COMUNE DI CREMA

Provincia di Cremona

UFFICIO DI STAFF DEL SINDACO

Il Sindaco

Prot. 10871

Crema, 07/03/2019

Alla Responsabile Settore SS.DD.

Agli Ufficiali d'Anagrafe

E, p.c. Al Segretario Generale

Al Comandante della P.L.

Al Responsabile CED
del Comune di Crema

Oggetto: Iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ex art. 13 Legge Sicurezza – Circolare del Sindaco

Il dl n. 113/2018 entrato in vigore il 5 ottobre 2018 e convertito (con alcune modifiche) in Legge 132/2018, ha apportato significative modificazioni alla condizione giuridica del richiedente il riconoscimento della protezione internazionale, tra le quali la (da molti) asserita preclusione all'iscrizione anagrafica. All'art. 4 del d.lgs 142/2015 è stato, infatti, aggiunto il comma 1-bis secondo cui il permesso di soggiorno per richiesta asilo «*non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*».

La norma è stata subito interpretata per lo più come preclusione all'iscrizione anagrafica per il (solo) richiedente asilo, peraltro sollevando critiche di sospetta illegittimità costituzionale perché esclude dal diritto fondamentale alla residenza anagrafica una specifica categoria di persone, in violazione di molti principi del nostro ordinamento, primo fra tutti dell'art. 3 della nostra Costituzione.

Non sono mancate per vero anche interpretazioni della norma volte a circostanziarne la portata e a leggerla in maniera coerente ed organica all'interno del complessivo impianto giuridico che disciplina non solo la materia anagrafica, ma in generale i diritti fondamentali nel nostro Paese.

Anche nel Comune di Crema si sono presentati casi riconducibili alla applicazione del suddetto articolo 13 della Legge Sicurezza, casi che, come da indirizzi diramati, sono stati posti alla attenzione della scrivente. Per una specifica situazione, quella della signora I.D., è stato avviato un procedimento di annullamento del provvedimento di iscrizione anagrafica, in quanto appunto

Ufficio di Staff del Sindaco - Piazza Duomo, 25 – 26013 Crema (CR)
tel. 0373-894340 - fax 0373-894257
e-mail: ufficio.sindaco@comune.crema.cr.it

avvenuta già sotto la vigenza della Legge 132, e sono state acquisite anche le Osservazioni da parte della legale di fiducia della medesima, l'Avv. Maria Luisa Crotti.

Ora, alla luce delle riflessioni e degli approfondimenti operati in relazione alla materia in oggetto, sia in ragione delle deduzioni poste alla nostra attenzione dall'Avv. Maria Luisa Crotti (all.1, << *Osservazioni a comunicazione ex artt. 7 e 8 L. 241/90 prot. Gen. 3292/22.01.19 – annullamento ex art. 29 nonies L. 241/90 di provvedimento di iscrizione anagrafica e cancellazione da APR Comune di Crema di I.D.*>), sia in forza di ulteriori pareri esaminati sull'argomento ed allegati alla presente circolare (all. 2, << *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo* >> di Daniela Consoli, Avv. Foro Firenze ed Avv. Nazzarena Zorzella, Foro di Bologna; all. 3 <<*Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*>> del prof. Emilio Santoro, Università degli Studi di Firenze) ritengo di aderire all'orientamento interpretativo secondo il quale la Legge Sicurezza **non abolirebbe** il diritto all'iscrizione anagrafica *tout court* dei richiedenti asilo, ma **si limiterebbe a porre** una serie di limitazioni e precisazioni.

Le argomentazioni che mi sento di condividere e porre a sostegno di questa posizione sono in particolare due.

La prima, desunta dalle deduzioni dell'Avv. Crotti e del prof. Santoro, secondo cui le disposizioni di cui all'art. 13 della Legge Salvini, laddove esso introduce l'inciso per cui <<*il permesso di soggiorno di cui al comma 1 (dell'art. 1, comma 1, lettera c) del DPR 445/2000) non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del DPR 223/1989 e dell'art. 6, comma 7, del D.Lgs. 286/1998*>> sono volte semplicemente ad escludere la c.d. "procedura semplificata" per tale iscrizione, prevista in fase di conversione in legge del decreto Minniti attraverso l'introduzione dell'articolo 5-bis del D.lgs. 142/2015.

Detta previsione dell'art. 5-bis aveva trasformato il permesso di soggiorno per richiesta asilo in un "*titolo*" per l'iscrizione anagrafica, disponendo che fosse utilizzato l'istituto della convivenza anagrafica. La norma aveva dunque introdotto una procedura semplificata e accelerata, in parziale deroga a quanto previsto dall'art. 5 comma 3 dello stesso D.lgs., diretta a regolare i soli casi di iscrizione individuale, per il titolare di questo tipo di permesso che fosse ospitato in un centro di accoglienza e non fosse ancora iscritto all'anagrafe. Si prevedeva, dunque, un'iscrizione d'ufficio, basata esclusivamente sulla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza, per chi non fosse già iscritto all'anagrafe secondo la procedura ordinaria prevista dall'art. 5. Un tale automatismo, che tra l'altro prescindeva dal trascorrere dei tre mesi ospitati in un centro, come previsto dall'art. 6 comma 7 T.U. Immigrazione, aveva trasformato, per coloro che erano accolti nei centri indicati, il permesso di soggiorno per richiesta asilo in un titolo per l'iscrizione anagrafica. Stando, infatti, al testo dell'abrogato art. 5-bis, l'iscrizione doveva avvenire senza le "dichiarazioni degli interessati", previste dall'art. 13 del Regolamento anagrafico della popolazione residente e senza i susseguenti "accertamenti d'ufficio" previsti dagli articoli 18-bis (*Accertamenti sulle dichiarazioni rese e ripristino delle posizioni anagrafiche precedenti*) e 19 (*Accertamenti richiesti dall'ufficiale di anagrafe*) dello stesso Regolamento. In particolare, la disposizione svincolava l'iscrizione anagrafica dalla verifica che l'Ufficiale d'anagrafe ha l'obbligo di compiere (art. 18-bis primo comma) sulla "effettiva sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione vigente per la registrazione" servendosi delle informazioni che raccoglie invitando "le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie ed i chiarimenti necessari alla regolare tenuta della anagrafe", interpellando "gli enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati" (poteri conferitigli dall'art. 4, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228), e verificando "la sussistenza del requisito della dimora abituale di chi richiede l'iscrizione o la mutazione anagrafica [...] a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale o di altro personale comunale che sia stato formalmente autorizzato..." (art. 19 *Regolamento anagrafico*).

Ufficio di Staff del Sindaco - Piazza Duomo, 25 – 26013 Crema (CR)
tel. 0373-894340 - fax 0373-894257
e-mail: ufficio.sindaco@comune.crema.cr.it

Ulteriori valide motivazioni a sostegno della tesi secondo la quale la Legge Sicurezza non abolirebbe il diritto all'iscrizione anagrafica *tout court* dei richiedenti asilo, ma si limiterebbe a porre una serie di limitazioni e prescrizioni, sono quelle proposte delle Avv. Consoli e Zorzella. Secondo l'impostazione delle legali, le disposizioni di cui all'art. 13 della Legge Sicurezza non porrebbero alcun esplicito divieto all'iscrizione, ma si limiterebbero ad escludere che la particolare tipologia di permesso di soggiorno, motivata dalla richiesta di asilo, possa essere ritenuta documento utile ("titolo") per formalizzare la domanda di residenza, con ciò modificando il previgente sistema. Sulla base di tale orientamento, non sarebbe concepibile nel nostro ordinamento un divieto normativo implicito di un diritto soggettivo quale l'iscrizione anagrafica, divieto che contrasterebbe con una serie di norme gerarchicamente superiori e con gli stessi principi generali in materia di immigrazione che trattano di iscrizioni anagrafiche e che non sono stati modificati dalla Legge Sicurezza. Uno per tutti, la disciplina dell'art. 6, comma 7, d.lgs 286/1998, secondo cui le «*iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani*».

Secondo tale interpretazione, la norma escluderebbe, dunque, solo che il permesso per richiesta di asilo sia titolo valido per l'iscrizione anagrafica, non individuando espressamente, per vero, quale sia il "documento utile" per la stessa. Per risolvere la questione ed individuare il titolo per l'iscrizione anagrafica occorre prendere le mosse dalla disposizione civilistica per cui la residenza è semplicemente il «*luogo in cui la persona ha la dimora abituale*» (art. 43, comma 2, c.c.). Ne discende che il cittadino italiano sarà tenuto a dimostrare unicamente la stabile permanenza in un luogo e la volontà di rimanervi (come ribadito ripetutamente da numerosa giurisprudenza della Cassazione); il cittadino straniero, invece, dovrà dimostrare anche di essere **regolarmente soggiornante in Italia**, come espressamente richiedono la legge 1228/1954, cd. "legge anagrafica" e il DPR n. 223/1989, cd. "Regolamento anagrafico" (art. 6, comma 7, d.lgs 286/1998), ritenendosi « *illegittime quelle prassi volte a richiedere agli stranieri, in aggiunta alla dimora abituale e alla regolarità del soggiorno, ulteriori condizioni per l'iscrizione anagrafica*» (si confronti in tal senso le Circ. Min. Interno, n. 8 del 1995; n. 2 del 1997). In tal senso, per i richiedenti la protezione internazionale la regolarità del soggiorno, più che dal permesso di soggiorno (che al lato pratico può ancora mancare) sarà comprovata dall'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione e quindi dalla compilazione del cd. "Modello C3", e/o dalla identificazione effettuata dalla Questura nell'occasione. L'uno o entrambi i documenti, certificano la regolarità del soggiorno in Italia, assolvendo perfettamente alle condizioni previste dalla legge per l'iscrizione anagrafica.

