



SHORT NOTE N. 7 | 2010

Fabio Pammolli, Nicola C. Salerno

QUALE COMUNE DI RESIDENZA CON IL FEDERALISMO?

QUALE COMUNE DI RESIDENZA CON IL FEDERALISMO?

Può apparire un punto secondario, soprattutto a confronto con gli aspetti di maggior rilievo finanziario del federalismo in costruzione, a cominciare dagli *standard* di costo delle funzioni fondamentali di Regioni e Enti Locali. Eppure, è un esempio di quanti siano i tasselli economici e giuridici di cui deve tener conto un Paese che vuol diventare federalista, per valorizzare il rapporto di ‘vicinanza’ tra cittadino-votante e decisore politico, tra platea dei contribuenti e amministratori delle risorse pubbliche. Parliamo dell’elezione di residenza.

L’elezione di residenza

Il Codice Civile definisce sia il concetto di residenza che quello di domicilio. Il domicilio è il luogo in cui la persona ha stabilito il centro principale dei suoi affari e interessi (articolo 43). La nozione di domicilio si distingue rispetto a quella della residenza, che è il luogo in cui la persona ha la sua abituale dimora (medesimo articolo 43). La dimora è il luogo nel quale la persona abita. Domicilio e residenza di solito coincidono ma, trattandosi di luoghi determinati sulla base di criteri diversi (centro principale di affari/interessi e abituale dimora), tale coincidenza non è necessaria. Proprio a questo proposito, l’articolo 44 del Codice Civile recita che “[...] quando una persona ha nel medesimo luogo il domicilio e la residenza e poi trasferisce questa altrove, di fronte ai terzi di buona fede si considera trasferito pure il domicilio, se non si è fatta una diversa dichiarazione nell’atto in cui è stato denunciato il trasferimento della residenza”.

Residenza e Domicilio

Secondo il citato articolo 44, la nozione di residenza identifica essenzialmente una situazione di fatto, che deve sempre rispecchiare la reale collocazione quotidiana del soggetto. È per questo che si dà per scontato che, qualora non diversamente indicato, il soggetto non possa risiedere altrove rispetto al luogo dove si collocano i suoi affari/interessi e dove, presumibilmente, egli deve presiedere con frequenza ad una attività lavorativa.

Residenza formale e residenza “di fatto”

Ma anche se la residenza rispecchia una situazione di fatto, in Italia si è storicamente affermata la prassi di aggiornarla soltanto raramente, nei momenti in cui formalizzare il cambiamento diviene, per varie ragioni, atto non più eludibile. Se sinora questa prassi ha spesso fatto sollevare la questione del reale valore delle iscrizioni pubbliche nel registro dell'Anagrafe, adesso essa fa emergere anche un'altra questione: la compatibilità delle 'abitudini anagrafiche' con un assetto di governo federalista.

L'iscrizione nel registro anagrafico ha valore pubblicitario e non costitutivo; e questo è vero anche se poi la residenza riportata nell'Anagrafe si presume come residenza effettiva. Ai terzi che abbiano fatto affidamento su tale presunzione (ai fini, ad esempio, della notificazione di atti processuali), non può essere opposto che il soggetto ha altrove la sua residenza, salvo che si dimostri che essi ne erano già a conoscenza (esiste una inversione dell'onere della prova a carico della persona per cui residenza effettiva e formale non coincidono).

Il valore dell'iscrizione anagrafica

Il cittadino non ha l'obbligo ma l'onere (*i.e.* condotta imposta ad un soggetto se e in quanto voglia realizzare un proprio interesse), di denunciare il trasferimento in un nuovo Comune di residenza. Affianco a quest'onere, tuttavia, il Legislatore prevede anche che *"[...] l'Ufficiale d'Anagrafe che sia venuto a conoscenza di fatti che comportino la istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche, per i quali non siano state rese le prescritte dichiarazioni, deve invitare gli interessati a renderle. In caso di mancata dichiarazione, l'Ufficiale di Anagrafe provvede di ufficio, notificando all'interessato il provvedimento stesso"*¹. Ma, a memoria d'uomo, nessuno ricorda un Ufficiale d'Anagrafe così 'zelante'.

L'onere di aggiornamento per il Cittadino, e i doveri dell'Ufficiale di Anagrafe

¹ Principali riferimenti di legge: articoli 43–47 del Codice Civile; Legge n. 1.228 del 24 Dicembre 1954; Decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 30 Maggio 1989 (contenente il nuovo regolamento anagrafico).

