

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 21/01/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36790-dichiarazioni-di-residenza-e-occupazione-abusiva-dell-alloggio-alla-luce-della-legge-23-maggio-2014-n-80-che-ha-convertito-con-modificazioni-l-art-5-del-decreto-legge-28-marzo-2014-n-47>

Autore: Richter Paolo

**Dichiarazioni di residenza e occupazione abusiva dell'alloggio, alla luce della Legge 23 maggio 2014, n. 80 che ha convertito, con modificazioni, l'art. 5 del Decreto Legge 28 marzo 2014, n. 47.**

**Dichiarazioni di residenza e occupazione abusiva dell'alloggio, alla luce della Legge 23 maggio 2014, n. 80 che ha convertito, con modificazioni, l'art. 5 del Decreto Legge 28 marzo 2014, n. 47.**

\* \* \*

Il presente studio trae origine e, in alcune parti, esso ricalca quanto già osservato in questa stessa Rivista, dal medesimo Autore.

Rispetto agli studi precedenti, vi sono qui vari aspetti che sono stati oggetto di ulteriore approfondimento e che inducono, quindi, a intervenire nuovamente sulla tematica, sempre di grande attualità.

Come ampiamente osservato da autorevoli colleghi<sup>1</sup>, l'art. 5 del Decreto Legge (D.L.) 28 marzo 2014, n. 47<sup>2</sup> rappresenta in effetti una novità dirompente nell'ambito del sistema anagrafico.

---

<sup>1</sup> P. Dolcimele, *L'art. 5 del D.L. n. 47/2014: residenza e occupazione abusiva. Crollano certezze e si aprono nuovi scenari per gli ufficiali di anagrafe*, in Focus n. 18/2014, *Lo Stato Civile Italiano*, Sepel, R. Minardi, Commento in ANUSCA Flash, nel sito internet [www.anusca.it](http://www.anusca.it)

<sup>2</sup> Che così recita: *“Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, gli atti aventi da oggetto l'allacciamento dei servizi di energia elettrica, di gas, di servizi idrici e della telefonia fissa, nella forme della stipulazione, della volturazione, del rinnovo, sono nulli, e pertanto non possono essere stipulati o comunque adottati, qualora non riportino i dati identificativi del richiedente e il titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare in favore della quale si richiede l'allacciamento. Al fine di consentire ai soggetti somministranti la verifica dei dati dell'utente e il loro inserimento negli atti indicati nel periodo precedente, i richiedenti sono tenuti a consegnare ai soggetti somministranti idonea documentazione relativa al titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare, in originale o copia autentica, o a rilasciare la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445”* (la parte in grassetto è stata introdotta ad opera della legge di conversione 23 maggio 2014, n. 80).

Esso collega, infatti, la possibilità di chiedere e ottenere la residenza (e finanche l'allacciamento alle relative utenze) non più soltanto ad una *res facti* (accertamento della dimora abituale nel luogo dichiarato), ma anche alla non abusiva occupazione dell'immobile in cui si dichiara di avere la residenza, stabilendo "che gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli<sup>3</sup> a tutti gli effetti di legge".

Le perplessità manifestate all'indomani della novella in merito alla tenuta del "sistema anagrafe", inducevano seriamente a ritenere che il Decreto Legge non sarebbe stato convertito se non con modifiche che ne avrebbero sostanzialmente svuotato la portata innovativa rispetto al preesistente immutato impianto normativo<sup>4</sup>, che a tutt'oggi continua a disciplinare la materia anagrafica, lasciando all'interprete l'arduo compito di interpretare e applicare in modo corretto e armonico le norme vecchie e nuove.

Incurante della perplessità sollevate da più parti, la legge di conversione 23 maggio 2014, n. 80 non solo ha confermato ma anche, per così dire, rafforzato il collegamento tra la residenza e la non abusiva occupazione dell'immobile in cui si dichiara di avere la dimora abituale, prevedendo a carico dei "soggetti somministranti" i pubblici servizi di energia

---

<sup>3</sup> La nullità e l'annullabilità sono le due distinte forme di invalidità contrattuali previste dagli artt. 1418 e ss. del Codice Civile.

In particolare, la nullità è la manifestazione, da parte dell'ordinamento, di una valutazione negativa del concreto assetto contrattuale perseguito dalle parti; ai fini che qui interessano, essa si traduce nella mancanza di un elemento costitutivo o, comunque, nella dannosità sociale (illiceità) del regolamento contrattuale.

*Mutatis mutandis*, si può dunque affermare che la nullità e, quindi, l'occupazione *sine titulo* dell'alloggio, esprime una situazione di contrasto con beni giuridici socialmente rilevanti, che assumono rilevanza per l'intera collettività.

A dimostrazione di quanto sopra, è sufficiente considerare come l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui è prevista e punita dall'art. 633 del Codice Penale che, a livello sistematico, è collocato Titolo XIII "Dei delitti contro il patrimonio" del Libro II "Dei delitti in particolare".

Tale delitto è punibile a querela della persona offesa, fatta eccezione per le forme di manifestazione aggravate previste dal secondo comma dell'articolo in esame, vale a dire nei casi di invasione da parte di più di cinque persone, di cui una almeno palesemente armata, ovvero da più di dieci persona anche senza armi.

<sup>4</sup> Ricordiamo in questa sede l'art. 43, comma 2°, del Codice Civile, la L. 24 dicembre 1954, n. 1228, il D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 (come modificato dal D.P.R. 30 luglio 2012, n. 154).

elettrica, gas, servizi idrici e di telefonia fissa l'obbligo di acquisire dai richiedenti l'allacciamento alle relative utenze *"idonea documentazione relativa al titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare, in originale o copia autentica, o a rilasciare la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445"*.

Così facendo, il legislatore ha dunque chiarito che la verifica della non abusiva occupazione dell'immobile spetta ai *"soggetti somministranti"* i pubblici servizi e che, conseguentemente<sup>5</sup>, essa non compete agli Ufficiali di anagrafe.

In altri termini, stando alla lettera della legge di conversione, l'abusiva occupazione dell'immobile dovrebbe emergere nel momento in cui l'interessato si rivolge ai *"soggetti somministranti"* per chiedere l'allacciamento delle utenze.

In teoria, sembrerebbe dunque che una persona non potrebbe dichiarare e sostenere di avere la dimora abituale in un determinato alloggio per il quale non ha preventivamente chiesto e ottenuto il collegamento, a proprio nome, alle relative utenze.

