



Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

Perugia, 10 dicembre 2015

C.a.

Dott. Silvio Ranieri
Segretario generale A.N.C.I. Umbria
Via Alessi 1
Perugia

e-mail a: segretario@anci.umbria.it

Oggetto: iscrizione anagrafica di stranieri extracomunitari titolari di permesso di soggiorno per motivi di richiesta asilo e per motivi di protezione internazionale o umanitaria.

Scrivo la presente in qualità di delegato regionale dell'A.S.G.I., "Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione", con sede legale in Torino, via Gerdil 7, e con sede della sezione regionale in Perugia, via Pontani 3 (www.asgi.it).

Sono stato da più parti edotto di una differente prassi, sul territorio regionale, circa l'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri extracomunitari titolari di permesso di soggiorno per motivi di richiesta asilo e/o titolari di permesso di soggiorno per motivi di protezione internazionale (asilo; protezione sussidiaria) o umanitaria.

Si tratta di persone in accoglienza presso strutture governative con sede nella Regione ed in attesa della decisione sulla propria domanda di protezione internazionale da parte della Commissione Territoriale; o, in caso di esito negativo, di definizione del relativo processo presso il competente Tribunale di Perugia.

Più precisamente, le notizie pervenute sono che alcuni Comuni effettuerebbero l'iscrizione in anagrafe e rilascerebbero i relativi certificati ed attestazioni (quale la carta d'identità). Mentre altri Comuni riterrebbero che i detti soggetti non posseggano i requisiti per l'iscrizione anagrafica.

Nella prassi di alcuni Comuni, ad esempio, l'iscrizione anagrafica verrebbe subordinata alla produzione del passaporto rilasciato dal Paese di origine. E si rileva sin d'ora che i richiedenti asilo ed i titolari di protezione internazionale non possono rivolgersi alle Autorità del Paese d'origine (servizi consolari presso le relative Ambasciate) al fine di ricevere assistenza amministrativa (quale il rilascio di un passaporto).

Altro aspetto critico attiene ai centri di accoglienza dove i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale sono ospitati, che in alcuni casi non sarebbero considerati dagli uffici anagrafe dei Comuni quali dimore abituali.

Evidenzio che la mancata iscrizione anagrafica comporta difficoltà nell'accesso alle misure di integrazione e di assistenza sociale e nell'accesso al lavoro. Inoltre, su un piano fattuale, l'esibizione di una carta d'identità è di grande ausilio nella normale ricerca di lavoro e nell'instaurazione del relativo rapporto.

In generale, l'iscrizione anagrafica è un presupposto per qualsiasi processo d'integrazione degli stranieri¹.

Le sopracitate prassi interpretative non trovano riscontro nella normativa di riferimento, per le ragioni di seguito esposte.

Evidenzio da subito che il Ministero dell'Interno è intervenuto più volte al fine di fornire indicazioni sulla tematica in discorso. Da ultimo con le *“Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale”* del dicembre 2014, curate da: Servizio Centrale dello Sprar, Unhcr, Asgi, Anusca. Si tratta di un documento realizzato dal Ministero dell'Interno e pubblicato sul relativo sito².

Di seguito una breve panoramica delle norme disciplinanti le situazioni descritte, con la precisazione che quanto di seguito riportato è in parte tratto dal citato documento ministeriale.

Circa il tema della dimora abituale, rilevo che ex art. 6 comma 7 d.lgs 286/1998 (t.u. immigrazione) la stessa è verificata nei casi di documentata ospitalità in un centro di accoglienza, una volta decorsi tre mesi di permanenza.

E' quindi possibile, per il richiedente asilo o per il titolare di protezione internazionale, indicare quale dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica il centro di accoglienza³.

Circa i documenti richiesti ai fini dell'iscrizione anagrafica, in base al citato art. 6 comma 7 t.u. immigrazione, *“le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani”*⁴. Quindi unico requisito richiesto è quello della regolarità del soggiorno: requisito presente per la tipologia di stranieri in discorso.

Evidenzio inoltre che l'iscrizione anagrafica, oltre che un diritto, costituisce un dovere cui sia il cittadino che lo straniero sono chiamati ad ottemperare. Si richiama al riguardo l'art. 1 legge 1228/1954 (cd. legge anagrafica):

“In ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente. Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge”.

