

PARERE

IN MATERIA DI ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI RICHIEDENTI ASILO

La questione che si affronterà di seguito concerne la possibilità per un cittadino straniero di Paese terzo, presente sul territorio italiano in attesa della definizione del procedimento di protezione internazionale, di richiedere l'iscrizione anagrafica a titolo di residente nel territorio di un comune.

Com'è noto la questione si pone alla luce delle modifiche introdotte dall'art. 13, co. 1, lett. a) n. 2, del D.L. 113/2018 conv. mod. L. 132/2018 al D. Lgs. 142/2015 di attuazione della direttiva 2013/33/UE in materia di norme di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento dello *status* di protezione; la nuova disposizione prevede, difatti che *"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."*

Per inquadrare correttamente la questione occorre rapidamente indicare quali sono le fonti normative nazionali e sovranazionali in materia di iscrizione anagrafica nel registro dei residenti:

- **Art. 43, co. 2, cod. civ.** ove si definisce come residenza *"il luogo in cui la persona ha la dimora abituale"*;
- **Artt. 2 e 5 L. 1228/1954** che dispongono, rispettivamente, per ognuno *"l'obbligo (...) di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria podestà o la tutela, la iscrizione nell'anagrafe del comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazione di posizioni anagrafiche"*, e per l'ufficiale dell'anagrafe *"che sia venuto a conoscenza di fatti che comportino l'istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche, per i quali non siano state rese le prescritte dichiarazioni"* l'obbligo di invitare l'interessato a rendere le dichiarazioni, ed in *"caso di mancata dichiarazione"* di provvedere *"d'ufficio"*;
- **Art. 3 D.P.R. 223/1989** Regolamento anagrafico ove si prevede che *"Per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune"*;
- **Artt. 13 e 15 D.P.R. 223/1989** Regolamento anagrafico ove si prevede, rispettivamente, l'obbligo per le persone di rendere le dichiarazioni anagrafiche concernenti *"trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero"* e l'obbligo, per l'ufficiale dell'anagrafe che accerti la mancata effettuazione di tali dichiarazioni a fronte di fatti *"che comportino l'istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche"*, di provvedere d'ufficio alle variazioni, dando notizia all'interessato;
- **Art. 6, co. 7, D. Lgs. 286/1998** T.U. sull'Immigrazione che dispone 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”;

- **Art. 2 Protocollo n. 4** allegato alla **Convenzione Europea dei Diritti Umani** (reso esecutivo in Italia dal D.P.R. 217/1982) sulla libertà di circolazione, che sancisce che *“Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza”*.
- **Art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici** adottato dall'Assemblea generale ONU il 16 dicembre 1966 (reso esecutivo in Italia con L. 881/1977) ove si prevede che *“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”*.

In sostanza, se per ottenere l'iscrizione anagrafica il cittadino italiano deve dimostrare unicamente la stabile permanenza in un luogo e la volontà di rimanervi (si vedano, sul punto, **Cass. civ., sez. II, 14.3.1986, n.1738**; **Cass. civ., 5.2.1985, n. 791**; **Cass. civ. Sez. I, 21.6.1955, n. 1925**; **Cass. civ. Sez. I, 17.10.1955 n. 3226**; **Cass. civ. Sez. II, 17.1.1972 n. 126**; **Cass. civ., Sez. II, 14.3.1986, n. 1738**), il cittadino straniero deve dimostrare anche di essere regolarmente soggiornante in Italia. Peraltro, in relazione alla posizione dei richiedenti asilo, lo stesso Ministero dell'Interno, all'interno delle linee guida dello SPRAR elaborate nel 2014 aveva chiarito che *“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”*.

In termini giuridici, l'iscrizione anagrafica è un atto meramente ricognitivo nel quale l'autorità amministrativa che vi deve provvedere non ha alcuna sfera di discrezionalità, ma solo compiti di mero accertamento di una situazione di fatto che, nel caso del cittadino di Paese terzo, si compone anche della legittimità della presenza sul territorio nazionale. Tale iscrizione non richiede la sussistenza di "titoli", bensì di "dichiarazioni degli interessati" (art. 13 D.P.R. 223/1989), "accertamenti d'ufficio" (Artt. 15, 18**bis** e 19 D.P.R. 223/1989) e "comunicazioni degli uffici di stato civile”.

Alla luce della modifica introdotta dal D.L. 113/2018 sembrerebbe, quindi, che il richiedente asilo non possa ottenere l'iscrizione anagrafica; ma se così fosse la preclusione all'iscrizione anagrafica per il solo richiedente asilo sarebbe, con tutta evidenza, di dubbia legittimità costituzionale poiché escluderebbe dal diritto fondamentale alla residenza anagrafica una specifica categoria di persone, in assenza di una valida e ragionevole motivazione a giustificazione del differente trattamento, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

In realtà, stante il suo tenore letterale, la modifica non dispone alcun esplicito divieto di iscrizione, 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, in ciò solo modificando il previgente sistema. In sostanza, a seguito della modifica, ciò che cambia è solo la modalità con cui il richiedente asilo può dimostrare la condizione di regolare presenza sul territorio nazionale. Tale prova potrà essere fornita dimostrando l'avvio del procedimento volto al riconoscimento della

protezione, cioè tramite la copia del c.d. "modello C3" (modulo ministeriale ove viene formalizzata la richiesta di protezione) oppure la scheda di identificazione effettuata dalla questura nell'occasione della compilazione di detto modello, oppure ancora il verbale di audizione di fronte alla commissione territoriale o la copia dell'eventuale ricorso giudiziale.