Nella pratica quotidiana, tuttavia, sono frequenti le situazioni di coloro che occupano l'alloggio (contratto di locazione, contratto di comodato etc.) senza essere intestatari delle relative utenze.

In questi casi è di tutta evidenza che nessuna verifica a monte viene compiuta da parte dei *"soggetti somministranti"* i pubblici servizi; *quid iuris* in siffatte eventualità ?

---

<sup>5</sup> Con ragionamento *a contrario*, o se si preferisce, *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit* o *non dixit* (quando il legislatore volle, disse; quando non volle, non disse).

Per rispondere all'interrogativo, si osserva anzitutto come rappresenterebbe una forzatura interpretare la lettera della legge nel senso che la dimostrazione dell'avvenuta intestazione delle utenze relative ai pubblici servizi a nome di colui che rende la "Dichiarazione di residenza" sarebbe l'unico modo per ritenere acclarata l'occupazione *cum titolo* dell'alloggio.

Invero, nessuna disposizione di legge prevede espressamente che la non abusiva occupazione dell'immobile possa essere dimostrata esclusivamente tramite l'avvenuta intestazione delle utenze ai pubblici servizi.

Peraltro, una siffatta opzione interpretativa presenterebbe vari aspetti problematici, primo fra tutti quello in cui la "Dichiarazioni di residenza" si riferisce a più soggetti, atteso che le utenze dovrebbero essere necessariamente cointestate a tutti i soggetti interessati all'iscrizione anagrafica.

Quando dunque non possa essere documentata l'avvenuta intestazione delle utenze a nome del soggetto che rende la "Dichiarazione di residenza" (e, quindi, la correlata verifica dell'occupazione *cum titolo* dell'alloggio da parte dei "soggetti somministranti"), si ritiene che la verifica del "titolo" dell'occupazione debba essere svolta, in via per così dire residuale, dall'Ufficiale di anagrafe, al momento di presentazione della "Dichiarazione di residenza"<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Che questo debba essere il momento in cui l'Ufficiale di anagrafe effettua la verifica dell'occupazione *cum titolo* dell'alloggio, è aspetto condiviso anche da G. Pizzo, *L'abusivo senza residenza e l'anagrafe cambia pelle*, in *Lo Stato Civile Italiano*, luglio 2014, 36.

Se, infatti, l'occupazione abusiva dovesse emergere in un momento successivo, varie sarebbero le complicazioni che deriverebbero nel dover considerare "nulla", ad esempio, una carta di identità e/o un certificato di residenza.

In questa prospettiva, la previsione dell'obbligo di accettare come "titolo" atto a dimostrare la non abusiva occupazione dell'alloggio la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà<sup>7</sup> da parte dei "soggetti somministranti" i pubblici servizi e, quindi, anche da parte degli Ufficiali di anagrafe, meriterebbe una attenta riflessione: il rigore dimostrato dal legislatore in *subiecta materia* rischia infatti di essere notevolmente mitigato, come si illustrerà meglio nel prosieguo, dai controlli<sup>8</sup> successivi, l'esito dei quali avviene sulla base di una tempistica indipendente rispetto a quella del procedimento anagrafico.

La sanzione della nullità per le "Dichiarazioni di residenza" relative ad alloggi occupati *sine titulo* avrebbe in altri termini potuto essere meglio presidiata limitando l'uso delle dichiarazioni sostitutive, in applicazione dell'art. 49 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

---

<sup>7</sup> Previsione espressamente contenuta nella seconda proposizione dell'art. 5, D.L. 28 marzo 2014, n. 47 cui all'art. 47 convertito con modificazione nella L. 23 maggio 2014, n. 80 mediante rinvio all'art. 47 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, per il cui testo integrale si rinvia alla nota *sub* n. 1.

La previsione espressa di un tale obbligo risulta peraltro superflua, attesa la valenza generale delle disposizioni contenute nel citato Testo Unico in materia di documentazione amministrativa.

Altrettanto superflua e ridondante appare la precisazione contenuta nella Circolare datata 6 agosto 2014, n. 14 del Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Direzione Centrale per i Servizi Demografici, laddove si afferma che "*anche nell'ipotesi dell'iscrizione anagrafica sia necessario utilizzare lo strumento della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, di cui all'art. 47 del D.P.R. 28/12/2000, n. 445, corredato dalle informazioni necessarie ai fini di verificare la veridicità delle dichiarazioni rese [...]*".

<sup>8</sup> Il legislatore si limita a dire che i controlli devono essere "*idonei*" e che essi possono essere "*anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47*" (art. 71, comma 1, D.P.R. 445/2000).

Di fronte a tanto rigore, non sarebbe stato fuori luogo che il D.L. 47/2014 avesse specificato le modalità con le quali effettuare i controlli.

Detto questo *de iure condendo*, vediamo di esaminare le modalità in base alle quali effettuare la verifica dell'occupazione *cum titulo* dell'alloggio, nei casi in cui essa spetta all'Ufficiale di anagrafe.

Diciamo subito che una verifica di questo tipo può essere compiuta in vari modi.

Le cinque fattispecie che potremmo definire tipiche e ricorrenti<sup>9</sup>, sono ora espressamente previste nel nuovo modello di "Dichiarazione di residenza", predisposto ad opera della richiamata<sup>10</sup> Circolare del 6 agosto 2014, n. 14 diramata Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Direzione Centrale per i Servizi Demografici.

Ai fini che qui interessano, conviene concentrare l'attenzione sulla sesta e ultima fattispecie prevista dal nuovo modello di "Dichiarazione di residenza", fattispecie che potremmo definire aperta o residuale, siccome destinata ad accogliere tutte quelle

---

<sup>9</sup> E precisamente:

- 1) proprietà dell'alloggio, con indicazione degli estremi catastali;
- 2) contratto di locazione con indicazione dell'Agenzia delle Entrate presso cui il contratto è stato registrato, oltre alla data e al numero di registrazione;
- 3) contratto di locazione di edilizia residenziale pubblica, di cui deve essere allegata copia o, in alternativa, copia del verbale di consegna dell'alloggio;
- 4) contratto di comodato, con indicazione dell'Agenzia delle Entrate presso cui è stato registrato, oltre alla data e al numero di registrazione;
- 5) diritto di usufrutto, con indicazione del titolo costitutivo di tale diritto reale al fine di consentire le relative verifiche da parte dell'Ufficio Anagrafe.

