Quale comune di residenza con il federalismo? L’importanza di una anagrafica aggiornata

scritto da Fabio Pamolli, Nicola Salerno | 8 Settembre 2010

Secondo il nostro Codice Civile, la nozione di residenza identifica una situazione di fatto, che deve sempre rispecchiare la reale collocazione quotidiana del soggetto. Ma in Italia si è storicamente affermata la prassi di aggiornarla soltanto raramente, nei momenti in cui formalizzare il cambiamento diviene, per varie ragioni, non più eludibile. Se sinora questa prassi ha fatto sollevare soltanto 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.

Il valore dell’iscrizione anagrafica

Il cittadino ha non l’obbligo, ma l’onere (“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, 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*”. Ma questo avviene solo raramente, di norma a seguito di un censimento, quando le anagrafi cercano di “darsi una ripulita”.

Importanza dell’anagrafica in un assetto federalista

È concreto il rischio che residenza formale e residenza ‘di fatto’ possano, anche per periodi prolungati, differire. A prima vista potrà apparire soltanto una complicazione burocratica, se non fosse che possono esserne intralciati alcuni dei funzionamenti più virtuosi che ci attendiamo dal federalismo. Alcuni esempi:

– 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. 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 (il cosiddetto voto *à la Tiebout*, ‘coi piedi’);

– 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;

– La normativa sulle maggiorazioni dell’Ire/Irpef segue la residenza formale, mentre sia

argomentazioni di natura 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 effettiva;

– 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 compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*", la certezza e la veridicità della residenza saranno essenziali a definire sia il *quantum* dei doveri fiscali sia il soggetto nei cui confronti questi doveri andranno onorati;

– 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) delle prestazioni sociali e dei servizi pubblici, in modo tale da poter graduare le compartecipazioni 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 ponderate, 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;

Ma le considerazioni potrebbero continuare: 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?) …

Conclusioni

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*.

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 primo rapporto giuridico che collega il cittadino alla sua comunità: una normativa chiara e inderogabile e un'anagrafica sempre aggiornata appaiono condizioni necessarie.

Le opinioni qui riportate sono quelle degli autori e non riflettono necessariamente quelle dell'istituzione di appartenenza.