Insomma, è concreto il rischio che, nonostante dalla normativa in vigore emerga che vi deve essere coincidenza tra residenza formale e residenza effettiva (per la definizione stessa di residenza, per l'obbligo in capo all'Ufficiale d'Anagrafe, etc.), le due possano incidentalmente, ma anche per periodi prolungati, differire. A prima vista potrà apparire soltanto una complicazione burocratica di secondaria importanza di fronte al 'castello' del federalismo; se non fosse che la ricongiunzione delle due residenze è alla base di alcuni dei funzionamenti virtuosi che ci attendiamo il federalismo attivi. Alcuni esempi:

Maggior importanza dell'aggiornamento dell'iscrizione anagrafica in un assetto federalista

- Affinché i benefici del federalismo si producano, è necessario che il cittadino voti lì dove quotidianamente vive e più a lungo e più direttamente partecipa degli aspetti positivi e negativi dell'organizzazione della comunità locale (si pensi, per esempio, al rapporto tra livello di prestazioni sociali e servizi pubblici e livello di pressione fiscale o di tariffazione locale). Così il voto diventa responsabile e strumento di democrazia. Se poi il cittadino decide di trasferirsi altrove alla ricerca di condizioni che giudica migliori, è giusto che questo venga formalmente attestato (un voto *à la Tiebout*, 'con i piedi' ovvero dimostrando di preferire altri modelli di governo locale tramite un trasferimento di residenza);
- Con elevata probabilità, le persone con una residenza effettiva diversa da quella formale si avvalgono di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie lì dove abitualmente vivono; e così tendono a produrre flussi di mobilità fittizi (tra Regioni, tra Asl di una stessa Regione), per i quali è difficile stabilire in quale misura dipendono dal livello (quantità e qualità) delle prestazioni offerte nel territorio di origine (quello di residenza formale);
- La normativa sulle maggiorazioni dell'Ire/Irpef (regionali e comunali) segue la residenza formale, mentre sia argomentazioni di natura

Alcuni esempi ...

economica (dimensionamento delle strutture pubbliche, copertura dei costi fissi, gestione di esternalità positive e negative, etc.) sia di natura sociale (equità orizzontale e verticale) richiederebbero il riferimento alla residenza effettiva²;

- Più in generale, nella prospettiva indicata dall'articolo 119 della Costituzione, con *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni [che, nel quadro di coordinamento della finanza pubblica nazionale] stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri [e] dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio"*, la certezza e la veridicità della residenza sarà essenziale a definire sia il *quantum* dei doveri fiscali sia il soggetto nei cui confronti questo dovere va onorato;
- Ai fini del disegno e dell'applicazione di indicatori di situazione economico-patrimoniale è essenziale conoscere nella maniera più realista possibile la distribuzione dei redditi di coloro che in ogni Regione si avvalgono costantemente (non in maniera estemporanea, non come visitatori o ospiti temporanei) delle prestazioni sociali e dei servizi pubblici, in modo tale da poter graduare le partecipazioni del privato (ad integrazione delle altre risorse finanziarie) sotto il vincolo della copertura dei costi di produzione;
- Se, come sembra plausibile, gli *standard* di spesa da richiedere a Regioni, Province e Comuni per le funzioni essenziali/fondamentali assumeranno, nei vari ambiti, la forma (o varianti della forma) di quote capitarie

² Senza considerare altri importanti effetti economico-sociali che la ricongiunzione permetterebbe: dalla verifica sugli affitti non registrati, alla trasparenza nel calcolo dei premi assicurativi, all'incentivo implicito alla partecipazione alle tornate elettorali (quanti ancora non vanno alle urne perché dovrebbero spostarsi verso Comuni lontani?).

ponderate³, ecco che annullare il disallineamento tra le due residenze potrebbe avere un impatto da non sottovalutare. La quota capitaria si riferisce, infatti, al cittadino residente.

A ragionarci sopra, emergerebbe forse altra casistica rilevante. Sarebbe interessante, per esempio, leggere in controluce la Legge n. 42-2009 e i suoi decreti attuativi che adesso cominciano ad arrivare, per verificare se dal disallineamento tra residenza formale e residenza effettiva possano sorgere complicazioni nei rapporti tra territori e tra livelli di governo.

Sinora, il problema è rimasto in secondo piano, perché in un sistema centralistico, con limitate autonomie decisionali e fiscali, la residenza veniva ad essere quasi esaurita nella cittadinanza nazionale. Ma in un sistema che aspira a fare della vicinanza tra cittadino, territorio e governanti un elemento fondante del buon governo, è un giusto principio quello che la residenza rispecchi sempre il luogo dove si vive abitualmente, dove si trascorre la maggior parte della propria vita, dove si svolge il rapporto con le Istituzioni locali e i loro rappresentanti *pro-tempore*.

[Conclusioni ...](#)

Il fenomeno del disallineamento è probabilmente limitato nei numeri e concentrato sui grandi centri urbani (attrattori di flussi per ragioni di lavoro e studio); nondimeno, è adesso che è utile una riflessione su un elemento di base, come quello della residenza, prima che si avanzi nella costruzione del federalismo. La residenza è il rapporto giuridico primo che collega il cittadino alla sua comunità: una normativa chiara e inderogabile e una anagrafica sempre aggiornata appaiono condizioni necessarie.

³ Ovviamente con variabili e pesi di ponderazione specifici di ogni singolo ambito di spesa.

©® CeRM 2010

E-mail: cermlab@cermlab.it
Web: www.cermlab.it