Alla luce della rilettura proposta, l'art. 13 Legge Sicurezza nel suo complesso, vale a dire tanto con riferimento alla disposizione di cui alla lettera a) 2, che introduce il comma 1-bis dell'art. 4 del D.lgs. 142/2015, quanto a quella di cui alla lettera c, che abroga l'art. 5-bis dello stesso D.lgs., prevederebbe l'abrogazione **non** della possibilità di iscrivere al registro della popolazione residente i titolari di un permesso per richiesta asilo, ma **solo l'eliminazione** della procedura semplificata, che introduceva l'istituto della convivenza anagrafica, svincolando l'iscrizione dai controlli previsti per gli altri stranieri regolarmente residenti e per i cittadini italiani, **ovvero** imporrebbe **solo il divieto** di utilizzare il permesso di soggiorno quale titolo atto a comprovare la regolare presenza del cittadino non comunitario sul territorio italiano.

Alla luce di quanto sopra dedotto, sono con la presente a formulare indicazione affinché per tutti i casi di richieste di residenza da parte di richiedenti asilo titolari di permessi di soggiorno, venga seguita la **procedura ordinaria** prevista dal Regolamento Anagrafico Aggiornato, vincolando l'iscrizione anagrafica all'iter ed ai controlli previsti per gli stranieri regolarmente residenti e per i cittadini italiani, nonché alla **esibizione**, quale titolo atto a comprovare il regolare soggiorno in

Ufficio di Staff del Sindaco - Piazza Duomo, 25 – 26013 Crema (CR)
tel. 0373-894340 - fax 0373-894257
e-mail: ufficio.sindaco@comune.crema.cr.it

Italia, **del "Modello C3"** (o della "identificazione effettuata dalla Questura in occasione del rilascio del suddetto modello").

Consapevole che queste interpretazioni, poste alla base dei provvedimenti che verranno assunti, possano non essere universalmente accolte ed al fine di tenere indenni da responsabilità gli Ufficiali d'Anagrafe, per tutti questi casi, fatto salvo l'espletamento delle istruttorie da parte degli Uffici dei SS.DD., coadiuvati, per i controlli di competenza, dal Comando della P.L., **la sottoscritta firmerà personalmente le registrazioni di residenza, quale Ufficiale d'Anagrafe** in base a quanto stabilito dagli Artt. 14 e 54 del Decreto Legislativo 267/2000, previa abilitazione informatica con credenziali che l'Ufficio CED vorrà assegnare alla scrivente.

Proprio perché l'approccio al tema non intende essere "disobbediente" o "sfidante" rispetto alle Istituzioni, ma si propone di fornire un'interpretazione organica della complessiva disciplina dei diritti anagrafici, nel quadro dei Diritti Soggettivi e dei Diritti Fondamentali del nostro Ordinamento, dispongo che, in un'ottica di leale collaborazione, successivamente alle registrazioni, i SS.DD. inoltrino comunicazione degli atti al Prefetto di Cremona, congiuntamente alla presente circolare che ne esplicita le motivazioni. Ciò affinché il Prefetto possa, laddove ritenga di contestare queste interpretazioni, assumere i provvedimenti che reputerà opportuni.

Alla luce di tutto quanto indicato, Vi invito a volere incanalare senza indugio nell'iter sopra delineato tutti i casi che si presenteranno ai nostri uffici, impartendo le necessarie ed opportune indicazioni a tutte le nostre operatrici e dando ovviamente riscontro anche alle situazioni rimaste in sospeso in queste settimane, prima fra tutte quella della signora I.D. tramite il legale di fiducia.

Ringrazio tutti voi e, per il vostro tramite, tutti i nostri operatori interessati da questi indirizzi, per la preziosa collaborazione.

Il Sindaco di Crema
dott.ssa *Stefania Bonaldi*

COMUNE DI CREMA - Ufficio Sindaco

All.1. << *Osservazioni a comunicazione ex artt. 7 e 8 L. 241/90 prot. Gen. 3292/22.01.19 – annullamento ex art. 29 nonies L. 241/90 di provvedimento di iscrizione anagrafica e cancellazione da APR Comune di Crema di I.D.*>), Avv. Maria Luisa Crotti.

All. 2. << *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo* >> di Daniela Consoli, Avv. Foro Firenze ed Avv. Nazzarena Zorzella, Foro di Bologna.

All. 3. <<*Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*>> del prof. Emilio Santoro, Università degli Studi di Firenze.

Ufficio di Staff del Sindaco - Piazza Duomo, 25 – 26013 Crema (CR)
tel. 0373-894340 - fax 0373-894257
e-mail: ufficio.sindaco@comune.crema.cr.it

AVV. MARIA LUISA CROTTI
VIA G. MATTEOTTI, 56 - VIA A. FINO, 4 – 26013 CREMA
TEL. 0373.83199 FAX 0373.250505
P.IVA 01558260194 - C.F. :CRTMLS64D55D142W
DOMICILIO FISCALE : VIA PORTO FRANCO 3 – 26013 CREMA

Crema, 30 Gennaio 2019

Via pec protocollo@comunecrema.telecompost.it

Spettabile
COMUNE DI CREMA
Area affari generali servizi demografici
UFFICIO ANAGRAFE
P.zza Duomo 25
26013 Crema (CR)

c/a Dott.ssa Lissandrello Silvana

Oggetto: Osservazioni a comunicazione ex artt. 7 e 8 L. n. 241/90 Prot. Gen. 3292/19 del 22/1/19 – annullamento ex art. 29 nonies L. 241/90 di provvedimento di iscrizione anagrafica e cancellazione da APR Comune di Crema di [redacted]

La sottoscritta [redacted] nata a Chervivtsi (Ucraina) il [redacted], identificata con permesso di soggiorno per richiedenti asilo, rilasciato il 4/12/18 dalla Questura di Cremona, che si allega (Doc. 1), domiciliata e con dimora abituale in

Crema [redacted] assistita per il presente procedimento dall'Avv. Maria Luisa Crotti, con studio in Crema, Via Matteotti 56, che sottoscrive le presenti osservazioni, in relazione alla comunicazione in oggetto

OSSERVA QUANTO SEGUE :

1) In fatto :

a) L'istante e' cittadina Ucraina, titolare di passaporto (attualmente depositato e trattenuto presso la Questura di Cremona nelle more del procedimento di richiesta di asilo) e di permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura di Cremona in [redacted] con scadenza 21/11/19. La sig.na [redacted] si trova nel territorio dello Stato italiano dal 11/7/18, data di ingresso in Italia e ha presentato domanda di asilo per cui, per tale motivo e nelle more dello svolgimento della procedura, le e' stato rilasciato il sopradetto permesso.

b) In data 29/12/18 l'istante faceva domanda di trasferimento della residenza per immigrazione dall'Ucraina nel Comune di Crema i[redacted]ove e' domiciliata e convive stabilmente con il nucleo famigliare composto dalla propria sorella, [redacted] da certificato di stato di famiglia che si allega (Doc. 2)

c) In data 1/12/18 e' stato convertito in legge, il D.L. 4/10/18 n. 113 e, sulla base di questa norma, l'ufficiale dell'anagrafe ha inviato alla Sig.ra [redacted], la comunicazione [redacted] che la avvisa dell'avvio del procedimento preordinato all'annullamento d'ufficio del provvedimento di iscrizione gia' assunto, si badi bene, non in virtu' del permesso di soggiorno ma sulla base della dichiarazione del trasferimento di residenza per immigrazione.

2) In diritto :

A) La legge 132/18, che ha convertito il D.L. 113/2018, non ha cancellato il diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ma semplicemente, la procedura semplificata per tale iscrizione, cosi come era prevista dall'art. 5 bis del D. L.g.s. 142/15 (Decreto Minniti).

Infatti :

a) In primo luogo, le norme che regolano l'iscrizione anagrafica, non richiedono titoli per procedere alla stessa. Per comprendere meglio, partiamo dall'art. 13 della L. 132/18 (Legge Salvini) che, al punto 1 lettera a), modifica l'art. 4 comma 1 e 1 bis del D.L.G.S. 18/8/15 n. 142 che, quindi, cosi come novellato, oggi dispone :

"1. *Al richiedente asilo e' rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per 6 mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque, per il tempo in cui e' autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 35 bis commi 3 e 4 del D. Lg.s. 28/1/08 n. 25. Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 1 comma 1 lettera c) del D.P.R. 28/12/00 n. 445.*

1 bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del D.P.R. 30/5/89 n. 223 e dell'art. 6 comma 7 del D.l.g.s.25/7/98 n. 286"

Il nuovo comma 1 bis, fa quindi riferimento al *Nuovo Regolamento anagrafico della popolazione residente* e al *testo unico Immigrazione* e nessuna di queste due norme fa menzione, richiede, o richiama in alcun modo, "titoli per l'iscrizione anagrafica".

- Nello specifico e per quanto concerne il Nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente (DPR 30/5/89 n. 223), all'art. 7, rubricato come "iscrizioni anagrafiche", lo stesso non fa menzione di un qualche titolo per l'iscrizione anagrafica necessario per procedervi.

