Ricordato

Che il 1 dicembre 2018 è stata approvata dal Parlamento la legge di conversione (132/18) del decreto legge 133 4 ottobre 2018 “disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’Interno e il funzionamento e l’organizzazione dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”, cd “decreto sicurezza” fortemente voluto dalle forze della maggioranza dell’attuale governo

Che, in estrema sintesi, i contenuti del provvedimento, fra gli altri, sono:

* cancellazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari (articolo 1), che aveva la durata di due anni e consentiva l'accesso al lavoro, al servizio sanitario nazionale, all'assistenza sociale e all'edilizia residenziale. Al suo posto vengono introdotti permessi per "protezione speciale" (un anno), "per calamità naturale nel Paese di origine" (sei mesi), "per condizioni di salute gravi" (un anno), "per atti di particolare valore civile" e "per casi speciali" (vittime di violenza grave o sfruttamento lavorativo).
* La durata massima del trattenimento degli stranieri nei Centri di permanenza per il rimpatrio viene allungata (articolo 2) dagli attuali 90 a 180 giorni
* La revoca della cittadinanza per alcuni gravi reati
* La revoca dello status di rifugiato nel caso di condanna (articolo 7) anche non definitiva, con relativo ampliamento dei reati per cui è applicata
* Consistente riduzione dell’accesso al sistema Sprar, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (gestito dagli Enti Locali) al quale potranno accedere solo i titolari di protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati.
* Ampliamento dello spettro di applicazione del cd Daspo Urbano, già introdotto dai cd decreti “Minniti Orlando” (poi convertiti in legge)
* Una restrizione della possibilità di ottenimento della protezione internazionale, in base alla situazione soggettiva del richiedente
* E' estesa alle Polizie locali di comuni con più di 100 mila abitanti la sperimentazione delle "armi ad impulsi elettrici", i cosiddetti Taser. I vigili urbani impegnati in controlli stradali potranno anche accedere alle banche dati delle forze dell'ordine per verifiche dell'identità.

Ritenuta

1. La palese incostituzionalità – con particolare riguardo ad alcuni degli articoli (e conseguenti isituti o modifiche ad istituti) - della legge suddetta, nonché la confliggenza con trattati internazionali e norme comunitarie. Nel dettaglio:

A1) Sul riconoscimento della protezione umanitaria: A causa di una presunta maggiore criticità del sistema attuale nell’alta percentuale di riconoscimento della protezione umanitaria rispetto alla protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria), la legge abroga interamente la previsione normativa ordinaria della protezione umanitaria - l’art. 5, co. 6 d. lgs. n.

286/1998 che consente il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari in

presenza di motivi umanitari anche derivanti da obblighi costituzionali e internazionali - e

introduce una serie di tipizzazioni che di fatto lo abroga. Si trattava di una norma legislativa di salvaguardia dell’intera disciplina della condizione giuridica del cittadino straniero, di rinvio alla Costituzione, che all’art. 2 riconosce e garantisce, i diritti inviolabili della persona e all’art 10, comma 2 impone allo Stato italiano di disciplinare anche la condizione giuridica dello straniero in conformità alle norme ed ai trattati internazionali (cui corrispondono obblighi internazionali, fra cui la Convenzione di Ginevra del 1951, ratificata con legge dello Stato nel 1954, la convenzione internazionale e quella europea dei diritti dell’uomo ecc), al comma 3 riconosce il diritto di asilo politico allo straniero al quale nel Paese di

appartenenza sia impedito l’effettivo esercizio delle libertà fondamentali garantite dalla

Costituzione e il comma 4 ne vieta l’estradizione per reati politici.

E’ bene ricordare che l’Italia non è isolata nel prevedere forme di protezione umanitaria, che invece sono previste, con modalità diversificate, in 20 su 28 Stati dell’UE, (Austria, Cipro, Croazia,

Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lituania,

Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e

Ungheria). Tutto ciò tenendo anche conto che il rigetto delle domande per questo istituto (così come per gli altri) è mediamente più alto già oggi in Italia rispetto ai suddetti paesi.

In sintesi, quindi, tale istituto permetteva di dare risposta ad esigenze umanitarie;dare attuazione al diritto di asilo previsto dall’art. 10 Cost. per quegli stranieri ai quali, pur non avendo i presupposti per ottenere il riconoscimento della protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria), nel proprio Paese sia impedito l’effettivo esercizio delle libertà democratiche;; Per quanto riguarda specificamente il rispetto gli obblighi internazionali siamo in palese violazione dell’art. 117 comma 1 Cost.   
Con l’eliminazione dell’istituto in oggetto infatti viene meno quella pienezza di effettiva fruibilità di diritti costituzionalmente garantiti (fra cui l’ottenimento dello status a coloro che nel proprio paese siano impediti a esercitare effettivamente le libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana) che solo i tre istituti dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria e del permesso di soggiorno per motivi umanitari (o istituti similari che non restringano l’ambito di applicazione, come del caso) attuano in modo completo. Così come la dottrina e la giurisprudenza hanno più volte ribadito, inserendo la normativa come nel caso di specie fra quelle delle “leggi costituzionalmente obbligatorie”(ad esempio sentenza Corte Cost. 49/2000)

