

L'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo. Prime riflessioni sui profili di (in)costituzionalità del "Decreto Sicurezza".

di Alessandra Pera

1. Il Decreto

L'art. 13 del Decreto, *in materia di iscrizione anagrafica*, prevede che: "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. Dunque, l'esito della novella implica che ex art. 4, comma 1 e 1-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, "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 comma 1-bis afferma che il permesso di soggiorno rilasciato ai richiedenti asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi di due disposizioni: la prima, contenuta nel Nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente e, la seconda, nel Testo Unico Immigrazione.

Tuttavia, occorre rilevare che in nessuno di questi testi normativi si fa

riferimento al concetto di “titolo per l’iscrizione anagrafica”¹.

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 domicilio².

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

Analoghe considerazioni valgono per il rinvio all’art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che prevede 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. 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.

Il testo non menziona il concetto di “titolo valido per l’iscrizione anagrafica”. Dunque è da ritenersi che la regolarità del soggiorno costituisce un presupposto per l’iscrizione anagrafica³.

2. Le circolari del Ministero dell’Interno

La volontà e le scelte di politica legislativa dell’esecutivo sul tema sono chiare dalla lettura della circolare n. 0083774 del 18.12.2018 del Ministero dell’Interno, ove si chiarisce che *“ai richiedenti asilo – che, peraltro non saranno più iscritti nell’anagrafe dei residenti (art. 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”*.

Dunque, secondo l’interpretazione ministeriale, l’art. 13 impedisce l’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ospiti di CATRA e CAS.

Ciò peraltro conferma la lettura già offerta con la circolare n. 15/2018 dello stesso Ministero – Dipartimento degli Affari Interni e Territoriali del 18

¹ Cfr., in particolare, l’art. 7, comma 2, rubricato iscrizioni anagrafiche, e l’art. 14, comma 3, che regola l’iscrizione di persone trasferitesi all’estero del Nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, D.P.R., 30 maggio

1989, n. 223, così come modificato dal D.P.R., 17 luglio 2015, n. 126.

² Cfr. l’art. 43, comma 1, Cod. Civ., *“Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi”*

³ Così anche E. Santoro, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Sicurezza*, accessibile on line su www.altrodiritto.unifi.it, già nei primissimi giorni dopo l’entrata in vigore delle norme in commento.

ottobre 2018, ove si afferma che con l' "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. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica".

3.Riflessioni sull'articolo 13

Il tema che qui si intende sviluppare e chiarire è se tale scelta legislativa (Decreto convertito in Legge) e l'interpretazione che ne dà l'esecutivo (circolari ministeriali) siano o no coerenti con la cornice costituzionale e di diritto internazionale (CEDU e Convenzione di Ginevra) e, quindi, con norme di rango superiore rispetto alla legge ordinaria ed alle circolari ministeriali.

Si offriranno alcune riflessioni, sulla base delle quali valutare il senso del dibattito tecnico-giuridico e politico (forse troppo) di questi ultimi giorni

tra Governo, Sindaci, Presidenti di alcune Regioni, maggioranza ed opposizione.

L'art. 13, alla luce dell'interpretazione fornita con le Circolari ministeriali, sottende un sistema in cui il titolare di un permesso di soggiorno per richiesta asilo non è uno straniero regolarmente soggiornante.

Ciò in contrasto con il principio generale fissato dall'art. 7, comma 6, T.U.I., ma anche e soprattutto con il principio di parità di trattamento, non solo tra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, ma anche tra diversi tipi di stranieri regolarmente soggiornanti⁴.

Il vulnus che ne deriva è notevole, se si considera che, ai sensi dell'art. 6, comma 2, T.U.I, il permesso di soggiorno è "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. E' evidente che tale contrasto potrebbe divenire oggetto di esame da parte della Corte Costituzionale o della Corte EDU per possibile violazione del principio di non discriminazione.

3.1.Sui concetti di residenza e domicilio

Il "decreto sicurezza" manca di coerenza al livello sistematico anche nella misura in cui considera "dimora abituale" di uno straniero il centro di accoglienza presso cui è "documentato" che egli sia ospitato da più di tre mesi.

Orbene, ex art. 43 cod. civ., "la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale"; l'art. 3, comma

⁴ "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".

1, *Regolamento anagrafico della popolazione residente* prevede che: *“Per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune.*

Secondo una attenta dottrina, dopo 3 mesi di permanenza, il CARA o il CAS sono da considerarsi, *ex lege*, dimora abituale. Pertanto, dopo 3 mesi, il richiedente asilo accolto nel Centro ha diritto all'iscrizione anagrafica in quanto persona residente⁵.

Non sembra che il “Decreto Sicurezza” abbia toccato questa disposizione, che continua a regolare l'iscrizione anagrafica degli stranieri regolarmente residenti “dimoranti” presso i centri di accoglienza.

Sotto altro e differente profilo, l'esclusione dell'iscrizione anagrafica appare in contrasto anche con il combinato disposto dell'art. 5 del D.lgs. 142/2015, così come modificato dal “Decreto Sicurezza”, con l'art. 6,

comma 7 T.U.I. e art. 1, comma 1, *Regolamento anagrafico della popolazione residente.*

L'art. 5 del D.lgs. 142/2015, nella sua nuova formulazione post-Dcreto, prevede che: *“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”.

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 richiedente asilo.