- L'art. 14, poi, deputato a regolare l'iscrizione di persone trasferitesi dall'estero (quali gli stranieri richiedenti asilo come la Sig.ra [redacted], riportando in rubrica la dicitura :"documentazione per l'iscrizione", non parla di alcun titolo necessario per l'iscrizione ma, al primo comma, specifica che la documentazione per l'iscrizione di cui alla rubrica, e'costituita dal " *passaporto o altro documento* " e quindi, non una documentazione che riguarda il soggiorno ma l'identita' personale ed eventualmente lo stato di famiglia del cittadino straniero che richiede la residenza. Quanto sopra, e' confermato anche dall'art. 8 del regolamento di cui al D.P.R. 30/5/89 n. 223, che non menziona titoli per l'iscrizione anagrafica nemmeno nel caso in cui NON si deve procedere all'iscrizione

b) L'ordinamento configura un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica e su questo la giurisprudenza e' conforme e consolidata e sintetizzata dalla Sentenza Cass sez. unite 499/00. Trattasi di un diritto soggettivo in forza del quale, chi ne faccia richiesta non deve far altro che manifestare all'ufficiale dell'anagrafe la sua volonta' di fissare la propria residenza nel territorio di quel Comune. Cio' emerge chiaramente dall'art. 1 del Regolamento anagrafico che, al punto 3, stabilisce: "*Nelle schede di cui al comma 2 sono registrate le posizioni anagrafiche desunte dalle dichiarazioni degli interessati, dagli accertamenti d'ufficio e dalle comunicazioni degli uffici dello stato civile*"

Quindi, come e' evidente da quanto sopra, l'iscrizione anagrafica, normalmente e fatta salva l'ipotesi semplificata di cui all'art. 5 D. lgs 142/15, non avviene in base a "titoli" ma in base a "dichiarazioni" (art 13 : dichiarazioni anagrafiche), "**accertamenti d'ufficio**" (Art. 15 : accertamenti d'ufficio in caso di omessa dichiarazione delle pareti; art. 18 bis accertamenti sulle dichiarazioni rese e ripristino posizioni anagrafiche precedenti; art. 19 accertamenti richiesti dall'ufficiale di anagrafe) e **"comunicazioni degli uffici di stato civile".**

In altre parole, l'iscrizione anagrafica registra la volonta' delle persone, italiane o straniere, che, avendo una dimora, hanno fissato in un determinato comune la residenza oppure, non avendo una dimora, hanno stabilito nello stesso comune il proprio domicilio, ex art. 43 I comma CC ("il domicilio e' il luogo ove la persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari ed interessi")

Lo stesso vale per cio' che riguarda il richiamo all'art. 6 comma 7 del D. LGS 25/7/98 n. 286 che anzi esclude la possibilita' che si possa negare l'iscrizione anagrafica ad uno straniero regolarmente soggiornante, ospitato in un centro di accoglienza. La norma infatti recita : "*Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante, sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani, con le modalita' previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso, la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalita' da piu' di 3 mesi presso un centro di accoglienza...* "

E infatti, ai sensi dell'art. 43 cc, " *la residenza e' nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale*" e l'art. 3 del regolamento anagrafico dispone che "*Per persone residenti nel comune si intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune*"

Detto cio', se la regolarita' del soggiorno in un centro di accoglienza, e' di per se` titolo e presupposto sufficiente e necessario per l'iscrizione anagrafica, non si vede come e' possibile negare che sia regolarmente soggiornante, un cittadino straniero che e' in possesso di permesso di soggiorno, come nel caso della Sig[redacted]he, peraltro, vive stabilmente e sin dal suo ingresso in Italia, avvenuto il 1/7/18 (ben 5 medi prima della richiesta di iscrizione anagrafica e residenza), a Crema in [redacted]come da stato di famiglia allegato e rilasciato dal Comune di Crema. In ogni caso, da tutto quanto sopra esposto, deriva che lo straniero in possesso di un qualunque permesso di soggiorno, come nel caso dell'odierna istante, ha titolo all'iscrizione anagrafica proprio perche' regolarmente soggiornante e, dunque, ai sensi e per gli effetti degli artt.li 7 del regolamento anagrafico e 6 comma 7 del D. LGS 25/7/98 n. 286. Cio', tra l'altro, stabilendo una identita' procedurale ai fini della richiesta di iscrizione anagrafica e residenza , tra cittadini italiani e stranieri regolarmente residenti, cosi come richiesto dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo che fissa il principio dell'inammissibilita' di ogni discriminazione tra cittadini degli Stati membri e stranieri regolarmente soggiornanti..

Quanto sopra, vale anche ai sensi dell'art. 2 comma 2 del T.U. immigrazione, secondo cui "*lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano*". E se cosi' e', **considerato che l'art 3 del regolamento anagrafico (rubricato come "popolazione residente"), prevede al primo comma che : "per persone residenti nel Comune, si intendono quelle aventi la propria abituale dimora nel Comune", e' evidente che la [redacted]k, cittadina straniera regolarmente soggiornante da ben 5 mesi a Crema in [redacted], in possesso di passaporto e permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura di Cremona, che ha dichiarato la volonta' di trasferire a Crema la propria residenza, nel luogo ove ha la propria abituale dimora, ha diritto all'iscrizione anagrafica ed**

alla residenza. Al piu', l'ufficiale di anagrafe potra' richiedere accertamenti sul fatto che effettivamente la signora dimori ove chiede sia fissata la sua residenza ma non certo negarla o peggio ancora, cancellarla sulla base del fatto che e' in possesso di un permesso di soggiorno per richiedenti asilo e nonostante sussistano tutti i requisiti (regolare soggiorno, dimora abituale, domicilio) per concederla .

Cio', vale ancor piu' se si considera che proprio la L. 1/12/18 n. 132 (L. Salvini), sulla base della quale verrebbe ora cancellata l'iscrizione anagrafica e la residenza dell'odierna istante, novellando i primi 3 commi dell'art 5 del D. lgs 142/15, dispone che il richiedente asilo dichiari il proprio domicilio o la residenza nella domanda di protezione, che comunichi ogni variazione alla competente Questura e che il richiedente, accolto o trattenuto in centri o strutture di accoglienza, possa dichiarare l'indirizzo del centro come luogo del domicilio, assicurando l'accesso ai servizi previsti dalla Legge e dal territorio nel luogo del domicilio come sopra individuato. E dunque, **considerato che per persone residenti ai sensi dell'art. 3 del regolamento anagrafico, si intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune, anche il richiedente asilo ha diritto all'iscrizione, indipendentemente dalla natura del permesso di soggiorno e sulla base del fatto che dimora e ha il domicilio in quel Comune**. Sarebbe del tutto illogico oltre che discriminatorio, considerare residente, in quanto regolarmente domiciliato e soggiornante, lo straniero richiedente asilo dimorante presso il centro di accoglienza (art. 5 come novellato dalla L. Salvini) e non un cittadino straniero come la S[redacted] regolarmente soggiornate in Italia e con domicilio e dimora abituale a Crema in [redacted], dove ha chiesto di trasferire la propria residenza.

B) Occorre allora capire la portata reale del disposto di cui all'art. 13 L. 132/18 considerato che lo stesso, come visto sopra, non impedisce allo straniero regolarmente soggiornante, quand'anche trattasi di richiedente asilo, di chiedere la residenza anagrafica sulla base della dimora abituale e quindi, della propria dichiarazione e degli accertamenti disposti dall'ufficiale dell'anagrafe. E allora, sul punto, occorre ricordare che l'art. 5 bis D. Lgs. 142/15, aveva trasformato il permesso di

soggiorno per richiedenti asilo, in un titolo per l'iscrizione anagrafica semplificata ed accelerata. Un'iscrizione d'ufficio, basata esclusivamente sulla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza, per chi non era gia' iscritto all'anagrafe secondo la procedura ordinaria . Un automatismo, quindi, che prescindeva dal trascorrere dei 3 mesi in un centro di accoglienza, come previsto dall'art. 6 comma 7 T. U. Immigrazione, automatismo che di fatto svincolava l'ufficiale d'anagrafe dall'obbligo di compiere accertamenti sulla effettiva identita' della persona e sul requisito della dimora abituale, da verificare anche a mezzo della polizia municipale . E allora ecco che risulta evidente **che l'art. 13 L. 132/18, non sancisce il divieto di iscrizione al registro della popolazione residente dei titolari di permesso per richiesta asilo ma solo l'impossibilita', per questa categoria di cittadini stranieri, di accedere alla procedura semplificata che svincola l'iscrizione dai controlli previsti per tutti gli altri cittadini, italiani e stranieri, regolarmente residenti.**

C) Infine e alla luce di queste considerazioni e osservazioni,

- considerato che il diritto all'iscrizione anagrafica e' un diritto soggettivo, in forza del quale l'ufficiale dell'anagrafe compie un atto meramente ricognitivo, nel quale l'autorita' amministrativa procedente non ha alcun potere discrezionale ma solo meri compiti di accertamento,
- tenuto altresi conto che l'odierna istante ha chiesto ed ottenuto l'iscrizione anagrafica sulla base della propria dichiarazione di voler trasferire la residenza dall'Ucraina a Crema, in [redacted] dove risiede regolarmente, dove ha fissato il proprio domicilio e dove dimora stabilmente,
- accertato che la stessa non ha proceduto richiedendo l'iscrizione sulla base della procedura semplificata di cui all'art. 5 bis D. Lgs. 142/15, legata al permesso di soggiorno,
- considerato che la stessa risiede in [redacted] a Crema sin dal 11/7/18,

si conclude che non puo' procedersi alla cancellazione, se non violando l'espresso diritto della Sig.ra [redacted] alla quale verrebbe procurato un danno grave, considerato che non potrebbe ottenere la carta d'identita', sottoscrivere contratti di lavoro, iscriversi a corsi scolastici, accedere al servizio sanitario nazionale etc. Se cio' avvenisse, l'odierna istante si vedrebbe costretta ad adire

l'Autorita' giudiziaria competente, per ottenere che questa ordini al Comune di Crema di iscrivere la residenza anagrafica, con ristoro dei danni tutti patiti e patendi a causa della cancellazione.

