

Comune di _____

Città Metropolitana/Provincia di

Circolare n. _____

OGGETTO: Art. 13 del DL n. 113/2018 – Iscrizione anagrafiche dei cittadini non appartenenti all’UE richiedenti asilo – Servizi e prestazioni -

Inquadramento

Come è noto L’art. 13 del DL n. 113/2018, convertito in legge n. 132/2018, ha modificato il d.lgs. n. 142/2015, approvato a sua volta in attuazione di direttive europee emanate in tema di protezione internazionale e che era già stato variato dal pacchetto sicurezza di cui alla legge n. 48/2017. Va preliminarmente precisato che l’art. 4 del d.lgs n. 142/2015 si riferisce esclusivamente ai migranti che si trovino nella condizione di richiedenti protezione internazionale: si tratta dunque dello straniero che, una volta giunto in Italia, abbia presentato (o abbia semplicemente manifestato la volontà di presentare) domanda di protezione internazionale diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria e sulla quale non sia stata ancora adottata una decisione definitiva. La precisazione – come si vedrà - non è di poco conto poiché essa va letta alla luce dell’art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286/1998 (non modificato dal decreto 113), secondo cui le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello *straniero regolarmente soggiornante* sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione (DPR n. 223/1998). Tale interpretazione è avallata finanche dalla circolare emanata dallo stesso Ministero dell’interno lo scorso 18 Dicembre (precisamente pag. 6).

L’interpretazione conforme all’ordinamento

A fronte delle possibili interpretazioni cui potenzialmente da adito il testo normativo, si ritiene opportuno approntare meccanismi idonei a permettere comunque l’applicazione della legge, dando la possibilità ai funzionari preposti di ricevere serenamente le richieste di iscrizione e di soddisfarle nel pieno rispetto dell’ordinamento.

Innanzitutto, è importante precisare che l’iscrizione anagrafica, oltre che un diritto soggettivo costituisce anche un dovere cui sono tenuti tutti coloro che vivono stabilmente sul territorio italiano. Dispone l’art. 2 della legge n. 1228/1954 (legge anagrafica), che *“E’ fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, la iscrizione nell’anagrafe del comune di dimora abituale.....Ai fini dell’obbligo di cui al primo comma, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio.... In mancanza del domicilio, si considera residente*

nel comune di nascita.” Ciò significa che, in base all’ordinamento italiano, lo status di residenza è un istituto imprescindibile poiché la sua previsione mira a tutelare l’interesse del richiedente ma anche, e soprattutto, l’interesse dei pubblici poteri, in termini di certezza e di sicurezza. Tutta l’attività dell’ufficiale di anagrafe è disciplinata in modo vincolato, senza che vi sia spazio per la discrezionalità amministrativa (sent. Cass. 1738/1986). *“Le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono situazioni di diritto soggettivo”* (sent. Cass. S.U. n. 449/2000).

In secondo luogo, va considerato che, come si è avuto modo di osservare in precedenza, l’art. 13 del decreto 113/2018 è intervenuto sugli artt. 4, 5 e 5-bis del d.lgs. n. 142/2015, ma ha omesso di modificare l’art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286/1998. Tale ultima norma dispone che le iscrizioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani. Lo straniero richiedente asilo (o che abbia manifestato l’intenzione di richiedere la protezione internazionale) va ritenuto **a tutti gli effetti come regolarmente soggiornante sul territorio italiano**. Ciò vuol dire che rimane una norma del nostro ordinamento giuridico **che ancora permette l’iscrizione anagrafica in quanto non abrogata** da quella successiva, la quale è intervenuta su altri testi ma non sul 286/1998 (testo unico in materia di immigrazione). Se anche si volesse ritenere – con il rischio di forzare la lettera della norma – che la legge n. 142/2015, su cui intende agire l’art. 13 del decreto sicurezza, si occupa degli stranieri richiedenti asilo ospiti di strutture di accoglienza che andrebbero così distinti dagli altri immigrati, ciò non eliminerebbe **il diritto del singolo straniero richiedente asilo di presentare istanza individualmente** per ottenere l’iscrizione anagrafica. La tesi appena esposta è stata avallata dall’ordinanza 2 maggio 2019 del tribunale di Bologna e dall’ordinanza precedente, del 18 marzo 2019, tribunale di Firenze: l’art. 6, c. 7 del d.lgs. n. 286/1998 prevede la parità di trattamento con i cittadini italiani con l’unica differenza che il cittadino straniero deve dimostrare la regolarità del soggiorno.