**Come si può notare, gli elementi o, comunque, i documenti che a seconda dei casi il soggetto interessato alla "Dichiarazione di residenza" deve allegare all'istanza anagrafica non sono di per sé sufficienti a dimostrare che egli occupa l'alloggio sulla base di un titolo idoneo.**

L'Ufficiale di anagrafe è quindi chiamato ad effettuare, sulla base di tali dichiarazioni, le opportune verifiche; così, nel caso di dichiarata proprietà dell'alloggio con indicazione dei relativi estremi catastali, dovranno essere organizzati gli opportuni controlli per accertare se effettivamente colui che ha reso la dichiarazione anagrafica sia proprietario dell'alloggio; per colui che si dichiara conduttore (contratto di locazione) ovvero comodatario (contratto di comodato) sulla base dei rispettivi contratti di godimento debitamente registrati, occorrerà appurare presso l'Agenzia delle entrate se quanto dichiarato corrisponde a verità.

In caso di dichiarazioni mendaci, come si vedrà fra poco, il rigore dimostrato dal legislatore in materia di iscrizione anagrafica rischia tuttavia di essere vanificato.

<sup>10</sup> Cfr. *sub* nota n. 7.

situazioni che non ricadono in una delle cinque ipotesi “tipiche” precedenti, previste dal modello stesso.

Può non essere superfluo ricordare subito, in questa sede, come coloro che cedono il godimento o, in ogni caso, consentono, per un tempo superiore ai trenta giorni, l’uso esclusivo di un fabbricato o di parte di esso, hanno comunque *“l’obbligo di comunicare all’autorità locale di pubblica sicurezza, entro quarantotto ore dalla consegna dell’immobile<sup>11</sup>, la sua esatta ubicazione, nonché le generalità [...] della persona che assume la disponibilità del bene e gli estremi del documento di identità o di riconoscimento, che deve essere richiesto all’interessato”* (art. 12, comma 1, D.L. 21 marzo 1978, n. 59 e convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 18 maggio 1978, n. 191).

La previsione di tale adempimento (noto come cessione di fabbricato o denuncia antiterrorismo), che deriva dall’esigenza di prevenire e reprimere gravi reati di stampo terroristico, permette ora agli Ufficiali di anagrafe di acquisire un documento che vale ad escludere *per tabulas* l’occupazione *sine titulo* dell’alloggio, in una serie di ipotesi particolari che si illustrano di seguito.

Osserviamo, anzitutto, come la comunicazione di cessione del fabbricato non è più obbligatoria relativamente ai contratti di locazione e di comodato di fabbricati o di porzioni di fabbricato sia ad uso abitativo sia ad uso diverso dall’abitativo, soggetti all’obbligo di registrazione in termine fisso, di cui al Testo unico delle disposizioni concernenti l’imposta di registro (D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131).

---

<sup>11</sup> In caso di mancata o, comunque, tardiva comunicazione, *“Si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 200 mila [€ 103,29] a lire tre milioni [€ 1.549,33]. La violazione è accertata dagli organi di polizia giudiziaria, nonché dai vigili urbani del comune ove si trova l’immobile. La sanzione è applicata dal sindaco ed i proventi sono devoluti al comune”*.



La soppressione di tale adempimento, limitatamente ai contratto di locazione e comodato soggetti all'obbligo di registrazione, è infatti stata disposta ad opera dell'art. 2 del D.L. n. 79 del 20/06/2012 (cd. decreto sicurezza), convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 131.

Peraltro, l'art. 5, comma 1, lett. d) del Decreto Legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011, n. 106 ha disposto che *"la registrazione dei contratti di compravendita immobiliare assorbe l'obbligo di comunicazione all'autorità locale di pubblica sicurezza"*.

Nei casi sopra esaminati, dunque, la registrazione dei rispettivi contratti sostituisce l'obbligo in questione.

Si noti, tuttavia, come il predetto obbligo non viene meno quando si tratta di locazioni ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di un'attività d'impresa, o di arti e professioni (Circolare del Ministero dell'Interno n. 557/LEG/010.418.6 del 31 maggio 2011).

Laddove si conceda in godimento, a titolo di comodato verbale<sup>12</sup>, fabbricati o porzioni di essi permane, invece, l'obbligo di comunicazione all'autorità locale di pubblica sicurezza, quest'ultima intesa come il Questore nel capoluogo di Provincia, i funzionari preposti ai Commissariati di Polizia negli altri Comuni; ove non sono istituiti commissariati, le

---

<sup>12</sup> Come si dirà meglio nel prosieguo, solo i contratti di locazione devono essere redatti per iscritto, pena la loro invalidità (art. 1, comma 4, L. 9 dicembre 1998, n. 431).

In mancanza di una diversa disciplina, per il contratto di comodato vige il principio generale di libertà della forma (art. 1325, n. 4 e art. 1350 del Codice Civile).

Peraltro, l'art. 3, comma 1, D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, nell'elencare i contratti verbali da sottoporre a registrazione, non richiama anche il contratto di comodato; ne consegue che i contratti verbali di comodato (relativi a beni immobili e mobili) non sono soggetti all'obbligo di registrazione, tranne l'ipotesi in cui essi siano enunciati in altri atti; si veda, in tal senso, la Risoluzione del Ministero delle Finanze (RIS) n. 14 /E del 6 febbraio 2001.

attribuzioni di autorità locale di pubblica sicurezza sono esercitate dal Sindaco, nella sua qualità di ufficiale del Governo.

Il citato D.L. n. 79/2012 dispone, inoltre, che resti in vigore, anche per i contratti per i quali è dovuta la registrazione, un analogo obbligo di comunicazione previsto dall'art. 7 del D. Lgs. 286/1998 (T.U. sull'immigrazione), quando ad occupare l'immobile sia un cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea.

Si noti come il citato art. 7 non si riferisce al solo caso della cessione ad uso esclusivo di un fabbricato o di parte di esso, ma anche a qualsiasi forma di alloggio od ospitalità, nei confronti di uno "straniero od apolide", fornita dal datore di lavoro o dal mero ospitante.

Laddove venga effettuata, in favore dello straniero extracomunitario la dichiarazione di cessione di fabbricato (*ex art. 12, comma 1, D.L. 21 marzo 1978, n. 59 e convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 18 maggio 1978, n. 191*), non occorre una seconda comunicazione ai sensi del citato art. 7 D. Lgs. 286/1998.

Viceversa, la dichiarazione di mera ospitalità dello straniero, non sostituisce in alcun caso la dichiarazione di cessione fabbricato, laddove sia concesso un uso esclusivo del bene superiore a trenta giorni.

Altresì, la comunicazione di cessione di fabbricato, nei casi previsti, deve essere presentata anche nel caso in cui tutto o comunque una parte dell'immobile venga ceduto a titolo esclusivo, a qualunque titolo, tra parenti stretti (es. genitori - figli).