Pertanto e tutto cio' premesso,

la sottoscritta, [redacted], chiede che sia mantenuta e non cancellata, l'iscrizione anagrafica gia' assunta sulla base delle dichiarazioni e degli accertamenti svolti dall'ufficiale di anagrafe, che hanno confermato che la sottoscritta e' regolarmente soggiornante in Italia e che ha fissato il proprio domicilio e la propria stabile dimora in Crema, [redacted] dove abita regolarmente col proprio stabile nucleo famigliare.

Con osservanza.

[redacted]

Avv. Maria Luisa Crotti

L’iscrizione anagrafica e l’accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del calvinismo

08/01/2019 Asilo / Protezione internazionale,Commenti,Notizie Decreto immigrazione 2018, Iscrizione anagrafica, Rubrica-Diritti-Senza-Confini

L’apparente preclusione all’iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale, derivante dalle modifiche introdotte dal dl 113/2018, può essere superata attraverso l’interpretazione sistematica delle norme ancora in vigore. In mancanza, sarà necessario il rinvio alla Corte costituzionale per violazione dell’art. 3 della Costituzione. Dalla Rubrica “Diritti senza confini”.

di Daniela Consoli, avvocata del Foro di Firenze e Nazzarena Zorzella, avvocata del Foro di Bologna

1. L’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo: preclusa o consentita?

Il dl n. 113/2018 [1] ha apportato significative modificazioni alla condizione giuridica del richiedente il riconoscimento della protezione internazionale, tra le quali l’apparente preclusione all’iscrizione anagrafica. All’art. 4 del d.lgs 142/2015 è stato, infatti, aggiunto il comma 1-bis secondo cui il permesso di soggiorno per richiesta asilo «non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell’articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

La norma è stata subito interpretata come preclusione all’iscrizione anagrafica per il (solo) richiedente asilo, suscitando immediate critiche di sospetta illegittimità costituzionale poiché esclude dal diritto fondamentale alla residenza anagrafica una specifica categoria di persone, in difetto di ragionevole motivazione che giustifichi il differente trattamento, con violazione dell’art. 3 Cost. [2].

Nel contempo, la disposizione introdotta ha sollevato proteste anche da parte di alcuni sindaci, alcuni dei quali ne hanno preannunciato la disapplicazione [3].

In realtà, la norma, a prescindere dalle intenzioni del legislatore “storico”, non pone alcun esplicito divieto, ma si limita ad escludere che la particolare tipologia di permesso di soggiorno motivata dalla richiesta asilo possa essere documento utile per formalizzare la domanda di residenza, con ciò modificando il previgente sistema. È noto, però, che non sarebbe concepibile nel nostro ordinamento un divieto normativo implicito di un diritto soggettivo, come nel caso in esame quello all’iscrizione anagrafica.

Nella specie si tratterebbe di un divieto implicito ed in palese contrasto non solo con una serie di norme gerarchicamente superiori [4] ma con gli stessi principi generali in materia di immigrazione che trattano di iscrizioni anagrafiche e che non sono stati modificati dal cd. decreto sicurezza. In particolare, si veda l’art. 6, comma 7, d.lgs 286/1998, secondo il quale le «iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani».

La norma, come detto, non pone un divieto e tuttavia nell’escludere che il permesso per richiesta asilo non rientri tra la documentazione utile per l’iscrizione anagrafica non ne individua un altro e dunque è compito dell’interprete procedere, colmando la lacuna e risalendo alla funzione che nell’ambito del diritto/dovere alla residenza anagrafica svolge l’esibizione del permesso di soggiorno.

La residenza, secondo la definizione del codice civile, è, semplicemente il «luogo in cui la persona ha la dimora abituale» (art. 43, comma 2, cc). Ora se il cittadino italiano dovrà dimostrare unicamente la stabile permanenza in un luogo e la volontà di rimanervi (cfr. a titolo d’esempio, Cass., sez. II, 14 marzo 1986, n.1738; Cass. 5 febbraio 1985, n. 791; Cass. Sez. I, 21 giugno 1955, n. 1925; Cass. Sez I, 17 ottobre 1955 n. 3226; Cass. Sez. II, 17 gennaio 1972 n. 126) [5], il cittadino straniero dovrà dimostrare anche di

essere regolarmente soggiornante in Italia, come espressamente richiede la legge 1228/1954, cd. "legge anagrafica" e il dPR n. 223/1989, cd. "regolamento anagrafico" (art. 6, comma 7, d.lgs 286/1998) [6].

Come precisato nelle Linee guida 2014 elaborate in collaborazione con il Ministero dell'interno [7] «Devono ritenersi illegittime quelle prassi volte a richiedere agli stranieri, in aggiunta alla dimora abituale e alla regolarità del soggiorno, ulteriori condizioni per l'iscrizione anagrafica» (cfr. Circ. Min. Interno, n. 8 del 1995; n. 2 del 1997).

Posto quindi che l'esibizione del permesso di soggiorno, ai fini della iscrizione anagrafica, assolve al compito di dimostrare la regolare presenza del cittadino non comunitario sul territorio italiano, gli interpreti e gli ufficiali di Governo dovranno chiedersi, nel silenzio del legislatore, quale documento possa, invece del permesso di soggiorno, assolvere alla funzione voluta dalla legge.

Ed invero, per i richiedenti la protezione internazionale la regolarità del soggiorno, più che dal permesso di soggiorno che teoricamente potrebbero anche non ritirare o ottenere in ritardo come spesso accade, è comprovata dall'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione e quindi (tralasciando in questo contesto la semplice dichiarazione di volontà) dalla compilazione del cd. "modello C3", e/o dalla identificazione effettuata dalla questura nell'occasione. L'uno o entrambi i documenti certificano la regolarità del soggiorno in Italia, assolvendo perfettamente alle condizioni previste dalla legge per l'iscrizione anagrafica.

Il tutto in linea, e comunque non in contraddizione, con la modifica legislativa di cui si discute.

Ecco, pertanto, che le nuove disposizioni di cui al dl 113/2018 in materia di iscrizione anagrafica del (solo) richiedente asilo possono essere interpretate con effetto di non impedire detta iscrizione.

Se non interpretata in questo senso, la modifica introdotta dal decreto sicurezza non potrà non essere rinviata alla Corte costituzionale, a fronte di espresso diniego di iscrizione anagrafica da parte dell'ufficiale di stato civile del comune.

2. L'accesso ai servizi in difetto di iscrizione anagrafica

Un ulteriore aspetto da chiarire, visto il travisamento che traspare dagli organi di stampa, riguarda le conseguenze della mancata iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, nel caso prevalga l'interpretazione preclusiva dianzi indicata. Va, infatti, precisato che l'art. 5 del d.lgs 142/2015, novellato dal dl 113, garantisce espressamente ai richiedenti asilo l'accesso a tutti i servizi previsti dal d.lgs stesso ed anche a quelli «comunque erogati sul territorio» sulla base del domicilio dichiarato al momento della formalizzazione della domanda di riconoscimento della protezione internazionale [8].

Questo significa che il/la richiedente asilo ha diritto a tutte le prestazioni erogate sul territorio comunale, evidenziando che la disposizione non parla solo di servizi erogati dalla pubblica amministrazione e pertanto vanno compresi anche quelli di pertinenza di soggetti privati, quali le banche, le assicurazioni, le agenzie immobiliari, etc.

A titolo esemplificativo, dunque, si possono ricomprendere i servizi afferenti all'istruzione (scuola, nidi d'infanzia) e alla formazione, anche professionale, ai tirocini formativi, alle misure di welfare locale (comunale e regionale), all'iscrizione ai Centri per l'impiego, all'apertura di conti correnti presso le banche o le Poste italiane, etc.

Per quanto riguarda l'accesso ai corsi di formazione, è utile precisare che l'abrogazione disposta dal dl 113/2018 dell'art. 22, comma 3, d.lgs. 142/2015 (che stabiliva che «I richiedenti, che usufruiscono delle misure di accoglienza erogate ai sensi dell'articolo 14, possono frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente») riguarda i corsi predisposti nell'ambito del programma di accoglienza (Sprar o Cas) ma non certamente quelli offerti sul territorio comunale indistintamente a tutti. Certo, si porrà il problema del costo per garantire la partecipazione a detti corsi, tenuto conto che i nuovi capitolati d'appalto per la gestione delle strutture di accoglienza non prevedono

obbligatoriamente l'erogazione di servizi di tal genere e in tal senso avranno un ruolo decisivo quegli enti locali che introdurranno nel bilancio comunale o regionale voci di spesa destinate anche ai richiedenti asilo, per rendere effettiva l'accoglienza e gestire razionalmente il fenomeno.

Nello specifico, invece, dell'iscrizione ai centri per l'impiego, la disposizione di cui all'art. 5, comma 3, d.lgs. 142/2015 va coordinata con quanto previsto dall'art. 22 del medesimo d.lgs, secondo cui, trascorsi 60 giorni dalla presentazione della domanda di riconoscimento della protezione internazionale, il/la richiedente asilo ha diritto di svolgere l'attività lavorativa [9]. Diritto che comprende necessariamente anche l'iscrizione al centro per l'impiego, propedeutico alla ricerca di opportunità lavorative.