In terzo luogo, il secondo periodo del comma 7 dell’art. 6, del d.lgs. n. 286/1998 dispone che, 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. Tale disposizione va letta e coordinata con quanto sancito dalla sentenza della Cassazione n. 1738 del 14.03.1986 (cui si è già fatto cenno): *“La residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall’elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dall’elemento soggettivo dell’intenzione di abitarvi stabilmente...”*. Ciò indurrebbe a ritenere che, nella più rigida delle ipotesi, trascorsi tre mesi dall’inizio dell’ospitalità in un centro di accoglienza o in un luogo qualsiasi in cui lo straniero sia volontariamente dimorante (potendone dimostrare l’abitudine della permanenza), il richiedente protezione possa comunque presentare istanza per l’iscrizione anagrafica essendo in tal modo per legge (art. 6, comma 7, d.lgs. n. 286/1998) verificato il requisito della dimora abituale. Tale impostazione è confortata altresì dall’art. 43, comma 2, del codice civile, il quale stabilisce che la residenza è semplicemente il luogo in cui la persona ha la dimora abituale.

Conclusioni

In definitiva, sembra dunque di poter ritenere che il legislatore del DL 113 abbia voluto escludere il permesso di soggiorno concesso a seguito di una richiesta di protezione internazionale dal novero dei titoli idonei alla presentazione della istanza di iscrizione anagrafica; ma con ciò non avrebbe inteso incidere minimamente su un diritto soggettivo costituzionalmente garantito che, come si è avuto modo di vedere, costituisce anche un obbligo imposto dal nostro ordinamento a chiunque sia presente sul territorio italiano. E' l'interpretazione letterale che induce a questa conclusione (art. 4, comma 1/bis, del d.lgs. n. 142/2015, come modificato dall'art. 13, comma 1, lett. a, n. 2, del DL n. 113/2018: "*Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica*"). Tuttavia, se il cittadino italiano per ottenere la residenza deve dimostrare la stabile permanenza in un luogo (elemento oggettivo) e la volontà di rimanervi (elemento soggettivo), il cittadino straniero ha un obbligo in più che è quello di dimostrare la regolarità del soggiorno; e se il documento che dimostra la regolarità della permanenza sul territorio – che è il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale – non è più ritenuto titolo idoneo, sarà necessario individuare un altro documento – fra quelli previsti dalla legge – che attesti la regolarità del soggiorno del cittadino non comunitario. Non vi è dubbio allora che per i richiedenti la protezione internazionale la regolarità del soggiorno sia attestata dall'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione e dalla compilazione del c.d. modello C3 o anche dalla identificazione effettuata dalla questura a seguito della volontà manifestata dallo straniero (tribunale Firenze del 18 Marzo 2019). L'uno o l'altro di questi documenti attestano la regolarità del soggiorno in Italia in maniera ancora più consistente del permesso di soggiorno e costituiscono indubbiamente titolo idoneo a richiedere l'iscrizione anagrafica, in linea con la modifica legislativa introdotta dal decreto sicurezza. Il tribunale di Bologna, con l'ordinanza del 2 maggio, evidenzia il regime differente rispetto al passato: se prima i richiedenti asilo erano iscritti su impulso del responsabile della struttura, oggi devono rendere singola dichiarazione di residenza, alla pari di tutti. Del resto, questa interpretazione, oltre che costituzionalmente orientata poiché garantisce l'effettivo esercizio di diritti inviolabili e l'attuazione dei diritti di sociali che discendono anche dall'iscrizione anagrafica (art. 2 Costi.), è anche coerente con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 CEDU.

Il tribunale di Firenze, nell'ordinanza del 18 Marzo scorso, fa rilevare, tra l'altro, come a conforto della decisione assunta militi un ulteriore argomento: l'art. 13, alla lett a), come già visto, fa divieto di iscrizione anagrafica esibendo il solo permesso di soggiorno per richiesta asilo e la successiva lett c, abroga espressamente, **l'istituto della cd convivenza anagrafica** (introdotta con decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 conv. in legge 13 aprile 2017, n. 46) che, appunto, consentiva, l'iscrizione del richiedente la protezione internazionale, su comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza attraverso l'invio del solo permesso di soggiorno per richiesta asilo. Dunque, l'interpretazione coerente delle due disposizioni (lett. a e c dell'art. 13) porta a ritenere che il legislatore abbia sancito "*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 il legislatore ha in qualche modo **ripristinato il sistema di assoluta parità tra diversi tipologie di stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini italiani previsto dal T.U.I.***”

Si ritiene dunque che ai fini dell’ottenimento dell’iscrizione anagrafica e della conseguente residenza il cittadino non appartenente ad uno Stato UE richiedente asilo non dovrà esibire il permesso di soggiorno, bensì attestare l’avvio del procedimento diretto all’accoglimento dell’istanza di protezione: sono sufficienti, a tal uopo, la domanda di protezione internazionale presentata dall’interessato presso la Questura o presso la Polizia di frontiera; o il modello C3 che viene compilato conseguentemente a questa domanda; o l’identificazione della persona effettuata dalla Autorità di polizia a seguito della volontà manifestata dallo straniero.