Si noti come la c.d. cessione di fabbricato o denuncia antiterrorismo rimane un adempimento necessario, al fine di evitare che la "Dichiarazione di residenza" debba esser

dichiarata nulla, anche laddove ci si trovi di fronte a un contratto di locazione o a un contratto di comodato non ancora registrati.

Come noto, infatti, la registrazione del contratto, ai fini del pagamento dell'imposta di registro<sup>13</sup>, deve essere effettuata entro trenta giorni per i contratti di locazione<sup>14</sup> e venti giorni per i contratti di comodato<sup>15</sup>, decorrenti dalla data di stipula o (se anteriore) dalla sua decorrenza<sup>16</sup>: colui che presenta la "Dichiarazione di residenza" ben può esibire come

---

<sup>13</sup> Disciplinata dal D.P.R. n. 131 del 26 aprile 1986.

<sup>14</sup> Art. 17, comma 1, D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131.

<sup>15</sup> Ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 5, comma 1, 13, comma 1 e art. 5, comma 4, Allegato Tariffa Parte I Atti soggetti a registrazione in termine fisso.

<sup>16</sup> L'art.1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) dispone che "*I contratti di locazione, o che comunque costituiscono diritti relativi di godimento, di unita' immobiliari ovvero di loro porzioni, comunque stipulati, sono **nulli se, ricorrendone i presupposti** [n.d.r.: con riferimento al contratto di comodato, presupposto dell'imposta di registro è che lo stesso rivesta forma scritta], non sono registrati*".

Sul punto, oltre a quanto già osservato *sub* nota n. 12, si rileva come la possibilità di registrazione tardiva del contratto di locazione ovvero di comodato (ad esempio mediante l'istituto del ravvedimento operoso) sembra contraddire la sanzione di nullità che, in quanto tale, non dovrebbe essere suscettibile di "sanatoria" (cfr. *infra, sub* nota n. 29).

Per completezza, secondo l'insegnamento tradizionale la registrazione del contratto non è stata elevata a requisito di validità del contratto; esso rappresenta infatti un adempimento di natura fiscale e che esso non inficia la validità del contratto posto in essere.

In materia di contratti di locazione, la sentenza di riferimento è rappresentata da Cass. Civ., Sez. III, 27 ottobre 2003, n. 16089 che così recita per la parte di interesse: "*Nonostante l'indubbio risalto dato dalla legge al profilo fiscale relativo alla registrazione del contratto di locazione, la registrazione non è stata tuttavia elevata a requisito di validità del contratto: l'art. 1, comma 4, richiede quale requisito di validità del contratto di locazione solo la forma scritta e non anche la registrazione. Un contratto di locazione concluso in forma scritta, ma non registrato, è valido e vincolante per le parti, e può essere fatto valere in giudizio. A sicura conferma di ciò va rilevato che, come già ricordato, nell'originario impianto della legge, l'utilizzabilità in giudizio del contratto di locazione non registrato, per conseguirne la risoluzione, era desumibile dal già citato art. 7 (poi dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 333-2001), che condizionava all'adempimento dell'obbligo fiscale soltanto l'esecuzione del provvedimento di rilascio ottenuto dal locatore*".

Con specifico riguardo ai contratti di locazione, questo insegnamento è stato posto in discussione dalla recente ordinanza interlocutoria della Suprema Corte di Cassazione 3 gennaio 2014, n. 37: più precisamente, la terza sezione civile della Cassazione ha mostrato di non condividere l'insegnamento tradizionale secondo cui la mancata registrazione del contratto di locazione non determina la sua nullità del contratto ed ha per questo rimesso la questione interpretativa relativa alla sua validità alle Sezioni Unite, ritenendo superata la precedente posizione della stessa Corte n. 16089 del 2003.

Più precisamene, nella citata ordinanza interlocutoria n. 37/2014 si afferma quanto segue: "*Orbene, diversamente da quanto auspicato dall'odierno ricorrente, il Collegio ritiene di non poter ulteriormente confermare il sopra riportato orientamento interpretativo.*

*Va osservato che la citata pronuncia Cass. n. 16089 del 2003 ha a suo tempo condiviso una pressoché' isolata tesi dottrinarica, laddove era andato viceversa delineandosi e generalmente affermandosi nella giurisprudenza di merito l'orientamento interpretativo secondo cui la registrazione de qua costituisce un requisito di "validità" (così', in giurisprudenza di merito, Trib. Verona, 21/6/2000, in Rass. loc., 2000, 429 ss.; Trib. Roma, 16/5/2000, in Arch. loc., 2000, 608 ss.), se non addirittura di giuridica "esistenza" (così', in giurisprudenza di merito, Trib. Palermo, 20/11/2000, in Arch. Loc., 2001, 114 ss. ), del contratto di locazione.*

“titolo” un contratto di locazione o di comodato non ancora registrato, poiché ancora nel termine per provvedere al relativo incombente.

In questi casi, l'Ufficiale di anagrafe potrebbe essere tentato di ritenere *sic et simpliciter* la dichiarazione anagrafica affetta da nullità.

E', invece, preferibile consentire, a colui che presenta una “Dichiarazione di residenza” così corredata, la contestuale esibizione della comunicazione di avvenuta cessione del fabbricato: quest'ultima ha infatti effetto dirimente, nel senso che consente sia di ritenere dimostrata l'occupazione *cum titulo* dell'alloggio sia di sollevare l'Ufficiale di anagrafe da una più penetrante indagine in merito allo specifico tipo di titolo di occupazione, che esula dalle finalità della novella<sup>17</sup>.

Si potrebbe quindi affermare, per concludere sul punto, che la comunicazione di avvenuta cessione del fabbricato rappresenta, ai fini anagrafici, titolo di per sè<sup>18</sup> idoneo, che vale ad escludere l'occupazione abusiva dell'alloggio.