Del resto, l'art. 11, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 150/2015, nel riorganizzare il Servizio regionale per il lavoro (che comprende anche i centri per l'impiego), stabilisce il principio della «c) disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza». Se si prescinde dalla regione o provincia autonoma di residenza, è evidente che con la locuzione «a tutti i residenti sul territorio italiano» debba intendersi non la residenza anagrafica ma quella civilistica (art. 43 cc).

In questi termini si è espressa anche la circolare Anpal del 23 maggio 2018, pur precedente l'entrata in vigore del dl 113/2018 [10].

Pertanto, l'iscrizione ai centri per l'impiego dovrà essere consentita anche in assenza di iscrizione anagrafica.

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi erogati da soggetti privati (banche, poste, assicurazioni, agenzie immobiliari, etc.), va precisato che nessuna norma prevede che venga esibito il certificato di residenza, ma solo un documento di riconoscimento, che nel caso dei richiedenti asilo è il permesso di soggiorno per richiesta asilo. L'art. 4, comma 1, d.lgs. 142/2015, infatti, stabilisce che «»[…] Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445» [11].

Peraltro, l'art. 126-noviesdecies d.lgs 385/93 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) stabilisce espressamente che, per l'apertura di un conto corrente (conto di base):

«Tutti i consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione europea, senza discriminazioni e a prescindere dal luogo di residenza, hanno diritto all'apertura di un conto di base nei casi e secondo le modalità previste dalla presente sezione.
3. Ai fini della presente sezione, per consumatore soggiornante legalmente nell'Unione europea si intende chiunque abbia il diritto di soggiornare in uno Stato membro dell'Unione europea in virtù del diritto dell'Unione o del diritto italiano, compresi i consumatori senza fissa dimora e i richiedenti asilo ai sensi della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, del relativo protocollo del 31 gennaio 1967 nonché ai sensi degli altri trattati internazionali in materia».

È, pertanto, chiaro che anche per l'apertura di un conto corrente non è necessario avere la residenza o la carta di identità ma è sufficiente il permesso di soggiorno, anche per richiesta asilo.

Diritto che va rigorosamente fatto rispettare, tenuto anche conto che dal 1° luglio 2018 il pagamento degli stipendi non può essere fatto in contanti, rendendo necessaria l'attivazione di un conto corrente (art. 1, comma 910, legge 205/2017).

Un'ultima precisazione va fatta con riguardo all'iscrizione al Servizio sanitario nazionale, tenuto conto che qualche organo di stampa riporta preoccupazioni di amministratori pubblici che temono l'impedimento per i richiedenti asilo in difetto di residenza anagrafica.

Va, infatti, evidenziato che l'iscrizione al Ssn è espressamente prevista anche per i richiedenti asilo dall'art. 34 TU immigrazione d.lgs 286/98, il cui comma 1 stabilisce che:

«Hanno l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale:

a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento;

b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera d-bis), per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza; (361)

b-bis) i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale».

Pertanto, l'accesso al Ssn dovrà essere garantito anche ai richiedenti asilo, pur in difetto di residenza anagrafica ma sulla base del solo domicilio eletto in sede di presentazione della domanda di riconoscimento della protezione internazionale.

***

Queste considerazioni consentono agli amministratori locali di richiedere il rispetto rigoroso della legge, sia per quanto riguarda l'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo (richiedendo un documento di riconoscimento diverso dal permesso di soggiorno, ovverosia il Modello C3 di identificazione del richiedente stesso da parte dell'autorità di pubblica sicurezza), sia garantendo che, anche se privi di iscrizione anagrafica, ai richiedenti asilo sia riconosciuto il diritto di accesso ai servizi erogati sul territorio, in applicazione rigorosa della legge vigente.

[1] Entrato in vigore il 5 ottobre 2018 e convertito con modificazioni in legge n. 132/2018.

[2] Cfr. il documento Asgi, Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf

[3] Direttiva del sindaco di Palermo del 21 dicembre 2018, prot. n. 1807620, https://bit.ly/2FduNqe.

[4] Così ad esempio, e senza pretesa di esaustività, contrasterebbe con l'art. 2 del Protocollo n. 4 allegato alla Cedu, ratificato e reso esecutivo in Italia con dPR 14 aprile 1982, n. 217 sulla Libertà di circolazione, che sancisce: «Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza», e con l'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici: «Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio», adottato dall'Assemblea generale il 16 dicembre 1966, e reso esecutivo in Italia con legge. n. 881 del 25 ottobre 1977.

[5] Quindi, alla presenza fisica in un determinato luogo (elemento importante ma mai risolutivo per stabilire la dimora abituale di un soggetto in un determinato luogo, posto che la verifica dell'elemento oggettivo attraverso il riscontro della sua presenza fisica è un'operazione qualitativa ancor prima che quantitativa), deve affiancarsi un elemento soggettivo dato dall'intenzionalità di risiedere in quel luogo, ove porre il proprio centro delle relazioni familiari e sociali.

[6] Ciò anche in forza di quanto previsto dal comma 2 dello stesso art. 6, che richiede allo straniero l'esibizione del permesso di soggiorno in sede di «rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati».

[7] Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Ministero dell'Interno, UNHCR, A.N.U.S.C.A., ASGI, Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, dicembre

2014, https//www.asgi.it/notizie/linee-guida-sul-diritto-alla-residenza-dei-richiedenti-e-beneficiari-di-protezione-internazionale/

[8] Art. 5, comma 3, d.lgs. 142/2015: «L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2».

[9] Art. 22, comma 1, d.lgs. 142/2015: «Il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'articolo 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente».

[10] Anpal, circolare del 23 maggio 2018 n. 6202, https://bit.ly/2FaC5ed.

[11] Art. 1 dPR 445/2000:

«Ai fini del presente testo unico si intende per:

[…] c) DOCUMENTO DI RICONOSCIMENTO ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare; […]».

L'articolo è pubblicato nella Rubrica "Diritti senza confini", nata dalla collaborazione fra le Riviste Questione Giustizia e Diritto Immigrazione e Cittadinanza per rispondere all'esigenza di promuovere, con tempestività e in modo incisivo il dibattito giuridico sulle principali questioni inerenti al diritto degli stranieri.

Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini - Emilio Santoro, 2019

http://www.altrodiritto.unifi.it

La Circolare N.0083774 del 18/12/2018 (1) del Ministero dell'Interno a pagina 6 recita: "ai richiedenti asilo - che, *peraltro non saranno più iscritti nell'anagrafe dei residenti (articolo 13)* - vengono dedicate le strutture di prima accoglienza (CARA e CAS), all'interno delle quali permangono, **come nel passato, fino alla definizione del loro status**" (grassetto nella circolare).

Dall'inciso che fa riferimento all'articolo 13 del decreto sembra che il Ministero ritenga che una tale disposizione impedisca l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ospitati presso i CARA e i CAS. Questo inciso riprende e ribadisce quanto già affermato dalla Circolare 15/2018 Ministero dell'Interno Dipartimento degli affari interi e territoriali - Direzione centrale per i servizi demografici inviata il 18 ottobre 2018, quindi poco dopo la pubblicazione del decreto. In questa circolare il divieto di iscrizione anagrafica era affermato in modo più esplicito e presentato come logica derivazione delle previsioni contenute nell'art. 13 del decreto stesso. La circolare, infatti, dopo aver riportato le disposizioni dell'art. 13 conclude affermando:

Pertanto, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del citato D.lgs. n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica.

E' evidente che l'abolizione del diritto dei richiedenti asilo di iscriversi all'anagrafe della popolazione residente rappresenti la volontà del Ministero dell'Interno, del Ministro Salvini, proponente del decreto. Ma nel nostro sistema **costituzionale questa volontà non ha un peso decisivo, essa deve fare i conti l'art. 101 comma 2 della Costituzione secondo cui «I giudici sono soggetti *soltanto* alla legge». Il "soltanto" inserito in questa frase sta a ricordarci che il giudice, per il principio della separazione dei poteri, è soggetto alla legge, non a un qualche potere, e sicuramente non a quello esecutivo. Ciò che deve guidare (anche i funzionari pubblici, per evitare inutili ricorsi e processi sulle loro decisioni) nella lettura dei testi normativi è in primo luogo il contesto costituzionale e il sistema di tutela multilivello dei diritti e poi il quadro sistematico rappresentato dall'ordinamento giuridico. Le interpretazioni fornite dalle circolari ministeriali sono rilevanti solo quando sono compatibili con questo quadro.**

Se questo è vero si pone il problema se effettivamente l'art. 13 del decreto Salvini, letto in maniera sistematica e costituzionalmente orientata, impedisce l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo che si trovano nelle strutture di accoglienza.

A un'attenta analisi delle disposizioni, per la verità scritte da un legislatore che non sembra avere il dono della chiarezza, appare difficile attribuire loro il senso che le circolari si sforzano di indicare. Una lettura corretta del testo normativo porta a concludere che esso abolisce non il diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, ma semplicemente la procedura semplificata per tale iscrizione prevista in fase di conversione in legge del decreto Minniti attraverso l'introduzione dell'articolo 5-bis del D.lgs. 142/2015.