Vi è – a rafforzamento – da rilevare come le nuove norme sostitutive l’istituto in oggetto omettono di dare espressa attuazione ad altre ipotesi in presenza delle quali le norme costituzionali ed internazionali comportano diritti da garantire e il conseguente divieto di espulsione,

come ad esempio nel caso di:

* straniero o apolide che, anche fuori dalle ipotesi in cui potrebbe ottenere il

riconoscimento della la protezione internazionale (p.es. in presenza di clausole di

esclusione o di mancata presentazione della domanda di protezione internazionale), veda

in pericolo il suo diritto alla vita, anche in esecuzione di una condanna a morte emanata

da un’autorità giudiziaria straniera

* straniero o apolide che anche fuori dalle ipotesi in cui potrebbe ottenere il riconoscimento della protezione internazionale rischi di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti, vietati in modo inderogabile dall’art. 3 della Convezione europea dei diritti dell’uomo
* straniero a cui nel proprio Paese sia effettivamente impedito l’esercizio del diritto ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un’alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, e del diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, garantiti dall’art. 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali

Dal punto di vista del trattamento dei titolari dei nuovi istituti rispetto alla precedente protezione umanitaria, vi è da sottolineare come essi appaiano fortemente peggiorativi rispetto a quello che finora era previsto per il titolare del permesso di soggiorno per motivi umanitari:

a) La durata della validità di ognuno di questi permessi di soggiorno non è più di 2

anni, ma di 6 mesi (p.s. per calamità) o di 1 anno (p.s. per cure mediche, p.s. per

protezione speciale e p.s. per casi speciali)

b) Per effetto della durata di 6 mesi del permesso di soggiorno per calamità non

accederebbero più in condizioni di parità alle prestazioni di assistenza sociale come

prevede l’art. 41 d. lgs. n. 286/1998 per i titolari di permessi della durata di almeno 1

anno, il che appare scelta che viola in modo privo di ogni ragionevolezza il principio

costituzionale di eguaglianza prevista dall’art. 3 Cost.

c) Per effetto della durata di 1 anno del permesso di soggiorno i titolari dei nuovi

permessi per cure mediche, per protezione speciale e per casi speciali non avrebbero più

accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica che l’art. 42 d. lgs. n. 286/1998

garantisce a tutti i titolari di permesso di soggiorno della durata di almeno due anni, come

è il permesso per motivi umanitari.

d) Ognuno dei nuovi permessi di soggiorno, incluso quello per cure mediche, non

prevede più l’iscrizione del titolare al servizio sanitario nazionale, come invece è previsto

dal vigente art. 34 d. lgs. n. 286/1998 per il p.s. per motivi umanitari (che invece la

riforma modifica proprio su tale aspetto), il che relega questi stranieri al solo accesso alle

cure mediche urgenti ed essenziali ambulatoriali o ospedaliere previste dall’art. 35 d. lgs.

n. 286/1998 e comporta manifeste illegittimità costituzionali per l’irragionevole

restrizione, in violazione dell’art. 3 Cost., della attuazione piena dell’ accesso al diritto

alla salute previsto dall’art. 32 Cost

I nuovi permessi di soggiorno per protezione speciale, per cure mediche e per

calamità, i cui titolari peraltro sono ammessi svolgere lavorative, non sono convertibili in

un permesso di soggiorno per lavoro neppure in presenza di un’attività lavorativa

regolarmente svolta. La non convertibilità in un permesso per lavoro dei nuovi

permessi di soggiorno per protezione speciale, per cure mediche e per calamità

appare una scelta irragionevole, con un trattamento deteriore in violazione dell’art. 3

Cost., e soprattutto nelle ipotesi di ripetuti rinnovi di tali permessi può configurare la

violazione del diritto al rispetto della vita privata

A2) La disciplina del nuovo trattenimento dei richiedenti asilo per la determinazione o la

verifica dell’identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo introdotto dall’art. 3 del

decreto-legge nell’art. 6 d. lgs. n. 142/2015 appare viziata di gravi e diffuse illegittimità

sotto vari profili. Il presupposto infatti del nuovo trattenimento del richiedente asilo per la determinazione o la verifica dell’identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo appare viziato da

manifesta illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 10, commi 2 e 3, e 117,

comma 1 Cost., nella parte in cui si viola l’art. 31 della Convenzione di Ginevra sullo

status di rifugiato, poiché sanzionano l’ingresso e soggiorno irregolari del richiedente

asilo eventualmente sprovvisto di documenti di viaggio, il che è da sempre una prassi

normale in tutto il mondo per chi fugga da ogni forma di conflitto o di persecuzione, e

non sono ben definite le ipotesi nelle quali il trattenimento possa essere disposto. La

nuova disposizione prevede infatti che il trattenimento è facoltativo, ma in violazione