Richiamo inoltre l'art. 7 d.P.R. 223/1989 (cd. regolamento anagrafico), il quale stabilisce che l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente debba essere effettuata (così imponendo un obbligo in tal senso all'ufficiale di anagrafe):

“c) per trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero dichiarato dall'interessato oppure accertato secondo quanto è disposto dall'articolo 15, comma 1, del presente regolamento, tenuto conto delle particolari disposizioni relative alle persone senza fissa dimora di cui all'articolo 2, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, nonché per mancata iscrizione nell'anagrafe di alcun comune”.

¹ Le situazioni critiche derivanti dalla mancata iscrizione anagrafica sono ben esaminate nel *“Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015”*, Anci Cittalia, pp. 54 ss., in http://www.cittalia.it/images/file/Rapp_Prot_Int_2015.pdf

² http://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc_lineeguida.pdf

³ Si evidenzia che in caso di soggetti senza fissa dimora o senza tetto rileva quanto stabilito nella recente Deliberazione della Giunta Comunale di Perugia n. 340 del 4.11.2015.

Sul punto si rinvia più ampiamente a: *“Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale”*; curato da Servizio centrale Sprar, Unhcr, Asgi, Anusca; 2014; p. 26, in http://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc_lineeguida.pdf

Sul concetto di dimora abituale, si richiama anche l'art. 5 comma 1 (*“Convivenza anagrafica”*) del d.P.R. 223/1989 (cd. regolamento anagrafico): *“Agli effetti anagrafici per convivenza s'intende un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso comune.”*

⁴ Tale previsione è ribadita dall'articolo 15 del DPR n. 394/1999 (Regolamento di attuazione del Testo Unico sull'immigrazione), a norma del quale *“le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate nei casi e secondo i criteri previsti dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, come modificato dal presente regolamento”.*

Stante il diritto e, al contempo, l'obbligo all'iscrizione anagrafica, non può affatto essere d'ostacolo all'esigibilità di tale diritto l'impossibilità, frequente nella popolazione rifugiata, di presentare la documentazione prevista dalla normativa generale per i cittadini stranieri (nella specie, il passaporto).

Infatti, innanzitutto già la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 28.7.1951 (ratificata con legge 722/1954) ha affrontato la tematica dell'assistenza amministrativa da garantire ai rifugiati⁵.

Ma più nello specifico, sul punto sono state fornite precise indicazioni dal Ministero dell'Interno. In risposta al quesito "iscrizione - permesso di soggiorno per motivi umanitari" del 4.6.2006, il Ministero dell'Interno con nota di pari data ha inteso ricordare che:

*"Per quanto riguarda lo specifico caso dei rifugiati politici, dei richiedenti asilo e simili, questi cittadini di norma sono sprovvisti di passaporto; ciò tuttavia, non può pregiudicare il diritto all'iscrizione anagrafica qualora i predetti siano regolarmente soggiornanti ed a condizione, valida per tutti i cittadini, italiani o stranieri, che possano essere identificati. A tal fine, mancando un passaporto o documento equipollente, si ritiene che si possa procedere alla loro identificazione mediante il titolo di soggiorno, che a mente dell'articolo 1 lett. c del DPR 445/2000 riveste la natura di documento di riconoscimento in quanto "documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare. Pertanto, i dati ricavabili dal permesso di soggiorno, in mancanza di idonea documentazione o prova contraria, devono essere registrati agli atti anagrafici (...)"*⁶.

Analoga posizione è nel Parere del Ministero dell'interno, Dip. affari interni e territoriali, del 18.2.2004 ("Iscrizione di cittadini extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato"), che riporto integralmente:

Domanda:

Con la presente, si chiede cortesemente, se si possono iscrivere in Anagrafe due cittadini stranieri, sudanesi, con il permesso di soggiorno valido fino a marzo 2004, rilasciato dalla questura di Crotona. Nel permesso il Motivo del soggiorno: richiesta asilo politico - Rifug: no riconosciuto rifugiato - la dicitura: Convenzione di Dublino 15.6.1990 E' Mancante. Gli stessi stranieri hanno dichiarato di non possedere nessun altro documento di identificazione tranne che il permesso di soggiorno. Certi di un Vostro riscontro scritto, ringraziando si porgono distinti saluti.