Cominciamo dall'art. 13 del Decreto Salvini che, data la sua importanza, riportiamo per esteso:

Art. 13 *Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica*

1. Al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 4: 1) al comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.»; 2) dopo il comma 1, è inserito il seguente: «1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.»; b) all'articolo 5: 1) il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2.»; 2) al comma 4, le parole «un luogo di residenza» sono sostituite dalle seguenti: «un luogo di domicilio»; c) l'articolo 5-bis è abrogato.

La prima disposizione rilevante di questo articolo è quella del punto 2 della lettera a). In base ad essa il testo novellato dell'art. 4, comma 1 e 1-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, recita così:

Art. 4 *Documentazione*

1. Al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

1-bis. *Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.*

Il contenuto del nuovo comma 1 bis non è affatto chiaro, e comunque, anche alla luce del primo comma dello stesso articolo 4, appare da escludere che contenga un divieto di conferire la residenza ai richiedenti asilo.

Il comma 1-*bis* afferma che il permesso di soggiorno rilasciato ai richiedenti asilo non costituisce titolo di iscrizione anagrafica ai sensi di due disposizioni contenute, una, nel *Nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente* e, l'altra, nel *Testo Unico Immigrazione*. Nessuna di queste due disposizioni fa menzione di "titoli per l'iscrizione anagrafica".

Per quanto riguarda la disposizione del regolamento, la prima considerazione da fare è che in tutto il *Nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente* (Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, così come modificato dal D.P.R. 17 luglio 2015, n. 126) non viene mai menzionata la dicitura "titolo per l'iscrizione anagrafica". In particolare l'articolo 7, rubricato *Iscrizioni anagrafiche* non fa menzione di un qualche "titolo" necessario per procedervi. L'articolo 14, che regola l'iscrizione di persone trasferitesi dall'estero, tali sono gli stranieri compresi i richiedenti asilo, reca nella rubrica l'espressione "Documentazione per l'iscrizione": essa, quindi, non parla di un qualche "titolo" specifico previsto per l'iscrizione degli stranieri e, leggendo il testo del primo comma, si desume che la documentazione a cui fa riferimento la rubrica sono "il passaporto o altro documento" quindi una documentazione che riguarda non il soggiorno ma l'identità personale ed, eventualmente, lo stato di famiglia. Di "titoli per l'iscrizione anagrafica" non si faceva menzione neppure all'art. 8 del regolamento che regolava i casi in cui non si doveva procedere all'iscrizione stessa.

Per inquadrare bene il problema dell'iscrizione anagrafica è opportuno ricordare che essa è un atto meramente ricognitivo nel quale l'autorità amministrativa che vi provvede non ha alcuna sfera di discrezionalità, ma solo compiti di mero accertamento. **Il nostro ordinamento configura un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica** (2) in forza del quale chi ne faccia richiesta non deve far altro che manifestare all'ufficiale d'anagrafe l'intenzione di fissare la propria residenza nel territorio di quel comune. Questo quadro emerge con chiarezza dall'art. 1 del *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*.

2. L'anagrafe è costituita da schede individuali, di famiglia e di convivenza.

3. *Nelle schede di cui al comma 2 sono registrate le posizioni anagrafiche desunte dalle dichiarazioni degli interessati, dagli accertamenti d'ufficio e dalle comunicazioni degli uffici di stato civile*.

Quindi l'iscrizione anagrafica non avviene in base a "titoli" ma a "dichiarazioni degli interessati" (art. 13 *Dichiarazioni anagrafiche*), "accertamenti d'ufficio" (Art. 15. *Accertamenti di ufficio in caso di omessa dichiarazione delle parti*; Art. 18-*bis Accertamenti sulle dichiarazioni rese e ripristino delle posizioni anagrafiche precedenti* e Art. 19. *Accertamenti richiesti dall'ufficiale di anagrafe*) e "comunicazioni degli uffici di stato civile". In generale l'iscrizione anagrafica registra la volontà delle persone che, avendo una dimora, hanno fissato in un determinato comune la residenza oppure, non avendo una dimora, hanno stabilito nello stesso comune il proprio domicilio (secondo l'art. 43 primo comma del

Codice Civile "Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi").

Per questi motivi non è chiaro il significato del riferimento al *Regolamento anagrafico della popolazione residente* del nuovo comma 1-bis dell'art. 4, D.lgs. 142/2015.

Lo stesso si deve dire per quanto riguarda il richiamo all'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che, anzi, sembra escludere la possibilità che si possa negare l'iscrizione anagrafica a uno straniero regolarmente soggiornante ospitato in un centro di accoglienza. Questo comma, infatti, recita:

> Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente.

Il regolamento di attuazione all'art. 15, a sua volta, modifica il già ricordato art. 7 del *Regolamento anagrafico della popolazione residente* inserendovi le previsioni relative all'iscrizione anagrafica degli stranieri.

Da questa disposizione, che pure non prevede assolutamente che qualcosa debba essere considerato un "titolo valido per l'iscrizione anagrafica", si ricava chiaramente che la regolarità del soggiorno costituisce un presupposto per l'iscrizione anagrafica.

Sforzandosi di dare all'art. 13 del decreto convertito il senso suggerito dalle Circolari del Ministero dell'Interno, si dovrebbe dire che esso opera implicitamente i seguenti passaggi: 1) la regolarità di soggiorno deriva dal titolo di soggiorno, 2) quindi il permesso di soggiorno è presupposto per l'iscrizione anagrafica 3) per traslazione il titolo di soggiorno viene definito "titolo per iscrizione anagrafica". Ma sembra insostenibile pensare che, scrivendo "Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 - cioè quello per richiesta asilo - non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi [...] dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286", il legislatore abbia voluto dare avvio a un domino interpretativo che porti alla conclusione paradossale per cui il titolare di un permesso di soggiorno per richiesta asilo non è uno straniero regolarmente soggiornante.

Appare giuridicamente arduo far derivare dall'invenzione di un'entità legale non prevista da alcuna altra disposizione di legge, quale è "il titolo per l'iscrizione anagrafica", il fatto che, contrariamente al principio generale fissato dal comma 6 dell'art. 7 del T.U.I., uno straniero regolarmente soggiornante sia escluso dagli aventi diritto all'iscrizione anagrafica. Non sembra plausibile l'idea che si possa variare in modo implicito, contorto, di faticosa e dubbia ricostruzione una previsione generale che fissa un principio di parità di trattamento non solo tra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, ma anche tra diversi tipi di stranieri regolarmente soggiornanti, com'è la disposizione che stabilisce che "Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione".

Tanto più che, data la previsione del comma 2 dello stesso articolo 6 del T.U.I., il permesso di soggiorno è, nell'accezione suggerita dalle circolari, "titolo" per conseguire ogni tipo di "licenze, autorizzazioni, iscrizioni" e per il conseguimento di tutti gli altri "provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati", fatta eccezione per quelli relativi alle attività sportive e ricreative, all'istruzione obbligatoria e all'accesso alle prestazioni sanitarie ex art. 35 T.U.I. Il comma 7 dell'articolo 6 non fa altro che applicare il principio generale, già enunciato al comma 2, all'iscrizione anagrafica, stabilendo inoltre una parità procedurale tra stranieri regolarmente residenti e cittadini italiani, come vuole la giurisprudenza della Corte EDU.

Sembra lecito sostenere che per ottenere l'effetto, auspicato dalle circolari del Ministero, non potendo certo qualificare il titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo come irregolare, il testo del decreto avrebbe dovuto molto semplicemente modificare il comma 7 dell'art. 6 T.U.I., prevedendo un esplicita eccezione per i richiedenti asilo del tipo: "Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante, escluse quelle del titolare di un permesso di soggiorno per richiesta asilo, sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione" (3). **Lasciando poi al Presidente della Repubblica, in fase di emanazione, alla Corte Costituzionale e alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo stabilire se una tale differenziazione sia ragionevole o discriminatoria (come a noi appare).**

Inoltre, probabilmente, il testo avrebbe dovuto proseguire dicendo che i richiedenti asilo fanno eccezione anche alla previsione, che sembra scritta principalmente per loro, secondo cui si considera "dimora abituale" di uno straniero il centro di accoglienza presso cui è "documentato" che egli sia ospitato da più di tre mesi. Infatti, ribadendo la previsione del secondo comma dell'art. 43 del Codice Civile, secondo cui "La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale", il primo comma dell'art. 3 del *Regolamento anagrafico della popolazione residente* recita

Art. 3 *Popolazione residente*

Per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune.

Logica deduzione: se dopo 3 mesi un Centro di accoglienza deve essere considerato, per legge, dimora abituale, dopo 3 mesi il richiedente asilo accolto nel Centro ha diritto all'iscrizione anagrafica in quanto persona residente. Il decreto Salvini non ha toccato questa disposizione, che continua a regolare l'iscrizione anagrafica degli stranieri regolarmente residenti "dimoranti" presso i centri di accoglienza.

L'esclusione della possibilità di iscrizione anagrafica appare poi scontrarsi in modo eclatante con il combinato disposto dei primi tre commi dell'art. 5 del D.lgs. 142/2015, **così come modificato dal Decreto Salvini**, e dei già ricordati art. 6, comma 7 T.U.I. e art. 1, comma 1 del *Regolamento anagrafico della popolazione residente*.

Partiamo dalla riformulazione dei primi tre commi dell'art. 5 del D.lgs. 142/2015 operata dal Decreto:

Art. 5 *Domicilio*. - 1. Salvo quanto previsto al comma 2, l'obbligo di comunicare alla questura *il proprio domicilio* o residenza è assolto dal richiedente tramite dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale. Ogni eventuale successivo mutamento *del domicilio* o residenza è comunicato dal richiedente alla medesima questura e alla questura competente per il nuovo domicilio o residenza ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno di cui all'art. 4, comma 1.