Quella cui qui si giunge è l'unica interpretazione costituzionalmente compatibile in quanto consente la salvaguardia di un diritto soggettivo (così è stato definito il diritto alla residenza da **Cass. Civ. SS.UU. 499/2000**) che non può essere cancellato in assenza di una giustificazione altrettanto costituzionalmente compatibile. Diversamente interpretando la norma introdotta dal D.L. 113/2018, modificando l'art. 4 D. Lgs. 142/2015, contrasterebbe col dettato costituzionale sotto molteplici profili:

- (a)** insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 Cost.;
- (b)** violazione del principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost.;
- (c)** violazione del principio di libertà di circolazione ex art. 16 Cost., co. 1;
- (d)** violazione di norme internazionali ex artt. 10, co. 1 e 2, e 117, co. 1, Cost., art. 2, par. 1, Protocollo n. 4 allegato alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 12 Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 14 C.E.D.U., in ragione dell'irragionevole discriminazione nei confronti dell'intera categoria dei richiedenti asilo quanto al diritto alla residenza.

Peraltro, come si è visto analizzando il sistema delle fonti, l'iscrizione anagrafica, oltre che un diritto soggettivo, è altresì un dovere della persona ex artt. 2 L. 1228/1954 e 13 D.P.R. 223/1989 ed un atto dovuto, a certe condizioni, per l'ufficiale dell'anagrafe.

Le conclusioni cui qui si giunge sono state condivise recentemente dal Tribunale di Firenze che, con propria ordinanza RG 361/2019 del 13 marzo 2019 (qui allegata **[doc. 1]**), nell'ordinare all'amministrazione intimata di procedere all'iscrizione anagrafica del ricorrente, cittadino di Paese terzo in attesa della definizione della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, ha stabilito che:

- 1)** il nuovo comma *1bis* dell'art. 4 D. Lgs. 142/2015 non prevede in modo espresso alcun divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente asilo;
- 2)** in base all'art. 6, co. 7, T.U. Imm. le iscrizioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate a parità di condizioni con il cittadino italiano;
- 3)** il cittadino italiano e lo straniero ai fini dell'iscrizione anagrafica sono sullo stesso piano dovendo, per un verso, dimostrare la stabile permanenza in un luogo (c.d. elemento oggettivo) e, per altro verso, manifestare la volontà di rimanervi (c.d. elemento soggettivo). Lo straniero, in aggiunta, deve solo dimostrare di essere regolarmente soggiornante in Italia;
- 4)** il titolare di un permesso come richiedente asilo ha diritto all'immediata iscrizione anagrafica come senza fissa dimora, dato che il D. Lgs 142/2015, così come modificato dal decreto legge 113/2018, gli attribuisce il domicilio presso il centro; tuttavia trascorsi tre mesi al centro, in virtù della seconda parte dello stesso comma 7 dell'art. 6 T.U. Imm., il richiedente asilo ha diritto all'iscrizione come "dimorante" presso il centro di accoglienza;

5) per i richiedenti la protezione internazionale la regolarità del soggiorno sul piano documentale potrà essere comprovata con gli atti inerenti l'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione ed in particolare attraverso il c.d. "modello C3", e/o mediante il documento nel quale la questura attesta che il richiedente ha formalizzato l'istanza di protezione internazionale.

In ultimo si deve evidenziare che, alla luce del quadro normativo delineato, l'ufficiale dell'anagrafe che si rifiutasse di procedere con l'iscrizione anagrafica del richiedente asilo potrebbe incorrere nella contestazione del reato di rifiuto o omissione di atti d'ufficio ex art. 328 cod. pen.. Difatti, nella sua qualità di pubblico ufficiale, qualora, a fronte della richiesta di iscrizione anagrafica, indebitamente non procedesse con la dovuta annotazione, potrebbe con la propria condotta integrare la rammentata fattispecie sia sotto il profilo attivo del rifiuto che sotto quello passivo dell'omissione, venendo meno al proprio dovere di provvedere d'ufficio una volta venuto a conoscenza della situazione di fatto, come imposto dal Regolamento anagrafico all'art. 15.

Sussiste pertanto l'obbligo per gli ufficiali anagrafici dei Comuni di procedere con l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, pur nella necessità di procedere non limitando la propria attività alla sola richiesta di esibizione da parte dello straniero del permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Si allega copia dell'ordinanza Tribunale di Firenze – Giud. Dr. Carvisiglia RG 361/2019 del 13 marzo 2019 **[1]**.

Pisa, lì 21 marzo 2019

Avv. Andrea Callaioli