della riserva di legge prevista nell’art. 10, comma 3 Cost. e della riserva assoluta di legge

prevista nell’art. 13, comma 3, Cost., non indica in modo chiaro e predeterminato quali

siano i “casi eccezionali di necessità ed urgenza” entro i quali può adottarsi il

provvedimento di trattenimento, ma fa discendere tali casi eccezionali da una condizione

che non è affatto eccezionale, sebbene assai comune tra i richiedenti asilo (la mancanza di

documenti di identità) proprio perché per riuscire a fuggire da conflitti o persecuzioni la

gran parte dei richiedenti asilo è sprovvista di documenti e dunque sarebbe impossibile

avere con certezza una identificazione (al di fuori dei casi in cui l’identificazione sia già

in possesso degli archivi UE, , il che si può fare spesso in tempi molto rapidi e renderebbe inutile questo trattenimento), a meno di interpellare le autorità degli Stati di origine dei richiedenti asilo, il che però è espressamente vietato da varie norme nazionali ed europee.

Trattandosi di una condizione molto comune tra tutti i richiedenti asilo il trattenimento al solo fine di verificare identità e nazionalità comporta una violazione del divieto di trattenere un richiedente asilo per il solo fatto di essere un richiedente (art. 8, par. 1 Direttiva 2013/33/UE del Parlamento

Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all’accoglienza dei

richiedenti protezione internazionale).

A3) in merito all’articolo 12 del decreto in oggetto- convertito in legge (Disposizioni in

materia di accoglienza dei richiedenti asilo). Viene prevista una radicale ristrutturazione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale che suscita notevoli perplessità sull’effettività del diritto di asilo.

Si prevede la trasformazione dello SPRAR in Sistema per i titolari di protezione internazionale, mentre i richiedenti asilo, inclusi coloro che abbiano presentato ricorsi giurisdizionali contro la decisione negativa delle Commissioni territoriali, sarebbero ospitati negli attuali centri governativi di prima accoglienza o negli attuali centri di accoglienza straordinaria (CAS). In proposito la riforma pare fotografare la realtà della prassi precedente al decreto legge, nella quale i CAS sono il “non” sistema di accoglienza per la generalità dei richiedenti asilo, in violazione della Direttiva UE sull’accoglienza che consente simili riduzioni di standard soltanto per periodi temporanei e per eventi imprevedibili. le norme di riforma previste dal decreto-legge appaiono viziate da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 118 Cost., perché il legislatore attira di nuovo alla sola amministrazione statale la funzione amministrativa dell’accoglienza dei richiedenti asilo che in precedenza era attribuita alle funzioni degli enti locali, ma non motiva la sussistenza di alcuna “esigenza unitaria” che invece l’art. 118 Cost. menziona come il solo motivo per allocare ad ente diverso dal Comune una determinata funzione amministrativa.

Si può anzi facilmente intuire che lasciare l’accoglienza dei richiedenti asilo per mesi ovvero anni in grandi alloggi collettivi (come i centri governativi di prima accoglienza) o in alloggi spesso inidonei o destinati ad altro, privi di servizi di orientamento legale, linguistico e sociale adeguati e gestiti talvolta da persone ben poco esperte (come sono i CAS), renderà ancora più frustrante la condizione umana di centinaia di migliaia di richiedenti asilo, il che potrebbe avere talvolta conseguenze del tutto controproducenti per la sicurezza collettiva di tanti Comuni: alloggi piccoli (come le strutture dell’attuale SPRAR) favoriscono l’inserimento sociale del richiedente asilo, mentre alloggi grandi e collettivi spersonalizzano, alienano e appaiono gravemente insufficienti e inadeguati per soggiorni potenzialmente prolungati nel tempo. Inoltre L’eliminazione dello SPRAR a favore di un’accoglienza dei richiedenti asilo soltanto in strutture governative o emergenziali, le quali si limitano ad erogare servizi essenziali, appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui si violano gli artt. 17 e 18 sulle condizioni di accoglienza della Direttiva 2013/33/UE.

Infatti, in ogni caso anche qualora si ritenga opportuno distinguere l’assistenza in queste due aree distinte di persone e di strutture, l’intero art. 12 del decreto-legge dispone modifiche che apportano drastiche mutazioni al sistema, ma che paiono viziate da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui violano gli artt. 17 e 18 sulle condizioni di accoglienza della Direttiva 2013/33/UE.

Infatti, le nuove norme si limitano ad abrogare i vari riferimenti alle strutture dello SPRAR, ma non prevedono un sistema di accoglienza strutturato e con standard minimi conformi alla Direttiva circa l’accoglienza nei CAS, i quali a questo punto sarebbero ben poco straordinari, ma ordinari, senza che si prevedano precise assicurazioni circa il rispetto degli standard concernenti l’apprendimento della lingua, il necessario orientamento legale, il sostegno delle categorie più vulnerabili, l’assistenza psicologica, la tutela della vita familiare, le normali condizioni di vita, cioè tutte quelle condizioni minime indicate negli artt. 17 e 18 della citata direttiva.

A4) in riferimento all’art. 13 (Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica) della legge in questione:

L’art. 13 nella parte in cui abroga l’iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza previsto dall’art. 3 Cost. poiché introduce una irragionevole discriminazione rispetto agli altri stranieri in possesso di permesso di soggiorno che, in presenza di dimora abituale o domicilio effettivo (come quello dei richiedenti asilo), sono obbligatoriamente iscritti alle anagrafi delle popolazioni residenti a condizione di parità coi cittadini italiani, ai sensi dell’art. 6 d. lgs. n. 286/1998. Infatti, al diritto delle persone effettivamente presenti sul territorio ad essere iscritte ai registri anagrafici della

popolazione residente di un determinato comune, corrisponde la possibilità per gli amministratori locali di conoscere con certezza il numero delle persone presenti sul proprio territorio e di determinare i servizi pubblici e sociali che i Comuni hanno l’obbligo di garantire. Peraltro, siccome nessuna persona regolarmente soggiornante, come lo è il richiedente asilo, può restare sul territorio senza che la sua presenza sia rilevata, la norma rischia di riaprire il contenzioso giudiziario per stabilire quale debba ritenersi la dimora abituale del richiedente, creando così incertezze per gli enti locali.

Appare necessario ricordare come tutte le persone collegate in maniera stabile ad un determinato territorio, sia come singoli che come componenti di una famiglia o di una convivenza, hanno diritto ad essere iscritte all’Ufficio Anagrafico di un determinato comune. Come richiamato dalla Corte di Cassazione (Cass., sez. II, 14 marzo 1986, n.1738), la residenza è determinata dalla abituale e volontaria dimora del singolo consociato in un determinato luogo per l’individuazione del quale debbono sussistere in capo al soggetto due elementi: uno oggettivo, ossia la sua permanenza fisica in un determinato luogo, ed uno soggettivo, ossia la volontarietà di tale permanenza, desumibile dal comportamento tenuto dal soggetto. Il diritto alla residenza, ovvero il diritto ad essere iscritti alle liste anagrafiche tenute dai comuni, si configura pertanto come un diritto soggettivo e non un interesse legittimo e in tal senso si sono espresse anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (cfr. Cass. S.U. n. 499/2000).

Poiché il permesso di soggiorno rilasciato per richiesta di asilo costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell’articolo 1, comma 1, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e nessun altro documento di riconoscimento può essere chiesto allo straniero che ha chiesto protezione internazionale per l’accesso ai diritti riconosciuti dalla legge, la previsione di cui all’art. 13, nella parte in cui prevede che lo stesso titolo di soggiorno non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica, appare

chiaramente – a dir poco - contraddittoria.

Evidenziato inoltre

sempre sotto il profilo della presunta incostituzionalità del decreto in oggetto, convertito in legge 132/18, che essa si ravvisi anche – come già sottolineato in atti di alcuni sindaci- :in merito all’iscrizione anagrafica:

all’articolo 2 laddove il rifiuto di residenza anagrafica limita il soggetto nell’esercizio della partecipazione alle formazioni sociali; all’articolo14 laddove l’inviolabilità del domicilio verrebbe incisa da un provvedimento negativo in materia anagrafica; all’articolo 16 laddove la libertà di movimento verrebbe condizionata e compressa in caso di incisione del diritto di residenza oltre ogni ragionevole protezione di altri interessi pubblici eventualmente concorrenti; all’articolo 32 laddove il diritto alla salute sarebbe meno garantito in ragione della differente area di residenza anagrafica o della mancanza totale di residenzialità formale.

Sottolineato

Come quanto sopra esposto prenda in esame solo una parte delle norme introdotte e o modificate dalla legge 132/18 sotto il profilo della forte presunzione di incostituzionalità

Evidenziato altresì

In merito alla questione – sopra esposta sotto il profilo della legittimità costituzionale – è da far notare come nel novellato corpus normativo a seguito dell’entrata in vigore dell’articolo 13 della suddetta legge non vi sia alcun obbligo di negare l’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo sotto qualsiasi forma.

Questo per i seguenti motivi:

La prima disposizione rilevante di questo articolo è quella del punto 2 della lettera a). In base ad essa il testo novellato dell'art. 4, comma 1 e 1-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, recita così:

Art. 4 *Documentazione*

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 nuovo articolo 4 appare quindi tale da escludere un divieto di conferire la residenza ai richiedenti asilo.**

Il comma 1-*bis* afferma che il permesso di soggiorno rilasciato ai richiedenti asilo non costituisce titolo di iscrizione anagrafica ai sensi di due disposizioni contenute, una, nel *Nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente* e, l'altra, nel *Testo Unico Immigrazione*. Nessuna di queste due disposizioni fa menzione di "titoli per l'iscrizione anagrafica".

Per quanto riguarda la disposizione del regolamento, la prima considerazione da fare è che in tutto il *Nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente* (Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, così come modificato dal D.P.R. 17 luglio 2015, n. 126) non viene mai menzionata la dicitura "titolo per l'iscrizione anagrafica". In particolare l'[articolo 7](https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=norma&urn=urn:nir:presidente.repubblica:decreto:1989-05-30;223&datafine=20170211#art7), rubricato *Iscrizioni anagrafiche* non fa menzione di un qualche "titolo" necessario per procedervi. L'[articolo 14](https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=norma&urn=urn:nir:presidente.repubblica:decreto:1989-05-30;223&datafine=20170211#art14), che regola l'iscrizione di persone trasferitesi dall'estero, tali sono gli stranieri compresi i richiedenti asilo, reca nella rubrica l'espressione "Documentazione per l'iscrizione": essa, quindi, non parla di un qualche "titolo" specifico previsto per l'iscrizione degli stranieri e, leggendo il testo del primo comma, si desume che la documentazione a cui fa riferimento la rubrica sono "il passaporto o altro documento" quindi una documentazione che riguarda non il soggiorno ma l'identità personale ed, eventualmente, lo stato di famiglia. Di "titoli per l'iscrizione anagrafica" non si faceva menzione neppure all'[art. 8](https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=norma&urn=urn:nir:presidente.repubblica:decreto:1989-05-30;223&datafine=20120925#art8-t9) del regolamento che regolava i casi in cui non si doveva procedere all'iscrizione stessa.

Per inquadrare bene il problema dell'iscrizione anagrafica è opportuno ricordare che essa è un atto meramente ricognitivo nel quale l'autorità amministrativa che vi provvede non ha alcuna sfera di discrezionalità, ma solo compiti di mero accertamento. **Il nostro ordinamento configura un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica** ([2](http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/parere-decreto-salvini.htm#2)) in forza del quale chi ne faccia richiesta non deve far altro che manifestare all'ufficiale d'anagrafe l'intenzione di fissare la propria residenza nel territorio di quel comune. Questo quadro emerge con chiarezza dall'art. 1 del *Regolamento anagrafico della popolazione residente*:

Art. 1. *Anagrafe della popolazione residente*

1. *L'anagrafe della popolazione residente è la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni 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*.

Lo stesso si deve dire per quanto riguarda il richiamo all'[art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286~art6!vig=2019-01-04), che, anzi, sembra escludere la possibilità che si possa negare l'iscrizione anagrafica a uno straniero regolarmente soggiornante ospitato in un centro di accoglienza. Questo comma, infatti, recita:

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](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1999-08-31;394~art15!vig=2019-01-04), a sua volta, modifica il già ricordato art. 7 del *Regolamento anagrafico della popolazione residente* inserendovi le previsioni relative all'iscrizione anagrafica degli stranieri.

Da questa disposizione, che pure non prevede assolutamente che qualcosa debba essere considerato un "titolo valido per l'iscrizione anagrafica", si ricava chiaramente che la regolarità del soggiorno costituisce un presupposto per l'iscrizione anagrafica.

Sforzandosi di dare all'art. 13 del decreto convertito il senso suggerito dalle Circolari del Ministero dell'Interno, si dovrebbe dire che esso opera implicitamente i seguenti passaggi: 1) la regolarità di soggiorno deriva dal titolo di soggiorno, 2) quindi il permesso di soggiorno è presupposto per l'iscrizione anagrafica 3) per traslazione il titolo di soggiorno viene definito "titolo per iscrizione anagrafica". Ma sembra insostenibile pensare che, scrivendo "Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 - cioè quello per richiesta asilo - non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi [...] dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286", il legislatore abbia voluto dare avvio a un domino interpretativo che porti alla conclusione paradossale per cui il titolare di un permesso di soggiorno per richiesta asilo non è uno straniero regolarmente soggiornante.

Appare giuridicamente arduo far derivare dall'invenzione di un'entità legale non prevista da alcuna altra disposizione di legge, quale è "il titolo per l'iscrizione anagrafica", il fatto che, contrariamente al principio generale fissato dal comma 6 dell'art. 7 del T.U.I., uno straniero regolarmente soggiornante sia escluso dagli aventi diritto all'iscrizione anagrafica. Non sembra plausibile l'idea che si possa variare in modo implicito, contorto, di faticosa e dubbia ricostruzione una previsione generale che fissa un principio di parità di trattamento non solo tra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, ma anche tra diversi tipi di stranieri regolarmente soggiornanti, com'è la disposizione che stabilisce 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".

L'esclusione della possibilità di iscrizione anagrafica appare poi scontrarsi in modo eclatante con il combinato disposto dei primi tre commi dell'[art. 5 del D.lgs. 142/2015](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015-08-18;142~art5!vig=2019-01-04), **così come modificato dal Decreto Salvini**, e dei già ricordati art. 6, comma 7 T.U.I. e art. 1, comma 1 del *Regolamento anagrafico della popolazione residente*.

Da questi tre commi appare evidente che 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 richiesta asilo. Questo dato va connesso con la previsione dell'art. 1, comma 1, del *Regolamento anagrafico della popolazione residente* secondo cui, come ricordato, "*L'anagrafe della popolazione residente è la raccolta sistematica dell'insieme* delle posizioni 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", tenendo presente che, in forza dell'art. 7 comma 6 del T.U.I., esso vale anche per gli stranieri regolarmente soggiornanti*.

Dal quadro di queste disposizione consegue che:

1) il titolare di un permesso come richiedente asilo ha diritto *all'immediata* iscrizione anagrafica come senza fissa dimora, dato che il D.P.R. 142/2015, ribadiamo, così come modificato dal decreto Salvini, gli attribuisce il domicilio presso il centro;

2) trascorsi tre mesi al centro, in virtù della seconda parte dello stesso comma 6 dell'art. 7 T.U.I, che, come detto, prosegue prevedendo che "In ogni caso la dimora dello straniero si considera abitualmente anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza", la situazione del richiedente asilo cambia;

3) a questo punto, dato che l'art. 3, rubricato *Popolazione residente*, del *Regolamento anagrafico* prevede al primo comma che "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 dallo stesso Ministero dell'Interno. Esse ricordano che la residenza è oggetto di uno specifico articolo, il 26, rubricato "Libertà di circolazione" della convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con L. 722/1954. Questo articolo prevede che "ciascuno Stato contraente concede ai rifugiati che soggiornano regolarmente sul territorio il diritto di scegliervi il loro luogo di residenza". Inoltre l'art. 27, rubricato "Documenti di identità", della stessa Convenzione, stabilisce: "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". Dato che, come ricordano le *Linee guida*, l'iscrizione anagrafica è prerequisito necessario al rilascio della carta d'identità, deriva dalla Convenzione di Ginevra un diritto alla residenza. Diritto che, spetta anche ai richiedenti asilo: "*i richiedenti asilo sia in attesa di audizione presso la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale sia nella fase dell'eventuale ricorso giurisdizionale, hanno diritto all'iscrizione anagrafica in quanto titolari di un permesso di soggiorno*" (Linee guida p. 10).

Questa conclusione appare corretta allo luce del fatto che la parità di trattamento ai fini dell'iscrizione anagrafica tra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, **tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti**, prevista dal comma 6 dell'art. 7 T.U.I. non è che un'applicazione specifica del principio sancito dal comma 2 dell'art. 2 dello stesso T.U. secondo cui "lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente". *Il dato rilevante non è tanto quello formalistico per cui in questo caso la diversità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti, sarebbe prevista, in violazione delle riserve disposte dal comma appena ricordato, dal D.lgs. 142/2015 (e non dallo stresso Testo Unico) senza essere giustificata dal dover dare attuazione a una convenzione internazionale, quanto quello sostanziale.* La parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini è infatti considerata fondamentale dalla Corte Costituzionale la quale ha affermato (C. cost. 306/2008, § 10) 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 persona, riconosciuti invece ai cittadini*".

Nella relazione illustrativa al decreto si cerca di giustificare la legittimità della differenza di trattamento con la precarietà del permesso di soggiorno per richiesta asilo: una tale precarietà renderebbe ragionevole prevedere il rinvio dell'iscrizione stessa alla definizione della condizione giuridica del richiedente. La pretestuosità di questa giustificazione è evidente. Essa finisce per esaltare il contenuto discriminatorio dell'interpretazione suggerita dalle circolari rendendo manifesto che lo stesso Ministero è consapevole della forzatura che l'interpretazione da esso sostenuta comporta.

Merita di essere sottolineato che la mancata iscrizione anagrafica del richiedente asilo incide tra l'altro sul suo diritto ad acquisire la cittadinanza italiana una volta conseguito lo status. Il combinato disposto degli articoli [9](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-05;91~art9!vig=2019-01-04) e [16](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-05;91~art16!vig=2019-01-04) della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante *Nuove norme sulla cittadinanza*, prevedono, infatti, 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 vorrebbe dire, se si accettasse la tesi delle circolari, restare per anni senza residenza regolare. 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 quindi, ai fini della richiesta della cittadinanza, come periodo trascorso risiedendo regolarmente in Italia.*

Considerato quindi

Che le disposizioni di quei sindaci, che hanno dato indicazioni alle anagrafi dei propri Comuni di continuare a procedere all'iscrizione dei richiedenti asilo, appaiono non solo legittime ma assolutamente doverose. Dato infatti che, secondo il primo comma dell'art 3 della Legge 24 dicembre 1954, n. 1228, Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente, "Il sindaco, quale ufficiale del Governo, è ufficiale dell'anagrafe", egli ha l'obbligo di procedere alle iscrizione anagrafiche, secondo le modalità previste dalla legge e dal Regolamento anagrafico della popolazione residente.

Eventualmente il sindaco non lo facesse, i richiedenti asilo potrebbero rivolgersi al giudice, , per chiedere, ex art. 700 c.p.c., 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 nonché al riguardo di tutti i danni da essi subiti al riguardo dei diritti sociali e civili che l’iscrizione permette.

Ricordato – specularmente- a questo riguardo

Che Tribunale di Milano ha accertato la condotta discriminatoria del Comune di Lodi nel richiedere ai cittadini non appartenenti all’Unione europea, in aggiunta all’’ISEE, dichiarazioni consolari attestanti l’assenza di reddito nel Paese di origine. Il giudice ha ordinato al Comune di modificare il Regolamento sull’accesso alle prestazioni sociali agevolate, garantendo che italiani e stranieri siano soggetti alla medesima procedura per l accesso alle prestazioni sociali perché non esiste nessun principio ricavabile dalle legge che consenta al Comune di introdurre trattamenti differenziati a fronte del DPCM 159/13 che li ha invece unificati

Considerato quindi

Che una mancata iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo possa configurarsi come un palese trattamento discriminatorio che, se non ottemperata dal Comune, potrebbe vedere il medesimo portato in giudizio dai soggetti che subiscono gli effetti sopra ricordati conseguenti alla mancata iscrizione.

Che quindi – alla luce delle normative sopra ricordate e della giurisprudenza (in particolare sentenze Corte Cost. 148/2008, 203/1997, 252/2001, 432/2005, 324/2006) in merito – il Comune risulterebbe certamente soccombente, con relativa probabile azione risarcitoria da parte dei soggetti che si vedrebbero riconosciuti i propri diritti negati

Che il Comune e il suo sindaco non possano tanto più quindi esimersi dall’iscrizione anagrafica dei richiedenti.

Che le circolari del Ministero dell’Interno che indicano nettamente – a differenza del decreto 113/18 convertito - (come la n° 0083774 del 18/12/18) l’impossibilità di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, creino uno stato di forte incertezza del diritto che rischia di coinvolgere, in via se non altro incidentale, anche il Comune non adempiente alla legge e al dettato costituzionale.

Che alla luce di questa incertezza sia necessario che il Comune agisca in auto tutela (oltre che a procedere all’iscrizione anagrafica) a favorire – con tutti i mezzi e sostegni legali – i richiedenti asilo nell’ottenimento e nella non negazione successiva dei loro diritti qualora venissero negati da organi esecutivi nazionali.

Che – per la medesima motivazione di auto tutela a fronte di probabili ricorsi all’autorità giudiziaria da parte dei richiedenti asilo che si vedessero – al di là della volontà del Comune – negare l’iscrizione anagrafica, a interessare la Corte dei Conti al fine di accertare l’estraneità del Comune a atti di rivalsa di natura risarcitoria e – incidentalmente – accertare le eventuali responsabilità del Ministero dell’interno sulla medesima questione.

Che il Comune (ove vi sia in operatività un progetto Spar sul proprio territorio) si troverà a far fronte a un aggravio economico enorme a causa dello smantellamento pressoché totale di tale percorso (e il venir meno di relativi finanziamenti) con la conseguente presa in carico – non foss’altro per garantire diritti incomprimibili della persona costituzionalmente riconosciuti – delle necessità delle persone ivi inserite ove si trovassero senza più alcuna protezione. Aggravio che metterà a serio rischio anche i bilanci dell’ente locale e che esso dovrà imputare allo Stato, con relativo interessamento celere della Corte dei Conti e di tutte le sedi deputate della giustizia amministrativa.

Che il Comune debba – come già compiuto da alcuni sindaci di Comuni come Palermo e Napoli – (al fine di applicazioni erronee delle norme della legge in oggetto che possano pregiudicare l’attuazione di diritti fondamentali della persona sopra ricordati), dare mandato ai referenti degli uffici comunali preposti all’iscrizione anagrafica di approfondire tutti i profili giuridici anagrafici derivanti dall’applicazione della citata legge 132/18 e, nelle more di tale provvedimento, sospendere, per gli stranieri coinvolti nella controversa applicazione di tale legge, qualunque procedura che possa intaccare i diritti fondamentali della persona con particolare, ma non esclusivo, riferimento alle procedure di iscrizione della residenza anagrafica

Ritenuto infine

Che la legge 132/18 rappresenti un attacco irricevibile ai diritti fondamentali della persona, un differenziazione soggettiva di condizioni d’identità inaccettabile in uno stato democratico di diritto, un atto che porterà alla clandestinità e a condizione di estremo disagio un numero enorme di migranti (incrementando l’insicurezza sociale), che si configuri in netto contrasto con la Costituzione Italiana e con numerose norme e trattati internazionali, che dia un irricevibile discrezionalità al potere esecutivo (sia esso territoriale che centrale) in merito all’applicazione di norme volutamente contraddittorie e quindi variamente interpretabili, che distrugga i sopra ricordati percorsi virtuosi in merito all’accoglienza e all’integrazione in favore di una penalizzazione e militarizzazione della questione immigrazione nel nostro paese con conseguenze imprevedibili per la comunità tutta. Che favorisca quindi la diffusione della marginalità sociale (e non solo per gli stranieri)

Che si debba quindi per contro agire al fine di favorire il rafforzamento dei legami di comunità (sia essa fra italiani e o stranieri) e che la questione della residenzialità sia centrale per andare in questa direzione. In questo senso favorire percorsi – previa attenta valutazione di legge da parte degli uffici comunali competenti – che valutino la possibilità di attuare la facoltà di derogare all'articolo 5 del DL 47/2014 (cosiddetto Piano Casa) e mettendo a disposizione la casa comunale (e i consigli di zona ove presenti) come residenza fittizie per chi non ha fissa dimora, al fine di accedere ai soli servizi comunali e in nessun modo in alternativa alla concessione di status che competono all’autorità statale

Che si debba compiere ogni azione affinché sia reinternalizzato presso l’amministrazione comunale tutta una serie di adempimenti burocratici legati alle esigenze dei migranti che oggi sono invece in buona parte svolti da organi di polizia o comunque da organi territoriali dello Stato.

T C P impegna l’amministrazione comunale

al fine di applicazioni erronee delle norme della legge in oggetto che possano pregiudicare l’attuazione di diritti fondamentali della persona sopra ricordati, a dare mandato ai referenti degli uffici comunali preposti all’iscrizione anagrafica di approfondire tutti i profili giuridici anagrafici derivanti dall’applicazione della citata legge 132/18 e, nelle more di tale provvedimento, sospendere, per gli stranieri coinvolti nella controversa applicazione di tale legge, qualunque procedura che possa intaccare i diritti fondamentali della persona con particolare, ma non esclusivo, riferimento alle procedure di iscrizione della residenza anagrafica

a interessare con estrema celerità la Corte dei conti al fine di compiere azione di auto tutela di fronte alle novità introdotte dalla legislazione in oggetto e alla più che probabile insorgenza di contenziosi giudiziari che – ove vi fosse inerzia dell’amministrazione comunale – potrebbero coinvolgere anche il Comune

a interessare con estrema celerità la Corte dei conti al fine di rendere edotta la medesima in merito al potenziale danno erariale insorgente dall’aggravio economico enorme a causa dello smantellamento pressoché totale di tale percorso SPRAR *(per i comuni ove presente)* (e il venir meno di relativi finanziamenti) con la conseguente presa in carico – non foss’altro per garantire diritti incomprimibili della persona costituzionalmente riconosciuti – delle necessità delle persone ivi inserite ove si trovassero senza più alcuna protezione. Aggravio che metterà a serio rischio anche i bilanci dell’ente locale e che esso dovrà imputare inevitabilmente allo Stato

A dare sostegno ai soggetti coinvolti e farsi – nelle forme e nei modi previsti dalla legge e dalla Costituzione – parte attiva – ove vi fossero contenziosi giudiziari in qualunque sede deputata - o si ravvisassero le condizioni per la necessità della loro insorgenza da parte dell’amministrazione comunale, affinché da tali contenziosi si possa anche giungere in via incidentale ad un pronunciamento – in tempi il più rapidi possibile – della Corte Costituzionale in merito alla presunta incostituzionalità della legge 132/18, e/ o comunque a pronunciamenti in merito alla tutela di diritti eventualmente lesi dall’applicazione della legge 132/18 che possano eventualmente coinvolgere anche l’amministrazione comunale medesima

A coinvolgere tutta la comunità locale al fine di mettere in campo ogni azione tesa a calmierare gli effetti negativi sulle persone coinvolte dell’applicazione della suddetta legge e a favorire i suddetti percorsi tesi alla residenzialità dei migranti

Ad agire al fine di favorire il rafforzamento dei legami di comunità (sia essa fra italiani e o stranieri) e che la questione della residenzialità sia centrale per andare in questa direzione. In questo senso a favorire percorsi – previa attenta valutazione di legge da parte degli uffici comunali competenti – che valutino la possibilità di attuare la facoltà di derogare all'articolo 5 del DL 47/2014 e s.m.i (cosiddetto Piano Casa) e mettendo a disposizione la casa comunale (e i consigli di zona ove presenti) come residenza fittizie per chi non ha fissa dimora, al fine di accedere ai soli servizi comunali e in nessun modo in alternativa alla concessione di status che competono all’autorità statale

A compiere ogni azione affinché siano re internalizzati presso l’amministrazione comunale tutta una serie di adempimenti burocratici legati alle esigenze dei migranti che oggi sono invece in buona parte svolti da organi di polizia o comunque da organi territoriali dello Stato, ove questi ovviamente non siano per legge deputati al loro svolgimento

A coinvolgere – per tutte le questioni, di competenza, indicate in narrativa e nel dispositivo – in un rapporto di corretta collaborazione la Prefettura, onde anche contribuire a scongiurare potenziali interpretazioni errate delle norme in questione, che potrebbero arrecare pesanti danni a soggetti rispetto alla non tutela diritti soggettivi (come quelli in questione), danni al lavoro della stessa Prefettura nonché del Comune e, più in generale, alla convivenza sociale e civile della comunità locale medesima