2. Per il richiedente trattenuto o accolto nei centri o strutture di cui agli articoli 6, 9 e 11, *l'indirizzo del centro costituisce il luogo di domicilio valevole agli effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda, nonché di ogni altro atto relativo alle procedure di trattenimento o di accoglienza di cui al presente decreto. L'indirizzo del centro ovvero il diverso domicilio di cui al comma 1 è comunicato dalla questura alla Commissione territoriale.*

3. L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti *è assicurato nel luogo di domicilio* individuato ai sensi dei commi 1 e 2.

Da questi tre commi appare evidente che il Centro di accoglienza costituisce, nei primi tre mesi, prima di diventare luogo di dimora abituale, il domicilio del titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo. Questo dato va connesso con la previsione dell'art. 1, comma 1, del *Regolamento anagrafico della popolazione residente* secondo cui, come ricordato, "*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", tenendo presente che, in forza dell'art. 7 comma 6 del T.U.I., esso vale anche per gli stranieri regolarmente soggiornanti*. **Dal quadro di queste disposizioni consegue che:**

1) il titolare di un permesso come richiedente asilo ha diritto *all'immediata* iscrizione anagrafica come senza fissa dimora, dato che il D.P.R. 142/2015, ribadiamo, così come modificato dal decreto Salvini, gli attribuisce il domicilio presso il centro;

2) trascorsi tre mesi al centro, in virtù della seconda parte dello stesso comma 6 dell'art. 7 T.U.I, che, come detto, prosegue prevedendo che "In ogni caso la dimora dello straniero si considera abitualmente anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza", la situazione del richiedente asilo cambia;

3) a questo punto, dato che l'art. 3, rubricato *Popolazione residente*, del *Regolamento anagrafico* prevede al primo comma che "Per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune", il richiedente asilo ha diritto all'iscrizione come "dimorante" presso il centro.

Una tale ricostruzione appare coerente con le *Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale*, emanate nel 2014 dallo stesso Ministero dell'Interno in collaborazione con UNHCR, ASGI, ANUSCA e Servizio Centrale SPRAR. Esse sottolineano che "i titolari dello status di rifugiato, dello status di protezione sussidiaria o del permesso di soggiorno per motivi umanitari possono circolare e soggiornare liberamente sul territorio nazionale" (art. 29, comma 1 del D. Lg. 251/2007) e *pertanto sono titolari del diritto ad essere iscritti nelle liste anagrafiche di un comune al pari degli italiani e degli altri stranieri regolarmente soggiornanti, con alcune particolarità connesse con la loro peculiare condizione*".

Le citate Linee guida ricordano che la residenza è oggetto di uno specifico articolo, il 26, rubricato "Libertà di circolazione" della convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con L. 722/1954. Questo articolo prevede che "ciascuno Stato contraente concede ai rifugiati che soggiornano regolarmente sul territorio il diritto di scegliervi il loro luogo di residenza". Inoltre l'art. 27, rubricato "Documenti di identità", della stessa Convenzione, stabilisce: "Gli Stati contraenti rilasceranno dei documenti di identità a tutti i rifugiati che si trovano sul loro territorio e che non possiedono un documento di viaggio valido". Dato che, come ricordano le *Linee guida*, l'iscrizione anagrafica è prerequisito necessario al rilascio della carta d'identità, deriva dalla Convenzione di Ginevra un diritto alla residenza. Diritto che, spetta anche ai richiedenti asilo: "*i richiedenti asilo sia in attesa di audizione presso la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale sia nella fase dell'eventuale ricorso giurisdizionale, hanno diritto all'iscrizione anagrafica in quanto titolari di un permesso di soggiorno*" (Linee guida p. 10).

Questa conclusione appare corretta allo luce del fatto che la parità di trattamento ai fini dell'iscrizione anagrafica tra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, **tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti**, prevista dal comma 6 dell'art. 7 T.U.I. non è che un'applicazione specifica del principio sancito dal comma 2 dell'art. 2 dello stesso T.U. secondo cui "lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente". *Il dato rilevante non è tanto quello formalistico per cui in questo caso la diversità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti, sarebbe prevista, in violazione delle riserve disposte dal comma appena ricordato, dal D.lgs. 142/2015 (e non dallo stresso Testo Unico) senza essere giustificata dal dover dare attuazione a una convenzione internazionale, quanto quello sostanziale.* La parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini è infatti considerata fondamentale dalla Corte Costituzionale la quale ha affermato (C. cost. 306/2008, § 10) che: "*una volta che il diritto a soggiornare (...) non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini*".

Del resto dato che, come ricordato, quello all'iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo, la sua negazione ai richiedenti asilo sarebbe di dubbia costituzionalità anche ex art. 117 Costituzione, perché in contrasto con l'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che per costante giurisprudenza della Corte EDU fissa il principio dell'inammissibilità di ogni discriminazione tra cittadini degli stati membri e stranieri regolarmente soggiornanti.

Nella relazione illustrativa al decreto si cerca di giustificare la legittimità della differenza di trattamento con la precarietà del permesso di soggiorno per richiesta asilo: una tale precarietà renderebbe ragionevole prevedere il rinvio dell'iscrizione stessa alla definizione della condizione giuridica del richiedente. La pretestuosità di questa giustificazione è evidente. Essa finisce per esaltare il contenuto discriminatorio dell'interpretazione suggerita dalle circolari rendendo manifesto che lo stesso Ministero è consapevole della forzatura che l'interpretazione da esso sostenuta comporta.

Gli uffici anagrafici, da oltre dieci anni, confortati anche dalle circolari dello stesso Ministero dell'Interno, operano l'iscrizione anche quando il permesso di soggiorno è in fase di rinnovo o di rilascio. Appare difficile sostenere che in fase di rinnovo del permesso il soggiorno, che dovrebbe durare venti giorni, la situazione dello straniero sia più stabile di quella di un richiedente asilo, la cui condizione dovrebbe essere definita, secondo i termini previsti dalla normativa, in circa tredici mesi, ma che nella realtà soggiorna regolarmente, in attesa della definizione del suo status, nella media per almeno per due anni.

Lo stesso Ministero dell'Interno è intervenuto con circolari specifiche per precisare non solo che, nel caso in cui si disponga solo della ricevuta rilasciata in seguito alla richiesta di rinnovo del titolo, l'iscrizione anagrafica è parimenti ammessa, a condizione, però, che la domanda di rinnovo sia stata presentata prima o entro 60 giorni dalla scadenza del permesso (Circ. Min. Interno n. 42 del 2006), ma anche che è consentita l'iscrizione anagrafica del cittadino straniero che ha fatto richiesta di rilascio del permesso per motivi di lavoro subordinato (Circ. Min. Interno n. 16 2007) e del familiare che si ricongiunge, in presenza della sola ricevuta di rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari (Circ. Min. Interno n. 43 del 2007). In questi ultimi due casi, l'iscrizione anagrafica è ammessa previa esibizione, nel caso di richiesta del permesso di soggiorno per lavoro, della ricevuta rilasciata dall'ufficio postale attestante l'avvenuta

presentazione della domanda di permesso e della domanda di rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato presentata presso lo Sportello Unico, e, nel caso del permesso per motivi familiari, della ricevuta rilasciata dall'ufficio postale attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di permesso di soggiorno e di fotocopia non autenticata del nulla-osta al ricongiungimento familiare rilasciato dallo Sportello unico.

Merita di essere sottolineato che la mancata iscrizione anagrafica del richiedente asilo incide tra l'altro sul suo diritto ad acquisire la cittadinanza italiana una volta conseguito lo status. Il combinato disposto degli articoli 9 e 16 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante *Nuove norme sulla cittadinanza*, prevedono, infatti, che lo straniero riconosciuto rifugiato dallo Stato italiano possa richiedere la cittadinanza quando "risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica". *E' evidente che restare per anni, come succede ai richiedenti asilo, in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato vorrebbe dire, se si accettasse la tesi delle circolari, restare per anni senza residenza regolare. I richiedenti asilo sarebbero per tutto questo periodo semplicemente domiciliati presso il luogo indicato al momento della richiesta del permesso di soggiorno. Il tempo trascorso in attesa della definizione dello status non conterebbe quindi, ai fini della richiesta della cittadinanza, come periodo trascorso risiedendo regolarmente in Italia.*

Alla luce di queste considerazioni le disposizioni di quei sindaci, che hanno dato indicazioni alle anagrafi dei propri Comuni di continuare a procedere all'iscrizione dei richiedenti asilo, appaiono non solo legittime ma assolutamente doverose. Dato infatti che, secondo il primo comma dell'art 3 della Legge 24 dicembre 1954, n. 1228, *Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente*, "Il sindaco, quale ufficiale del Governo, è ufficiale dell'anagrafe", egli ha l'obbligo di procedere alle iscrizione anagrafiche, secondo le modalità previste dalla legge e dal *Regolamento anagrafico della popolazione residente*. Eventualmente non lo facesse, i richiedenti asilo potrebbero rivolgersi al giudice, che sembra da individuare nella Sezione specializzata per l'immigrazione competente per territorio, in quanto la materia appare da annoverarsi tra quelle connesse con lo status di richiedente asilo, per chiedere, ex art. 700 c.p.c., di ordinare all'anagrafe del Comune in cui sono accolti di provvedere all'iscrizione e il sindaco potrebbe essere chiamato a rispondere dei danni procurati dalla ritardata iscrizione, in primo luogo a coloro che, avendo ottenuto lo status di rifugiato, non potranno contare il tempo trascorso in attesa della definizione dello status ai fini della richiesta della cittadinanza.

