

ROBERTO GIMIGLIANO

L'OCCUPAZIONE ABUSIVA DEGLI IMMOBILI

Ruolo e responsabilità
degli Ufficiali di anagrafe

Il volume tratta in modo pratico e sintetico l'occupazione abusiva degli immobili e il ruolo e le responsabilità che gli Ufficiali di anagrafe devono affrontare nella quotidianità. In particolare è destinato agli operatori dei servizi demografici che operano in regime di front-office o back-office



ISBN 978-88-7589-469-6
Diritti Riservati © 2016 Halley informatica

Finito di stampare nel mese di settembre 2016
presso tipolitografia Grafostil snc – Matelica (MC)

per conto di
Halley informatica srl
Via Circonvallazione, 131 – 62024 Matelica (MC)
Tel. 0737 781211 – Fax 0737 787200
halleynt@halley.it – www.halley.it – www.halleyconsulenza.it

progetto grafico, redazione, impaginazione | Kindustria | info@kindustria.it

L'editore e l'autore declinano ogni responsabilità per eventuali ed involontari errori.

Tutti i diritti, compresi la traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni, sono riservati in tutti i Paesi.

Indice

Autore		pag.	7
I –	Le norme e la loro applicabilità		
1.1	La normativa	»	9
1.2	Legge n. 183/2011	»	12
1.3	Legge 15 luglio 2009, n. 94 (Pacchetto sicurezza)	»	13
1.4	Il D.L. 28 marzo 2014, n. 47	»	14
II –	Costituzione e residenza		
2.1	Definizioni	»	19
2.2	Legge di conversione n. 80/2014	»	21
2.3	L'occupazione abusiva	»	23
2.4	Provvedimento in forma semplificata	»	27
2.5	Dichiarazione irricevibile	»	28
	2.5.1 Condizioni di ricevibilità della dichiara- zione	»	29
2.6	I diritti digitali di cittadini e imprese	»	29
2.7	Le istanze telematiche	»	30
2.8	Iter procedurale	»	34
2.9	Elementi essenziali	»	34
	2.9.1 Dichiarazione	»	36
	2.9.2 Causa	»	36
	2.9.3 Motivazione	»	36
	2.9.4 Forma	»	37
	2.9.5 Destinatario	»	37
2.10	Falsità dell'attestazione	»	38
2.11	La residenza anagrafica. Riferimenti normativi	»	38
2.12	Diritto comunitario e anagrafe	»	40

2.13	La norma e i senza fissa dimora	»	45
	2.13.1 Le modalità di iscrizione, le istruzioni dell'Istat	»	46
2.14	Il domicilio	»	47
2.15	Caratteri del domicilio generale	»	47
	2.15.1 Gli effetti dell'iscrizione anagrafica in immobili occupati abusivamente senza titolo	»	48
	2.15.2 La valutazione dei requisiti (Circolare Ministero dell'Interno n. 14/2014)	»	49
2.16	Cassazione e occupazione abusiva	»	50
2.17	Il comodato	»	50
	2.17.1 Obblighi del comodatario	»	52
2.18	Il contratto di locazione	»	55
	2.18.1 L'iscrizione di terzi. Il diritto di ospitalità da parte dell'affittuario	»	56
	2.18.2 L'iscrizione dei familiari e degli ospiti	»	57
	2.18.3 Il caso della badante	»	58
	2.18.4 Il caso del minore	»	58
	2.18.5 Il caso del detenuto	»	59

III – L'occupazione abusiva

3.1	Usufrutto	»	65
3.2	Comproprietà e occupazione abusiva	»	66
3.3	Il dissenso dei comproprietari	»	68
3.4	Occupazione abusiva di case popolari, stato di necessità, diritto all'abitazione	»	69

Roberto Gimigliano, Dirigente del settore servizi demografici, elettorali, statistici del Comune di Ventimiglia. Docente in numerosi corsi organizzati da aziende pubbliche e private operanti nel settore della formazione dei dipendenti pubblici ed esperto Anusca. Docente per il Ministero dell'Interno nei corsi di abilitazione alle figure di ufficiali di anagrafe e stato civile.

I

LE NORME E LA LORO APPLICABILITÀ

1.1 La normativa

Riferimenti normativi



- D.L. n. 5/2012 convertito in Legge n. 35/2012;
- Circolare Ministero dell'Interno 9 aprile 2012;
- D.L. n. 47/2014 convertito in Legge 23 maggio 2014, n. 80 – art. 5, comma 1 (lotta all'occupazione abusiva di immobili).

Fino all'entrata in vigore del D.L. 28 marzo 2014 le iscrizioni anagrafiche erano regolamentate dalla Legge n. 1228/1954 (“Legge anagrafica”) e dal D.P.R. n. 223/1989 (Regolamento di esecuzione).

Gli artt. 1 e 2 della Legge 24 dicembre 1954, n. 1228 e l'art. 3, D.P.R. n. 223/1989 relativamente alla residenza disponevano che: *«per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune»*.

Definizione di residenza

L'attività dell'anagrafe è regolata da norme vincolanti perché dettate a garantire l'interesse della popolazione residente.

L'art. 16 della Costituzione dà piena libertà ai cittadini di circolare e soggiornare in qualsiasi parte del territorio salvo fissare la propria residenza nel comune dove esiste la condizione di dimora abituale (art. 2, “Legge anagrafica”).

Il diritto alla residenza si afferma *erga omnes* ma non è incondizionato e assoluto: la legge vi può porre dei limiti (es. l'iscrizione dei cittadini stranieri, comunitari). Esso infatti ha valore nei confronti di tutti e riguarda l'occupazione regolare dell'alloggio, ma ha come ulteriore finalità la salvaguardia di un altro principio sancito dalla Costituzione: quello della proprietà (art. 42, commi 2 e 7).

Diritto alla residenza e proprietà

Occupazione
abusiva

A questo proposito occorre fare alcune considerazioni: l'occupazione abusiva non è perseguibile d'ufficio e il titolare del diritto leso deve fare specifica denuncia dell'accadimento alle competenti autorità entro tre mesi.

La Legge n. 80/2014 ha avvalorato il collegamento esistente tra residenza e occupazione abusiva prevedendo a carico dei soggetti somministranti pubblici servizi l'obbligo di acquisire dai richiedenti per l'allacciamento alle varie utenze idonea documentazione.

Verifica
dell'Ufficiale
di anagrafe

Da quanto appena detto si deve ritenere che la verifica del "titolo" dell'occupazione debba essere svolta, in via per così dire residuale, dall'Ufficiale di anagrafe al momento della presentazione della Dichiarazione di residenza.

Complica-
zioni nella
tempistica

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, senza considerare la necessità di ripristinare la precedente posizione anagrafica non solo dopo l'iscrizione "preliminare" ma anche qualora tale iscrizione dovesse essere stata confermata *per silentium*, stante l'avvenuto decorso del termine di 45 giorni dalla data di presentazione della Dichiarazione 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 da parte dei soggetti somministranti i pubblici servizi e, quindi, anche da parte degli Ufficiali di anagrafe, potrebbe essere considerato quantomeno discutibile: le tempistiche dei controlli avvengono in maniera del tutto indipendente rispetto a quella del procedimento anagrafico.

Corte di Cassazione, sentenza 14 marzo 1986

La residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dall'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali; questa stabile permanenza sussiste anche quando la persona si rechi a lavorare o a svolgere altra attività fuori del comune di resi-

denza, sempre che conservi in esso l'abitazione, vi ritorni quando possibile e vi mantenga il centro delle proprie relazioni familiari e sociali.

D.P.R. n. 223/1989

Art. 3, comma 2

2. Non cessano di appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti in altri comuni o all'estero per l'esercizio di occupazioni stagionali o per causa di durata limitata.

Art. 9

Il trasferimento di residenza della famiglia in altro comune comporta, di regola, anche il trasferimento di componenti della famiglia stessa eventualmente assenti perché appartenenti ad una delle categorie indicate nell'art. 8.

La “Legge anagrafica” del 1954 era una legge di appena tredici articoli; il criterio di specialità ha fatto sì che assumesse una notevole rilevanza. La stessa principalmente risolve (come per tutte le leggi aventi pari caratteristiche) l'antinomia che si crea tra due disposizioni normative.

Criterio di specialità

Questo criterio stabilisce la preferenza della legge speciale su quella avente carattere generale, anche se successiva, secondo il principio derivato dalla *ius latina: lex specialis derogat legi generali; lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, ossia «la legge speciale deroga quella generale, la legge generale posteriore non deroga la precedente speciale».

Questo principio ha molta rilevanza nel risolvere casi in cui due o più leggi possano regolare lo stesso fatto giuridico, e quindi vi siano dubbi su quale decisione adottare.

Il criterio stabilisce pertanto la supremazia delle leggi speciali sul Codice Civile, e delle leggi riguardanti un preciso settore su quelle generiche.

Il ruolo ed il fine ultimo dell'anagrafe della popolazione residente, già conosciuta come Registro della popolazione residente, si riassume nella funzione di raccolta sistematica delle posizioni

Anagrafe dei
residenti

relative a singole persone, famiglie o convivenze che sono iscritte nell'anagrafe dei residenti del Comune.

Questo assunto, a prima vista di poco spessore, acquisisce una notevole importanza se inserito nel contesto della nostra trattazione. Il regolamento di attuazione ha contestualizzato il contenuto della Legge n. 1228/1954.

D.P.R. n. 223/1989

Art. 3 – Popolazione residente

1. Per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune.
2. Non cessano di appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti in altri comuni o all'estero per l'esercizio di occupazioni stagionali o per causa di durata limitata.

Alla luce di quanto appena detto possiamo iniziare a trattare il nuovo procedimento di iscrizione e cancellazione anagrafica dopo le riforme attuate.

1.2 Legge n. 183/2011

A seguito dell'entrata in vigore della Legge di stabilità (Legge n. 183/2011), dal 1° gennaio 2012, agli uffici pubblici è vietato rilasciare certificati per provare stati, fatti e qualità personali da esibire ad altre Pubbliche Amministrazioni ed ai privati gestori di pubblici servizi (art. 40, D.P.R. n. 445/2000).

Onere della
prova amministrativa

Pertanto a far data dal 1° gennaio 2012, i cittadini, nei rapporti con gli organi della Pubblica Amministrazione e i gestori di pubblici servizi, non potranno utilizzare certificati (che avranno valore giuridico solo se utilizzati nei rapporti con altri privati) e si assumeranno l'onere della prova amministrativa di stati, fatti e qualità personali tramite dichiarazioni sostitutive dell'atto notorio (art. 47, D.P.R. n. 445/2000) o di certificazioni (art. 46).

Ciò significa, non solo che non si potrà più chiedere al privato cittadino di recarsi all'ufficio anagrafe per ottenere un certificato

da produrre ad un altro ufficio pubblico o ad un gestore di servizio pubblico, ma significa anche che non potranno neppure essere chiesti certificati direttamente all'ufficio anagrafe. Se le Amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi lo faranno, otterranno un documento non valido e quindi nullo, o quanto meno inefficace.

Dunque l'autocertificazione diventa a tutti gli effetti un obbligo e non una mera facoltà discrezionale.

Le Pubbliche Amministrazioni e i gestori di pubblici servizi sono infatti obbligati ad operare esclusivamente con le auto dichiarazioni prodotte dai cittadini, salvo poi disporre delle facoltà di verifica previste dalla legge. L'autocertificazione ha lo stesso valore dei certificati (art. 46, D.P.R. n. 445/2000), è gratis e non è necessaria l'autenticazione.

È d'obbligo chiedersi se, nel caso relativo all'abusivismo, la sanzione della nullità riferita alle "Dichiarazioni di residenza" relative ad alloggi occupati senza titolo avrebbe potuto essere meglio tutelata limitando l'uso delle dichiarazioni sostitutive, in applicazione al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

Obbligo di autocertificazione

Abusivismo e dichiarazioni sostitutive

1.3 Legge 15 luglio 2009, n. 94 (Pacchetto sicurezza)

Entrata in vigore l'8 agosto, la norma completa, per ora, il quadro delle riforme in materia di "sicurezza"; la novella segue, infatti, la prima riforma attuata con la Legge n. 125/2008.

È un insieme variegato di norme, che spazia dal Codice Penale, a quello di Procedura Penale, al Codice della Strada, a numerose disposizioni contenute in varie leggi speciali e, in questo quadro, la riforma non poteva non comprendere – come di consueto - anche numerose modifiche al Testo Unico sull'immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998, di seguito denominato, per brevità, T.U.).

Pare forse utile iniziare con una citazione, per contestualizzare l'argomento.

«Si tratta di un grave problema sociale, umanitario ed economico che implica valutazioni di politica legislativa non riconducibili a mere esigenze generali di ordine e sicurezza pubblica né sovrapponibili o assimilabili a problematiche diverse, legate alla pericolosità di alcuni soggetti e di alcuni comportamenti che nulla hanno a che

Norme sull'immigrazione

fare con il fenomeno dell'immigrazione»: così si esprimeva la Corte Costituzionale con sentenza n. 22/2007, a proposito del controllo dei flussi migratori, della disciplina dell'ingresso e della permanenza degli stranieri nel territorio nazionale, e delle norme penali connesse alle espulsioni.

Legge n.
94/2009

Eppure la Legge n. 94/2009, recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” ha apportato modificazioni a ben 38 disposizioni in materia di immigrazione, come non ha mancato di sottolineare il Presidente della Repubblica nella lettera inviata al Capo del Governo e ai Ministri dell'Interno e della Giustizia in occasione della promulgazione della stessa.

Il risultato, richiamando l'autorevole monito dell'ex Capo dello Stato, è che *«Il nostro ordinamento giuridico risulta seriamente incrinato da norme oscuramente formulate, contraddittorie, di dubbia interpretazione o non rispondenti ai criteri di stabilità e certezza della legislazione: anche per le difficoltà e le controversie che nascono in sede di applicazione»*.

Criticità
del quadro
normativo

Questo è il quadro in cui noi ci muoviamo, il cui perimetro è delineato in termini critici e allarmati dalle massime autorità repubblicane, istituzionalmente preposte alla salvaguardia dei principi fondativi del patto sociale: la Corte Costituzionale ed il Presidente della Repubblica.

Gli ambiti di intervento della Legge n. 94/2009 sono comunque molteplici e toccano diverse materie, fra cui, oltre l'anagrafe, anche lo stato civile.

Novità della
Legge n.
94/2009

Per quanto riguarda l'anagrafe, le novità più significative riguardano:

- l'introduzione della possibilità di verificare le condizioni igienico sanitarie dell'immobile in occasione della richiesta di iscrizione e di variazione anagrafica;
- nuove modalità di iscrizione delle persone senza fissa dimora.

Vediamo insieme le novità che risultano importanti per la nostra trattazione.

1.4 Il D.L. 28 marzo 2014, n. 47

«Chiunque occupa un immobile abusivamente e senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento ai pubblici servizi. Gli atti emessi in violazione al divieto sono nulli».

Le iscrizioni intervenute dopo il 28 marzo 2014, nel caso di abusivismo sono nulle.

L'Ufficiale di anagrafe non dovrà adottare alcun provvedimento di annullamento e provvederà al ripristino della situazione preesistente.

La residenza si dichiara perché esistono le condizioni per poterlo fare. La norma intende non legittimare per mezzo dell'iscrizione anagrafica le occupazioni abusive degli immobili.

Condizioni
per la
residenza

Occorre valutare attentamente e con obiettività se un diniego di concessione della residenza non affievolisca i principi della residenza e i diritti che ne derivano.

La nuova disposizione ha valore nei confronti di tutti, riguarda l'occupazione regolare dell'alloggio e quindi ha un'altra importante finalità, quella di salvaguardare un altro principio sancito dalla costituzione: quello della proprietà (art. 42, commi 2 e 7).

Salvaguardia
della
proprietà

Altro aspetto rilevante ai fini delle responsabilità dell'Ufficiale di anagrafe, è che la fattispecie dell'occupazione abusiva non è perseguibile d'ufficio ed il titolare del diritto leso (in questo caso il proprietario) ne deve fare specifica denuncia entro tre mesi. (vedi punto precedente).

L'unica norma immediatamente operativa nel nostro ordinamento dal 28 marzo è quella prevista all'art. 5, D.L. n. 47/2014, che stabilisce come *«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.»*

Se si tiene conto di come notoriamente ad oggi decine di migliaia di famiglie impoverite siano costrette a vivere in immobili occupati abusivamente, non può non rilevarsi la discutibilità di un decreto vigente che testualmente giustifica il ricorso straordinario ed eccezionale al decreto legge *«considerata, in particolare, la necessità di intervenire in via d'urgenza per far fronte al disagio abitativo che interessa sempre più famiglie impoverite dalla crisi»*.

Impove-
rimento,
abusivismo
e norme
contrastanti

È utile precisare che l'ottenimento della residenza (e quindi dell'iscrizione anagrafica, argomento che a noi anagrafisti è di più chiaro impatto) è un completo diritto soggettivo del cittadino che trova tutela e fondamento nei principi generali dell'ordinamento e nella Carta Costituzionale.

Art. 43
C.C.

Il concetto giuridico di residenza è contenuto nell'art. 43 del Codice Civile il quale dispone «*il domicilio di una persona è nel luogo in cui ha stabilito la sede dei suoi affari e interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale*».

