

ISSN 1127-8579

Publicato dal 07/05/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37046-iscrizione-anagrafica-d-ufficio-e-titolo-di-occupazione-dell-alloggio>

Autore: Richter Paolo

Iscrizione anagrafica d'ufficio e titolo di occupazione dell'alloggio.

Dott. Paolo Richter Mapelli Mozzi

Responsabile dei Servizi Demografici del Comune 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.

Iscrizione anagrafica d'ufficio e titolo di occupazione dell'alloggio.

* * *

Come osservato altrove¹, anche la disciplina del procedimento di iscrizione anagrafica d'ufficio² è stata modificata in seguito all'entrata in vigore, dal 9 maggio 2012, della residenza c.d. in tempo reale³.

Invero, l'art. 17 del vigente Regolamento anagrafico (D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223), nel testo modificato ad opera della lettera d), comma 1° dell'art. 1 D.P.R. 30 luglio 2012, n. 154 prevede testualmente che “L'ufficiale di anagrafe

¹ P. Richter Mapelli Mozzi, Residenza in tempo c.d. reale e procedimento di iscrizione anagrafica d'ufficio, in *Lo Stato Civile Italiano*, settembre 2014, 22 ss.; per quanto in particolare riguarda la decorrenza dell'iscrizione anagrafica, è da ritenersi preferibile l'opzione interpretativa che prevede la decorrenza dalla data in cui si sono (positivamente) conclusi gli accertamenti stessi rispetto a quella che ravvisa tale decorrenza dalla data di avvio del procedimento.

Nel silenzio della legge, la prima opzione ermeneutica sembra essere quella che tutela maggiormente l'operato dell'Ufficiale di anagrafe.

² L'avvio del procedimento può essere a iniziativa/istanza di parte ovvero d'ufficio (cfr. art. 2, comma 1, L. 7 agosto 1990, n. 241).

³ La riforma è stata introdotta dall'art. 5 del Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella Legge 4 aprile 2012, n. 35.

deve effettuare le registrazioni nell'anagrafe entro due giorni lavorativi [...] dagli accertamenti da lui disposti".

Si tratta, ora, di stabilire se e in che termini il procedimento di iscrizione anagrafica d'ufficio ricada altresì nell'ambito dello spettro applicativo della recente e a tutti nota previsione normativa introdotta dall'art. 5 del Decreto Legge 28 marzo 2014, n. 47 convertito, con modificazioni, dalla Legge 23 maggio 2014, n. 80⁴.

La novella collega la possibilità di chiedere e ottenere la residenza (e finanche l'allacciamento alle relative utenze) non più soltanto ad una *res facti* (accertamento dimora abituale nel luogo dichiarato), ma anche alla non abusiva e titolata⁵ occupazione dell'immobile in cui si dichiara di avere la residenza, stabilendo «*che gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge*».

Dunque la pubblica funzione dell'anagrafe non è più soltanto quella, "di rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale" (Circolare del Ministero dell'Interno n. 8 del 29 maggio 1995), come si riteneva in precedenza.

La funzione anagrafica deve ora essere necessariamente temperata con la tutela di altri interessi, che il legislatore ha dimostrato di ritenere degni di

⁴ Che si trascrive di seguito: "Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo **non può chiedere** la residenza [...] e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge".

⁵ Sull'apparente ridondanza del sintagma immobile occupato "abusivamente senza titolo", si veda l'exkursus esegetico di P. Morozzo Della Rocca, *Gli occupanti abusivi: evaporati nell'atmosfera oppure residenti "senza fissa dimora"?*, in *Lo Stato Civile Italiano*, gennaio 2015, 35.

considerazione e, segnatamente, con quello alla non abusiva occupazione degli immobili da parte di chi non disponga di un titolo idoneo, interesse che in senso lato può essere ricondotto nell'ambito della tutela dell'ordine pubblico.

In base al tenore letterale della novella⁶, la sanzione della nullità della "Dichiarazione di residenza" sembra riguardare soltanto i procedimenti a istanza di parte, vale a dire quelli che conseguono su impulso di coloro che rendono le prescritte dichiarazioni anagrafiche⁷ pur non essendo in grado di dimostrare o, comunque, di fornire elementi⁸ atti a dimostrare l'occupazione non abusiva e titolata dell'alloggio nel quale affermano di dimorare in modo abituale⁹.

⁶ Cfr. sub nota n. 4.

⁷ Cfr. artt. 6 e 13 D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223.

⁸ Si veda in proposito il nuovo modello di "Dichiarazione di residenza", diramato con Circolare del 6 agosto 2014, n. 14 del Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Direzione Centrale per i Servizi Demografici.