Orbene, ai sensi dell'art. 1, comma 1, *Regolamento anagrafico della popolazione residente*, *“L'anagrafe della popolazione residente è la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni*

⁵ Questa lettura è offerta da E. Santoro, *op. cit.*, on line su www.altrodiritto.unifi.it, a cui si rinvia per una compiuta analisi, ricca di rinvii

normativi, che qui per ragioni di spazio non possono essere replicati.

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”, ed, ai sensi dell’art. 7, comma 6, T.U.I., ciò trova applicazione anche per gli stranieri regolarmente soggiornanti. Pertanto, un’interpretazione sistematica delle norme, che sia rispettosa dei valori costituzionali, porta a riconoscere al titolare di un permesso di soggiorno come richiedente asilo il diritto all’immediata iscrizione anagrafica come senza fissa dimora, dato che il D.P.R. 142/2015, così come modificato dal decreto Sicurezza, e gli attribuisce il domicilio presso il centro. Inoltre, in virtù dello stesso art. 7, comma 6, la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di

documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Pertanto, l’art. 3, comma 1, *Regolamento anagrafico*, prevede “*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 dal Ministero dell’Interno, in collaborazione con UNHCR, ASGI, ANUSCA e Servizio Centrale SPRAR. Esse indicano 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, D. Lg.

251/2007). Tali soggetti hanno 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.

Del resto nella Convenzione di Ginevra, 28 luglio 1951, ratificata in Italia con L. 722/954, si riconosce agli stranieri rifugiati il diritto alla residenza⁶.

Occorre evidenziare che la parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini è considerata fondamentale dalla Corte Costituzionale, la quale ha già in precedenza statuito 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*

⁶ Cfr. Art. 26 “Libertà di circolazione” della Convenzione di Ginevra, 28 luglio 1951, ratificata in Italia con L. 722/954, secondo cui “*ciascuno Stato contraente concede ai rifugiati che*

soggiornano regolarmente sul territorio il diritto di sceglierli il loro luogo di residenza”; cfr. art. 27 “Documenti di identità”, ove si prevede che “*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”.

*persona, riconosciuti invece ai cittadini*⁷.

La negazione ai richiedenti asilo del diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica pone significativi dubbi in termini di legittimità costituzionale, anche ai sensi art. 117 Costituzione, perché in contrasto con l'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che sancisce il divieto di discriminazione.

La relazione illustrativa al decreto giustifica la legittimità della differenza di trattamento con la precarietà del permesso di soggiorno per richiesta asilo. Secondo la stessa ratio, sarebbe ragionevole rinviare l'iscrizione al momento della conclusione del procedimento che riconosce lo status di rifugiato.

Non è possibile condividere una tale impostazione. Ciò anche perché la mancata iscrizione anagrafica del richiedente asilo incide (in modo negativo e lesivo) anche sul diritto alla

cittadinanza, conseguente all'eventuale acquisizione dello status di rifugiato.

In proposito, gli artt. 9 e 16, L. 5 febbraio 1992, n. 91, recante Nuove norme sulla cittadinanza, prevedono, 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 - senza residenza regolare, ritarderebbe l'acquisto della cittadinanza. 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, ai fini del riconoscimento

della cittadinanza, come “periodo di residenza regolare” in Italia.

Alla luce di queste considerazioni, le reazioni, forse poco ortodosse sul piano istituzionale, di alcuni Sindaci, che hanno manifestato il proprio dissenso rispetto al contenuto delle norme in esame, appaiono in parte comprensibili. Sul piano del metodo, forse troppo influenzato e sporcato dalla bagarre politica, c'è stata qualche *défaillance*, perché, in uno Stato di diritto, la legge va rispettata ed applicata una volta che è stata emanata ed è in vigore. Ciò vale ancor di più per chi è parte delle istituzioni.

Il diritto di opporsi alla legge ingiusta e il diritto di resistenza sono teorizzati e riconosciuti dall'antica Grecia in poi (Antigone di Sofocle, Cicerone, S. Tommaso, S. Agostino, Locke, Thoureau, Gandhi...) come patrimonio fondamentale della tradizione giuridica occidentale e non solo, ma, in una democrazia costituzionale, tali

⁷ Cfr. C. cost. 306/2008, § 10), accessibile on line su www.cortecostituzionale.it.

diritti vanno esercitati da un Sindaco e da un Presidente della Regione attraverso gli strumenti che l'apparato istituzionale offre (*id est* ricorso alla Corte Costituzionale) e non al di fuori di questi. Del resto, proprio il Sindaco, ai sensi dell'art 3, L. 24 dicembre 1954, n. 1228, Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente, "*quale ufficiale del Governo, è ufficiale dell'anagrafe*", ha l'obbligo di procedere alle iscrizioni anagrafiche, secondo le modalità previste dalla legge e dal Regolamento anagrafico della popolazione residente. In caso di rifiuto, i richiedenti asilo potrebbero rivolgersi al giudice, ovvero alla nuova Sezione specializzata per l'immigrazione competente per territorio (istituita dal Decreto in commento), per chiedere 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.

Dunque, questa potrebbe essere la sede giurisdizionale (Sezione specializzata per l'immigrazione) per il migrante ricorrente e/o per l'amministrazione comunale resistente per proporre l'incidente di costituzionalità da più parti sollecitato.