In questa prospettiva, si propende per escludere che colui che rende la “Dichiarazione di residenza” possa allegare o, comunque, indicare all'Ufficiale di anagrafe gli estremi di un

---

*Nel porsi in rilievo come a fronte della liberalizzazione del corrispettivo delle locazioni abitative il legislatore del 1998 abbia inteso promuovere l'emersione del fenomeno delle locazioni “in nero”, e cioè contrastare con uno strumento affatto nuovo il c.d. mercato sommerso degli affitti e il fenomeno della evasione ed elusione fiscale (favorito anche dal ricorso alla simulazione parziale del canone), si è al riguardo in dottrina sottolineato come si sia a tale stregua dal legislatore voluto superare la tesi dell'irrelevanza della violazione degli obblighi tributari ai fini della validità del contratto, secondo cui la violazione degli obblighi fiscali costituisce una mera “irregolarità fiscale” non comportante alcuna “nullità civilistica”, sotto profili diversi da quelli civilistici sanzionata.*

La registrazione del contratto è stata quindi in dottrina e giurisprudenza diversamente intesa come “presupposto legale estrinseco di validità del negozio giuridico”, la “mancata registrazione” indicandosi quale “causa di invalidità speciale della clausola dissimulata”, integrante un'ipotesi di nullità speciale di protezione”.

<sup>17</sup> In questo senso, il compito dell'Ufficiale di anagrafe sembra implicare meno responsabilità rispetto a quelle che erano state inizialmente prospettate da più parti, sulla base della iniziale formulazione dell'art. 5 del Decreto Legge 28 marzo 2014, n. 47.

<sup>18</sup> E, quindi, senza necessità di esibire ulteriore documentazione.

titolo diverso rispetto a quelli già previsti dal vigente ordinamento, al fine di dimostrare l'occupazione *cum titulo* dell'alloggio.

Nel caso l'immobile in cui la persona che presenta la "Dichiarazione di residenza" sia stato dato in locazione a una terza persona (conduttore), per verificare se sia quest'ultimo ovvero il proprietario dell'alloggio a poter dichiarare che l'ospite ha "titolo" per dimorare in quell'immobile, occorre necessariamente fare riferimento al contratto di locazione, al fine di verificare se il numero e l'identità delle persone sia predeterminata (nel qual caso il "titolo" per l'ospite dovrà essere rilasciato dal proprietario dell'alloggio) ovvero se l'ospitalità sia lasciata nella libera disponibilità del conduttore.

Anche nel caso sopra prospettato, la comunicazione di cessione del fabbricato a favore dell'ospite, sottoscritta dal proprietario dell'alloggio, ha per l'Ufficiale di anagrafe effetto dirimente ai fini dell'occupazione *cum titulo* dell'alloggio.

Come si deve comportare l'Ufficiale di anagrafe nel caso in cui nell'alloggio chiedano la residenza anche i familiari (coniuge, figli etc.) del conduttore, senza che questi siano menzionati nel contratto di locazione ?

Si ritiene che in tale (frequente) eventualità possano trovare applicazione, in via analogica, le rispettive leggi regionali in materia di gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica che definiscono la nozione di "nucleo familiare".

Così, ad esempio, l'art. 2, commi 4 e 5 della L.R. Veneto 2 aprile 1996, n. 10 prevede, per la parte qui di interesse, che "*Per nucleo familiare si intende la famiglia costituita dai coniugi ovvero da un genitore e dai figli [...] [n.d.r.: nati nel o anche fuori dal matrimonio] e adottivi e*

*dagli affiliati con loro conviventi. Fanno altresì parte del nucleo familiare il convivente more uxorio [n.d.r.: sempre che gli interessati possano dimostrare una la pregressa convivenza], gli ascendenti, i discendenti, i collaterali fino al terzo grado, [...]. Possono essere considerati conviventi anche persone non legate da vincoli di parentela o affinità, qualora la convivenza istituita abbia carattere di stabilità e sia finalizzata alla assistenza di persone presenti nel nucleo familiare stesso con le condizioni soggettive di cui al comma 1, lettera a), numeri 4 e 5 dell'articolo 7".*

In modo similare, l'art. 24, commi 3, 4 e 5 della L.R. Emilia Romagna 8 agosto 2001, n. 24 prevede che "3. Ai fini della presente legge per nucleo avente diritto s'intende la famiglia costituita dai coniugi e dai figli [...] [n.d.r.: nati nel o anche fuori dal matrimonio] ed adottivi e dagli affiliati, con loro conviventi. Fanno altresì parte del nucleo purché conviventi, gli ascendenti, i discendenti, i collaterali fino al terzo grado e gli affini fino al secondo grado.

4. Ai fini della presente legge per nucleo avente diritto si intende anche quello fondato sulla stabile convivenza more uxorio, nonché il nucleo di persone anche non legate da vincoli di parentela o affinità qualora la convivenza abbia carattere di stabilità e sia finalizzata alla reciproca assistenza morale e materiale.

5. Ai fini della presente legge i minori in affido all'interno dei nuclei aventi diritto sono equiparati a quelli adottivi e naturali [rectius: nati fuori dal matrimonio]".

Pertanto, se il locatore dovesse aver voluto impedire di ospitare nell'alloggio finanche i familiari del conduttore, il contratto di locazione dovrebbe contenere una clausola che consente il godimento dell'alloggio esclusivamente al conduttore, con espressa esclusione dei suoi familiari.

La generica dicitura che dovesse riservare il godimento dell'alloggio al conduttore (senza menzionare in alcun modo i familiari) non sembra potersi considerare sufficiente per ritenere manifestata la volontà del locatore di escludere gli stessi familiari dal godimento dell'immobile.

La comunicazione di cessione del fabbricato rappresenta titolo idoneo anche nel caso colui che rende la "Dichiarazione di residenza" esibisca o, comunque, dichiari un contratto preliminare (art. 1351 Codice Civile)<sup>19</sup>, in qualità di promettente acquirente.

In via di ulteriore approfondimento, si rileva come, pur nel silenzio della legge, l'art. 5 del D.L. 28 marzo 2014, n. 47 debba trovare applicazione anche per quanto riguarda le iscrizioni nel registro della popolazione temporanea (art. 8 della legge n. 1228/1954 e l'art. 32 del D.P.R. n. 223/1989): trattasi infatti di persone che, nel momento in cui chiedono l'iscrizione in tale particolare registro, devono dichiarare di avere la dimora (ancorché non abituale) nel Comune da almeno quattro mesi.

L'eventuale "Dichiarazione di residenza" che dovesse essere presentata senza la dimostrazione dell'intestazione dell'utenze dei pubblici servizi a nome di colui che rende l'istanza o, in subordine, di titolo o dichiarazione idonea, da cui risulta la non abusiva occupazione dell'alloggio, rende la "Dichiarazione di residenza" nulla a tutti gli effetti di legge.

