

## **ART. 13 DEL DL N. 113/2018 – LE ISCRIZIONI ANAGRAFICHE DEGLI STRANIERI RICHIEDENTI ASILO - SERVIZI E PRESTAZIONI -**

### **1. La norma contenuta nel decreto sicurezza**

L'art. 13 del DL n. 113/2018, convertito in legge n. 132/2018, modifica il d.lgs. n. 142/2015, che fu approvato in attuazione di direttive europee emanate in tema di protezione internazionale e che era già stato variato dal pacchetto sicurezza Minniti nel 2017 (l. n. 48/2017). Per sgomberare il campo da una interpretazione estensiva e fuorviante della norma, va preliminarmente evidenziato 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. Infatti, ai sensi dell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286/1998 (non modificato dal decreto 113) 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 confermata dalla circolare emanata dallo stesso Ministero dell'interno lo scorso 18 Dicembre (precisamente pag. 6). La ridotta portata applicativa della norma non elimina tutte le perplessità in ordine alle implicazioni che si producono sulla condizione dello straniero che si trova – è bene ribadirlo – in una situazione di regolarità quanto alla presenza sul territorio italiano: infatti, va ricordato che il richiedente protezione internazionale, tra l'attesa dell'esame della domanda da parte della commissione competente ed una eventuale impugnativa in primo e in secondo grado, potrebbe essere costretto a vivere nella situazione di apparente incertezza determinata dall'art. 13 per un periodo anche superiore a due anni e mezzo.

Ciò premesso vediamo quali sarebbero gli effetti concreti nel caso in cui si ritenesse effettivamente operante il divieto di iscrizione anagrafica, così come stabilito dall'art. 13, anche se poi, come si avrà modo di evidenziare, la limitazione è soltanto apparente.

- a) Innanzitutto, viene previsto che il permesso di soggiorno sia assimilato al documento di riconoscimento ma che non costituisca titolo per l'iscrizione nell'anagrafe comunale da parte del richiedente asilo. Di conseguenza, quest'ultimo – **che va considerato a tutti gli effetti come straniero regolarmente soggiornante** – non può più richiedere l'iscrizione anagrafica che comporta l'acquisizione dello status di residente;

- b) In secondo luogo, non essendo più possibile acquisire la residenza, l'accesso ai servizi previsti dal decreto e a quelli erogati sul territorio **è assicurato nel luogo di domicilio;**
- c) In definitiva, dunque, con riferimento al richiedente asilo, **non esiste più l'istituto delle residenza che è sostituito da quello del domicilio.**

## ***2. Le conseguenze della eventuale mancata iscrizione anagrafica***

- 1) Viene negato il diritto alla residenza;
- 2) Senza la residenza non si ha diritto alla carta di identità che, si rammenta, nel passato non poteva essere negata neppure agli stranieri non regolari (anche perché il riconoscimento e la reperibilità dello straniero tramite registrazione certa della sua identità sono elementi imprescindibili per operare controlli efficienti);
- 3) Non è più possibile l'iscrizione all'ASL per le prestazioni sanitarie ordinarie;
- 4) Non è più possibile l'iscrizione ai centri per l'impiego;
- 5) I servizi pubblici possono essere assicurati solo nel luogo di domicilio;
- 6) Alla scadenza del soggiorno per motivi umanitari, i cittadini stranieri potranno decadere dall'anagrafe, perdendo le prestazioni garantite dallo status di residente.

## ***3. I diritti e i servizi che continuano ad essere garantiti in ogni caso***

Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno e, dunque, a maggior ragione agli stranieri richiedenti asilo che sono da ritenersi regolari a tutti gli effetti, sono assicurate nei presidi pubblici e accreditati (artt. 35 e 2, del d.lgs. n. 286/1998), le seguenti prestazioni base:

- a) Le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, anche se continuative, per malattia ed infortunio;
- b) I programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva e quindi tutte le vaccinazioni;
- c) la profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive con eventuale bonifica dei relativi focolai;
- d) La tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con i cittadini italiani;
- e) La tutela della salute del minore;
- f) Gli interventi di profilassi internazionale;
- g) Il diritto a tutte le prestazioni scolastiche obbligatorie.

#### **4. Possibili interpretazioni alla luce del quadro ordinamentale -**

Sotto l'aspetto meramente giuridico (e quindi tralasciando di entrare nel merito), la disapplicazione sic et simpliciter di una legge dello Stato è fonte di responsabilità e potrebbe essere messa nel nulla da un intervento del prefetto poiché il sindaco esercita le funzioni di anagrafe (come anche altre) nella qualità di ufficiale di governo. Una eventuale ordinanza o direttiva che contrasti con quanto previsto dal legislatore senza che prima si sia pronunciato sul tema un giudice o la Consulta potrebbe dunque essere impugnata. Occorre pertanto individuare soluzioni adeguate sotto l'aspetto della interpretazione normativa non in contrasto con l'ordinamento e idonee ad evitare le conseguenze che una applicazione rigidamente formale potrebbe potenzialmente produrre. Tra l'altro, si ritiene opportuno approntare meccanismi giuridicamente fondati, che diano la possibilità ai funzionari di anagrafe di tutta Italia di ricevere serenamente le richieste di iscrizione e di soddisfarle nel pieno rispetto dell'ordinamento.

- a) Innanzitutto, è importante sapere 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 una 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).
- b) 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 ommesso 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 – forzando la lettera della legge – 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.

- c) 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 peggiore 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.
- d) In definitiva, sembra dunque di poter supporre 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 documenti idonei alla presentazione della istanza di iscrizione anagrafica, senza con ciò voler 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. 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.

### **5. L'accesso ai servizi del richiedente protezione**

Un aspetto delicato va chiarito con riferimento ai servizi cui ha diritto il cittadino straniero nel caso in cui prevalga una interpretazione preclusiva rispetto alla possibilità di iscrizione all'anagrafe poiché, se si accedesse alla interpretazione poc'anzi prospettata, l'ottenimento della residenza salvaguarderebbe ogni situazione.

Orbene, va preliminarmente detto 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.** Ciò vuol dire che con una interpretazione fedele alla lettera della norma, si potrebbe presumere che, nonostante il divieto di iscrizione anagrafica, il cittadino straniero richiedente 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. 145/2015 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. 145/2015, 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...”*