La distinzione operata dalla norma tra domicilio, inteso come sede degli affari, e residenza, intesa come dimora abituale, è meritevole di attenzione. Tale distinzione ha fatto il suo esordio nel 1865 con il primo codice civile dell'Italia Unita, con la volontà di riconoscere alla persona la possibilità di avere una sede personale – la residenza appunto – distinta dal luogo in cui esercita gli affari.

Domicilio e
residenza

Con tale scelta, confermata dal Codice Civile vigente che è stato approvato nel 1942, si decise di equiparare il profilo economico e quello personale ed affettivo, concependo il domicilio come luogo di imputazione delle situazioni patrimoniali e la residenza come luogo delle esigenze personali e di vita, dando a queste ultime una rilevante dignità giuridica. L'emergere nell'ordinamento del concetto di residenza va di pari passo cioè con il passaggio da una società fondata sugli status, ad una società caratterizzata dalla nozione di cittadinanza e dalla parità giuridica fra cittadini propria dello Stato di Diritto.

Costruzione
di un
ordinamento
anagrafico

Uno dei passaggi fondanti della nascita dello Stato Italiano è consistito proprio nella costruzione di un ordinamento anagrafico. È evidente che tale distinzione presentava una dimensione qualitativa, poiché mentre il domicilio attiene ad una condizione giuridica (elettiva) del soggetto, la residenza qualifica una situazione di fatto, relativa alla dimora abituale del soggetto. Il diritto all'accertamento di tale fattispecie risulta di primaria importanza, poiché il riconoscimento della residenza consente di accedere ai numerosi diritti – e anche obblighi – relativi alla condizione di cittadino, costituzionalmente garantiti.

Come ben si sa la Legge n. 94/2009, di cui avremo modo di trattare, ha anch'essa modificato quei principi anagrafici che garantivano la certezza e la uniformità di comportamento tra gli Ufficiali di anagrafe, dando piena attuazione al principio generale/ costituzionale del diritto all'iscrizione anagrafica.

In primo luogo sancisce una sorta di diritto di affermazione dell'esistenza, ovverosia di registrazione quale cittadino residente ai fini di tutte le rilevazioni statistiche e alla distruzione delle risorse e all'imputazione delle imposte. Senza contare che il corretto

censimento dei residenti è un aspetto dell'ordine pubblico (ad esempio se crolla un edificio occorre sapere chi potrebbe esservi sotto le macerie, ecc.)

Inoltre la residenza è preconditione dell'esercizio dei diritti politici, con particolare riferimento all'iscrizione nelle liste elettorali e la possibilità di esercitare l'elettorato passivo. Senza la residenza non è possibile, poi, godere a pieno del diritto alla salute in quanto è condizione per ottenere l'assegnazione di un medico di famiglia e del diritto allo studio in quanto è condizione dell'accertamento dell'obbligo scolastico. Ed infine la "residenza legale" in Italia è necessario requisito per ottenere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, lett. f), Legge n. 91/1992. Infine ogni sussidio, agevolazione o servizio presuppone la condizione – si ripete oggettiva – della residenza.

Residenza e
diritti costi-
tuzionali

Alla luce di tali considerazioni appare evidente il legame che corre tra la residenza e l'esercizio di diritti fondamentali di portata Costituzionale.

La tutela del diritto soggettivo è immediata e piena: la norma anagrafica impone la soddisfazione della richiesta.

L'attività dell'anagrafe è regolata da norme vincolanti perché dettate a garantire l'interesse della popolazione residente, il diritto alla residenza si afferma *erga omnes* ma non è incondizionato e assoluto in quanto la legge vi può porre dei limiti (es. l'iscrizione dei cittadini stranieri, comunitari).

La Legge n. 80/2014 ha avvalorato il collegamento esistente tra residenza e occupazione abusiva prevedendo a carico dei soggetti somministranti pubblici servizi l'obbligo di acquisire dai richiedenti per l'allacciamento alle varie utenze idonea documentazione.

A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, gli atti aventi per oggetto l'allacciamento ai servizi pubblici (acqua, gas, telefono) non potevano essere stipulati in assenza del titolo che attestasse la proprietà, il possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare, i richiedenti erano e sono tenuti a presentare ai soggetti somministranti la documentazione che attesta il titolo di proprietà, possesso, regolare detenzione dell'unità immobiliare, in originale o copia autentica, o a rilasciare dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'art. 47, D.P.R. n. 445/2000.

Allaccia-
mento
utenze

La norma non intende comunque contrastare il fenomeno dell'abusivismo edilizio e neppure il fenomeno delle locazioni

concesse senza contratto anche se indirettamente consente un controllo di tali fattispecie

La norma non distingue se l'immobile occupato abusivamente è di proprietà pubblica o di proprietà privata.



Anche per quel che riguarda la corretta applicazione della legge sull'abusivismo l'Ufficiale di anagrafe deve applicare le norme in materia anagrafica comprensive di quelle introdotte dal cambio di residenza in tempo reale.

II COSTITUZIONE E RESIDENZA

2.1 Definizioni

La residenza è legata all'esercizio dei diritti fondamentali di cui agli artt. 2 e 16 Costituzione.

Artt. 2 e 16
Costituzione

L'art. 2 riconosce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo *«sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità»* e l'art. 16 stabilisce che *«Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza»*.

La Legge n. 1228/1954 stabilisce che *«è fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, la iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale»*, senza contenere alcuna limitazione relativa alla condizione abitativa del richiedente. Il regolamento anagrafico (D.P.R. n. 223/1989) stabilisce che *«per persone residenti nel comune si intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune»*. Nella stessa direzione si pone la Circolare del Ministero dell'Interno del 29 maggio 1995, per cui *«la richiesta di iscrizione anagrafica non appare vincolata ad alcuna condizione, né potrebbe essere il contrario, in quanto in tale modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'art. 16 della Costituzione»*. La circolare afferma, poi, che tale accertamento non implica una *«discrezionalità dell'amministrazione»*, ma occorrerebbe aggiungere: se ne ricorrono le condizioni previste dalla legge e dal regolamento anagrafico.

Legge n.
1228/1954

Circolare
Ministero
Interno
29 maggio
1995

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (c.d. "Carta di Lisbona") recita che *«con l'obiettivo di combattere povertà e esclusione sociale, l'Unione riconosce e rispetta il diritto alla*

Carta di Lisbona *casa e all'housing sociale, al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non siano in possesso delle risorse minime, in accordo alle regole stabilite dalla legislazione Comunitaria e dalla legislazione e pratiche internazionali»* (art. 34.3, EUCFR), ribadendo principi già sanciti dall'art. 13 della Carta Sociale dell'Unione Europea (viene incluso l'obbligo a promuovere una serie di servizi, compreso l'abitare).

Occupazione abusiva in stato di necessità
Con riferimento all'ipotesi riguardante l'occupazione abusiva di un alloggio, operata da una persona in condizioni di grave indigenza tale da non consentirle di rivolgersi al mercato libero immobiliare, è possibile applicare l'esimente di cui all'art. 54 C.P., laddove il suo agire è stato determinato dalla necessità impellente di salvaguardare la salute e l'integrità fisica e psichica sua e del figlio a carico.

L'esimente dello stato di necessità, affinché possa escludere la punibilità di chi commette un reato nella consapevolezza della illegittimità della propria condotta, richiede la sussistenza di determinati requisiti.

Orientamento della Corte di Cassazione
V'è da premettere innanzitutto che negli anni più recenti, la giurisprudenza della Corte di Cassazione si è orientata nel senso di includere tra i diritti inviolabili dell'uomo inteso come singolo, in particolare ove si svolge la sua personalità, il diritto all'alloggio. Si tratta di una lettura dell'art. 2 della Costituzione che allarga lo spettro dei diritti fondamentali e che quindi consente, laddove tale diritto sia messo in grave pericolo e si versi nella necessità di salvare la propria persona o quella di altri da un grave danno, di applicare l'esimente *de qua*.

Il bene giuridico protetto da questa scriminante è l'integrità fisica e psichica della persona, nonché quegli interessi di rango costituzionale attinenti all'individuo, come la libertà, l'onore e finanche il diritto all'abitazione (che si ricollega alla dignità dell'uomo nelle formazioni sociali).

Salvaguardia da un pericolo attuale
Lo stato di necessità è generalmente invocabile quando il fatto lesivo è stato commesso per salvarsi da un pericolo attuale, non altrimenti evitabile, non volontariamente causato, che possa arrecare un grave danno alla persona.

Si è di fronte a pericolo attuale quando il danno alla persona, perdurante la situazione di difficoltà, è imminente o comunque probabilisticamente prossimo ad avverarsi; a seconda della

situazione, l'attualità del pericolo può non essere intesa in modo assolutistico, ma, sulla base di una valutazione *ex ante*, che tenga presenti tutte le circostanze concrete di tempi e di luogo e del tipo di danno temuto, può consistere in una ragionevole minaccia di causa imminente e prossima di danno (Corte di Cassazione, sentenza n. 4903/1989).

Il pericolo di danno alla persona non deve essere volontariamente o colposamente causato dallo stesso agente; esso quindi deve essere indipendente dalla sua volontà e non può trovare seguito ad una precedente rappresentazione o accettazione del rischio.

Inevitabilità
del danno

L'attualità del danno deve inoltre essere accompagnata dall'inevitabilità dello stesso, nel senso che non ci può essere, nemmeno putativamente, altra concreta possibilità di salvezza che non abbia rilevanza e disvalore penale.

Il pericolo di danno, oltre ad essere lesione contro la vita e l'integrità fisica della persona, è oramai riconosciuto sussistente anche quando afferisce al diritto all'abitazione, quale bene primario che la giurisprudenza annovera nella sfera dei diritti inviolabili dell'uomo. È comunque necessario per l'operatività dell'esimente che siano presenti gli ulteriori elementi costitutivi dell'assoluta necessità e dell'inevitabilità del danno, previsti dalla norma.

La Corte di Cassazione ha infatti precisato che l'interpretazione estensiva del concetto di grave danno alla persona, mediante l'inclusione del diritto ad un alloggio tra i diritti inviolabili della persona, impone una attenta e penetrante indagine giudiziaria, diretta a circoscrivere la sfera di azione della esimente ai soli casi in cui siano indiscutibilmente presenti gli altri elementi costitutivi della stessa, quali i requisiti della necessità e della inevitabilità del pericolo, tenuto conto delle esigenze di tutela dei diritti dei terzi, involontariamente compresi se non in condizioni eccezionali e chiaramente comprovate (Corte di Cassazione, sentenze n. 7183/2008 e n. 24290/2003).

Necessità di
un'attenta
indagine
giudiziaria

2.2 Legge di conversione n. 80/2014

Con la nuova normativa la residenza si misura non solo sul requisito della dimora abituale nell'abitazione, ma soprattutto dalla

regolarità del titolo di occupazione, e la dichiarazione di residenza sarà irricevibile qualora non fosse dimostrato che l'alloggio è occupato legittimamente

Dimostrazione del titolo di occupazione

Il titolo di occupazione dell'alloggio deve essere dimostrato al momento della richiesta di iscrizione anagrafica o di cambio di abitazione, sempre che non venga dimostrato che il titolo di possesso, proprietà ecc. non sia stato dichiarato ai gestori di pubblici servizi e, nel caso non vi sia un contratto di locazione o una dichiarazione del proprietario, si dovranno applicare i principi contenuti nella Legge n. 241/1990, provvedendo a notificare l'avvio del procedimento presso la residenza al fine di segnalare quelle situazioni per le quali i richiedenti l'iscrizione anagrafica non hanno titolo ad occupare l'alloggio.

La norma si riferisce alla vera e propria occupazione senza titolo, vale a dire alle ipotesi in cui manca un titolo che legittima l'occupazione dell'immobile e non si riferisce, invece, alle ipotesi in cui il titolo per occupare l'immobile, esiste ma per altre cause non è dimostrabile.

Nel caso si sia proprietari, si è comunque abusivi se l'immobile è stato costruito senza permesso.

Sanzione per occupazione abusiva

L'occupazione abusiva è sanzionata rendendo impossibile l'uso del bene: infatti, l'occupante non può ottenere l'iscrizione anagrafica presso l'immobile occupato abusivamente e sono dichiarati nulli i contratti di fornitura di servizi (utenze gas, luce, telefonia fissa, ecc.) relativi all'immobile occupato abusivamente (falsa dichiarazione).

Quindi, per il futuro, i nuovi contratti non possono essere stipulati qualora non riportino i dati identificativi del richiedente e il titolo che attesti la proprietà del bene oppure il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare in favore della quale si richiede l'allacciamento.

Novità introdotte dalla Legge n. 80/2014

La Legge n. 80/2014 ha avvalorato il collegamento esistente tra residenza e occupazione abusiva prevedendo a carico dei soggetti somministranti pubblici servizi l'obbligo di acquisire dai richiedenti per l'allacciamento alle varie utenze idonea documentazione

A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, gli atti aventi per oggetto l'allacciamento ai servizi pubblici (acqua, gas, telefono) non possono equindi essere stipulati in assenza del titolo che attesti la proprietà, il possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare.

Si può ben comprendere il ruolo assunto dai concessionari di pubblici servizi, i quali, volenti o nolenti, entrano a esser parte integrante del sistema anagrafe.

Se da un lato i soggetti somministranti pubblici servizi hanno l'obbligo di acquisire dai richiedenti per l'allacciamento alle varie utenze idonea documentazione, dall'altro i richiedenti sono tenuti a presentare ai soggetti somministranti la documentazione che attesta il titolo di proprietà, possesso, regolare detenzione dell'unità immobiliare, in originale o copia autentica, o a rilasciare dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà (art. 47, D.P.R. n. 445/2000).

La norma non intende contrastare il fenomeno dell'abusivismo edilizio e neppure il fenomeno delle locazioni concesse senza contratto, anche se indirettamente consente un controllo di tali fattispecie

Ruolo dei concessionari di pubblici servizi

2.3 L'occupazione abusiva

Si parla di occupazione abusiva di un immobile se non esiste un titolo che ne attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità

La norma è stata scritta per impedire l'occupazione di immobili contro la volontà del proprietario, non distinguendo se l'immobile occupato abusivamente è di proprietà pubblica o di proprietà privata.

Il Legislatore ha inteso colpire l'occupazione dell'immobile che, se correlata alla residenza, non può che essere intesa come abitazione, pertanto in mancanza di diversa disposizione ministeriale la definizione di occupazione abusiva è: «*L'occupazione di un immobile senza averne titolo di proprietà o di possesso (locazione, comodato, usufrutto)*».

Definizione di occupazione abusiva

La terminologia



Proprietà: facoltà di disporre e godere delle cose in modo pieno ed esclusivo.

Possesso: potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale.

Detenzione: generica disponibilità materiale di una cosa.

Requisiti
igienico-
sanitari

La normativa in esame non fa alcun riferimento alle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile: tali condizioni risultano ininfluenti ai fini dell'iscrizione anagrafica!

Il richiedente in possesso di regolare contratto di affitto, di comodato, ecc. ha diritto all'iscrizione anche senza gli allacciamenti (baracca, ecc.).

Compito dell'ufficiale di anagrafe sarà quello, al momento dell'avvio del procedimento ai sensi della Legge n. 241/1990, di comunicare alle competenti autorità (ASL, ecc.) la condizione dell'immobile rilevata.

Verifiche
all'iscrizione
anagrafica

Il Ministero dell'Interno, con la Circolare 14 gennaio 2013, n. 1 ha fornito chiarimenti in merito alla verifica dei requisiti igienico-sanitari dell'alloggio in sede di iscrizione anagrafica. Il pacchetto sicurezza (Legge n. 94/2009) aveva infatti introdotto la "possibilità", per gli uffici anagrafe, di disporre controlli sulle condizioni igienico-sanitarie degli alloggi proprio in sede di iscrizione.

La nuova formulazione dell'art. 1, Legge 24 dicembre 1954, n. 1228 disponeva che: *«l'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie»*.

Conseguen-
ze discrimi-
natorie

I criteri per l'applicazione di questa facoltà, da parte dell'Amministrazione, erano risultati però fin da subito discriminatori avendo dato luogo all'attivazione delle verifica, spesso in maniera sistematica, nei confronti dei soli cittadini stranieri, concludendo non di rado i procedimenti anche con il rigetto dell'istanza.

Sul tema, il Consiglio di Stato, su richiesta del Ministero dell'Interno, il 13 giugno 2012 ha emesso un parere.

Dubbi sulla
normativa

L'organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'Amministrazione pubblica ha rilevato che la normativa ha suscitato dubbi da parte di alcuni Sindaci ed Ufficiali di anagrafe, che vanno dalla possibilità di chiedere, ai cittadini che fanno istanza di iscrizione anagrafica, la documentazione attestante l'abitabilità dell'immobile e/o quella relativa all'idoneità alloggiativa, ovvero la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà nella quale sia attestata la sussistenza delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile, eventualmente limitando in tutto o in parte tali richieste con riferimento ai soli cittadini dell'UE o

stranieri, fino all'ipotesi di prevedere il rigetto dell'istanza in caso di accertata inesistenza dei citati requisiti.

Il Consiglio di Stato ha considerato che la disciplina di settore (Legge n. 1228/1954 e D.P.R. n. 223/1989) prevede che l'iscrizione all'anagrafe o nei registri della popolazione residente costituisca un diritto e un dovere di ogni cittadino italiano e straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale.

Parere del
Consiglio
di Stato

L'anagrafe registra coloro che hanno fissato nel comune la propria residenza, nonché coloro che, in quanto senza fissa dimora, hanno stabilito nel comune il proprio domicilio (art. 1, comma 3, Legge n. 1228/1954).

A ciò si correla la funzione dei registri anagrafici: *«quella di rilevare sia sotto il profilo individuale che familiare le posizioni dei cittadini presenti sul territorio»*.

Funzione
dell'anagrafe
e esigenza
dei controlli

La previsione di legge introduce una facoltà per i competenti uffici comunali e non un obbligo in quanto la disposizione citata recita: "possono".

Tale facoltà va legata all'esigenza di controlli reali ed effettivi – non meramente cartacei – sulla situazione di agibilità ed abitabilità degli immobili (esigenza sempre presente, innescabile anche all'atto di trasferimento della residenza anagrafica).

Una verifica di questo tipo può essere compiuta in vari modi, a seconda dei casi: se, ad esempio, chi chiede l'iscrizione anagrafica è proprietario o comunque titolare di altro diritto reale sull'immobile, egli potrà esibire il relativo atto notarile, il conduttore e il comodatario potranno invece produrre i relativi contratti di godimento dell'alloggio.

Può non essere superfluo ricordare in questa sede come coloro che cedono il godimento o, in ogni caso, consentono, per un tempo superiore ad un mese, 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, 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, con modificazioni, in Legge 18 maggio 1978, n. 191).

La previsione di tale adempimento (c.d. "cessione di fabbricato" o "denuncia antiterrorismo"), che deriva dall'esigenza di prevenire

Denuncia
antiterrori-
simo

e reprimere gravi reati di stampo terroristico, permette agli Ufficiali di anagrafe di acquisire un documento che vale ad escludere l'occupazione senza titolo dell'alloggio.

Occupazione
e Dichiarazione di
residenza

Per concludere, osserviamo come l'occupazione *cum titulo* dell'alloggio assurge dunque ora al rango di requisito preliminare ed essenziale della "Dichiarazione di residenza".

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, del titolo in base al quale colui che chiede l'iscrizione anagrafica o di altra idonea documentazione, rende la "Dichiarazione di residenza" nulla a tutti gli effetti di legge.

Nullità della
Dichiarazione di
residenza

La nullità della "Dichiarazione di residenza" deve essere formalizzata con apposito provvedimento, da adottarsi di preferenza entro i due giorni lavorativi e da comunicarsi all'interessato con una modalità idonea a comprovare l'avvenuta ricezione di tale comunicazione.

Si noti come il concetto di nullità non possa essere ricondotto alla nozione della "Dichiarazione di residenza" irricevibile, e nemmeno alla nozione di inesistenza.

Ne deriva che – in linea di massima – non è necessario appesantire ed aggravare i procedimenti amministrativi con nuove produzioni documentali e che comunque, ove lo si ritenga necessario, si dovrà fare ricorso, opportunamente, alle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà attestanti le situazioni igienico-sanitarie dell'immobile.

Naturalmente ciò non escluderà mai il potere-dovere di controllo effettivo della situazione da parte degli uffici competenti (Aziende Sanitarie Locali ed uffici della Polizia municipale).

Cotrolli
non limitati
agli extracomunitari

Non deve ritenersi consentito, perché violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, limitare i controlli agli extracomunitari, pur potendosi ipotizzare che le Amministrazioni, senza alcun riguardo alla cittadinanza italiana o straniera, costruiscano dei criteri generali sulla base dei quali attivare i controlli (esistenza di situazioni sociali di rischio; notorio degrado di alcuni quartieri, ecc.).

In ultimo si ritiene che tale facoltà non determina un vero e proprio sub-procedimento necessario del procedimento di trasferimento della residenza anagrafica, sicché la mancanza dei requisiti

ti igienico-sanitari non preclude, in linea di principio, la fissazione della residenza anagrafica nel luogo inidoneo.

Il cambio di residenza infatti si denuncia solo dopo il verificarsi del mutamento della situazione di fatto da accertare (ai sensi degli artt. 4 e 5 della Legge n. 1228/1954), ossia dopo il trasferimento di residenza, sicché l'avvenuto cambio di residenza in immobile che sia (ma tale non risulti) inidoneo dal punto di vista igienico sanitario non preclude "astrattamente" l'iscrizione all'anagrafe.

Iscrizione
anagrafica
di immobili
non idonei

In questo quadro va ricordato che va sempre valutata con estrema prudenza l'ipotesi del rigetto della domanda di iscrizione anagrafica, essendo produttiva di danni risarcibili (Corte di Cassazione, Sez. III, 6 agosto 2004, n. 15199).

Trattando il concetto di residenza, non si può prescindere dal dare un'esatta definizione di immobile: si può definire immobile il suolo (anche se sopra di esso vi è un edificio), o qualsiasi edificio o costruzione anche unita al suolo a scopo transitorio.

Precedentemente alla normativa in esame era già intervenuta nel 2012 una disposizione che aveva profondamente modificato il nostro comportamento a livello procedimentale (va ricordato che l'Ufficiale di anagrafe deve applicare le norme in materia anagrafica comprensive delle procedure introdotte dal cambio di residenza in tempo reale), la Legge n. 35/2012 (D.L. 9 febbraio 2012, n. 5), la quale sembra che abbia invertito l'abituale sequenza del procedimento sino ad allora adottato: prima si adotta il provvedimento, dopo si istituisce e, nel caso sia necessario, si annulla *ex tunc*.

Legge n.
35/2012

Quindi, nel caso della mancanza della dichiarazione attestante il titolo di legittima occupazione dell'alloggio l'Ufficiale di anagrafe dovrà adottare un provvedimento in forma semplificata in cui esprime sommariamente le motivazioni della irricevibilità (art. 2 comma 1, Legge n. 241/1990) della stessa.

2.4 Provvedimento in forma semplificata

La Legge n. 241/1990, novellata ampiamente nel corso della XIV Legislatura ad opera della Legge n. 15/2005 e della Legge n. 80/2005, sancisce regole generali valide per tutti i procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle Amministrazioni statali e degli Enti pubblici nazionali.

Legge n.
241/1990

Sul piano sistematico, prevede la possibilità di comunicare con proprio documento di sintesi un documento, indicandone esplicitamente il possibile contenuto, limitandosi alla descrizione della parti salienti consapevolmente alle esigenze e necessità di conoscenza della controparte.

2.5 Dichiarazione irricevibile

Irricevibilità Sono irricevibili le dichiarazioni che non contengono i dati obbligatori (Circolare 27 aprile 2012, n. 9): in tale circostanza dovranno essere restituite all'interessato.

Se la domanda è irricevibile il procedimento non si è avviato, i termini non decorrono, il cittadino dovrà riproporre la domanda; la domanda irricevibile potrà comunque essere regolarizzata su iniziativa dell'Ufficiale di anagrafe

Regolarizzazione del procedimento

Il procedimento può essere regolarizzato con la consultazione di eventuali documenti detenuti, ovvero ai sensi dell'art. 71 del D.P.R. n. 445/2000. La decorrenza sarà quella del momento dell'avvenuta regolarizzazione.

Avvio del procedimento

Invero, la "Dichiarazione di residenza" irricevibile, 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, Legge 7 agosto 1990, n. 241), a fronte dell'inerzia dell'Ufficiale di anagrafe oltre i 45 giorni successivi alla data di presentazione.

Istanza inesistente

L'istanza anagrafica inesistente, invece, è giuridicamente irrilevante e preclude già a monte la possibilità di considerarla tale: essa altro non è che una documento privo di valore 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" 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, Legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nullità e rilevanza giuridica

2.5.1 Condizioni di ricevibilità della dichiarazione

Ai fini della registrazione della dichiarazione da parte dell'interessato, occorre che il modulo sia compilato nelle parti obbligatorie relative alle generalità e che la dichiarazione sia accompagnata dal documento di riconoscimento dello stesso.

Completezza dei dati essenziali

L'istanza per essere ricevibile deve essere completa di tutti i dati essenziali; nel caso non siano presenti occorrerà concludere il procedimento con un provvedimento espresso, seppur in forma semplificata. Questo deve avvenire anche nei casi di irricevibilità della domanda.

2.6 I diritti digitali di cittadini e imprese

Il consolidamento dei canali telematici di comunicazione nei rapporti intercorrenti tra Pubblica Amministrazione e cittadini, professionisti e imprese rappresenta uno dei momenti strategici del processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione.

È proprio in quest'ottica che il Codice di Amministrazione Digitale ha rafforzato il diritto degli utenti all'utilizzo delle nuove tecnologie in tutti i rapporti con le Amministrazioni, con le società a totale o prevalente partecipazione pubblica e con i gestori di pubblico servizio, attraverso specifiche previsioni relative a:

Il Codice di Amministrazione Digitale

- diritto all'uso delle nuove tecnologie (art. 3);
- diritto alla partecipazione al procedimento amministrativo informatico (art. 4);
- diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata (e conseguente diritto all'utilizzo dei canali telematici) (art. 6).

Le Amministrazioni e i gestori di pubblico servizio non possono più, quindi, pretendere che gli utenti si rechino presso gli uffici per il disbrigo delle pratiche (presentazione di documenti cartacei,

Esercizio
dei diritti
in forma
telematica

sottoscrizione di richieste e istanze, ecc.), ma devono sempre prevedere, eventualmente affianco ai tradizionali canali di dialogo, strumenti che consentano ai privati l'esercizio in forma telematica dei propri diritti.

In altri termini, le disposizioni del CAD pongono a carico delle Amministrazioni pubbliche l'onere di dare vita ad una reingegnerizzazione dei processi interni e ad una riorganizzazione funzionale tali da dare effettività ai diritti digitali dei loro interlocutori privati.

Obblighi
delle Ammi-
nistrazioni

L'effettività di questi diritti è garantita dal potere che la norma attribuisce a cittadini, professionisti e imprese di ricorrere innanzi al Giudice Amministrativo per sanzionare il comportamento delle Amministrazioni che non mettano a disposizione del pubblico un canale digitale sicuro, certificato e perfettamente valido dal punto di vista giuridico.

Class action
pubblica

La tutela giurisdizionale dei diritti legati al dialogo con le Amministrazioni e alla partecipazione ai procedimenti con l'ausilio delle nuove tecnologie trova ora un ulteriore strumento di tutela rappresentato dal ricorso collettivo per l'efficienza delle Amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (la c.d. "class action pubblica" di cui al D.Lgs. n. 198/2009).

Il CAD, inoltre, prevede:

- a) che ogni atto e documento può essere trasmesso alle Pubbliche Amministrazioni con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art. 4, comma 2);
- b) che l'invio di documenti ad una Pubblica Amministrazione attraverso qualsiasi mezzo telematico o informatico che permetta di accertare la fonte di provenienza soddisfa il requisito della forma scritta e non è, quindi, necessario che l'invio sia seguito dalla produzione del documento originale (art. 45, comma 1).

2.7 Le istanze telematiche

Uno dei momenti cruciali nei rapporti tra soggetti privati e Amministrazione pubblica, nel quale si concretizza l'esercizio dei diritti digitali di cittadini, professionisti e imprese, è senz'altro rappre-

sentato dall'invio di istanze e dichiarazioni alla Pubblica Amministrazione per via telematica.

La disciplina dell'istituto delle istanze trasmesse per via telematica è contenuta all'art. 38, D.P.R. n. 445/2000, e all'art. 65, D.Lgs. n. 82/2005.

Istanze
trasmesse
per via
telematica

Il testo dell'art. 38 del D.P.R. n. 445/2000, dopo aver stabilito che tutte le istanze e le dichiarazioni rivolte alla Pubblica Amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica, precisa che le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica, ivi comprese le domande per la partecipazione a selezioni e concorsi per l'assunzione, a qualsiasi titolo, in tutte le Pubbliche Amministrazioni, o per l'iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti presso le Pubbliche Amministrazioni sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall'art. 65 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

Art. 38,
D.P.R. n.
445/2000

Questa disposizione definisce, in modo rigoroso, i parametri per la validità delle istanze e delle dichiarazioni presentate alle Pubbliche Amministrazioni per via telematica.

Art. 65,
D.Lgs. n.
82/2005

Tali richieste sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa dal richiedente, in presenza del dipendente addetto al procedimento, se ricorre almeno uno dei seguenti presupposti:

Strumenti
digitali
di identifica-
zione

- a) alla richiesta è apposta una firma digitale o la firma elettronica qualificata, il cui certificato sia stato rilasciato da un certificatore accreditato;
- b) l'autore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica (CIE) o della carta nazionale dei servizi (CNS).

L'art. 61, comma 2, del D.P.C.M. 22 febbraio 2013 ha precisato che l'utilizzo della CIE e della CNS sostituisce la firma elettronica avanzata per l'invio di istanze e dichiarazioni alle Amministrazioni pubbliche;

- l'autore è identificato dal sistema informatico grazie agli strumenti diversi (dalla CIE e dalla CNS) predisposti dalle Amministrazioni per l'individuazione del soggetto che richiede il servizio (ai sensi dell'art. 64, comma 2, CAD);
- la richiesta è trasmessa dall'autore mediante la propria casella

Posta
elettronica
certificata

di posta elettronica certificata, purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato.

In tal caso, la trasmissione costituisce dichiarazione di elezione di domicilio vincolante per il mittente (ai sensi dell'art. 6 CAD).

Rispetto alle modalità di invio tramite posta certificata appare opportuno specificare i risvolti pratici dell'ultimo punto, anche in ragione delle differenti tipologie di mail certificata. In particolare, emergono differenze piuttosto marcate tra la posta certificata gratuita al cittadino del circuito postacertificata e le c.d. "PEC-ID" (previste dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 settembre 2012) da un lato e le restanti PEC, disponibili sul mercato, dall'altro.

La procedura per il rilascio della casella di posta certificata e delle PEC-ID impone, infatti, un riconoscimento personale del richiedente (che deve, quindi, sempre avvenire).

La posta certificata, di conseguenza, costituisce sempre uno strumento valido per l'invio di istanze e dichiarazioni alla Pubblica Amministrazione in via telematica.

A tal proposito l'art. 4, comma 4, del D.P.C.M. 6 maggio 2009 prevede che «*l'invio tramite PEC costituisce sottoscrizione elettronica ai sensi dell'art. 21, comma 1, del decreto legislativo n. 82 del 2005*» ed ha equiparato l'utilizzo di questo strumento all'apposizione di una firma elettronica.

Validità
della posta
certificata e
delle PEC

La posta certificata e le PEC, quindi, costituiscono sempre uno strumento valido per l'invio di istanze e dichiarazioni alla Pubblica Amministrazione in via telematica. A tal proposito sembra opportuno ricordare che l'art. 61, comma 1, del D.P.C.M. 22 febbraio 2013 ha precisato che l'utilizzo di questi strumenti, effettuato richiedendo la ricevuta completa, sostituisce la firma elettronica avanzata nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Al contrario, per la validità di istanze e dichiarazioni inviate alla Pubblica Amministrazione attraverso PEC prive dell'attestazione sull'avvenuta identificazione del titolare è necessario che sia soddisfatta almeno una delle altre condizioni previste dall'art. 65 del CAD.

La norma fa comunque salve le norme che prevedono l'uso di sistemi specifici di trasmissione telematica nel settore tributario.

In ogni caso, il nuovo CAD prevede che, con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, su proposta dei Ministri competenti per materia, possono essere individuati i casi in cui, in deroga ai principi di carattere generale, è comunque necessaria la sottoscrizione mediante firma digitale.

Da ultimo, appare importante rilevare come il Legislatore sia preoccupato di presidiare l'effettività di questa disposizione: il comma 1-ter dell'art. 65 prevede che il mancato avvio del procedimento da parte del titolare dell'ufficio competente a seguito di istanza o dichiarazione inviate telematicamente comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare.

Responsabilità per mancato avvio del procedimento

Riferimenti normativi



- D.Lgs. n. 82/2005: artt. 3, 4, 5-bis, 6, 45, 65;
- D.P.R. n. 445/2000: art. 38, Regole tecniche e provvedimenti attuativi;
- D.P.C.M. 22 febbraio 2013;
- D.P.C.M. 6 maggio 2009;
- D.P.C.M. 27 settembre 2012;
- Circolare Presidenza Consiglio dei Ministri n. 1/2010.

Voci di glossario

- Alfabetizzazione informatica dei cittadini;
- Carta d'identità elettronica (CIE);
- Carta nazionale dei servizi (CNS);
- Firma elettronica avanzata;
- Firma elettronica qualificata;
- Firma Digitale;
- Indice della Pubblica Amministrazione (IPA);
- Posta elettronica certificata;
- Istanze telematiche alla Pubblica Amministrazione;
- Trasmissione informatica dei documenti.

2.8 Iter procedurale

Se la domanda è irricevibile il cittadino dovrà riproporre la domanda.

Irricevibilità
della
domanda

La domanda irricevibile può essere regolarizzata su iniziativa dell'Ufficiale di anagrafe con la consultazione di eventuali documenti detenuti, ovvero su iniziativa del cittadino ai sensi dell'art. 71 del D.P.R. n. 445/2000.

Controlli
dell'Ente

Ai sensi dell'art. 71, comma 1, del D.P.R. n. 445/2000 l'Ente erogatore (stiamo parlando di un procedimento amministrativo) effettuerà accurati controlli sia a campione sia in tutti i casi in cui vi siano fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni rese dal richiedente nell'autocertificazione.

A tal fine il richiedente dovrà produrre tutta la documentazione integrativa necessaria.

Accessibilità
ai docu-
menti

Ricordo che, trattandosi di dati forniti in autocertificazione, gli stessi potranno essere oggetto di verifica presso qualunque soggetto, pubblico o privato, che possa essere ritenuto importante per le verifiche, e che a norma della Legge n. 1228/1954 e della costante giurisprudenza, l'Ufficiale di anagrafe può (a volte deve) avere accesso a tutti i documenti necessari a confermare la veridicità delle dichiarazioni rese.

L'Ufficiale d'anagrafe potrà considerare la dichiarazione di residenza irricevibile nel caso in cui non sia allegata alla dichiarazione la documentazione necessaria oppure l'auto dichiarazione resa ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. n. 445/2000; le istanze sprovviste dei requisiti essenziali per l'avvio della procedura sono inammissibili.

2.9 Elementi essenziali

Sono elementi essenziali dell'atto amministrativo: la capacità del soggetto (che sottoscrive l'atto), la dichiarazione, l'oggetto, la causa, la motivazione, la forma, il destinatario.

Capacità
di agire

La capacità di agire, nell'ordinamento giuridico italiano, indica l'idoneità del soggetto a porre validamente in essere atti idonei a incidere sulle situazioni giuridiche di cui è titolare, senza l'interposizione di altri soggetti di diritto. Non va confusa con la capacità giuridica, che è l'idoneità di un soggetto a essere titolare di diritti e

doveri. La capacità di agire, in quanto modo d'essere del soggetto giuridico, rientra tra le qualità giuridiche.

La capacità giuridica, nell'ordinamento giuridico, indica la suscettibilità di un soggetto ad essere titolare di diritti e doveri o più in generale di situazioni giuridiche soggettive.

Non va confusa con la capacità di agire, che è l'idoneità del soggetto a porre in essere atti giuridici validi, esercitando in questo modo i suoi diritti e adempiendo ai suoi doveri. La capacità giuridica, in quanto modo d'essere del soggetto giuridico, rientra tra le qualità giuridiche.

Con l'entrata in vigore del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 è in atto nel nostro Paese un importante processo di "sburocratizzazione" e semplificazione amministrativa, per riformare la Pubblica Amministrazione e farla funzionare in maniera più efficace e trasparente.

Semplificazione amministrativa

L'autocertificazione consiste nella facoltà riconosciuta ai cittadini di presentare, in sostituzione delle tradizionali certificazioni richieste, propri stati e requisiti personali, mediante apposite dichiarazioni sottoscritte (firmate) dall'interessato. La firma non deve essere più autenticata.

L'autocertificazione sostituisce i certificati senza che ci sia necessità di presentare successivamente il certificato vero e proprio. La Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di accettarla, riservandosi la possibilità di controllo e verifica in caso di sussistenza di ragionevoli dubbi sulla veridicità del suo contenuto.

Autocertificazione

Vi sono pochi casi, nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, in cui devono essere esibiti i tradizionali certificati: pratiche per contrarre matrimonio, rapporti con l'autorità giudiziaria, atti da trasmettere all'estero.

Il soggetto che emana l'atto amministrativo deve avere la capacità, ovvero la competenza, ad emanarlo. Se l'atto è emanato da un soggetto che non è organo della Pubblica Amministrazione, non si è in presenza di un atto amministrativo.

Capacità di emanazione dell'atto

In casi particolari espressamente previsti dalla legge, l'attività posta in essere da un privato può qualificarsi come amministrativa e ci si riferisce al privato come ad un funzionario di fatto; un esempio è il caso di un cittadino che in presenza di catastrofi naturali svolge volontariamente attività di natura pubblica.

2.9.1 Dichiarazione

Volontà della Pubblica Amministrazione

La dichiarazione è l'atto con cui la Pubblica Amministrazione rende conoscibile al suo esterno la propria volontà. In alcuni casi il silenzio può assumere la valenza di una dichiarazione di volontà come per il silenzio-assenso o il silenzio-rifiuto. L'oggetto è la *res* su cui l'atto amministrativo va a incidere. In caso di rifiuto da parte della Pubblica Amministrazione occorrerà motivare per scritto i motivi che hanno portato a tale decisione. Occorre ricordare che il silenzio della Pubblica Amministrazione, quindi l'assenza di risposta, è da considerare "illegittimo"

2.9.2 Causa

La causa è la finalità tipica di pubblico interesse prevista dall'ordinamento per l'atto. Per esempio, la causa dell'espropriazione consiste nel trasferimento coattivo del bene da un cittadino privato alla Pubblica Amministrazione, dietro il corrispettivo di un indennizzo.

Poteri specifici della Pubblica Amministrazione

Alla Pubblica Amministrazione non è attribuito un generico potere di porre in essere tutti quegli atti che realizzino l'interesse pubblico; al contrario sono attribuiti tanti poteri specifici, ciascuno dei quali realizza uno specifico interesse pubblico, rappresentato dalla causa.

2.9.3 Motivazione

La motivazione si collega sia alla dichiarazione che alla forma dell'atto amministrativo.

Art. 3, Legge n. 241/1990

Per l'art. 3 della Legge n. 241/1990, ad esclusione degli atti normativi e di quelli a contenuto generale, deve riportare:

- i presupposti di fatto;
- le ragioni giuridiche che hanno determinato le ragioni dell'Amministrazione.

2.9.4 Forma

La forma è un elemento che si lega alla dichiarazione, determinato per legge. Nel diritto amministrativo la forma degli atti è tendenzialmente libera, potendo l'atto amministrativo rivestire sia la forma scritta (es. un verbale) sia la forma orale (es. un atto iussivo) sia la forma simbolica o per immagini (es. un segnale stradale, che dai più si ritiene essere un atto di natura iussiva). In genere è la legge che stabilisce quale forma l'atto debba assumere, in ossequio ai principi di tipicità e nominatività degli atti. In difetto, occorre valutare il grado di incidenza dell'atto sulle situazioni giuridiche dei destinatari e la natura degli interessi in gioco, richiedendosi preferibilmente la forma scritta nel caso di provvedimenti limitativi della sfera giuridica altrui.

Se la forma è essenziale, la sua violazione comporta, di regola, l'annullabilità dell'atto ed il relativo vizio è quello della violazione di legge. Se si ritiene peraltro che la forma sia un elemento costitutivo all'atto, la sua mancanza comporta la nullità dell'atto. Se invece la violazione attiene ad un aspetto meramente formale, che non incide sugli elementi essenziali, allora il vizio può essere sanato mediante autocorrezione (es. in caso di mera irregolarità) ovvero mediante il principio del raggiungimento dello scopo.

Su questi concetti tradizionali è sopravvenuto il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82), che all'art. 40, nella versione del D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, impone in via generale la forma elettronica, salvo rarissime eccezioni.

Violazione,
annullabilità
e nullità

Novità
apportate
dal CAD

2.9.5 Destinatario

È l'organo pubblico o il soggetto privato nei cui confronti si producono gli effetti del provvedimento. Il destinatario deve essere determinato o determinabile: la sua mancanza determina la nullità dell'atto, l'errata individuazione comporta l'annullabilità.

I vizi della "Dichiarazione di residenza" producono invece la semplice "irregolarità" dell'istanza; tali vizi, ove consistono nella necessità di acquisire informazioni o certificazioni che non sono

Vizi della
Dichiarazione e loro
sanabilità

Sospensione in possesso del Comune o di altra Pubblica Amministrazione, possono essere sanati mediante richiesta da rivolgere direttamente all'interessato; la richiesta in questione, per una sola volta nel corso del procedimento, sortisce l'effetto di "sospendere", per un periodo non superiore a trenta giorni, il decorso del termine procedimentale di quarantacinque giorni; trattandosi di "sospensione", il termine riprende quindi a decorrere dal momento in cui la domanda viene regolarizzata; diversamente, la pratica deve essere archiviata con contestuale comunicazione all'interessato

2.10 Falsità dell'attestazione

Nel caso di dichiarazione non veritiera, l'Ente erogatore segnalerà il fatto all'Autorità Giudiziaria affinché rilevi l'eventuale sussistenza dei seguenti reati: falsità materiale, ovvero formazione di atto falso, o alterazione di atto vero (art. 482 C.P.), falsità ideologica commessa da privato in atto pubblico (art. 483 C.P.), uso di atto falso (art. 489 C.P.), falsità attestazione ad un pubblico ufficiale sulle identità e sulle qualità personali proprie o altrui (art. 495 C.P.), truffa ai danni dello Stato o ad altro Ente Pubblico (art. 640 C.P.).

2.11 La residenza anagrafica. Riferimenti normativi

Costituzione
e diritto
comunitario

La Costituzione (artt. 3 e 16) e il diritto comunitario (la Direttiva 2004/38/CE che prevale sul diritto nazionale) non prevedono limitazioni al diritto di residenza.

Costituzione

Art. 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine eco-

nomico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 16

Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.

D.P.R. n. 223/1989

Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente

Art. 1 – Anagrafe della popolazione residente

1. L'anagrafe della popolazione residente è la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché delle posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio.

Art. 7 – Iscrizioni anagrafiche

1. L'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente viene effettuata:

- a) per nascita;
- b) per esistenza giudizialmente dichiarata;
- c) per trasferimento di residenza da altro Comune.

Art. 11 – Cancellazioni anagrafiche

1. La cancellazione dall'anagrafe della popolazione residente viene effettuata:

- a) per morte, compresa la morte presunta giudizialmente dichiarata;
- b) per trasferimento della residenza in altro Comune o all'estero, nonché per trasferimento del domicilio in altro Comune per le persone senza fissa dimora;
- c) per irreperibilità accertata a seguito delle risultanze delle operazioni del censimento generale della popolazione, ovvero, quando,

a seguito di ripetuti accertamenti, opportunamente intervallati, la persona sia risultata irreperibile.

Ministero dell'Interno
Circolare 15 gennaio 1997, n. 2
Anagrafe della popolazione residente – iscrizione
– apposizione di condizioni – inammissibilità

L'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente dei cittadini italiani, non è sottoposta ad alcuna condizione, come si evince chiaramente non solo dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal successivo decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ma altresì dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Unico requisito la corrispondenza che deve intercorrere tra la situazione di fatto e quanto dichiarato dall'interessato (*omissis*).

2.12 Diritto comunitario e anagrafe

La direttiva, al contrario del regolamento, non ha lo scopo di unificare il diritto, bensì il riavvicinamento delle legislazioni, così da permettere un'eliminazione graduale delle differenze tra le legislazioni nazionali.

Obiettivi
delle
direttive

Le direttive sono finalizzate al conseguimento di un determinato risultato da parte degli Stati membri che sono, quindi, vincolati a tale obiettivo (e solo ad esso). Invece, la forma dei mezzi adottati dallo Stato per la realizzazione del risultato è lasciata alla libera iniziativa degli stessi. In tal modo, anche quando si deve conseguire un obiettivo comunitario, gli Stati membri, nel perseguimento del risultato, possono nel contempo tenere conto delle loro peculiarità nazionali. Ciò è possibile in quanto, a differenza del regolamento, la direttiva prescrive norme che non sostituiscono automaticamente quelle nazionali, anche se gli Stati hanno l'obbligo di adeguare la propria legislazione a quella comunitaria.

La direttiva può essere rivolta a qualsiasi Stato membro (anche ad uno soltanto) oppure a tutti. e contiene, tra l'altro, il termine entro cui i destinatari sono obbligati ad adottare gli atti che riten-

gono opportuni finalizzati a recepire le sue disposizioni. Attraverso il recepimento della direttiva, deve essere creata una situazione giuridica che consenta di determinare chiaramente i diritti e i doveri in capo ai soggetti della Comunità. Lo Stato membro potrà allora scegliere i mezzi per creare tali situazioni avvalendosi di atti puntuali che creino nuove norme giuridiche (per esempio, leggi o regolamenti o atti amministrativi, a seconda dei casi), oppure attuerà le disposizioni della direttiva mediante la modifica o l'abrogazione di norme giuridiche già esistenti nel proprio ordinamento.

Recepimento
delle
direttive

Il primato del diritto comunitario si sostanzia quindi nella prevalenza di quest'ultimo sulle norme interne con esso contrastanti, sia precedenti che successive e quale ne sia il rango, anche costituzionale.

In pratica, la norma interna contrastante con una norma comunitaria provvista di efficacia diretta non può essere applicata ovvero deve essere disapplicata, con la conseguenza che il rapporto resta disciplinato, per quanto di ragione, dalla sola norma comunitaria.

La giurisprudenza comunitaria ha costantemente affermato che *«il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di dare al singolo la tutela che quel diritto gli attribuisce, disapplicando di conseguenza la norma interna confligente, sia anteriore che successiva a quella comunitaria»*.

Preminenza
del diritto
comunitario

Il principio della preminenza del diritto comunitario impone non solo al giudice ma allo Stato membro nel suo insieme, dunque a tutte le sue articolazioni, ivi comprese le Amministrazioni, di dare piena efficacia alla norma comunitaria e, in caso di conflitto di una norma nazionale con una norma comunitaria provvista di effetto diretto, di disapplicarla.

La questione del rapporto tra ordinamento interno e comunitario è stata a lungo dibattuta dalla dottrina ed affrontata in numerose sentenze dalla giurisprudenza costituzionale e comunitaria.

Se la questione della costituzionalità della legge di ratifica dei trattati comunitari è stata risolta da tempo in sede dottrinale facendo ricorso all'art. 11 della Costituzione, di più difficile soluzione è stata la questione dei rapporti tra il diritto interno e il c.d. "diritto derivato" comunitario (cioè tutte le norme comunitarie poste in essere dalle istituzioni comunitarie in attuazione dei trattati).

Diritto
derivato
comunitario

A fronte della mancata introduzione di una disciplina di rango costituzionale in materia (anche se ora, a seguito della riforma

Ordinamento comunitario e ordinamento nazionale

costituzionale del 2001, l'art. 117, comma 1, Costituzione, contiene un esplicito riconoscimento al riguardo, su cui si veda infra), la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e la giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana hanno scandito le fasi che contraddistinguono l'intersecarsi dei rapporti tra l'ordinamento comunitario e l'ordinamento nazionale (Titolo V e norme di attuazione).

In sintesi, dopo numerose pronunce, è stata affermata la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, in virtù della "distinzione e nello stesso tempo del coordinamento" tra i due ordinamenti (Corte Costituzionale, sentenza n. 170/1984). Tale prevalenza comporta da un lato la diretta applicazione delle norme comunitarie, dall'altro la "non applicazione" da parte del giudice nazionale e degli organi amministrativi (per questi ultimi, sentenza n. 389/1989) delle norme interne contrastanti con l'ordinamento comunitario.

I diritti nel rapporto tra i due ordinamenti

Nell'ambito dei rapporti tra i due ordinamenti, notevole rilievo ha anche la questione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, dal momento che essa ha individuato una serie di diritti che non coincidono completamente con quelli tutelati dalla nostra Carta costituzionale e, viceversa, la Costituzione italiana garantisce alcuni profili non presenti nella Carta europea.

È vero che al momento la Carta dei diritti non contiene, in quanto tale, disposizioni giuridicamente vincolanti ed ha un valore più politico che giuridico, ma essa fornisce comunque, quantomeno quale fonte di cognizione, indicazioni sui diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento comunitario (giurisprudenza costituzionale).

Principi di sussidiarietà e proporzionalità

Si ricorda, inoltre, che – nell'ambito dei rapporti tra i due ordinamenti – riveste notevole interesse il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, aggiunto dal Trattato di Amsterdam al Trattato istitutivo della Comunità europea ed ora ampliato ed allegato al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (Trattato costituzionale). In tale protocollo si precisa che l'applicazione dei fondamentali principi di sussidiarietà e proporzionalità (sanciti dall'art. 5 del Trattato istitutivo) non deve ledere i principi elaborati dalla Corte di giustizia relativamente al rapporto fra diritto nazionale e diritto comunitario.

Circolare Ministero dell'Interno 8 agosto 2014, n. 14

Il procedimento di iscrizione (...) consiste nell'acquisizione (...) delle informazioni relative al titolo di occupazione dell'immobile presso il quale l'interessato ha fissato la propria dimora abituale (...). A tal fine come indicato nel citato art. 5 a proposito dei contratti relativi alle forniture dei servizi pubblici, si ritiene 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. 445/2000 (all. 1 Circ. n. 9 del 27/04/2012). L'ufficiale di anagrafe dovrà, nella fase istruttoria successiva alla richiesta, verificare la validità dei documenti presentati nonché la veridicità delle dichiarazioni rese (art. 71 del D.P.R. n. 445/2000). Per quel che riguarda i contratti relativi alle forniture dei servizi pubblici, si ritiene che anche nell'ipotesi dell'iscrizione anagrafica sia necessario utilizzare lo strumento della dichiarazione sostitutiva. Occorre fare massima attenzione al punto sei (6) del modello ministeriale il quale ha carattere residuale e può essere fuorviante.

La comunicazione di avvio del procedimento al proprietario dell'immobile (artt. 7 e 8 della Legge n. 241/1990) costituirà uno dei mezzi per controllare la veridicità delle dichiarazioni rese.

Comunica-
zione
di avvio
del procedi-
mento

Giurisprudenza

La mancata registrazione del contratto di locazione non determina nullità poiché ai fini della validità del contratto ciò che rileva è unicamente la forma scritta e non anche la registrazione in quanto vincolante fra le parti e valida in giudizio (Corte di Cassazione, sentenza 27 ottobre 2003, n. 16089).

Ai sensi dell'art. 21 della Legge n. 253/1950 la presunzione di sublocazione al fine della risoluzione del contratto di locazione nell'ipotesi in cui l'immobile locato risulti occupato da persona che non sia al servizio del conduttore o non sia parente od affine di quest'ultimo entro il quarto grado, ha natura relativa "iuris tantum" e può quindi essere superata dalla prova contraria, a carico del conduttore stesso, idonea a dimostrare che l'occupazione dell'appartamento da parte di estranei è avvenuta non a titolo di sublocazione, bensì a titolo di comodato o di mera ospitalità (Corte di Cassazione, Sez. III, sentenza 22 gennaio 1988, n. 447).

I divieti di ospitalità (non temporanea di persone estranee al nucleo familiare anagrafico) del contratto di locazione confliggono proprio con l'adempimento dei doveri di solidarietà (art.2 Costituzione) che si può manifestare attraverso l'ospitalità offerta per venire incontro ad altrui difficoltà e possono altresì confliggere con la tutela dei rapporti sia all'interno della famiglia fondata sul matrimonio sia di una convivenza di fatto tutelata in quanto formazione sociale o con l'esplicazione di rapporti di amicizia (Corte di Cassazione, Sez. III, sentenza 19 luglio 2009, n. 14343).

Le sentenze della Cassazione riguardano solo l'ipotesi della locazione e non sembra possano essere applicabili anche al comodato.

Il comodato è un rapporto di cortesia e fiducia che non genera vincoli giuridici ed è per questo che è spesso frequente in ambito familiare (es. genitori che concedono il godimento di una casa ai figli).

Contratto di comodato

Giuridicamente, dunque, il contratto di comodato è gratuito poiché non prevede in cambio alcun corrispettivo ed è pertanto ridondante parlare di comodato d'uso gratuito in quanto la gratuità è insita nella tipologia stessa della formula contrattuale.

Non produce effetti traslativi della proprietà, né il comodatario è titolare della proprietà che riceve in comodato; appartiene alla categoria dei contratti reali in quanto per la sua conclusione è richiesta la riconsegna del bene in oggetto; attribuisce precisi obblighi e responsabilità al comodatario.

Il contratto di comodato di beni immobili in forma scritta è annoverato tra gli atti soggetti a registrazione in termine fisso (imposta di registro in misura fissa di 250 euro).

Il contratto di comodato in forma verbale, art. 3 del Testo Unico dell'Imposta di Registro, non richiama i contratti verbali di comodato, quindi in detto caso non è necessaria la registrazione

Costituzione

Art. 10, comma 3

3. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Dimora abituale quale concetto non specificato da confrontare col caso concreto in un processo logico che comporta accertamenti demandati all'apprezzamento degli uffici amministrativi competenti.

Consiglio di Stato, Sez. I, sentenza 28 maggio 2014, n. 2469

Poteri d'ufficio

Art. 5

«L'Ufficiale di anagrafe che sia venuto a conoscenza di fatti che comportino l'istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche per i quali non siano state rese le prescritte dichiarazioni, deve invitare gli interessati a renderle».

«Egli invita le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie e i chiarimenti necessari alla regolare tenuta dell'anagrafe».

L'Ufficiale di anagrafe **ORDINA** gli accertamenti necessari ad appurare la veridicità dei fatti dichiarati dagli interessati.

Per avere notizie e chiarimenti può interpellare, oltre ai diretti interessati, enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati.

Se il fatto è noto all'Ufficiale di anagrafe o al Sindaco è sufficiente che tali figure forniscano le notizie e provvedano alla compilazione del modello.

2.13 La norma e i senza fissa dimora

Se la registrazione anagrafica, come regola generale, è fondata sul legame fra cittadino e territorio (residenza = luogo di dimora abituale), perché iscrivere in anagrafe anche persone che non hanno dimora abituale in un luogo ben determinato?

La risposta la troviamo nei principi generali dell'ordinamento anagrafico: coloro che dimorano in maniera non occasionale sul territorio nazionale debbono essere iscritti in anagrafe.

La norma non riguarda l'iscrizione delle persone senza fissa dimora in quanto:

- a) il diritto d'iscrizione dei senza fissa dimora è legato al domicilio e cioè ad un interesse nel Comune;
- b) l'interesse non solo non è un immobile, ma addirittura è un bene immateriale;

Registrazione dei senza fissa dimora

c) i senza fissa dimora non hanno alcun legame con un immobile di residenza in quanto non hanno la dimora abituale.

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, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio

Finalità
della regi-
strazione dei
senza fissa
dimora

Ai fini dell'obbligo di iscrizione anagrafica, *«la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune ove ha il domicilio, e in mancanza di questo, nel comune di nascita»* (art. 2, comma 3, "Legge anagrafica").

Questo principio risponde ad una duplice finalità:

- garantire il diritto all'iscrizione anagrafica di tutti i cittadini;
- assolvere all'interesse pubblico alla registrazione di tutta la popolazione stabilmente presente sul territorio nazionale.

Legge n.
94/2009

Il principio è rimasto immutato anche dopo l'entrata in vigore della Legge n. 94/2009; con la riforma sono cambiate le modalità di iscrizione delle persone senza fissa dimora.

Non è più sufficiente la "semplice" dichiarazione di elezione di domicilio, ma dovranno essere indicati gli elementi necessari ad accertare l'effettiva sussistenza del domicilio.

2.13.1 Le modalità di iscrizione, le istruzioni dell'ISTAT

Interessi del
cittadino
senza fissa
dimora

L'iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio viene incontro ai legittimi interessi del cittadino senza fissa dimora, conferendogli la possibilità di iscriversi nell'anagrafe di quel Comune che possa essere considerato – nei continui spostamenti dipendenti dalla natura della sua attività professionale – come quello dove più frequentemente egli fa capo, ovvero ha dei parenti o un centro di affari o un rappresentante o addirittura il solo recapito e che per lui sia più facilmente raggiungibile per ottenere le certificazioni anagrafiche occorrenti.

Il "senza fissa dimora" è il soggetto che non ha nel Comune la dimora abituale e non ha pertanto il presupposto oggettivo per l'iscrizione in A.P.R. (Anagrafe popolazione residente).

L'ISTAT ha precisato che nel concetto di “senza fissa dimora” rientrano quelle categorie di individui che non possono in alcun modo vantare una condizione di stabile dimora in nessun Comune, siano essi girovaghi, artisti di imprese viaggianti, commercianti e artigiani, ambulanti o nomadi. Per tali soggetti il Legislatore ha ritenuto opportuno dare seguito alla loro iscrizione anagrafica utilizzando il parametro oggettivo del domicilio. Al pari dei senza fissa dimora possono trovare iscrizione anche i senzatetto. Tali soggetti, abbandonati a loro stessi, pur permanendo sul territorio comunale, di fatto non hanno un'abitazione dove poter essere iscritti anagraficamente.

Categorie
senza fissa
dimora

Il parametro
del domi-
cilio

2.14 Il domicilio

Il riferimento della norma riformata è evidentemente riferito alla sede principale degli affari ed interessi della persona, ossia al domicilio generale di cui all'art. 43 C.C.

Art. 43
C.C.

Il senza fissa dimora deve scegliere il luogo principale di imputazione dei propri affari e interessi; cioè esprimere la volontà di radicare in un luogo gli affari e gli interessi.

2.15 Caratteri del domicilio generale

Il domicilio richiede sia un elemento intenzionale che uno materiale, ovvero sia la volontà del soggetto di stabilire un centro dei propri interessi in un luogo, sia una corrispondenza effettiva a tale manifestazione (Corte di Cassazione, Civ., sentenza 17 maggio 1958, n. 1619).

Si intende per domicilio il luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e dei suoi interessi; ne consegue che il domicilio è caratterizzato dall'intenzione di costituire in un determinato luogo il centro principale delle proprie relazioni familiari, sociali ed economiche (Corte di Cassazione, Civ., Sez. III, sentenza 8 marzo 2005, n. 5006).

Elemento
intenzionale
del domi-
cilio

Risulta evidente che l'elemento volontaristico (soggettivo) gioca un ruolo preminente nell'individuazione del domicilio.

D'altro canto il luogo prescelto come centro di imputazione degli affari e degli interessi deve esistere ed essere possibile (effettività).

Elemento
oggettivo del
domicilio

L'elemento oggettivo della residenza è costituito dalla presenza "abituale" del soggetto nel luogo dichiarato; l'elemento oggettivo del domicilio è altresì costituito dall'esistenza del luogo e dalla possibilità di costituire il centro degli interessi del dichiarante, in ogni caso non ha rilevanza la presenza fisica della persona.

Occupazione
abusiva e
domicilio

Attualmente, esistendo l'obbligo d'iscrizione anagrafica, esiste il rischio reale che gli ufficiali di anagrafe si vedano costretti ad iscrivere in un domicilio dichiarato anche coloro che occupano abusivamente un immobile, in contrasto con i principi fondamentali della legge anagrafica, i quali prevedono che l'iscrizione dovrebbe avvenire nel luogo di dimora abituale, cioè nell'immobile occupato abusivamente.

Solo al richiedente occupante abusivo a cui è stato imposto dall'autorità giudiziaria di lasciare l'immobile è ragionevole negare la residenza; ma non è possibile negarla a colui che occupa un immobile con il consenso del proprietario o del possessore.

2.15.1 Gli effetti dell'iscrizione anagrafica in immobili occupati abusivamente senza titolo

I provvedimenti di iscrizione negli immobili occupati abusivamente adottati dopo il 28/03/2014 sono nulli per legge.

Non è quindi necessario adottare un provvedimento di annullamento, bensì un provvedimento con il quale si riconosce e dichiara la nullità dell'iscrizione.

Nullità
dell'iscri-
zione

Gli effetti sono gli stessi del provvedimento di annullamento; pertanto, se si tratta di iscrizione per provenienza da altro Comune o dall'AIRE, la nullità del provvedimento di iscrizione produrrà il ripristino automatico della precedente iscrizione

È compito dell'Ufficiale di anagrafe, nel momento in cui riceve la pratica, evitare che l'iscrizione sia nulla ai sensi dell'art. 5 del D.L. n. 47/2014.

Può chiedere l'esibizione della documentazione idonea a dimostrare la sussistenza del titolo di possesso o, in alternativa accettare l'auto dichiarazione resa ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. n. 445/2000.

È obbligo, nel caso di auto dichiarazione, applicare le disposizioni dell'art. 71 del D.P.R. n. 445/2000 che prevede l'obbligo di effettuare idonei controlli anche a campione in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni (vedi punti precedenti)

Art. 71,
D.P.R. n.
445/2000

La norma vieta l'iscrizione nell'immobile occupato abusivamente ma non intacca il diritto all'iscrizione anagrafica.

L'Ufficiale di anagrafe non potrà mai negare in assoluto il diritto all'iscrizione anagrafica che resta, per tutti i residenti a norma della Legge n. 1228/1954, un diritto assoluto e inalienabile

La norma si limita a non consentire l'iscrizione anagrafica all'indirizzo corrispondente all'immobile occupato abusivamente ma prevede altresì che le persone che non hanno diritto all'iscrizione nel luogo di dimora abituale in quanto non titolari di un diritto di occupazione dovranno restare iscritte nel luogo di provenienza (precedente residenza) o, se non vi sono alternative, come *extrema ratio*, potranno essere iscritte al domicilio dichiarato al pari dei senza fissa dimora (vedi paragrafo riguardante l'iscrizione anagrafica dei senza fissa dimora).

Diritto
all'iscrizione
anagrafica
e limiti
della norma

Non può essere dichiarata stabile la dimora di chi sta per essere allontanato dall'abitazione con provvedimento dell'autorità. Tutte le altre ipotesi non impediscono l'iscrizione anagrafica.

La norma è precisa e stabilisce che quando manchi al richiedente un luogo di abituale dimora deve farsi ricorso ad una presunzione giuridica iscrivendo il richiedente nel Comune in cui egli ha scelto il suo domicilio.

Sarà decisiva la scelta dell'interessato nel definire il domicilio

Come ha precisato la Corte di Cassazione, Civ., S.U., con sentenza 19 giugno 2000, n. 449, l'iscrizione anagrafica non è un provvedimento concessorio, ma è un diritto per il cittadino e un obbligo per l'Ufficiale d'anagrafe.

2.15.2 La valutazione dei requisiti (Circolare Ministero dell'Interno n. 14/2014)

L'Ufficiale di anagrafe dovrà, nella fase istruttoria successiva alla richiesta, verificare la validità dei documenti presentati nonché la veridicità delle dichiarazioni rese (art. 71 del D.P.R. n. 445/2000).

La comunicazione di avvio del procedimento al proprietario dell'immobile (artt. 7 e 8 della Legge n. 241/1990) costituirà uno dei mezzi per controllare la veridicità delle dichiarazioni presentate.

2.16 Cassazione e occupazione abusiva

La Corte di Cassazione (Pen., Sez. II, sentenza 17-24 ottobre 2014, n. 44363) è di recente tornata a pronunciarsi su un caso di occupazione abusiva di alloggio: *«l'illecita occupazione di un bene immobile è scriminata dallo stato di necessità conseguente al danno grave alla persona, che ben può consistere, oltre che in lesioni della vita o dell'integrità fisica, nella compromissione di un diritto fondamentale della persona come il diritto di abitazione, sempre che ricorrano, per tutto il tempo dell'illecita occupazione, gli altri elementi costitutivi, e cioè l'assoluta necessità della condotta e l'inevitabilità del pericolo»*.

Occupazione
abusiva e
rischio di
danno grave
alla persona

Il “danno grave alla persona”, necessario per la sussistenza dell'esimente di cui all'art. 54 C.P., si verifica non solo nel caso di lesioni dirette della vita o dell'integrità fisica del soggetto, ma anche nel caso di lesioni indirette: la mancanza di un alloggio costituisce un'ipotesi di lesione indiretta dell'integrità fisica, poiché il diritto di abitazione rappresenta un diritto primario della persona ex art. 2 della Costituzione.

Il reato sussiste, ma *«non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona»*.

2.17 Il comodato

Nel caso di comodato, ai fini della regolare iscrizione anagrafica non è necessario che il contratto sia registrato.

Art. 1803
C.C.

La nozione di comodato è contenuta nell'art. 1803 C.C., il quale, al comma 1, afferma che: *«il comodato è il contratto col quale una parte consegna all'altra una cosa mobile o immobile, affinché se ne serva per un tempo o per un uso determinato,*

con l'obbligo di restituire la stessa cosa ricevuta. Il comodato è essenzialmente gratuito».

La (sostanziale) gratuità distingue il comodato dalla locazione; infatti, se per l'uso della cosa altrui, mobile o immobile, è previsto un corrispettivo, il contratto che si configura è la locazione.

Il Codice Civile, che regola tale tipologia contrattuale dall'art. 1803 all'art. 1812, non prescrive alcun vincolo di forma né sostanziale, né probatoria; tuttavia, è prassi comune preferire la forma scritta per rendere più agevole la soluzione di eventuali controversie tra le parti e per evitare la presunzione di cessione e di acquisto a titolo oneroso ai fini fiscali.

Regolamen-
tazione
contrattuale

Il trattamento fiscale dei beni in comodato è strettamente vincolato all'oggetto e alle parti che intervengono nel contratto e, pertanto, occorre stabilire il tipo di bene, mobile o immobile, nonché le parti interessate, privati o soggetti economici.

Il comodato è un rapporto di cortesia e fiducia che non genera vincoli giuridici ed è per questo che è spesso frequente in ambito familiare (per es. genitori che concedono il godimento di una casa ai figli).

Giuridicamente il contratto di comodato è gratuito, poiché non prevede in cambio alcun corrispettivo. È pertanto ridondante parlare di comodato d'uso gratuito, in quanto la gratuità è insita nella tipologia stessa della formula contrattuale;

Gratuità del
comodato

Non produce effetti traslativi della proprietà, né il comodatario è titolare della proprietà che riceve in comodato; appartiene alla categoria dei contratti reali in quanto per la sua conclusione è richiesta la riconsegna del bene in oggetto e attribuisce precisi obblighi e responsabilità al comodatario.

Il contratto di comodato di beni immobili, in forma scritta, è annoverato tra gli atti soggetti a registrazione in termine fisso (imposta di registro in misura fissa di 250 euro).

Registrazio-
ne del
contratto

Per il contratto di comodato in forma verbale, l'art. 3 del Testo Unico dell'Imposta di Registro non richiama i contratti verbali di comodato, quindi in detto caso non è necessaria la registrazione.



