

Diritto alla residenza per gli occupanti un alloggio senza titolo e per le persone senza fissa dimora

1. Il punto di partenza indiscutibile è quello, sottolineato più volte da tutti, che l'iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo che non può essere condizionato in alcun modo dall'autorità comunale. E' altrettanto certo che la "residenza" è fondata sulla 'dimora abituale' del richiedente nel territorio comunale e sulla sua intenzione di mantenere tale dimora per il futuro. Bisogna, inoltre, guardarsi dall'errore di ritenere che l'indagine sull'abitudine della dimora sia da effettuarsi con riguardo al tempo di permanenza trascorso nel territorio comunale, piuttosto che sull'intenzione di rimanervi, perché il concetto di abitudine riguarda non tanto il passato, quanto piuttosto la permanenza futura.

Fatte queste premesse, occorre aggiungere che l'indagine -doverosa – che i comuni devono svolgere dopo ogni richiesta di residenza è diretta esclusivamente ad accertare *una situazione di fatto*: e cioè la presenza stabile (abituale) del richiedente nel territorio comunale e l'intenzione di mantenerla. Altre condizioni l'autorità comunale non può far valere: né che il richiedente abbia un lavoro, né che il possesso dell'abitazione sia legittimo, né che egli abbia precedenti penali o conduca una vita morigerata. Alla fine di tale doverosa indagine, la decisione sulla richiesta di residenza spetta unicamente all'ufficiale dell'anagrafe.

La questione si risolve dunque in un esame "di fatto" della situazione in cui si trova il richiedente: l'amministrazione è dunque chiamata accertare lo stato di fatto dell'esistenza della dimora abituale, senza che ad essa spetti alcun potere discrezionale, se non quello interpretativo relativo al giudizio sull'esistenza o meno del presupposto di fatto richiesto dalla legge.

Ma proprio in tema di verifica dell'abitudine della dimora da parte dell'amministrazione comunale sorgono le reali difficoltà. Soprattutto in relazione a quei soggetti che non abbiano un'abitazione, oppure ne abbiano abusivamente occupato una di proprietà altrui. Secondo l'orientamento illustrato dall'assessore competente e dal direttore dei servizi demografici, in questi casi mancherebbe il requisito dell'abitudine della dimora, perché l'abusiva occupazione potrebbe dare luogo a sgombero coatto da parte dell'autorità.

L'argomento merita qualche approfondimento, non potendosi dubitare che, quando l'occupazione abbia dato luogo a provvedimento di sgombero, è difficile parlare di abitudine della dimora, perché manca quella prevedibile stabilità che la legge pone come condizione per ottenere la residenza. Si potrebbe anzi affermare che in paese ordinato, attento alla legalità, mai in questo caso si potrebbe parlare di 'abitudine' perché un appartamento abusivamente occupato verrebbe immediatamente reso libero dall'autorità competente. Ma in Italia le cose non stanno così. O, meglio, stanno così solo nei pochi casi in cui i privati possessori presentano querela e pretendono l'immediato

sgombero. Ma la maggior parte delle occupazioni abusive si compie in edifici di proprietà pubblica e, segnatamente, comunale.

Anche in questi casi -a leggere le relazioni della polizia municipale incaricata delle indagini-, “emerge la richiesta di residenza in locale oggetto di occupazione abusiva nella quale la presenza dei richiedenti è da considerarsi provvisoria e soggetta a prossimo sgombero o allontanamento forzato in virtù di provvedimenti dell’autorità giudiziaria.” Questa dichiarazione contrasta con l’esperienza comune. Tutti sanno che molto spesso le pubbliche amministrazioni non presentano neppure la querela e, anche quando la presentano (per ‘mettersi a posto’, non si sa mai) si guardano bene dal pretendere lo sgombero, talchè le occupazioni abusive vanno avanti per anni e anni, con regolare pagamento di un’indennità.