Prestazioni e servizi

A titolo conoscitivo, data la delicatezza dell’argomento, e dunque anche al fine di poter rilasciare informazioni adeguate è necessario spendere due parole sul tema servizi e prestazioni. Orbene, preliminarmente, si evidenzia che il nuovo comma 3, dell’art. 5 del d.lgs. 142/2015, così come modificato dall’art. 13 del DL n. 113/2018, prevede che l’accesso ai servizi previsti dal decreto sicurezza e a quelli comunque erogati sul territorio venga assicurato nel luogo di domicilio. Conseguentemente si ritiene che, a prescindere dalla iscrizione anagrafica, il cittadino straniero richiedente asilo possa accedere a tutti i servizi attraverso l’istituto anagrafico del domicilio: nel territorio dove è domiciliato questi dovrebbe poter quindi usufruire di tutti gli altri servizi di cui fruiscono gli stranieri con permesso di soggiorno per motivi diversi dalla richiesta di protezione. Rimarrebbe escluso unicamente dal possesso di una carta di identità che, però, ai fini del riconoscimento, è sostituita, come abbiamo visto, dal permesso di soggiorno. Si tenga presente che per servizi previsti dal d.lgs. n. 142/2015 e servizi erogati sul territorio devono intendersi tutte le prestazioni fornite sul territorio dalla pubblica amministrazione (non solo locale) e tutti i servizi a rilevanza pubblica, ma di competenza di soggetti privati (banche, agenzie immobiliari, istituti assicurativi e del credito, poste, ecc.).

Per ciò che concerne l’iscrizione al SSN va evidenziato che l’art. 34 del d.lgs. n. 286/1998 prevede l’obbligo di iscrizione al SSN e la parità di trattamento, nonché la piena eguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto riguarda l’assistenza erogata in Italia e il relativo obbligo contributivo agli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano richiesto il permesso di soggiorno per motivi di asilo, protezione sussidiaria, protezione speciale e casi speciali: anche in questo caso il legislatore del decreto sicurezza si è guardato bene dall’intervenire su una forma di tutela costituzionalmente garantita e protetta (art. 32). L’accesso al SSN dovrà essere garantito, dunque, anche in assenza di iscrizione anagrafica sulla base del solo domicilio eletto sulla base della domanda di riconoscimento della protezione internazionale.

Con particolare riferimento all’iscrizione ai centri per l’impiego va sempre tenuto presente quanto previsto dall’art. 22 del d.lgs.n. 142/2015, secondo cui il permesso di soggiorno per richiesta di asilo consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda: questo

diritto comprende necessariamente anche l'iscrizione al centro per l'impiego che è propedeutica con riguardo alla ricerca di opportunità lavorative. Anche questa norma è stata salvaguardata dal decreto sicurezza che è invece intervenuto sul comma 3 dello stesso art. 22, abrogandolo (dunque è chiara la volontà del legislatore). La norma va coordinata anche con l'art. 11, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 150/2015 che disciplina il servizio regionale del lavoro e stabilisce il principio della disponibilità di servizi di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano a prescindere dalla regione di residenza. Ciò vuol, dire che l'iscrizione ai centri per l'impiego deve essere consentita anche in mancanza della iscrizione anagrafica.

Con riguardo, infine, ai servizi a rilevanza pubblica erogati da soggetti privati (poste, istituti di credito e assicurativi, agenzie immobiliari, alcuni servizi di trasporto, ecc.) non vi sono norme che prevedano il possesso della residenza: è necessario, invece, essere titolari di un documento di riconoscimento che, nel caso di specie, è garantito dal permesso di soggiorno (che sostituisce la carta di identità, a norma dell'art. 13, del DL n. 113/2018, che modifica l'art. 4, c. 1, del d.lgs. n. 142/2015). E quindi, ad es., l'apertura di un conto corrente è un diritto che spetta al richiedente asilo anche perché garantito dal Testo unico delle leggi in materia bancaria che lo riconosce a *“Tutti i consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione europea... a prescindere dal luogo di residenza...”*

Cordiali saluti

Il segretario generale/Il dirigente