---

<sup>19</sup> Inteso come l'accordo con cui le parti (promettente venditore e promettente acquirente) si obbligano a stipulare un successivo contratto, detto definitivo. Il suo oggetto consiste pertanto nell'obbligo di prestare un futuro consenso mentre gli effetti concreti nella sfera delle parti si producono con il contratto definitivo. Il promettente acquirente entra, normalmente, nella disponibilità dell'alloggio al momento della stipula del contratto definitivo, salvo non sia diversamente previsto nel contratto preliminare. In mancanza della comunicazione di avvenuta cessione del fabbricato, l'Ufficiale di anagrafe è chiamato a verificare l'inserimento di tale clausola (quella che consente al promettente acquirente di avere anzitempo la disponibilità dell'immobile, prima della stipula del contratto definitivo) nel contratto preliminare.

Chiariamo subito come, secondo l'insegnamento tradizionale, una delle caratteristiche della nullità è la sua insanabilità; trattasi infatti della forma più grave di invalidità, funzionale all'affermazione di valori di interesse pubblico e di principi fondamentali dell'ordinamento<sup>20</sup>.

Così, ad esempio, la "Dichiarazione di residenza" che non rechi gli estremi<sup>21</sup> di registrazione del contratto di locazione ovvero (se redatto per iscritto) di comodato, rende la dichiarazione anagrafica nulla a tutti gli effetti di legge.

Ciò sta a significare che l'Ufficiale di anagrafe non può certamente procedere all'iscrizione preliminare nei due giorni lavorativi successivi alla presentazione di una "Dichiarazione di residenza" affetta da nullità e deve anzi procedere, entro lo stesso termine<sup>22</sup>, a comunicare formalmente<sup>23</sup> all'interessato il vizio che non consente di ritenere "titolata"<sup>24</sup> l'occupazione dell'alloggio rendendo la relativa "Dichiarazione di residenza" nulla<sup>25</sup> a tutti gli effetti di legge.

Abbiamo visto, tuttavia, come colui che rende la "Dichiarazione di residenza" non è tenuto a fornire all'Ufficiale di anagrafe direttamente il titolo che rende legale l'occupazione dell'alloggio<sup>26</sup>, bensì solo gli elementi che consentono di risalire al titolo

---

<sup>20</sup> Cfr. *sub* nota n. 3.

<sup>21</sup> Agenzia delle Entrate presso cui il contratto è stato registrato nonché data e numero di registrazione.

<sup>22</sup> **Per evitare l'insorgere dell'aspettativa all'iscrizione c.d. preliminare con la corrispondente cancellazione da parte del Comune di provenienza.**

<sup>23</sup> Con modalità idonea a comprovare l'avvenuta ricezione di tale comunicazione.

<sup>24</sup> O, se si preferisce, *cum titolo*.

<sup>25</sup> Da non confondersi con l'annullamento dell'iscrizione preliminare, soggetta alla preventiva comunicazione di cui all'art. 10-bis L. 7 agosto 1990, n. 241 e alla richiesta di ripristino della precedente posizione anagrafica (presso il Comune di provenienza), in conseguenza dell'accertamento negativo della dimora abituale all'indirizzo dichiarato.

<sup>26</sup> Con l'intento di semplificare in questo modo al cittadino la presentazione della "Dichiarazione di residenza", il legislatore rischia però di pregiudicare il rigore che egli stesso sembra aver voluto introdurre con la nuova disciplina in materia di occupazione *cum titolo* dell'alloggio ai fini dell'iscrizione anagrafica.



stesso per consentire di verificare, in un secondo momento, la veridicità di quanto dichiarato al momento di presentazione dell'istanza anagrafica.

Ne consegue che la non idoneità del titolo di occupazione dell'alloggio potrebbe emergere<sup>27</sup> solo in sede di controllo di quanto dichiarato al momento di presentazione dell'istanza anagrafica e, quindi, in un momento in cui l'interessato è già stato iscritto<sup>28</sup> all'indirizzo nel quale ha dichiarato di avere la dimora abituale ed è quindi, normalmente, già stato cancellato dal Comune di provenienza.

L'emersione per così dire tardiva della nullità della "Dichiarazione di residenza" per mancanza di titolo idoneo all'occupazione dell'alloggio pone l'Ufficiale di anagrafe di fronte a delicati problemi.

L'elemento di maggiore criticità è rappresentato dagli accertamenti che l'Ufficiale di anagrafe deve acquisire agli atti al fine di stabilire se la persona abbia in effetti la dimora abituale nel luogo dichiarato.

Ebbene, laddove l'esito di tale accertamenti dovesse essere positivo e, successivamente, dovesse emergere, in sede di controllo, che l'interessato non dispone di un titolo idoneo ad occupare l'alloggio, in questa evenienza diventa praticamente impossibile per l'Ufficiale di anagrafe chiedere il ripristino della posizione anagrafica presso il Comune di provenienza dell'interessato (come avviene nel diverso caso di "annullamento" dell'iscrizione anagrafica), poiché la dimora abituale risulta ormai stabilita in luogo diverso.

---

<sup>27</sup> Anzi questa sembra essere la regola, stando alla lettera della Legge (D.L. 28 marzo 2014, n. 47 per il cui testo integrale si veda *sub* nota n. 2).

<sup>28</sup> Poco importa, come si vedrà fra poco, se solo in via preliminare o anche dopo aver ottenuto, *per silentium*, decorsi i quarantacinque giorni dalla presentazione della "Dichiarazione di residenza", la conferma dell'iscrizione preliminare.

D'altra parte, la nullità della "Dichiarazione di residenza" per mancanza o, comunque, per inidoneità del titolo non permette all'Ufficiale di anagrafe di sanare<sup>29</sup> in alcun modo la posizione anagrafica dell'interessato.

L'accertamento della nullità della "Dichiarazione di residenza" ha peraltro effetto pienamente retroattivo<sup>30</sup>, *ex tunc*<sup>31</sup>, nei confronti dell'interessato e dei terzi, dovendosi naturalmente considerare la "Dichiarazione di residenza" affetta da nullità improduttiva di qualsivoglia effetto (*quod nullum est nullum producit effectum*).

Poiché in siffatte eventualità la persona verrebbe a trovarsi priva di residenza a far data dal giorno di presentazione della "Dichiarazione di residenza" nulla, si sarebbe prospettata la possibilità di ricorrere all'istituto dell'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora abituale<sup>32</sup>, previa presentazione di apposita domanda, dovendosi in ogni caso escludere la possibilità di far retroagire l'iscrizione anagrafica come persona senza fissa dimora abituale alla data di presentazione della "Dichiarazione di residenza" di cui l'Ufficiale di anagrafe ha accertato e formalmente dichiarato la nullità.

Il fatto che la persona di che trattasi dimori di fatto abitualmente nel territorio comunale in modo stanziale in un determinato luogo, senza poter ivi ottenere la residenza, può in effetti rappresentare un elemento che va nelle direzioni di ritenere dimostrato uno degli elementi da cui deve emergere il domicilio nel territorio comunale per ottenere l'iscrizione

---

<sup>29</sup> Ricordiamo infatti che il negozio nullo non può sanarsi né per convalida (art. 1423 Codice Civile), né per prescrizione dell'azione (art. 1422 Codice Civile).

<sup>30</sup> Alla data di "presentazione" della "Dichiarazione di residenza". Per approfondimenti sul punto, si veda il Cap 1° dell'*e-book* di P. Richter Mapelli Mozzi, *Il procedimento di iscrizione anagrafica "in tempo reale" dei cittadini comunitari*, edito da Sepel.

<sup>31</sup> Da allora.

<sup>32</sup> Art. 2, comma 3, L. 24 dicembre 1954, n. 1228. In proposito, sia consentito rinviare a P. Richter, *Persone «senza fissa dimora» e nuove regole in materia di cambio di residenza in tempo reale*, in *Lo Stato Civile Italiano*, Sepel editore, ottobre 2012, 21 ss.

quale persona senza fissa dimora abituale, nella consapevolezza che non si tratta realmente<sup>33</sup> di persona itinerante e, quindi, senza fissa dimora abituale, nel senso proprio del termine.

In altri termini, secondo questa opzione interpretativa, si prospetta un'applicazione analogica<sup>34</sup> dell'iscrizione anagrafica per le persone senza fissa dimora abituale.

Viene però da interrogarsi se questa sia la *ratio* della novella; se, in altri termini, il legislatore, sancendo la nullità delle "Dichiarazioni di residenza" *sine titulo*, abbia previsto e, in qualche modo, voluto che il soggetto occupante l'alloggio *sine titulo* possa, in ultima battuta, comunque ottenere l'iscrizione anagrafica, sia pure come persona senza fissa dimora abituale.

In proposito si osserva come nessuna posizione di potere (*id est*: applicare analogicamente la disciplina per le persone senza fissa dimora abituale anche ai soggetti che risultano privi di residenza in seguito a dichiarazione anagrafica di cui stata accertata la nullità) può essere riconosciuta in capo alla P.A. in assenza del corrispondente fondamento normativo (c.d. norma attributiva del potere), la quale ha il duplice scopo di fare sì che l'attività della P.A. si mantenga nei confini della liceità (cc.dd. limite negativi, previsti anche per l'attività dei privati), oltre a perseguire i fini pubblici per la cui realizzazione la posizione di potere è stata attribuita (cc.dd. limiti positivi).

---

<sup>33</sup> E' infatti solo la mancanza del titolo che rende il soggetto, formalmente, privo di alloggio.

<sup>34</sup> E, precisamente, una *analogia legis* (art. 12, comma 2, Disposizioni sulla legge in generale).

Ritornando al concetto di nullità, si noti come esso non possa essere ricondotto<sup>35</sup> alla nozione della “Dichiarazione di residenza” irricevibile<sup>36</sup>, e nemmeno alla nozione di inesistenza<sup>37</sup>.

Invero, la “Dichiarazione di residenza” irricevibile<sup>38</sup>, al pari di quella nulla, determina l’avvio del relativo procedimento e, di conseguenza, in mancanza di diverse comunicazioni, essa determina dapprima l’insorgere dell’aspettativa all’iscrizione c.d. preliminare e, poi, quella alla formazione del silenzio-assenso (art. 20 L. 7 agosto 1990, n.

---

<sup>35</sup> Come sembra invece ritenere R. Minardi, Commento in ANUSCA Flash, nel sito internet [www.anusca.it](http://www.anusca.it)

<sup>36</sup> E’ il Ministero dell’interno che ha preventivamente ed espressamente qualificato come tali i casi di irricevibilità (c.d. *numerus clausus*), non essendo consentito all’interprete di creare nuove ipotesi di irricevibilità oltre a quelle espressamente previste, in linea con i principi di legalità (art. 97, comma 1° Cost. e art. 1, comma 1° L. 7 agosto 1990, n. 241) e di proporzionalità che caratterizzano l’azione amministrativa.

Comportano ad esempio l’irricevibilità della “Dichiarazione di residenza” la mancata indicazione del cognome, nome, data o luogo di nascita, sesso e cittadinanza del dichiarante e di eventuali familiari interessati al mutamento di residenza, l’indicazione del comune, della provincia, della via/piazza e del numero civico in cui l’interessato dichiara di avere trasferito la dimora abituale, la mancata indicazione del cognome, nome, luogo e data di nascita dell’eventuale componente del nucleo familiare che già dovesse essere residente al nuovo indirizzo, oltre alla mancanza dei documenti di identità in corso di validità delle persone che rendono la “Dichiarazione di residenza”.

<sup>37</sup> E’ tale la “Dichiarazione di residenza” priva della sottoscrizione delle persone interessate al mutamento anagrafico, cioè dal nome e cognome scritti di loro pugno, che rappresentano le espressioni grafiche della paternità ed impegnatività della dichiarazione che le precedono; in difetto di tali espressioni grafiche - a prescindere dall’impossibilità fisica, che in questa sede non rileva - l’atto è all’evidenza privo di un elemento essenziale perché possa venire ad esistenza in relazione alla funzione cui è destinato .

In altri termini, la mancanza della sottoscrizione non ne consente l’imputabilità alla responsabilità, anche penale, in capo al soggetto che l’ha resa, sicché la relativa mancanza rende l’atto non solo incompleto, bensì inesistente, per non essersi perfezionata la relativa fattispecie legale. Sul punto, sia consentito rinviare anche a P. Richter Mapelli Mozzi, *Le “Dichiarazioni di residenza” inesistenti e irricevibili, tra teoria e pratica quotidiana (prima parte)*, in *Diritto & Diritti - Rivista giuridica elettronica*, ISSN 1127-8579, Gennaio 2014, all’indirizzo internet <http://www.diritto.it/docs/35799-le-dichiarazioni-di-residenza-inesistenti-e-irricevibili-tra-teoria-e-pratica-quotidiana-prima-parte>

<sup>38</sup> Nel momento in cui è stata introdotta nel nostro ordinamento la c.d. residenza in tempo reale, ad opera dell’art. 5 del Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito, con modificazioni, nella Legge 4 aprile 2012, n. 35 la irricevibilità della “Dichiarazione di residenza” rappresentava una previsione particolare, che caratterizzava e caratterizza tutt’ora il procedimento di iscrizione anagrafica come “speciale” rispetto all’istituto “generale” del “silenzio-assenso”.

Con l’art. 2, comma 1° della Legge 7 agosto 1990, n. 241, la cui seconda proposizione è stata aggiunta ad opera dell’art. 1, comma 38, della L. 6 novembre 2012, n. 190, la irricevibilità assurge al rango di previsione generale.

Ora è infatti previsto che “*Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un’istanza, ovvero debba essere iniziato d’ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l’adozione di un provvedimento espresso. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo*”.

Se, dunque, anche un’istanza irricevibile si deve concludere con l’adozione di un provvedimento espresso, se ne deduce che anche una dichiarazione di residenza irricevibile comporta l’avvio del relativo procedimento, il quale deve essere concluso con l’adozione di un provvedimento espresso da parte dell’Ufficiale di anagrafe, che contenga un “*sintetico riferimento*” alla causa che rende la dichiarazione irricevibile.

241), a fronte dell'inerzia dell'Ufficiale di anagrafe oltre i 45 giorni successivi alla data di presentazione.

L'istanza anagrafica inesistente, invece, è giuridicamente irrilevante e preclude già a monte la possibilità di considerarla tale: essa altro non è che una vuota apparenza che difetta di quel *quid* di elementi necessari senza i quali non può essere neppure accostata alla nozione giuridicamente rilevante di "Dichiarazione di residenza".

Rispetto all'istanza anagrafica inesistente, la "Dichiarazione di residenza" nulla, benché viziata, presenta quella che è stata efficacemente definita come "l'impalcatura esterna"<sup>39</sup> dell'istanza anagrafica e, in quanto tale, essa suscita l'interesse dell'ordinamento che, nel qualificarla negativamente, presuppone tuttavia la sua rilevanza giuridica e, dunque, in ultima battuta, l'adozione di un provvedimento espresso, *ex art. 2, comma 1, L. 7 agosto 1990, n. 241*.

*Quid juris*, infine, in caso di sopravvenuta mancanza (in un momento successivo alla presentazione della "Dichiarazione di residenza") del titolo in base al quale si occupava l'alloggio (ad es. convalida di sfratto per finita locazione o per morosità) ?

Abbiamo visto che l'occupazione *cum titulo* dell'alloggio assurge ora al rango di requisito preliminare ed essenziale della "Dichiarazione di residenza".

In base ad una interpretazione strettamente letterale della norma<sup>40</sup>, si potrebbe anche essere indotti a ritenere che tale fattispecie esuli dallo spettro applicativo della norma in

---

<sup>39</sup> M. Frattini, *Compendio di diritto civile*, Nel diritto editore, 2013, 503.

<sup>40</sup> Art. 5 del D.L. 28 marzo 2014, n. 47 (per il cui testo integrale, cfr. *sub* nota n. 2).

esame; una diversa opzione interpretativa merita tuttavia di essere presa in considerazione se si considera la *ratio* che ispira la novella.

Invero, così come la dimora abituale è un presupposto dell'iscrizione anagrafica che deve perdurare nel tempo per giustificare la permanenza della residenza in quel dato luogo, così la sopravvenuta mancanza del titolo che rende "legale" la presenza in quell'alloggio non sembra, di primo acchito, permettere di ivi mantenere la residenza.

In altri termini si vuol dire che la non abusiva occupazione dell'alloggio è all'evidenza un requisito che dispiega i propri effetti nel tempo (e, dunque, non soltanto quando si presenta la "Dichiarazione di residenza"), e della sopravvenuta acclarata mancanza l'Ufficiale di anagrafe non può non tenere conto se non a costo di "tradire" lo spirito della legge.

Così come deve essere posta in dubbio la possibilità per l'Ufficiale di anagrafe di iscrivere legittimamente come persona senza fissa dimora abituale la persona che sia divenuta priva di residenza in seguito a una dichiarazione anagrafica di cui è stata accertata la nullità, così occorre quanto meno interrogarsi sulla possibilità di mantenere legittimamente la residenza nei confronti di coloro che sono interessati dalla sopravvenuta mancanza del titolo che rende legale l'occupazione dell'alloggio in cui risiedono.

Trattasi evidentemente di interrogativi di non poco momento, ai quali *in primis* il legislatore dovrebbe sentirsi chiamato a dare una risposta.

Certamente, a livello di interpretazione sistematica, viene da chiedersi se e quale senso possa avere creare una categoria di persone prive di formale residenza, se si considera che l'ordinamento — almeno prima del D.L. 28 marzo 2014, n. 47 — intende(va) favorire

l'iscrizione anagrafica delle persone, rappresentando essa *“il primo strumento per un inserimento nella vita della collettività, essendo evidenti le difficoltà che derivano dall'impossibilità di procurarsi le necessarie certificazioni”*<sup>41</sup>.

In merito ai rapporti tra certificato di agibilità e occupazione titolata dell'alloggio ai fini anagrafici, si rileva come l'art. 24, comma 3, D.P.R. 6 giugno 20021, n. 380 punisce con la sanzione amministrativa da euro 77 ad euro 464 solo la mancata presentazione della domanda intesa ad ottenere il certificato ma non anche l'utilizzo di un immobile non agibile; pertanto, stando alla lettera della legge, l'occupazione di un alloggio privo del certificato di agibilità non permette di considerare di per sé abusiva l'occupazione dell'alloggio in questione.

Si segnala tuttavia che, in base ai principi generali, la prosecuzione di un tale utilizzo potrebbe (successivamente alla presentazione della “Dichiarazione di residenza”) essere impedito con l'ordinanza di sgombero che, se non eseguita, rende applicabile l'art. 650 del Codice Penale, il quale punisce con l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda l'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità.

In questa prospettiva, si ritorna alla tematica della sopravvenuta occupazione non titolata dell'alloggio, nel senso che l'occupazione abusiva si verifica in un momento successivo a quello di presentazione della “Dichiarazione di residenza”; per considerazioni sul punto, si rinvia a quanto sopra rilevato.

*Dott. Paolo Richter Mapelli Mozzi*

---

<sup>41</sup> Circolare del Ministero dell'Interno n. 17 dell'11 ottobre 1973.

*Responsabile dei Servizi Demografici e Patrimonio della Città di Albignasego (PD)*

*Abilitato alla Professione di Avvocato*

*Specializzato nelle professioni legali presso le Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara,*

*Padova, Trieste e del Dipartimento giuridico della Facoltà di Economia Cà Foscari*

*di Venezia fra loro consorziate.*