Questa situazione di fatto, da tempo tollerata e conosciuta, è assolutamente rilevante sotto il profilo fattuale della dimostrazione dell’abitualità della dimora. Si può riconoscere che quella situazione di fatto è illegittima, ma non spetta all’ufficiale di anagrafe farsi carico della protezione di interessi o di diritti altrui.

Mentre, dunque, sarebbe ragionevole negare la residenza al richiedente occupante abusivo cui è stato imposto dall’autorità giudiziaria di lasciare l’immobile; è del tutto arbitrario ed illegittimo negarla a colui che occupa un’abitazione con il consenso o la tolleranza del proprietario o del legittimo possessore. Ne deriva che, per giungersi al rifiuto dell’iscrizione anagrafica, volta per volta, deve essere accertato che sia stato già emanato ordine di sgombero da parte del giudice.

L’orientamento del Comune sembra diverso. Sia l’assessore, in risposta ad un’interrogazione, sia il direttore dei servizi demografici si giustificano affermando che “dal settembre 2007 il Corpo di Polizia Municipale ha adottato una nuova procedura per gli accertamenti richiesti dall’anagrafe che prevede la restituzione a quest’ultimo ufficio delle pratiche inerenti ad accertamenti da effettuarsi in locali oggetto di occupazione abusiva nei quali la presenza dei richiedenti sia da considerarsi provvisoria perché soggetta a sgombero o allontanamento forzato a seguito di un provvedimento dell’autorità giudiziaria o amministrativa oppure per l’esistenza di una denuncia-querela del proprietario dell’immobile nei confronti degli occupanti abusivi, oppure per la presenza di comunicazione di notizia di reato nei confronti degli occupanti. Qualora si verificano tali situazioni, il procedimento di iscrizione anagrafica non può essere concluso positivamente e la richiesta viene respinta ritenendo non sussistere il requisito della stabile dimora”.

Questa prassi contrasta radicalmente con la lettera e lo spirito delle norme che regolano l’iscrizione all’anagrafe. Intanto, in punto di metodo, lascia strabiliati il fatto che sia la Polizia Municipale ad adottare “una nuova procedura” per gli accertamenti richiesti dall’anagrafe. La polizia dovrebbe limitarsi ad effettuare gli accertamenti di fatto richiesti; non spetta certo agli organi di polizia di

qualificare “provvisoria” la dimora di un richiedente, ancorchè occupante abusivo di un immobile. La qualificazione della dimora è compito *irrinunciabile* dell’ufficiale di anagrafe che proprio su tale qualifica deve fondare il suo provvedimento di iscrizione o di rifiuto.

Venendo al merito dell’orientamento, si è già detto che certo non può essere giudicata “stabile” la dimora di chi sta per essere allontanato dall’abitazione con provvedimento dell’autorità. Ma tutte le altre ipotesi, giudicate ostative dalla Polizia Municipale, non impediscono per nulla l’iscrizione anagrafica. Il fatto che vi sia una querela del proprietario dell’immobile o una notizia di reato diretta alla magistratura non impediscono, come l’esperienza abbondantemente insegna, che le abitazioni continuino ad essere occupate per anni dal richiedente che, dunque, stabilmente vi dimora.

La decisione della Polizia di considerare tali dimore come “provvisorie” tocca poi vette paradossali quando il proprietario dell’immobile occupato sia proprio l’Amministrazione Comunale; la quale, da un lato, per anni tollera l’occupazione e non si attiva per ottenere lo sgombero (in attuazione di una “politica” che avrà le sue buone ragioni) e, dall’altro, rifiuta all’occupante l’iscrizione anagrafica.