Ci preme sottolineare che non stiamo sostenendo che le disposizioni relative all'iscrizione anagrafica del decreto Salvini non abbiano alcun rilevanza per le modalità dell'iscrizione. **Il fatto che dall'art. 13 del decreto Salvini non si possa ricavare una norma che impedisce l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo non vuol dire che il comma 1-bis dell'art. 4 del D.lgs. 142/2015, da esso introdotto, sia una disposizione priva di effetti.** Il suo significato appare abbastanza chiaro se questa disposizione viene riconnessa a un'altra, contenuta alla lettera c) dello stesso art. 13 del decreto Salvini. Quest'ultima disposizione abroga, come ricordato anche dalla circolare 15/2018 del Ministero dell'Interno, la previsione dell'utilizzo per i richiedenti asilo dell'istituto della convivenza anagrafica contenuta nell'art. 5-bis dello stesso D.lgs. 142/2015, introdotto dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 che ha convertito il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 ("Decreto Minniti-Orlando"). Il testo dell'articolo abrogato era il seguente:

Art. 5-bis *Iscrizione anagrafica*

1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente.

2. E' fatto obbligo al responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti.

3. La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto ai sensi del comma 1.

Se ripercorriamo le disposizioni del *Regolamento anagrafico della popolazione residente* possiamo ben intendere che la previsione dell'art. 5-bis aveva trasformato il permesso di soggiorno per richiesta asilo in **un titolo per l'iscrizione anagrafica**. Questo articolo, disponendo che fosse utilizzato l'istituto della convivenza anagrafica, aveva introdotto una procedura semplificata e accelerata, in parziale deroga da quanto previsto all'art. 5 comma 3 dello stesso D.lgs., ridotto a regolare i soli casi di iscrizione individuale, per il titolare di questo tipo di permesso ospitato in un centro di accoglienza -- fosse di prima accoglienza (art. 9), di accoglienza straordinaria (art. 11) o di accoglienza territoriale (art. 14) - non ancora iscritto all'anagrafe. Esso, infatti, prevedeva una iscrizione d'ufficio, basata esclusivamente sulla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza, per chi non era già iscritto all'anagrafe secondo la procedura ordinaria prevista dall'art. 5. Un tale automatismo, che tra l'altro prescindeva dal trascorrere dei tre mesi ospitati in un centro,

come previsto dall'art. 6 comma 7 T.U.I., si può, senza eccessive forzature, sostenere avesse trasformato, per coloro che erano accolti nei centri indicati, il permesso di soggiorno per richiesta asilo in "un titolo per l'iscrizione anagrafica". Questa, infatti, stando al testo dell'abrogato art. 5-bis doveva avvenire senza "dichiarazioni degli interessati", prevista dall'art. 13 del *Regolamento anagrafico della popolazione residente*, e senza i susseguenti "accertamenti d'ufficio" previsti dagli articoli 18-*bis* (*Accertamenti sulle dichiarazioni rese e ripristino delle posizioni anagrafiche precedenti*) e 19 (*Accertamenti richiesti dall'ufficiale di anagrafe*) dello stesso regolamento. In particolare, esso svincolava l'iscrizione anagrafica dalla verifica che l'Ufficiale d'anagrafe ha ***l'obbligo di compiere*** (art. 18-bis primo comma) sulla "effettiva sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione vigente per la registrazione" servendosi delle informazioni che raccoglie invitando "le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie ed i chiarimenti necessari alla regolare tenuta della anagrafe", interpellando "gli enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati" (poteri conferitigli dall'art. 4, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228), e verificando "la sussistenza del requisito della dimora abituale di chi richiede l'iscrizione *o la mutazione* anagrafica [...] a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale o di altro personale comunale che sia stato formalmente autorizzato, utilizzando un modello conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (art. 19 *Regolamento anagrafico*).

Quindi la norma da ricavare dall'art. 13 nel suo complesso, vale a dire tanto dalla disposizione, lettera a) 2, che introduce il comma 1-bis dell'art. 4 del D.lgs. 142/2015, quanto da quella, lettera c, che abroga l'art. 5-bis dello stesso D.lgs., sancisce l'abrogazione non della possibilità di iscriversi al registro della popolazione residente dei titolari di un permesso per richiesta asilo, ma solo della procedura semplificata prevista nel 2017 che introduceva l'istituto della convivenza anagrafica, svincolando l'iscrizione dai controlli previsti per gli altri stranieri regolarmente residenti e per i cittadini italiani.

Eliminando questa procedura che, pur poteva essere considerata un'azione positiva in favore di soggetti particolarmente vulnerabili come i richiedenti asilo, il legislatore ha in qualche modo ripristinato il sistema di assoluta parità tra diversi tipologie di stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini italiani creato dal T.U.I.

Merita di essere sottolineato che è stata comunque introdotta una disposizione mirata a eliminare gli inconvenienti che possono nascere per i richiedenti asilo nell'accesso ai servizi sociali per il venir meno della procedura per cui il permesso per richiesta asilo, per chi era ospitato in un centro di accoglienza, era titolo sufficiente per l'iscrizione anagrafica.

E' stato, infatti, introdotto un nuovo comma 3 nell'articolo 5 del D.lgs. 142/2015 che recita: "L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2". In questo modo i richiedenti asilo accolti nei centri, nelle more dell'iscrizione anagrafica o del suo mutamento, hanno comunque l'accesso ai servizi sociali garantiti (4). La vecchia formulazione di questo comma stabiliva che "il centro o la struttura rappresenta luogo di dimora abituale ai fini della iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286". Una tale disposizione, una volta venuto meno l'automatismo della iscrizione anagrafica legata all'ospitalità nel centro, avrebbe reso complesso l'accesso ai diritti sociali dei richiedenti asilo in fase di iscrizione anagrafica.

La nuova formulazione del comma 3 dell'art. 5 del D.P.R. 142/2015 ha soprattutto l'indubbio merito di facilitare l'accesso ai servizi sociali di quei richiedenti asilo che non sono accolti in un centro o ne sono stati allontanati e che non hanno ancora provveduto all'iscrizione anagrafica o alla re-iscrizione dopo la cancellazione seguita all'allontanamento. I richiedenti asilo, ma gli stranieri in genere, spesso non sanno che il comma 3 dell'art. 2, della legge anagrafica n. 1228/54, modificato dalla legge 94/2009, consente di procedere all'iscrizione anagrafica anche qualora si sia senza fissa dimora. In tali casi, il presupposto oggettivo per l'iscrizione anagrafica è il domicilio nel territorio del comune. Il citato comma 3 della legge anagrafica prevede, infatti, che

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.

In tal caso, ai fini dell'iscrizione anagrafica, non è necessario indicare un preciso indirizzo utile a rintracciare la persona e non si procede agli accertamenti relativi all'abitualità del domicilio perché esso è sostanzialmente oggetto di una libera elezione da parte della persona senza fissa dimora (Ministero dell'Interno - Direzione generale dell'Amministrazione civile, circ. n. 1/1997). Ben pochi richiedenti asilo, ma anche persone che hanno ricevuto la protezione internazionale, si avvalgono di queste disposizioni per chiedere l'iscrizione anagrafica anche in mancanza di una dimora. Oggi i richiedenti asilo sanno che possono comunque chiedere, anche senza iscrizione anagrafica, l'accesso ai servizi sociali nel luogo indicato al momento della domanda di protezione internazionale o di rinnovo del permesso per richiesta asilo.

Note

1. Circolare Ministero dell'Interno - Gabinetto del Ministro - N.0083774 del 18/12/2018 avente ad oggetto: Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, convertito con modificazioni dalla legge 1º dicembre 2018, n. 132.

2. Su questo punto la giurisprudenza è ampiamente consolidata (Cass. 14 marzo 1986 n. 1738, fasc. 3, Cass. 1972 n. 126, Cass. 6 luglio 1983 n. 4525, Cass. 1081/68, per citare le sentenze più importanti). Questa giurisprudenza è sintetizzata nella sentenza n. 499/2000 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che ribadisce che "le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono situazioni di diritto soggettivo". Il carattere di diritto soggettivo dell'iscrizione anagrafica è inoltre pacificamente riconosciuto da numerose Circolari Ministero dell'Interno e dalle Circolari ISTAT in merito alla gestione delle liste anagrafiche.

3. Merita di essere sottolineato che questa è la strada che il legislatore ha seguito quando ha redatto il primo comma dell'art. 5 della legge 80/2014 che recita: "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 applichiamo i canoni del decreto Salvini questa disposizione sarebbe stata scritta così: "L'occupazione abusiva di un immobile senta titolo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica....".

4. L'iscrizione anagrafica è infatti il presupposto per l'accesso all'assistenza sociale, la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste da ogni comune, ad esempio quelle basate sulle condizioni di reddito, verificate mediante l'indicatore ISEE, erogati dalla pubblica amministrazione o da soggetti dalla stessa delegati, e ad altri rilevanti diritti sociali, tra i quali la partecipazione a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, i sussidi per i canoni di locazione o l'acquisto della prima casa. Esso inoltre, per gli stranieri regolarmente soggiornanti, costituisce un presupposto fondamentale per l'assistenza sanitaria essendo ad essa subordinata l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale.