



Lorenzo Pasinelli, *Didone accoglie Enea*

## Lo straniero richiedente asilo e il diritto all'iscrizione anagrafica dopo il “decreto Salvini”

Donatella Salari

*Ex quo sunt illa communia: non prohibere aqua profluente, pati ab igne ignem capere, si qui velit, consilium fidele deliberanti dare, quae sunt iis utilia, qui accipiunt, danti non molesta. Quare et his utendum est et semper aliquid ad communem utilitatem afferendum.<sup>i</sup>*

(Cicerone, De Officiis, libro primo, paragrafo 52).



Non si può negare che il nuovo populismo offra una sponda a quel folto strato di cittadini in balia delle disuguaglianze, impauriti dalle migrazioni dalle quali si sentono “invasi” e marginalizzati nell’accesso alle risorse, resi aggressivi dalla corruzione ed, infine, piegati dalla globalizzazione che ha fatto del mercato del lavoro un luogo al ribasso che ha eroso progressivamente diritti e tutele.

L’uso spregiudicato della rete sembra privare il cittadino di un diritto di critica e di scelta mentre la politica progressista appare lontana ed afasica e sembra avere del tutto sottovalutato gli sbandamenti collettivi di un’opinione pubblica facilmente manovrabile attraverso le piattaforme sociali ed, in questo, purtroppo, l’onda populista ha mostrato di essere più pragmatica di quella sinistra che doveva contrastarla.

La logica concentrazionaria del decreto Salvini (legge 1 dicembre 2018, n. 132 conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113) ne è la prova.

Secondo il Ministero dell'Interno gli arrivi si sono ridotti del 94%, mentre le espulsioni sono aumentate. Sono questi i dati più rilevanti sull'immigrazione diffusi dal ministero dell'Interno. Dal primo gennaio 2019 al 15 marzo sono 335 i migranti sbarcati in Italia mentre nel 2018, nello stesso periodo di riferimento, erano 5.945: i dati segnano un crollo del 94,37% (fonte Huffington Post, 18 marzo 2019), ma a quale prezzo?

L'effetto di irrigidimento del sistema di protezione e l'elisione normativa delle fattispecie aperte ai motivi umanitari ha prodotto, infatti, un'ulteriore stretta sulle possibilità d'integrazione ed inclusione sociale previsti dal sistema c.d. Sprar che costituisce (va) un esperimento efficiente di *multilevel governance* diretto a realizzare forme di accoglienza integrata, rafforzando i legami solidaristico sociali nel territorio di destinazione dello straniero e a ripopolare aree abbandonate dalla popolazione originaria. A tale scopo, nel 2001 il Ministero dell'Interno aveva siglato con l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) e con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNCHR), un protocollo d'intesa per la realizzazione di un "Programma nazionale asilo", poi confluito nella l. n. 189 del 30 luglio 2002, attraverso la costituzione del Sistema SPRAR gestito e coordinato dall'ANCI.

La novella ridimensiona fortemente l'originario sistema riservando esclusivamente ai titolari di protezione internazionale (ossia a coloro che hanno già avuto il riconoscimento dello status di rifugiato o godono della protezione sussidiaria) e ai minori non accompagnati l'accesso al sistema SPRAR ora denominato SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati) con la conseguenza che tutti gli altri richiedenti troveranno, invece, accoglienza solo nei centri ad essi dedicati. Nelle intenzioni del legislatore, alla stretta sull'accesso al sistema SPRAR, sembra volersi accompagnare un rafforzamento delle misure e delle risorse necessarie ed urgenti per assicurare l'effettività dei provvedimenti di rimpatrio di coloro che non hanno titolo a soggiornare nel territorio nazionale. Da un punto di vista del rispetto del principio di uguaglianza si possono avanzare riserve rispetto alla chiara scelta legislativa di diversificare nettamente la posizione di chi vanta già un titolo a permanere nel territorio nazionale attraverso lo status di rifugiato o gode della protezione sussidiaria, rispetto a chi è in attesa di una definizione della sua domanda d'asilo e di chi, invece, viene collocato nel nuovo sistema SIPROIMI giacché, come

detto, solo i primi vengono considerati meritevoli di protezione rispetto ai semplici richiedenti i quali avranno accesso alle sole strutture di prima accoglienza ossia CARA e CAS, fino all'esito della domanda d'asilo . Conseguenza della novella è, pertanto, non solo la perdita del diritto dei richiedenti asilo, prima inseriti nel sistema SPRAR, di iscriversi come tali nelle liste anagrafiche, tenuto conto che risulta anche abrogato l'art. 5 bis del d.lgs. 142 del 2015.

La mancata iscrizione porterebbe, infatti, pregiudizio al godimento dei diritti fondamentali quali quello alla salute e all'istruzione.

Infatti, il diritto di residenza va iscritto tra i diritti civili e, pertanto, l'autorità comunale non ha, al riguardo, alcuna discrezionalità, ma poteri di mero accertamento ; inoltre, la l. n.1228 del 1954 e successive modifiche prevede all'art.2, comma 3, che “la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune ove ha stabilito il proprio domicilio”, in questo modo anche in caso di marginalità della persona viene salvaguardato il suo diritto di residenza

Il riferimento è correlato all'art. 4 del d. lgs 142 del 2015 che risulta interpolato dal comma 1-*bis* secondo il quale 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”.

Secondo alcuni autori, invece, la disposizione non impedisce affatto l'iscrizione intendendo solo affermare che il titolo di richiedente asilo non è documento utile ai fini dell'iscrizione, il che non esclude che il richiedente “regolare” possa essere identificato ed iscritto attraverso il semplice documento c.d. C3 che viene compilato all'arrivo dello straniero nel nostro Paese. A questa conclusione si perviene tenendo a mente la condizione di reciprocità di cui all'art. 6, comma 7 del Testo Unico immigrazione, letto in correlazione con l' art.4 del d.lgs. n.142 del 2015, comma 1 bis, in forza del quale lo straniero, regolarmente soggiornante, deve poter effettuare le iscrizioni e variazioni anagrafiche alle medesime condizioni dei cittadini italiani.

Questa è anche la conclusione del decreto cautelare che ordina al Comune di Scandicci l'iscrizione anagrafica del richiedente asilo, (Tribunale di Firenze, 18 marzo 2019, estensore Carvisiglia) secondo il quale : “*..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 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.”*

Immediata conseguenza di questa ermeneusi è, perciò, costituita dal diritto di accesso ai servizi pubblici (salute e istruzione) e privati (banche e assicurazioni) compresi i corsi di formazione tenuto conto che l'abrogazione disposta dalla novella in commento dell'art. 22, comma 3, d.lgs. 142/2015 risulta limitata ai corsi predisposti nell'ambito del programma di accoglienza Sprar, lasciando immutato l'accesso ai corsi di formazione offerti alla generalità. Ciò sta a significare che la scheda anagrafica si basa su di una dichiarazione di parte, onde, il permesso di soggiorno non costituisce titolo per procedere all'iscrizione, ma un documento di riscontro delle dichiarazioni rese dallo straniero secondo i principi generali che governano la disciplina anagrafica ove si procede per dichiarazioni e accertamenti compiuti dagli uffici comunali e non per “titoli”. Poiché, dunque, non c'è un divieto a raccogliere dichiarazioni anagrafiche provenienti da stranieri richiedenti asilo è giocoforza ritenere che il richiedente asilo in possesso del permesso di soggiorno di cui all'art.4 del d.lgs. 18 agosto 2015, n.142, possa essere iscritto nelle liste anagrafiche, ma anche che per ottenere il permesso di soggiorno per richiedente asilo è sufficiente qualsiasi presidio che localizzi lo straniero nel territorio italiano.

Invece, nello specifico dell'iscrizione ai centri per l'impiego va considerato che l'attuazione della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, ha trovato espressione nell'art. 22 del d.lgs. n. 142 del 2015, a mente del quale, trascorsi 60 giorni dalla presentazione della domanda di riconoscimento della protezione internazionale, il richiedente asilo ha diritto di svolgere l'attività lavorativa e, di conseguenza, anche l'iscrizione al centro per l'impiego, propedeutico alla ricerca di opportunità lavorative, come pure l'iscrizione ai centri per l'impiego mentre per il diritto alle prestazioni sanitarie vale espressamente prevista anche per i richiedenti asilo dall'art. 34 del TUI.

In questo scenario il nostro dovere di magistrati è quello di rintuzzare le negazioni dei diritti fondamentali e il rispetto delle regole a colpi di realtà rimanendo fedeli ai nostri valori e all'umanità dello *ius*

*dicere* perché il salto all'indietro di certe democrazie liberali, come è accaduto recentemente in Ungheria, mostra chiaramente che agendo sul duplice fronte del controllo sul potere giurisdizionale e sul fronte mediatico si arriva facilmente allo svuotamento del valore della democrazia specie quando si erodono i diritti fondamentali che ne costituiscono il fondamento.

In un orizzonte sociale dove prevale l'egoismo sociale e dove lo straniero è considerato elemento perturbante si gioca il ruolo fondante del potere giurisdizionale ed, infatti, secondo il recentissimo decreto cautelare del Tribunale di Roma (29 novembre 2018, est. Ciavattone), non può essere opposto un rifiuto allo straniero che avanzi richiesta di permesso di soggiorno per richiedente asilo motivando sotto il profilo della mancanza di dimora di costui nel territorio italiano.

Pensando il provvedimento nella cornice del principio di effettività della tutela giurisdizionale va detto che, nel caso concreto, esso si iscrive in ambito nazionale negli artt. 24, 103, 113 Cost. e nell'art. 1 C.p.a. nonché in ambito sovranazionale negli artt. 19 TUE, 263 TFUE e 6 CEDU. Queste norme presidiano il diritto di ciascun individuo ad una protezione pienamente soddisfattiva alle situazioni soggettive, nazionali ed europee, lese da atti dei pubblici poteri.

Il richiamo primario è certo quello di diritto soggettivo assoluto della domanda di asilo ai sensi dell'art. 10 della Costituzione e la normativa di riferimento che obbliga le autorità competenti a ricevere la domanda si legge nell'art. 3 del d.lgs. 25/2008 e nell'art. 6 paragrafo 6 della direttiva 2013 /33/UE che impegna gli stati membri a non esigere documenti inutili o sproporzionati o ad imporre altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti loro conferiti.

Così stando le cose, l'effettività del provvedimento, ossia il punto d'intersezione tra norma e caso è localizzato dal provvedimento citato nel concetto ampio di dimora che, nel presidiare tutte le situazioni di concreta presenza dello straniero nel territorio italiano, considera idonea dimora qualsiasi presidio caritatevole o informale il cui disconoscimento, così concretato il pericolo in mora, radica l'urgenza della tutela perpetuando la situazione di irregolarità dello straniero al quale sia impedito il riconoscimento di richiedente asilo a ragione dell'informalità della sua dimora.

Nel primo libro dell'Eneide Didone accoglie i profughi troiani e Cicerone nel De Officiis elenca i communia, ossia quelle condotte che sono alla base di una comunità ed alle quali per il nostro contributo al bene comune è doveroso attenersi: l'accesso all'acqua, il diritto di accendere fuoco da un fuoco, la risposta ad una richiesta di consiglio.

La sacralità dell'*hospitium* e l'accoglienza dell'ospite sono una cosa complessa, troppo complessa per la politica securitaria.

---

<sup>i</sup> *“Di qui le massime comuni: non impedir l'uso di un'acqua corrente; permetti che, chi vuole, accenda il suo fuoco dal tuo fuoco; dà un buon consiglio a chi è in dubbio; tutte cose che sono utili a chi le riceve, e che, a chi le dà, non sono affatto dannose. A queste massime, dunque, dobbiamo attenerci e, in più, portare sempre qualche contributo al bene comune”*