⁹ Si noti come la "Dichiarazione di residenza" deve parimenti essere considerata nulla anche nel caso in cui l'originaria occupazione non titolata del luogo dichiarato di dimora abituale dovesse emergere in un momento successivo rispetto al momento di presentazione dell'istanza anagrafica. Si noti, altresì, come la mancata indicazione degli elementi da cui desumere l'occupazione cum titolo dell'alloggio rende l'istanza anagrafica "nulla" e non "irricevibile", anche se in effetti entrambe le situazioni impongono all'Ufficiale di anagrafe di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso, ex art. 2, comma 1, L. 7 agosto 1990, n. 241 (per approfondimenti, sia consentito rinviare a P. Richter Mapelli Mozzi, *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*, in *Lo Stato Civile Italiano*, ottobre 2014, 48 ss.). Può non essere superfluo rilevare, in questa sede, come la nullità del provvedimento amministrativo sia stata codificata (art. 21-septies L. 7 agosto 1990, n. 241) come autonoma figura di invalidità degli atti amministrativi, divenendo così una figura patologica di carattere generale. Più precisamente, a differenza del diritto civile (che conosce la nullità virtuale del contratto per sua contrarietà a norme imperative: art. 1418, comma 1, Codice Civile), il diritto amministrativo conosce la nullità strutturale (nullità del provvedimento per mancanza di un suo elemento essenziale: art. 21-septies L. n. 241/1990; trattasi di concetto giuridico indeterminato che differenzia la nullità "amministrativa" rispetto a quella privatistica dove gli elementi essenziali del contratto sono previsti dall'art. 1325 Codice Civile) e testuale ("e negli altri casi previste dalla legge": art. 21-septies L. n. 241/1990; ne è un esempio l'art. 5 del Decreto Legge 28 marzo 2014, n. 47 convertito, con modificazioni, dalla Legge 23 maggio 2014, n. 80). È importante tenere a mente come, nel diritto amministrativo, a

Con ragionamento *a contrario*, si deduce che lo spettro applicativo del richiamato art. 5 non sembra riguardare, *prima facie*, anche le c.d. iscrizioni anagrafiche d'ufficio.

Invero, qualora l'Ufficiale di anagrafe accerti che le dichiarazioni anagrafiche delle parti non sono state rese, deve invitare gli interessati a renderle (*ex art. 15 D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223*), entro un termine prestabilito.

Nel caso di adesione spontanea a tale invito, si ricade nell'ambito del procedimento di iscrizione anagrafica a istanza di parte, sicché gli interessati sono tenuti a indicare, fra l'altro, quanto meno gli estremi del titolo di occupazione dell'alloggio.

La mancata adesione spontanea all'invito a rendere le prescritte dichiarazioni anagrafiche presenta, invece, profili di maggiore problematicità, laddove si dovesse ritenere applicabile, anche a questa a questa fattispecie, l'art. 5 del Decreto Legge 28 marzo 2014, n. 47 convertito, con modificazioni, dalla Legge 23 maggio 2014, n. 80.

differenza di quanto accade nel diritto civile, la forma di invalidità virtuale o, se si preferisce, la regola generale di invalidità resta l'annullabilità (*ex multis*, C.d.S., sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3059).

Per quanto riguarda i profili di disciplina della nullità amministrativa, manca qualsiasi riferimento alle conseguenze della relativa nullità. In assenza di una disciplina specifica, il rinvio non può che essere alle conseguenze codificate nel Codice Civile, in quanto compatibili, con l'agere amministrativo, dovendosi peraltro rilevare come quest'ultimo tende ad essere sempre più omologato con le regole del diritto privato.

In dottrina si tende generalmente ad ammettere l'autotutela (decisoria) nei confronti dell'atto nullo: taluni, secondo l'impostazione che appare preferibile, ammettono che la P.A. possa adottare un atto dal contenuto meramente ricognitivo-dichiarativo, che si limita ad accertare l'improduttività di effetti dell'atto nullo; altri, invece, riconoscono natura anche costitutiva al provvedimento in autotutela, rilevando come la nullità impedisca il prodursi di effetti giuridici ma non anche degli effetti materiali del provvedimento affetto da nullità.

I profili di problematicità derivano dal fatto che l'Ufficiale di anagrafe dovrebbe stabilire, *motu proprio*, se l'occupazione dell'alloggio è o meno titolata.

Con maggiore impegno esplicativo, si vuole dire che al pari dell'accertamento della dimora abituale, il requisito dell'occupazione titolata dell'alloggio è da ritenersi connaturato alla funzione anagrafica; tuttavia, in caso di iscrizione d'ufficio, l'Ufficiale di anagrafe non può evidentemente contare sulla collaborazione della persona interessata, posto che essa avviene contro o, comunque, in modo indipendente dalla volontà della persona stessa.

Peraltro, come si è detto, il tenore letterale della novella si riferisce espressamente solo agli occupanti abusivi senza titolo che chiedono l'iscrizione anagrafica, e non anche ai diversi procedimenti di iscrizioni *ex officio*.