Aspetti civilistici

Gli aspetti civilistici del contratto di comodato possono essere così riassunti:

- a) le parti che intervengono nel comodato sono:
 - il comodante, ossia colui che consegna il bene,
 - il comodatario, colui che riceve il bene;
- b) oggetto del contratto di comodato può essere:
 - sia un bene mobile (anche registrato) che un bene immobile,
 - le universalità di beni (un'azienda, una biblioteca, ecc.),
 - i beni immateriali;
- c) forma, durata e contenuto del contratto:
 - per il comodato il Codice Civile non prescrive alcun vincolo di forma né sostanziale *ad substantiam*, né probatoria *ad probationem*. Pertanto, esso può essere stipulato in forma verbale, in base ad un semplice accordo fra le parti, dunque, fondato sulla parola, ovvero scritta, anche sotto forma di semplice scrittura privata fra le parti,
 - per quanto riguarda la durata, il Codice Civile non pone limiti, pertanto le parti hanno piena facoltà di stabilire nel contratto la durata del comodato, la quale può essere liberamente determinata.

Termini
di durata

È possibile non fissare espressamente alcun termine di durata del comodato e lasciare che essa sia desumibile dalla generica destinazione che il bene può avere per sua propria natura o dalla sua specifica destinazione, individuata per mezzo delle particolari prescrizioni e limitazioni dettate per il suo godimento.

Restituzione
anticipata

Il comodante ha, comunque, il diritto di esigere in qualsiasi momento la restituzione anticipata della cosa, qualora sopraggiunga un bisogno urgente ed imprevisto (art. 1809, comma 2, C.C.).

2.17.1 Obblighi del comodatario

Il comodatario:

- è tenuto a restituire la cosa ricevuta alla scadenza del termine convenuto e comunque qualora, in casi di urgente e improvviso bisogno, il comodante ne chiedi la restituzione;

- se non è stato fissato un termine di restituzione, né tale termine risultasse dall'uso particolare al quale il bene è destinato, il comodatario è tenuto a restituire la cosa non appena gliene viene fatta richiesta da parte del comodante;
- senza il consenso del comodante non può concedere ad un terzo l'oggetto ricevuto in comodato;
- è obbligato a custodire e a conservare il bene ricevuto con la diligenza del buon padre di famiglia. Non può farne un uso diverso da quello indicato nel contratto o da quello cui il bene è, per natura, destinato. Se l'obbligato non adempie a tali obblighi, il comodante può chiedere l'immediata restituzione della cosa, oltre al risarcimento del danno;
- non ha diritto al rimborso delle spese sostenute per servirsi del bene, ma deve essere rimborsato per quelle straordinarie, se necessarie ed urgenti;
- se usa l'oggetto ricevuto in maniera difforme dal dovuto o per un tempo più lungo di quello pattuito, è responsabile della perdita avvenuta anche per causa a lui non imputabile, a meno che non provi che la cosa sarebbe perita ugualmente. Invece il deterioramento per il solo effetto dell'uso e senza alcuna colpa, non è a lui imputabile.

Da parte sua, il comodante deve avvisare il comodatario riguardo all'eventuale presenza di vizi sul bene, da lui conosciuti, che potrebbero causargli dei danni. Se non lo fa dovrà risarcire il comodatario nel caso che tali danni si manifestassero.

In caso di morte del comodatario, il comodante ha facoltà di recedere dal contratto anche se fosse stato pattuito un termine e questo non fosse ancora giunto, determinando l'anticipata risoluzione del rapporto con una idonea manifestazione di volontà. A maggior ragione si estingue il comodato senza determinazione di data. Gli eredi del comodatario hanno l'obbligo dell'immediata restituzione del bene.

Morte del
comodatario

In caso di morte del comodante, se il contratto ha un termine gli eredi subentrano nell'obbligo del comodante di consentire che il comodatario goda del bene per tutto il tempo stabilito. Si estingue, pertanto, solo il comodato "precario", ovvero quello per il quale non è stato stabilito un termine (Corte di Cassazione, sentenza n. 9909/1998).

Morte del
comodante

Comodato
riguardante
un immo-
bile

- Quando il comodato riguarda un immobile, è bene sapere che:
- il comodante deve provvedere a comunicare all'autorità locale di pubblica sicurezza, qualora il comodato abbia durata superiore ai 30 giorni ed entro quarantotto ore dalla consegna dell'immobile, le proprie generalità complete e quelle del comodatario, nonché gli estremi del suo documento e l'ubicazione dell'immobile (art. 12, Legge n. 191/1978);
 - redigere il contratto in forma scritta non è obbligatorio (Corte di Cassazione, sentenza n. 1083/1981), anche se consigliabile per meglio certificare, e quindi tutelare, i diritti di ambedue le parti. Qualora il contratto venga messo per iscritto ne diventa obbligatoria la registrazione (presso l'Ufficio del registro, entro 30 giorni dalla stipula, pagando l'imposta nella misura fissa di 168 euro);
 - il contratto di comodato non perde il requisito di gratuità quando venga posto, a carico del comodatario, un onere (per esempio un rimborso di spese condominiali o relative ai consumi di acqua, luce, gas, ecc.). L'importante è che tali oneri non siano tali da rappresentare un corrispettivo per il godimento dell'immobile, ovvero una controprestazione (Corte di Cassazione, sentenza n. 485/2003);
 - se viene stabilita una controprestazione, anche "in nero", il contratto diventa "di locazione", con tutte le conseguenze del caso (Corte di Cassazione, sentenza n. 276/1975).

Scadenza del
comodato

Se non vi è un accordo tra le parti riguardo alla scadenza del comodato di un immobile ad uso abitativo, il giudice può stabilire un termine per la restituzione, in modo che il comodatario possa lasciare vuoto l'immobile e trovare un'altra sistemazione abitativa (Corte di Cassazione, sentenza n. 4921/1988).

Il Codice Civile fissa i caratteri generali del comodato, ma molti aspetti particolari sono stati fissati dalla giurisprudenza, in special modo da varie sentenze di Cassazione, tenendo sempre ben presente che non si tratta di leggi vere e proprie, ma di importanti ed utili linee guida che devono essere fatte valere, in caso di controversia e disaccordo con la controparte, in sede giudiziaria. L'Ufficiale di anagrafe non dovrà preoccuparsi di tale aspetti civili ma esclusivamente mostrarsi pronto nel poterne discutere con l'istante.

2.18 Il contratto di locazione

In materia di locazioni e simili, per il diritto italiano un immobile occupato è sia un'abitazione nella quale taluno eserciti il diritto di abitazione, in forza di un regolare contratto di locazione (o ad altro titolo o di diritto di godimento) del quale quello sia effetto, sia un'abitazione nella quale taluno abiti (o di cui detenga il possesso) per ragioni di fatto anche extra-contrattuali.

Immobile occupato

Il concetto dunque, quando l'occupazione dell'immobile possa avere rilevanza giuridica, si oppone innanzitutto alla definizione della cosiddetta "abitazione sfitta", che può avere effetti per esempio nei centri urbani a elevata densità abitativa, laddove l'adibizione di un'abitazione all'uso proprio (in contrapposizione al mantenimento di un'abitazione inutilizzata) non priva il mercato delle locazioni di beni disponibili e dà luogo a differenza di trattamento, per esempio tributario, da parte degli Enti pubblici e degli Enti locali, in genere con vantaggio per la casa occupata e svantaggio per la casa sfitta.

Esistono differenti figure di locazione:

- locazione di beni mobili, in particolare beni mobili registrati;
- locazione di beni immobili non urbani;
- locazione di beni immobili urbani.

Figure di locazione

Inoltre si distingue tra:

- a) locazione a uso commerciale;
- b) locazione a uso abitativo (per quest'ultima si hanno ulteriori tipizzazioni come la locazione stagionale o la foresteria).

Quando la locazione ha per oggetto un bene produttivo si parla di contratto di affitto.

Se non c'è contratto scritto ma solo verbale sarà sufficiente il consenso del proprietario.

La registrazione dei contratti di locazione resta comunque un obbligo per entrambe le parti, ma solo a livello fiscale.

Obbligo di registrazione

I contratti di locazione, che comunque costituiscono diritti relativi di godimento di unità immobiliari ovvero di loro porzioni comunque stipulate, sono nulli se ricorrendone i presupposti non sono registrati (art. 1, comma 346, Legge n. 311/2004, Legge Finanziaria 2005). La fattispecie non inficia comunque la registrazione anagrafica.

2.18.1 L'iscrizione di terzi. Il diritto di ospitalità da parte dell'affittuario

Legittimità
dell'occupa-
zione

La valutazione della legittimità dell'occupazione dell'immobile può creare dubbi se la dichiarazione viene resa da un familiare e/o un convivente del soggetto avente un titolo legittimo all'occupazione.

Nel caso il richiedente presenti istanza di iscrizione nell'immobile con il consenso dell'affittuario e contro la volontà del proprietario occorre comunicare l'avvio del procedimento sia all'affittuario che al proprietario.

Consenso
dell'affittua-
rio

Per escludere l'ipotesi di occupazione abusiva è sufficiente il consenso dell'affittuario ospitante, questo anche nel caso in cui tale possibilità sia formalmente vietata da espressa clausola contrattuale

**Corte di Cassazione, Civ., Sez. III,
sentenza 18 giugno 2012, n. 9931**

MASSIMA

1. Se la ospitalità – anche non temporanea e protratta nel tempo – di un soggetto nell'appartamento in locazione non concreta ipotesi di sublocazione e se da essa neppure è dato presumere una detenzione autonoma dell'immobile locato derivante da un concesso comodato, deve necessariamente ritenere che la semplice durata di tale permanenza, in assenza di altre circostanze, non possa essere assunta ad indizio grave e determinante idoneo a provare che il conduttore abbia accordato agli ospiti i diritti propri del comodatario.

2. È nulla la clausola di un contratto di locazione nella quale, oltre alla previsione del divieto di sublocazione, sia contenuto il riferimento al divieto di ospitalità non temporanea di persone estranee al nucleo familiare anagrafico, siccome confliggente proprio con l'adempimento dei doveri di solidarietà che si può manifestare attraverso l'ospitalità offerta per venire incontro ad altrui difficoltà, oltre che con la tutela dei rapporti sia all'interno della famiglia fondata sul matrimonio sia di una convivenza di fatto tutelata in quanto formazione sociale, o con l'esplicazione di rapporti di amicizia.

3. La legge 17 luglio 1978, n. 392, che, all'articolo 2 detta nuove disposizioni sulla sublocazione, ha implicitamente abrogato, ai sensi dell'art. 84 della medesima legge, le precedenti norme in materia degli artt. 20, 23 e 24 della legge 23 maggio 1950, n. 253, ma non anche l'art. 21, che, prevedendo la presunzione di sublocazione nei casi in cui l'immobile sia occupato da persone che non sono al servizio o ospiti del conduttore né a questo legate da vincoli di parentela o affinità entro il quarto grado, determina solo una inversione dell'onere della prova a favore del locatore, giustificata dalla generale difficoltà di prova della sublocazione, non essendo tale norma incompatibile con la nuova disciplina in materia di sublocazione stabilita dalla legge n. 392 del 1978, ancorché in questa legge analoga presunzione è prevista, dall'art. 59 n. 7, solo ai fini dell'azione di recesso dai rapporti di locazione in regime transitorio, atteso che la ratio della detta norma, che è quella di agevolare la posizione del locatore, senza essere strumentale alla disciplina specifica dei soli contratti in regime transitorio, è comune ai contratti soggetti al regime ordinario.

Le sentenze della Cassazione riguardano solo l'ipotesi della locazione e non possono essere applicabili anche al comodato

Esistono differenti tipologie di forme contrattuali le quali contengono clausole che possono prevedere o meno la sublocazione totale o parziale dell'immobile, sino a giungere al divieto di ospitalità temporanea e/o prolungata. Come valutare tali posizioni?

2.18.2 L'iscrizione dei familiari e degli ospiti

La Legge 27 luglio 1978, n. 392 prevede all'art. 2, "Disciplina della sublocazione", che il conduttore non può sublocare totalmente l'immobile, né può cedere ad altri il contratto senza il consenso del locatore.

Art. 2,
Legge n.
392/1978

Salvo patto contrario, il conduttore ha la facoltà di sublocare parzialmente l'immobile, previa comunicazione al locatore con lettera raccomandata che indichi la persona del subconduttore, la durata del contratto, ed i vani sublocati

Sublocazione parziale

Dalle pronunce giurisprudenziali possiamo quindi ricavare le seguenti indicazioni: in caso di richiesta di iscrizione anagrafica di un parente o di un ospite del soggetto titolare del diritto di occupazione dell'immobile, è sufficiente la dichiarazione di quest'ultimo in merito alla sussistenza di tale legame indipendentemente dalle clausole contrattuali (unico stato di famiglia).

2.18.3 Il caso della badante

Art. 21,
Legge n.
253/1950

La Legge 23 maggio 1950, n. 253 all'art. 21 stabilisce che si presume l'esistenza della sublocazione quando l'immobile risulta occupato da persone che non sono al servizio del conduttore.

La badante è chiaramente al servizio del conduttore, pertanto il titolo di legittima occupazione dell'alloggio si identifica nel contratto di lavoro esistente tra la stessa ed il conduttore; se richiesto lo stato di famiglia potrà essere distinto da quello del conduttore

2.18.4 Il caso del minore

Nel caso di minore nato o ricongiunto al genitore dopo l'acquisizione del titolo di occupazione dell'immobile (esempio contratto di locazione), si dovrà iscrivere il minore a prescindere da ogni altra verifica.

La Legge 23 maggio 1950, n. 253, all'art. 21 stabilisce che si presume l'esistenza della sublocazione quando l'immobile risulta occupato da persone che non sono al servizio del conduttore o che non sono a questo legate da vincoli di parentela o di affinità entro il quarto grado, salvo che si tratti di ospiti con carattere transitorio.

Diritti e
tutela dei
minori

I minori sono titolari di tutti i diritti garantiti dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989: tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private, di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, devono tutelare l'interesse del fanciullo.

2.18.5 Il caso del detenuto

La persona detenuta, in attesa di giudizio (di 1° grado), non è soggetta a variazioni anagrafiche, salvo che non si sposti l'intera famiglia (artt. 8 e 9, D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223).

Intervenuto il giudizio anche non definitivo, la persona va iscritta presso l'istituto di pena su dichiarazione della figura di cui all'art. 6, comma 2, D.P.R. n. 223/1989, da rendersi entro 20 giorni.

Il Regolamento anagrafico definisce il concetto di "famiglia anagrafica" quale formazione costituita da persone che coabitino e siano legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela ed anche solo da "vincoli affettivi", nonché quello di "convivenza anagrafica" quale insieme di persone normalmente e abitualmente coabitanti nello stesso Comune per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena, e simili.

Le persone addette alla famiglia anagrafica o alla convivenza anagrafica per ragioni di impiego o di lavoro, se vi convivono abitualmente, sono considerate rispettivamente membri della famiglia, se sussistono vincoli affettivi, o altrimenti membri della convivenza, purché non costituiscano famiglie a se stanti. Infatti le persone sole o quelle che pur coabitando con altri non sono legate a questi da nessun vincolo o per nessun motivo, costituiscono famiglia anagrafica a se stante (art. 4, comma 2, Regolamento). Le persone ospitate anche abitualmente in alberghi, locande, pensioni e simili non costituiscono convivenza anagrafica.

Si riporta il parere del Ministero dell'Interno pubblicato sul sito dello stesso in materia di "iscrizione di cittadino straniero detenuto".

Iscrizione presso l'istituto di pena

Famiglia e convivenza anagrafiche

Iscrizione di cittadino straniero detenuto

Domanda: È pervenuta a questo comune una richiesta d'iscrizione anagrafica di un cittadino straniero detenuto, privo del permesso di soggiorno. Considerato che tale cittadino deve scontare una pena detentiva, e quindi che il suo soggiorno ha natura obbligatoria, posso accogliere la suddetta istanza d'iscrizione?

Risposta: L'iscrizione anagrafica del cittadino straniero è subordinata alla condizione della regolarità del soggiorno, oltre a quella della dimora abituale. La situazione d'irregolarità del cittadino detenuto non può ritenersi sanata per effetto del provvedimento



sanzionatorio penale. Questo ultimo è rivolto alla tutela dell'interesse generale dello Stato a perseguire il responsabile di un reato ed ha una natura diversa da quella propria del provvedimento amministrativo di autorizzazione al soggiorno. Nel caso prospettato non si ritiene quindi che debba procedersi all'iscrizione anagrafica del cittadino straniero.

Michela Lattarulo (Dirigente Area Anagrafe Popolazione Residente).



Iscrizione anagrafica detenuto straniero

**Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni
e Territoriali Direzione Centrale per i Servizi Demografici
Prot. n. 200502093-15100/4208**

Roma, 19 Aprile 2005

Alla Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Asti Asti

e, p. c.

Al Dip. di Pubblica Sicurezza – Dir. Centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere – sede

Oggetto: Iscrizione anagrafica detenuto straniero.

La materia dell'ingresso e del soggiorno in Italia degli stranieri è regolata dal D.Lgs. 286/1998 e successive modifiche ed integrazioni, nonché dal D.P.R. 394/1999 di recente modificato dal D.P.R. 334/2004.

In particolare, le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono disciplinate dall'art. 6, comma 7, del citato TU 286/98, in base al quale le stesse sono effettuate “alle medesime condizioni dei cittadini italiani” con le modalità previste dal regolamento di attuazione 394/99.

L'art. 15 di tale regolamento precisa che le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate in base alla legge 1228/1954 e al Regolamento anagrafico 223/89.

In conseguenza di tanto, è ormai il D.P.R. 223/89, con le modifiche apportate dal D.P.R. 394/99, a disciplinare integralmente (in quanto già coordinato e modificato) le vicende anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante.