Risposta:

La Legge 8.2.1998, n. 40, non fa distinzione tra le differenti tipologie di permesso di soggiorno né condiziona l'iscrizione anagrafica ad una durata minima dello stesso permesso, facendo intendere che anche un permesso di breve durata consente l'iscrizione anagrafica. Pertanto, qualora sussistano le condizioni richieste dalla legge anagrafica, ovvero sia la volontà dell'interessato e l'effettiva dimora dello stesso nel Comune, nonché il possesso del permesso di soggiorno, il soggetto può essere iscritto in anagrafe, tenuto conto che tale permesso temporaneo può essere prorogato fino a quando non verrà definito il procedimento relativo all'esame della domanda di riconoscimento. Inoltre, è da rilevare che nei confronti dei soggetti che hanno invocato il riconoscimento di status rifugiato non sono operanti talune misure che invece trovano applicazione nei confronti degli altri stranieri.

Nelle citate "Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale" del Ministero dell'Interno (pp. 33 ss.) è riportato:

"I titolari di protezione internazionale o umanitaria, nonché i richiedenti asilo in attesa della decisione della Commissione territoriale o in fase di ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego, accedono al diritto alla residenza alle stesse condizioni degli italiani e degli altri stranieri regolarmente soggiornanti. (...) In caso di prima iscrizione anagrafica, allo straniero è richiesta prova dell'identità mediante esibizione del passaporto o di documento equipollente (art. 14, co. 1 Regolamento anagrafico). Tuttavia, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria ne sono per propria natura generalmente sprovvisti e versano altresì nell'impossibilità di richiederne copia alle rispettive rappresentanze diplomatiche. In tali situazioni, così come in caso di riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, l'iscrizione anagrafica non può essere condizionata dalla mancanza di passaporto o documento equipollente, in quanto l'identificazione della persona richiedente la protezione avviene sulla base dei dati riportati sul titolo di soggiorno che riveste, ai sensi dell'art. 1 lett. C del D.P.R. 445/2000, natura di documento di riconoscimento in quanto munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, consentendo, pertanto, l'identificazione personale del titolare. Tale prassi trova fondamento in un quesito sottoposto al Ministero dell'Interno che si riporta di seguito" (si tratta del quesito datato 4.6.2006, soprariportato).

⁵ Si richiamano al riguardo gli artt. 25 ("Assistenza amministrativa"), 26 ("Diritto di libero passaggio"), 27 ("Documenti d'identità").

⁶ <http://www.servizidemografici.interno.it>.

Si può quindi pacificamente affermare che gli stranieri titolari del permesso di soggiorno per richiesta asilo e per protezione internazionale, ai fini dell'iscrizione anagrafica, rientrano nella regola generale vigente per tutti i cittadini stranieri, con l'eccezione dell'obbligo di esibire il passaporto⁷.

Su analoga tematica, in relazione al riconoscimento delle relazioni di parentela tra i rifugiati, si evidenzia la nota della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo - Prot. n. 1409/CS del 24.4.2009 (ad oggetto "Rifugiati politici - Riconoscimento relazioni di parentela") nella quale si afferma:

"la certificazione della Commissione che ha riconosciuto lo status agli interessati, unitamente ai relativi permessi di soggiorno rilasciati dalla Questura di residenza possono sostituire, a parere della scrivente, a tutti gli effetti la documentazione che non può essere richiesta alle Autorità del loro Paese".

In conclusione, dall'esame della normativa e dai pareri resi dalle competenti Autorità (le ultime intervenute sono le citate "Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale" ed il "Rapporto sulla protezione internazionale 2015" di Anci Cittalia), può pacificamente affermarsi che i titolari di protezione internazionale ed umanitaria ed i richiedenti asilo sono titolari del diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica sulla base dei dati ricavabili dal permesso di soggiorno, titolo costituente documento di identità ex art. 1 lett. c) d.P.R. 445/2000.

Ogni differente prassi interpretativa è contraria alla normativa di riferimento.

Invito, quindi, l'Intestata alle attività che riterrà opportune ed adeguate al fine di rendere effettivo il diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica ai tanti stranieri extracomunitari richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale ed umanitaria soggiornanti sul territorio regionale. Diritto fondamentale ai fini di un percorso di integrazione e di inserimento socio lavorativo.

Ringrazio per l'attenzione e porgo

Cordiali saluti

~~Avv.~~ Francesco Di Pietro



⁷ Sul punto: "Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale"; curato da Servizio centrale Sprar, Unhcr, Asgi, Anusca; 2014; in http://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernose_lineeguida.pdf