Altresì, l'adesione all'opzione interpretativa secondo cui la preliminare dimostrazione dell'occupazione *cum titulo* dell'alloggio sarebbe requisito necessario per tutti i tipi di procedimenti di iscrizione anagrafica, sortirebbe in buona sostanza l'effetto di abrogare, sia pure in modo implicito, il procedimento di iscrizione anagrafica d'ufficio¹⁰, stante il fatto che, allo stato,

¹⁰ Ma non sembra essere stata questa la volontà del legislatore (c.d. *voluntas legis*: art. 12, comma 1, Disp. sulla legge in generale), atteso che *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

all'Ufficiale di anagrafe non è stato conferito il potere¹¹ e, quindi, gli strumenti necessari per stabilire, senza la collaborazione (se non contro la volontà) della persona soggetta al procedimento di iscrizione anagrafica d'ufficio, se l'occupazione dell'alloggio sia o meno titolata.

A chi fosse indotto a ritenere che, così opinando, tutte le persone che hanno reso una "Dichiarazione di residenza" relativa ad un alloggio occupato *sine titulo* potrebbero allora, *sic et simpliciter*, essere iscritte d'ufficio presso l'immobile stesso¹², è sufficiente obiettare come il procedimento di iscrizione anagrafica d'ufficio presuppone che non siano state rese, entro il termine di venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti anagraficamente rilevanti, le rispettive dichiarazioni previste e prescritte dall'art. 13 del vigente Regolamento anagrafico (D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223).

E' infatti di tutta evidenza come nel caso in cui la "Dichiarazione di residenza" sia stata presentata, la prescritta dichiarazione anagrafica esiste¹³; che poi l'istanza anagrafica, siccome riferita ad un alloggio occupato *sine*

¹¹ Nessuna posizione di potere può essere riconosciuta in capo alla P.A. in assenza del corrispondente fondamento normativo (c.d. norma attributiva del potere).

¹² Senza necessità di fare ricorso all'iscrizione anagrafica in base al criterio del domicilio, prevista per le persone senza fissa dimora abituale (in tal senso, nota Prot. n. 4032-4035/13-13/Area II del 23 febbraio 2015 Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Avellino e Risoluzione del Ministero dell'Interno n. 633 del 24 febbraio 2015). In condivisibile senso critico a tale impostazione, G. Casoni, *Il caso dell'iscrizione anagrafica con accertamento in fase istruttoria dell'assenza del titolo all'occupazione legittima dell'alloggio: considerazioni interne alla risoluzione del Ministero dell'Interno n. 633/2015*, in *Lo Stato Civile Italiano*, aprile 2015, 34 ss.

¹³ Sulla nozione di esistenza della dichiarazione anagrafica, sia sempre consentito rinviare al proprio studio richiamato sub nota n. 9, in particolare laddove si osserva come «*Rispetto all'istanza anagrafica inesistente, la "Dichiarazione di residenza" nulla, benché viziata, presenta quella che è stata efficacemente definita come "l'impalcatura esterna" 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*».

titolo, debba essere considerata nulla, tale circostanza non può essere equiparata alla situazione in cui la prescritta dichiarazione anagrafica è stata omessa e che, dunque, non esiste; quest'ultima situazione è, infatti, il requisito necessario affinché l'Ufficiale di anagrafe possa legittimamente procedere ad avviare il procedimento per l'iscrizione anagrafica d'ufficio.

In via di interpretazione sistematica, resta ovviamente inteso che se prima del perfezionamento dell'iscrizione anagrafica d'ufficio o anche in un momento successivo al perfezionamento stesso dovesse emergere che la persona occupa il luogo di sua dimora abituale *sine titolo*, allora l'iscrizione anagrafica dovrà essere considerata nulla, con tutte le conseguenze del caso¹⁴.

¹⁴ In proposito, si vedano le considerazioni di G. Casoni nello studio richiamato sub nota n. 12; negli stessi termini, P. Richter Mapelli Mozzi, La sopravvenuta mancanza del titolo di occupazione dell'alloggio rispetto al momento in cui è stata presentata la "Dichiarazione di residenza" e l'iscrizione nel registro delle persone senza fissa dimora abituale. pubblicato su Internet all'indirizzo <http://www.diritto.it>, ISSN 1127-8579, Marzo 2015 pag. <http://www.diritto.it/docs/36909-la-soppravvenuta-mancanza-del-titolo-di-occupazione-dell-alloggio-rispetto-al-momento-in-cui-stata-presentata-la-dichiarazione-di-residenza-e-l-iscrizione-nel-registro-delle-persone-senza-fissa-di> e in Semplice, Demografici Associati (De.A.), n. 2/2015, 18 ss.