Tanto premesso, si rileva, in linea generale, che l'iscrizione anagrafica dei detenuti può essere effettuata in base all'art. 5 del D.P.R. 223/89, che disciplina tra l'altro le convivenze anagrafiche per motivi di pena ovvero in base all'art. 8, comma 1, lett. c), del medesimo regolamento, che si riferisce unicamente ai detenuti in attesa di giudizio.

Quanto all'obbligatorietà dell'iscrizione anagrafica si richiama in primo luogo l'art. 1 della citata legge 1228/1954, il quale prevede che nell'anagrafe sono registrate tra l'altro le posizioni relative alle convivenze che hanno fissato nel Comune la residenza.

Lo stesso art. 2 della stessa legge n. 1228/1954, prevede che è fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quale esercita la potestà o la tutela, l'iscrizione nel Comune di dimora abituale.

Inoltre gli artt. 6 e 13 del D.P.R. n. 223/89 impongono al responsabile della convivenza, il quale è colui che dirige la convivenza stessa, di provvedere alle dichiarazioni anagrafiche. In mancanza, si dovrà procedere d'ufficio agli adempimenti di competenza ai sensi dell'art. 5 della legge e dell'art. 15 del sopra richiamato regolamento.

Una diversa lettura delle norme, invero, renderebbe inapplicabili le disposizioni dettate in materia di accertamento e iscrizione anagrafica d'ufficio, contrastando con la funzione anagrafica, che è quella di rilevare la presenza stabile sul territorio della popolazione, comunque situata.

In tal senso, peraltro, per un soggetto detenuto, si è già pronunciata la giurisprudenza, che ha ritenuto che gli spostamenti legati a contingenti motivi processuali (più o meno frequenti) non possono di certo influire sul luogo della iscrizione anagrafica del detenuto, né possono farlo ritenere senza fissa dimora (così da rendere applicabile il disposto dell'art. 2 legge n. 1228/54, che prevede anche in tal caso l'iscrizione nel comune di nascita), dimora che invece corrisponde a quella del luogo ove è ristretto per l'espiazione della pena.

Nel caso di specie, si rende necessario verificare se con il provvedimento di condanna sia stata disposta l'espulsione dal territorio quale misura di sicurezza o a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione (artt. 15 e 16 del T.U. 286/1998).

In mancanza, si ritiene che gli interessati, peraltro, già inseriti nei registri della popolazione residente, possano essere iscritti nell'anagrafe del Comune ove ha sede l'istituto di pena, in quanto la loro permanenza in Italia è determinata dall'esistenza di una sentenza che li obbliga a soggiornarvi.

Al termine del periodo di esecuzione della pena, gli interessati dovranno richiedere il nuovo titolo di soggiorno e, se concesso, dovranno esibirlo agli uffici anagrafici del Comune, che prenderanno nota della relativa scadenza, anche ai fini del mantenimento dell'iscrizione anagrafica.

Sull'argomento, lo stesso Dipartimento della Pubblica Sicurezza, cui si invia, per ogni opportuna valutazione, copia del quesito, con nota del 4.9.2001, ha precisato che "... nel caso di richiesta volta ad ottenere il rinnovo presentata da cittadino extracomunitario in stato di detenzione, si deve precisare che l'istanza non può essere accolta, atteso che la verifica della sussistenza dei requisiti necessari, caratterizzanti la tipologia del permesso invocata, è obiettivamente superata dal provvedimento dell'A.G. in forza del quale l'interessato è detenuto. In sostanza si può ben sostenere che tale provvedimento contiene in se stesso la caratteristica di autorizzazione al soggiorno, rendendo vano un ulteriore intervento, peraltro di natura amministrativa, dell'autorità di P.S.".

Un interessante parere:

Carceri: detenuti potranno ottenere residenza e carta identità

Fonte agenparl.it – 07/06/2011

Sarà più semplice, per i detenuti di Regina Coeli, ottenere la residenza in carcere ed il rilascio della carta di identità e di ogni documento anagrafico. Il garante dei detenuti del Lazio Angelo Marroni, il presidente del Municipio Roma Centro Storico Orlando Corsetti, il direttore del carcere di Regina Coeli Mauro Mariani e il direttore del Municipio Roma Centro Storico Italo Walter Politano hanno firmato un Protocollo d'intesa che prevede lo snellimento delle procedure legate all'area anagrafica. Con il Protocollo, le parti si impegnano a garantire una residenza anagrafica ai detenuti che ne faranno richiesta, soprattutto nel caso in cui questa sia funzionale all'attivazione di prestazioni di carattere giuridico, socio-sanitario e assistenziale (dal riconoscimento dei

figli naturali alle pratiche pensionistiche fino all'ingresso in comunità terapeutiche o in strutture residenziali assistite per anziani). Lo snellimento dell'iter per la fissazione della residenza e per il rilascio e il rinnovo dei documenti di identità passerà attraverso una procedura sperimentale.

In sostanza, la gestione delle pratiche è affidata congiuntamente al personale di Regina Coeli e a quello del Garante: gli addetti dell'area trattamentale forniranno ai collaboratori del Garante quanto necessario per la procedura (certificato di detenzione, foto, denuncia di smarrimento, vecchia carta d'identità).

L'ufficio del Garante consegnerà la documentazione al Municipio. Espletati gli adempimenti, certificati e documenti di identità saranno consegnati ai detenuti direttamente dall'Ufficiale di Anagrafe incaricato, attuando quel decentramento auspicabile in situazioni delicate come quelle delle persone ristrette. Per i casi urgenti di detenuti in attesa di giudizio, sarà attivata la procedura prevista dalla legge mediante la segnalazione d'urgenza all'Ufficio Anagrafe del Municipio. Per i detenuti condannati in via definitiva reclusi da più di 12 mesi o con un residuo pena superiore a 2 anni, sarà la direzione del carcere a richiedere la fissazione della residenza a Regina Coeli.

Sarà onere del carcere comunicare la scarcerazione o il trasferimento del detenuto al Municipio, che provvederà a cancellazione della residenza ottenuta presso la Casa Circondariale. «I detenuti hanno il diritto di regolarizzare la loro posizione anagrafica come qualsiasi altro cittadino – ha detto il Garante dei detenuti Angiolo Marroni – Carta d'identità e residenza sono requisiti fondamentali per consentire ai reclusi di godere dei loro diritti civili che non vengono persi durante il periodo di detenzione. La mancanza della residenza e di documenti validi rende spesso impossibile l'esercizio in carcere di diritti fondamentali, come quello di riconoscere i figli nati durante la detenzione o di accedere a programmi di recupero e di reinserimento sociale. Grazie a questo Protocollo contribuiamo a sanare una situazione che penalizzava moltissime persone». «Si tratta – ha spiegato il Presidente del Municipio Orlando Corsetti – di un importante risultato raggiunto dall'Amministrazione municipale nell'ambito dei servizi offerti a tutti i cittadini. Grazie all'unità di intenti con il Garante, abbiamo siglato questo protocollo d'intesa che consentirà ai detenuti di ricevere diverse prestazioni legate ai servizi demografici in tempi brevi e senza lungaggini burocratiche. L'effettività dell'esercizio di molti diritti è subordinata al possesso di alcuni documenti o

all'espletamento di talune pratiche burocratiche che il Municipio, attraverso la sottoscrizione di questo atto, si impegna a garantire anche in previsione del pieno reinserimento nella società di chi è stato soggetto a misure dell'autorità giudiziaria».

III L'OCCUPAZIONE ABUSIVA

3.1 Usufrutto

L'usufrutto si può costituire:

- contrattualmente “a titolo gratuito oneroso”;
- per atto di ultima volontà (testamento);
- per legge (esempio: diritto spettante ai genitori sui beni dei figli minori);
- per usucapione;
- per provvedimento di un giudice (esempio: la costituzione del diritto su uno solo dei coniugi a seguito della divisione dei beni).

Tipologie

L'usufrutto è un diritto reale che limita in maniera quasi completa la facoltà del proprietario del bene (c.d. “nuda proprietà”).

L'usufruttuario invece è titolare di una serie di diritti tra cui quello di cedere in locazione il bene a terzi

L'art. 999 C.C. intitolato “Locazioni concluse dall'usufruttuario” stabilisce che le locazioni concluse dall'usufruttuario in corso al tempo della cessazione dell'usufrutto, purché constino da atto pubblico o da scrittura privata di data certa anteriore, continuano per la durata stabilita ma non oltre il quinquennio della cessazione dell'usufrutto.

Art. 999
C.C.

La persona che chiede l'iscrizione in un immobile in base ad un atto di usufrutto dovrà presentare l'atto costitutivo dello stesso ovvero rendere la dichiarazione sostitutiva ex art. 46 del D.P.R. n. 445/2000.

La persona che chiede l'iscrizione anagrafica in qualità di locatario dell'usufruttuario dovrà presentare il contratto di locazione oppure la dichiarazione sostitutiva ex art. 47, D.P.R. n. 445/2000 oppure l'assenso dell'usufruttuario.

3.2 Comproprietà e occupazione abusiva

Consenso
all’occupazio-
zione

In caso di beni immobili in comproprietà potrebbero sorgere dubbi in merito alla necessità di acquisire consenso all’occupazione del terzo da tutte le parti.

Contrasto
giurispruden-
denziale

Nella sentenza in commento, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione si soffermano sul contrasto giurisprudenziale insorto con riferimento alla qualificazione giuridica del rapporto tra i comproprietari nel caso di locazione stipulata da uno solo di essi con riferimento alla produzione (o esclusione) degli effetti del contratto in capo al comproprietario non locatore.

Premesse
comuni alle
interpreta-
zioni

Le Sezioni Unite evidenziano come alla base di tutte e tre le prospettive interpretative vi sono due premesse comuni:

- a) che condizione necessaria per stipulare il contratto di locazione è la disponibilità della cosa comune da parte del comproprietario, corrispondente alla detenzione esclusiva e qualificata dell’immobile, trattandosi di un presupposto comune ad ogni locazione (Corte di Cassazione, n. 470/1997; Corte di Cassazione, n. 539/1997; Corte di Cassazione, n. 8411/2006);
- b) che, indipendentemente dalla qualificazione giuridica del potere del singolo comproprietario che pone in essere un atto di ordinaria amministrazione sul bene comune, il contratto di locazione dell’intero bene comune stipulato da uno solo dei comunisti è valido ed efficace senza la necessità della preventiva allegazione o dimostrazione dell’esistenza di un idoneo potere rappresentativo.

Locazione
convenuta
dal singolo
proprietario

Invero, la locazione può essere convenuta dal singolo comproprietario, anche all’insaputa degli altri, purché il suddetto comproprietario abbia la disponibilità del bene comune e sia in grado di adempiere la fondamentale obbligazione del locatore, e cioè quella di consentire il godimento del bene al conduttore; la concessione in locazione di un immobile non costituisce, quindi, atto esclusivo del proprietario, potendo legittimamente assumere veste di locatore anche colui che abbia la mera disponibilità del bene medesimo (Corte di Cassazione, sentenza n. 14395/2004), sempre che tale disponibilità sia determinata da titolo non contrario a norme d’ordine pubblico (Corte di Cassazione, sentenza n. 4764/2005;

Corte di Cassazione, sentenza n. 8411/2006; Corte di Cassazione, sentenza n. 12976/2010).

Le Sezioni Unite ritengono che la fattispecie in esame debba essere ricondotta nell'ambito di applicazione delle disposizioni concernenti la gestione di affari altrui, consentendo tale disciplina di offrire una soluzione che valga a contemperare gli interessi e le posizioni dei vari soggetti coinvolti. La soluzione offerta dalle disposizioni in tema di gestione di affari appare poi la più idonea a contemperare le posizioni di tutti i soggetti coinvolti.

Applicazione delle disposizioni sulla gestione di affari altrui

Il contratto sottoscritto dal comproprietario locatore e il conduttore è infatti efficace, rilevando l'opposizione del comproprietario non locatore solo nel caso in cui venga manifestata e portata a conoscenza del conduttore prima della stipula del contratto (art. 2031, comma 2, C.C.), sicché, come si è appena osservato, il conduttore è posto al riparo da sopravvenuti contrasti che dovessero insorgere tra i comproprietari in ordine alla gestione del bene comune.

Art. 2031, comma 2, C.C.

Massima

La locazione della cosa comune da parte di uno dei comproprietari rientra nell'ambito di applicazione della gestione di affari ed è soggetta alle regole di tale istituto, tra le quali quella di cui all'art. 2032 cod. civ., sicché, nel caso di gestione non rappresentativa, il comproprietario non locatore potrà ratificare l'operato del gestore e, ai sensi dell'art. 1705, secondo comma, cod. civ., applicabile per effetto del richiamo al mandato contenuto nel citato art. 2032 cod. civ., esigere dal conduttore, nel contraddittorio con il comproprietario locatore, la quota dei canoni corrispondente alla quota di proprietà indivisa.

Invero, la locazione può essere convenuta dal singolo comproprietario, anche all'insaputa degli altri, purché il suddetto comproprietario abbia la disponibilità del bene comune e sia in grado di adempiere la fondamentale obbligazione del locatore, e cioè quella di consentire il godimento del bene al conduttore; la concessione in locazione di un immobile, non costituisce quindi, atto esclusivo del proprietario.

Comproprietà e occupazione abusiva

(Corte di Cassazione, Civ., S.U., sentenza 4 luglio 2012, n. 11135) (*Omissis*) potendo legittimamente assumere veste di locatore anche colui che abbia la mera disponibilità del bene medesimo (Corte di Cassazione, sentenza n. 14395/2004), sempre che tale disponibilità sia determinata da titolo non contrario a norme di ordine pubblico (Corte di Cassazione, sentenze n. 4764/2005, n. 8411/2006 e n. 12976/2010).

3.3 Il dissenso dei comproprietari

Il consenso anche di uno solo dei comproprietari è sufficiente ed idoneo ad ottenere una valida iscrizione anagrafica da parte del locatario dell'immobile ma permane l'obbligo di avvio del procedimento anche agli altri comproprietari.

Le considerazioni espresse in merito alla locazione dell'immobile da parte di un comproprietario non sono applicabili in caso di comodato. La locazione è concessa a titolo oneroso, il comodato a titolo gratuito.

Nel caso di
consenso

Il comodato può essere pregiudizievole agli interessi degli altri comproprietari, quindi, nel caso di occupazione di un immobile a titolo di comodato gratuito di proprietà appartenente a più soggetti, si rende necessario il consenso da parte di tutti i comproprietari.

Nel caso di
dissenso

Se i comproprietari dimostrano che il dissenso era stato già manifestato prima della conclusione del contratto, la dichiarazione resa dall'interessato in merito al consenso di tutti i comproprietari risulta falsa, pertanto il titolo di occupazione dell'alloggio non è valido e l'iscrizione anagrafica dovrà essere considerata nulla ex art. 5 del D.L. n. 47/2014: *«Parlando di residenza parliamo di un diritto fondamentale della personalità. L'ordinamento prevede, in caso di violazione di queste norme imperative, il ricorso alla sanzione penale. Non vi è dubbio che l'ufficiale di anagrafe che illegittimamente impedisce l'esercizio di un diritto perfetto commette reato di omissione di atti d'ufficio quando l'iscrizione anagrafica sia divenuto un atto doveroso per la presenza dei requisiti previsti dalla legge.»*

Riassumendo:

- il contratto di locazione prevede che il conduttore possa sublocare l'alloggio; è in questo caso sufficiente la dichiarazione del conduttore;
- così pure se il contratto non esclude la facoltà del conduttore di sublocare parzialmente l'alloggio; in questo caso è sufficiente che il conduttore dimostri l'avvenuta notifica tramite raccomandata al proprietario della parziale sublocazione contenente l'indicazione della persona sublocante, della durata e del numero dei vani interessati;
- nel caso che il contratto precluda la possibilità di sublocare parzialmente l'immobile (non si considera sublocazione ospitalità data a persone al servizio del conduttore – badanti – o che hanno nei suoi confronti un grado di parentela o di affinità entro il quarto) va comunicato al proprietario l'avvio del procedimento di iscrizione.

L'iscrizione anagrafica è regolata dalla normativa in vigore all'atto del suo compimento; la mancanza del titolo di occupazione dell'alloggio non opera per i casi precedenti all'entrata in vigore dell'art. 5 del D.L. n. 47/2014.

Bisogna inoltre ricordare che nel caso di un soggetto che dimora stabilmente all'indirizzo dichiarato abusivamente (senza averne titolo), si debba procedere all'iscrizione nei senza fissa dimora con il domicilio all'indirizzo dichiarato.

3.4 Occupazione abusiva di case popolari, stato di necessità, diritto all'abitazione

**Corte di Cassazione, Pen., Sez. II,
sentenza 26 settembre 2007, n. 35580**

**Occupazione abusiva di case popolari
– stato di necessità – diritto all'abitazione
– insussistenza [art. 54 C.P.; art. 2 Costituzione]**

Non si configura il reato di occupazione abusiva di case popolari se il fatto è commesso in stato di necessità.

Il “danno grave alla persona”, necessario per la sussistenza dell'elemento di cui all'art. 54 C.P., si verifica non solo nel caso di lesioni dirette della vita o dell'integrità fisica del soggetto, ma anche nel caso di lesioni indirette: la mancanza di un alloggio costituisce un'ipotesi di lesione indiretta dell'integrità fisica, poiché il diritto di abitazione rappresenta un diritto primario della persona ex art. 2 della Costituzione.

