo aff.mo

Antonio Mattei