Ma, come è stato più volte autorevolmente affermato dalla giurisprudenza, i Comuni non possono utilizzare lo strumento del rifiuto dell’iscrizione anagrafica per farsi carico di altri problemi, per risolvere i quali sono designati dalla legge altri strumenti ed altri soggetti. E si capisce bene quale sia la ragione di tale orientamento. Non solo l’iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo, ma da essa deriva il godimento di altri diritti fondamentali e inviolabili per ogni persona: il diritto alle cure, all’istruzione, al voto e, più in generale, il diritto a partecipare alla vita sociale e civile del paese. Il rispetto di tali diritti vale per tutti, quale che sia la condizione personale e sociale di ciascuno, che conducano vita onesta o che commettano reati come, appunto, l’occupazione abusiva. E’ appena il caso di ricordare che tutto quanto finora si è detto vale non solo per i cittadini italiani, ma anche (si potrebbe dire: a maggior ragione) per i cittadini stranieri. Sotto questo profilo la legge sull’immigrazione ha creato una totale equiparazione tra cittadini e stranieri, stabilendo che le norme sull’iscrizioni anagrafiche valgano egualmente per gli uni e per gli altri.

2. La lettura delle norme sulla residenza per coloro che non hanno fissa dimora non dà luogo, invece, a molti dubbi: “...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”. 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 dunque decisiva la scelta dell’interessato nel definire il domicilio, cioè il luogo che egli elegge come centro dei suoi affari e dei suoi interessi. E’ inutile dire che, anche in questo caso, si tratta di un diritto

sogettivo, che rappresenta l'altra faccia speculare dell'interesse della pubblica amministrazione ad iscrivere nei registri tutte le persone che sono presenti non occasionalmente nel territorio italiano.

In questo quadro manca evidentemente ogni possibilità di selezionare le domande, anche ove si individuassero criteri ragionevoli di selezione, poiché non è possibile riconoscere all'autorità comunale una discrezionalità che consenta di contrastare la presunzione giuridica stabilita per legge. L'unico compito che è possibile riconoscere all'amministrazione è quello della puntuale verifica della scelta del domicilio nel comune, magari presso un'associazione di volontari. In particolare non può l'Amministrazione rifiutare l'iscrizione anagrafica dei senza fissa dimora con la motivazione che essi non hanno abituale dimora nel Comune, perché appunto si tratta di una fattispecie diversamente regolata dalla legge.

In questo contesto normativo sembra chiaro che l'ordinanza emanata dal Sindaco di Firenze in data 13.6.05 è mossa da finalità e preoccupazioni che sono estranee alla precise disposizioni della legge, come può evincersi dalla preoccupata premessa: "...considerato che in questi anni si è registrato un enorme aumento dell'afflusso di persone provenienti da realtà non fiorentine..."

Essa infatti arbitrariamente introduce e delinea percorsi di inclusione sociale come condizione per ottenere la residenza da parte delle persone senza fissa dimora.

Si può certamente condividere l'iniziativa di fissare procedure e percorsi per poter accedere alle prestazioni sociali, magari avvalendosi della collaborazione delle Associazioni di volontariato; ma non è legittimo scambiare queste procedure con l'obbligatorio percorso "per richiedere ed ottenere la residenza da parte di persone senza fissa dimora", come testualmente recita l'ordinanza.

Le conseguenze di tale confusione sarebbero aberranti: coloro che non si sottopongono all'iter previsto dall'ordinanza o non lo completano, oppure, peggio, non ottengono valutazioni positive circa il grado della loro collaborazione, non avranno la residenza.

Dunque, aderire al progetto comunale di inserimento per le persone senza fissa dimora. può rappresentare un'opportunità, ma non può diventare un obbligo.

Ricapitolando. Delle ipotesi che sono state sottoposte alla mia attenzione solo una consente il legittimo rifiuto dell'iscrizione all'anagrafe: quella del richiedente che, *al momento della richiesta*, sia già destinatario di un provvedimento di sgombero coattivo da parte dell'autorità. In tutti gli altri casi il provvedimento appare illegittimo, non solo alla luce delle norme, ma anche dell'interpretazione che una costante giurisprudenza ne ha dato finora.

Infine, non è inutile osservare che, trattandosi della tutela di fondamentali diritti 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, commetta il reato di omissione di atto d'ufficio quando l'iscrizione all'anagrafe sia divenuto un atto doveroso, per la presenza dei requisiti previsti dalla legge.

IL Procuratore Generale

Beniamino Deidda