Corte di Cassazione, Pen., Sez. II
sentenza 27 giugno-26 settembre 2007, n. 35580
(Presidente Morelli – Relatore Zappia)

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con sentenza del 4.2.2005 il Tribunale di Roma condannava D. G., concesse le circostanze attenuanti generiche, alla pena di euro 600,00 di multa, avendola ritenuta responsabile del reato di occupazione abusiva di immobile di proprietà dell'Iacp.

Con sentenza dell'1.12.2006 la Corte di Appello di Roma confermava la decisione impugnata.

Avverso tale sentenza l'imputata propone ricorso per cassazione lamentando la violazione di legge sotto diversi profili.

Col primo motivo di gravame la ricorrente lamenta violazione dell'art. 606, co. 1, lett. d) ed e), c.p.p. rilevando la mancanza di motivazione in ordine al primo e terzo motivo dell'appello proposto, nonché il carattere solo apparente di tale motivazione in relazione alle questioni di merito poste; e rileva altresì la mancata assunzione di una prova decisiva richiesta ai sensi dell'art. 603 c.p.p.

Osserva in particolare la ricorrente che la Corte di Appello aveva escluso lo stato di necessità dedotto da essa imputata in relazione alla contestata occupazione di immobile, senza svolgere alcuna indagine specifica in ordine alle effettive condizioni dell'imputata, alla esigenza di tutela del figlio minore, alla minaccia dell'integrità fisica degli stessi, al carattere assolutamente transitorio del ricorso ai servizi sociali; e rileva inoltre che la Corte suddetta non aveva assolutamente motivato in ordine al mancato accoglimento della richiesta di nuova audizione della teste ... (operante di P.G., che

aveva effettuato il sopralluogo), che avrebbe consentito un esame esaustivo della fattispecie concreta.

Col secondo motivo di gravame la ricorrente lamenta violazione dell'art. 606, co. 1, lett. b) ed e), c.p.p. rilevando la inconsistenza della motivazione in ordine alla non applicazione dell'art. 54 C.P., quantomeno in relazione all'art. 59 dello stesso codice.

In particolare rileva la ricorrente che la Corte territoriale non aveva adeguatamente valutato la sussistenza dello stato di necessità, rilevante non solo con riferimento al diritto all'abitazione ma anche con riferimento al diritto alla salvaguardia della salute del figlio, diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, non potendosi omettere di evidenziare che lo stato di pericolo per la ricorrente e per il proprio figlio non era imputabile ad una condotta alla stessa riferibile, non era altrimenti evitabile non avendo l'interessata alcuna possibilità di rivolgersi al mercato libero degli alloggi, e che il fatto commesso era proporzionato al pericolo che lo stesso era destinato scongiurare. Ed ha quindi concluso evidenziando che, se pur nel caso di specie la sussistenza dello stato di necessità non poteva essere affermata con obiettiva certezza stante la carenza nell'istruttoria dibattimentale, tuttavia non poteva nemmeno essere ragionevolmente esclusa, di talché si imponeva l'annullamento dell'impugnata sentenza.

IL RICORSO È FONDATAO

Sul punto ritiene il Collegio di dover innanzi tutto evidenziare che, ai fini della sussistenza dell'esimente dello stato di necessità previsto dall'art. 54 C.P., rientrano nel concetto di "danno grave alla persona" non solo la lesione della vita o dell'integrità fisica, ma anche quelle situazioni che attentano alla sfera dei diritti fondamentali della persona, secondo la previsione contenuta nell'art. 2 della Costituzione; e pertanto rientrano in tale previsione anche quelle situazioni che minacciano solo indirettamente l'integrità fisica del soggetto in quanto si riferiscono alla sfera dei beni primari collegati alla personalità, fra i quali deve essere ricompreso il diritto all'abitazione in quanto l'esigenza di un alloggio rientra fra i bisogni primari della persona.

Tale interpretazione estensiva del concetto di danno grave alla persona fa sì peraltro, siccome evidenziato da questa Corte (Cass. sez. II, 19.3.2003 n. 24290), che "più attenta e penetrante deve essere l'indagine giudiziaria diretta a circoscrivere la sfera di azio-

ne dell’esimente ai soli casi in cui siano indiscutibili gli elementi costitutivi della stessa – necessità e inevitabilità – non potendo i diritti dei terzi essere compressi se non in condizioni eccezionali, chiaramente comprovate”.

Nel caso di specie è stata per contro totalmente omessa qualsiasi indagine sia al fine di verificare le effettive condizioni dell’impugnata, l’esigenza di tutela del figlio minore, la minaccia dell’integrità fisica degli stessi, sia al fine di verificare la sussistenza sotto il profilo obiettivo dei requisiti delle necessità ed inevitabilità che, unitamente agli altri elementi richiesti dall’art. 54 C.P., consentono di ritenere la sussistenza dell’esimente in parola.

Alla stregua di quanto sopra si impone l’annullamento dell’impugnata sentenza, rimanendo in tale pronuncia assorbiti gli ulteriori rilievi sollevati dalla ricorrente, con rinvio per nuovo giudizio ad altra Sezione della Corte di Appello di Roma.

P.Q.M.

La Corte annulla l’impugnata sentenza e rinvia per nuovo giudizio ad altra Sezione della Corte di Appello di Roma.

Circolare Ministero dell’Interno 14 gennaio 2013, n. 1

Oggetto: Articolo 1, comma secondo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, modificato dall’articolo 1, comma 18, della legge 15 luglio 2009, n. 94. Iscrizione anagrafica. Parere del Consiglio di Stato, Sez. prima, n. 4849/2012.

Ai Prefetti della Repubblica – loro sedi
al Commissario del Governo per la Provincia di Bolzano
al Commissario del Governo per la Provincia di Trento
al Presidente della Giunta regionale della Valle d’Aosta – Aosta
e, per conoscenza: al Commissario dello Stato per la Regione Sicilia – Palermo
al Rappresentante del Governo per la Regione Sardegna – Cagliari
al Gabinetto del Ministro sede all’Associazione nazionale Comuni italiani Via dei Prefetti Roma
all’Associazione nazionale Ufficiali di stato civile ed anagrafe Via dei Mille n. 35 e/f – Castel San Pietro terme (BO)

alla De.A. – Demografici Associati – c/o Amministrazione comunale – V.le Comaschi n. 1160 – Cascina (PI)

Alcune Prefetture hanno evidenziato la presenza di incertezze interpretative riguardanti la disposizione recata dall’articolo 1, comma secondo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, come modificata dall’articolo 1, comma 18, della legge 15 luglio 2009, n. 94, in base alla quale “L’iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell’immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza ai sensi delle vigenti norme sanitarie”.

In particolare, sono emerse talune divergenze con riguardo alle modalità di applicazione di tale disposizione nei casi in cui le verifiche sulle condizioni dell’immobile presso il quale l’interessato dichiara di fissare la propria dimora abituale dia esito negativo.

A tale proposito, questo Ministero ha fornito talune indicazioni sulla norma con la circolare n. 19, del 7 agosto 2009, nel contesto della illustrazione generale del contenuto delle disposizioni recate dalla citata legge n. 94 aventi un riflesso sulla disciplina anagrafica e di stato civile.

In tale occasione è stato in particolare evidenziato come la norma in esame attribuisca al comune “...la facoltà di esercitare le proprie competenze in materia sanitaria, controllando le condizioni igienico-sanitarie degli immobili in occasione delle richieste d’iscrizione e di variazione anagrafica”, essendo essa in tal senso “... coerente con l’obbligo di chiedere l’iscrizione anagrafica, sancito dall’art. 2, comma 1, della legge n. 1228/1954”.

La stessa norma è stata inoltre oggetto di una richiesta di parere al Consiglio di Stato, tendente a risolvere le problematiche interpretative di cui si è fatto dianzi cenno, attraverso la individuazione di una univoca linea interpretativa.

Il suddetto Alto Consesso si è espresso con l’unito parere n. 4849/2012, reso dalla Prima Sezione, fornendo un’interpretazione della disposizione in commento alla luce dei principi e delle finalità proprie della disciplina anagrafica.

In tal senso, il Consiglio di Stato ha tra l’altro evidenziato come alla luce della normativa di settore l’iscrizione nei registri della popolazione residente costituisca un diritto ed un dovere di ogni cittadino italiano e straniero regolarmente soggiornante, ed ha affermato che la “...mancanza dei requisiti igienico sanitari non

preclude, in linea di principio, la fissazione della residenza anagrafica nel luogo inidoneo”.

Ciò posto, si evidenzia che l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato – per il cui approfondimento si rinvia al testo del parere reso – costituisce un importante parametro di riferimento per indirizzare l'attività inerente all'applicazione della disciplina anagrafica, sotto lo specifico profilo d'interesse in questa sede. Aspetto, questo, recentemente evidenziato in occasione di una interrogazione parlamentare a risposta immediata (n. 3-02627) relativa all'argomento.

Pertanto, nell'inviare il richiamato parere, si invitano le SS.LL. a volerne dare capillare informazione, in particolare assicurandone la conoscenza da parte dei Sigg. sindaci, responsabili, in qualità di ufficiali del Governo, della corretta tenuta delle anagrafi.

Il Capo Dipartimento: Pansa

Legge 24 dicembre 1954, n. 1228

La Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica
Promulga

La seguente legge:

Art. 1

1. In ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente.

1-bis. L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie.

2. 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, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito

nel comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge.

3. Gli atti anagrafici sono atti pubblici.

4. Per l'esercizio delle funzioni di vigilanza di cui all'articolo 12, è istituito, presso il Ministero dell'interno, l'Indice nazionale delle anagrafi (INA), alimentato e costantemente aggiornato, tramite collegamento informatico, da tutti i comuni.

5. L'Indice nazionale delle anagrafi (INA) promuove la circolarità delle informazioni anagrafiche essenziali al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche centrali e locali collegate la disponibilità, in tempo reale, dei dati relativi alle generalità, alla cittadinanza, alla famiglia anagrafica, all'indirizzo anagrafico delle persone residenti in Italia e dei cittadini italiani residenti all'estero iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), certificati dai comuni e, limitatamente al codice fiscale, dall'Agenzia delle Entrate.

6. Con decreto del Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sentiti il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), il Garante per la protezione dei dati personali e l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), è adottato il regolamento dell'INA. Il regolamento disciplina le modalità di aggiornamento dell'INA da parte dei comuni e le modalità per l'accesso da parte delle amministrazioni pubbliche centrali e locali al medesimo INA, per assicurare la piena operatività.

Art. 2

1. È fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria podestà o la tutela, la iscrizione nell'anagrafe del comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazione di posizioni anagrafiche, a norma del regolamento, fermo restando, agli effetti dell'articolo 44 del codice civile, l'obbligo di denuncia del trasferimento anche all'anagrafe del comune di precedente residenza.

2. L'assenza temporanea dal comune di dimora abituale non produce effetti sul riconoscimento della residenza.

3. Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della

richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel comune di nascita.

3-bis. È comunque istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, presso il Ministero dell'interno un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di funzionamento del registro attraverso l'utilizzo del sistema INA-SAIA.

4. Per i nati all'estero si considera comune di residenza quello di nascita del padre o, in mancanza, quello della madre. Per tutti gli altri, soggetti all'obbligo della residenza, ai quali non possano applicarsi i criteri sopraindicati, è istituito apposito registro presso il ministero dell'interno.

5. Il personale diplomatico e consolare straniero, nonché il personale straniero da esso dipendente, non sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione anagrafica.

Art. 3

1. Il sindaco, quale ufficiale del governo, è ufficiale dell'anagrafe.
2. Egli può delegare e revocare, in tutto o in parte, le funzioni di ufficiale d'anagrafe al segretario comunale o ad altri impiegati idonei del comune. Ogni delegazione, munita della firma autografa del delegato, ed ogni revoca devono essere approvate dal prefetto.

Art. 4

1. L'ufficiale d'anagrafe provvede alla regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente ed è responsabile della esecuzione degli adempimenti prescritti per la formazione e la tenuta degli atti anagrafici.
2. Egli ordina gli accertamenti necessari ad appurare la verità dei fatti denunciati dagli interessati, relativi alle loro posizioni anagrafiche, e dispone indagini per accertare le contravvenzioni alle disposizioni della presente legge e del regolamento per la sua esecuzione.
3. Egli invita le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie ed i chiarimenti necessari alla regolare tenuta dell'anagrafe. Può interpellare, allo stesso fine, gli enti, amministrazione ed uffici pubblici e privati.

4. 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.

Art. 5

1. L'ufficiale d'anagrafe che sia venuto a conoscenza di fatti che comportino l'istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche, per i quali non siano state rese le prescritte dichiarazioni, deve invitare gli interessati a renderle.

2. In caso di mancata dichiarazione, l'ufficiale d'anagrafe provvede di ufficio, notificando all'interessato il provvedimento stesso, contro il provvedimento d'ufficio è ammesso ricorso al prefetto.

Art. 6

1. Gli ufficiali di stato civile devono comunicare il contenuto degli atti dello stato civile e delle relative annotazioni all'ufficio d'anagrafe del comune di residenza delle persone cui gli atti o le annotazioni si riferiscono.

Art. 7

1. Nei comuni con separati uffici di stato civile possono essere istituite, con decreto del prefetto della provincia, separate anagrafi autonome con la stessa circoscrizione territoriale dei corrispondenti uffici di stato civile.

2. Le circoscrizioni territoriali degli uffici separati di stato civile di uno stesso comune, preveduti dall'art. 2 dell'ordinamento dello stato civile approvato con regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, devono corrispondere ad una o più delle frazioni geografiche di cui al primo comma dell'art. 9 della presente legge. Questa disposizione non si applica agli uffici separati dei quartieri delle grandi città.

Art. 8

1. In ogni comune deve essere tenuto lo schedario della popolazione temporanea.

2. La popolazione temporanea è costituita dalle persone che, dimorando nel comune da non meno di quattro mesi, non vi abbiano, tuttavia, fissata la residenza.

Art. 9

1. Il comune provvede alla individuazione e delimitazione delle località abitate, alla suddivisione del territorio comunale in

frazioni geografiche con limiti definiti in base alle condizioni antropogeografiche rilevate, ed alla esecuzione degli adempimenti connessi, che saranno prescritti dal regolamento.

2. I limiti ed i segni relativi agli adempimenti anzidetto saranno tracciati su carte topografiche concernenti il territorio comunale.

3. Il piano topografico costituito dalle carte di cui al comma precedente sarà sottoposto, per l'esame e l'approvazione, all'istituto centrale di statistica e sarà tenuto al corrente a cura del comune.

Art. 10

1. Il comune provvede alla indicazione dell'onomastica stradale e della numerazione civica.

2. La spesa della numerazione civica può essere posta a carico dei proprietari dei fabbricati, con la procedura prevista dal secondo comma dell'art. 153 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148.

3. I proprietari di fabbricati provvedono alla indicazione della numerazione interna.

Art. 11

1. Chiunque avendo obblighi anagrafici contravviene alle disposizioni della presente legge ed a quelle del regolamento è punito, se il fatto non costituisce reato più grave, con la sanzione amministrativa da lire 50.000 a lire 250.000.

2. Per le persone residenti nei territori dello stato in seguito ad immigrazione dall'estero, che non hanno provveduto a curare la propria iscrizione e quella delle persone sottoposte alla loro patria potestà o tutela nell'anagrafe del comune dove dimorano abitualmente o, se non hanno fissa dimora, ai sensi del precedente art. 2, nonché per chiunque consegue l'iscrizione contemporanea nell'anagrafe di più comuni, si applica la sanzione amministrativa da lire 100.000 a lire 500.000.

3. Entro dieci giorni dalla contestazione o notificazione della contravvenzione, fatta eccezione per le ipotesi previste dal comma precedente, il colpevole è ammesso a fare oblazione mediante pagamento della somma di lire 500 nelle mani dell'ufficiale d'anagrafe che ha accertato la contravvenzione.

4. Le somme riscosse a titolo di sanzione amministrativa per le contravvenzioni previste nel presente articolo, sia in seguito a condanna, sia per effetto di oblazione, spettano al comune.

Art. 12

1. La vigilanza sulla tenuta delle anagrafi della popolazione residente è esercitata dal ministero dell'interno e dall'istituto centrale di statistica.
2. Nessuna annotazione sugli atti anagrafici, in aggiunta a quelle previste dalla presente legge e dal regolamento, può essere disposta senza l'autorizzazione del ministero dell'interno d'intesa con l'istituto centrale di statistica.

Art. 13

1. Su proposta del presidente del consiglio dei ministri d'intesa con i ministri per l'interno, per la grazia e giustizia e per il tesoro sarà emanato il regolamento per l'esecuzione della presente legge.

La presente legge, munita del sigillo dello stato, sarà inserita nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della repubblica italiana. è fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello stato.

Data a Roma, addì 24 dicembre 1954

N.B. Sebbene l'art. 8 non sia stato formalmente abrogato da alcuna norma successiva, esso deve ritenersi superato per effetto di quanto disposto dalla Legge 10 febbraio 1961, n. 5, che ha apportato modifiche in materia di migrazioni interne alla Legge 29 aprile 1949, n. 264.

