



Il Sindaco

COMUNE DI CREMA
Provincia di Cremona
UFFICIO DI STAFF DEL SINDACO

Prot. 10871

Crema, 07/03/2019

Alla Responsabile Settore SS.DD.

Agli Ufficiali d'Anagrafe

E, p.c. Al Segretario Generale

Al Comandante della P.L.

Al Responsabile CED
del Comune di Crema

Oggetto: Iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ex art. 13 Legge Sicurezza – Circolare del Sindaco

Il dl n. 113/2018 entrato in vigore il 5 ottobre 2018 e convertito (con alcune modifiche) in Legge 132/2018, ha apportato significative modificazioni alla condizione giuridica del richiedente il riconoscimento della protezione internazionale, tra le quali la (da molti) asserita preclusione all'iscrizione anagrafica. All'art. 4 del d.lgs 142/2015 è stato, infatti, aggiunto il comma 1-bis secondo cui 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».

La norma è stata subito interpretata per lo più come preclusione all'iscrizione anagrafica per il (solo) richiedente asilo, peraltro sollevando critiche di sospetta illegittimità costituzionale perché esclude dal diritto fondamentale alla residenza anagrafica una specifica categoria di persone, in violazione di molti principi del nostro ordinamento, primo fra tutti dell'art. 3 della nostra Costituzione.

Non sono mancate per vero anche interpretazioni della norma volte a circostanziarne la portata e a leggerla in maniera coerente ed organica all'interno del complessivo impianto giuridico che disciplina non solo la materia anagrafica, ma in generale i diritti fondamentali nel nostro Paese.

Anche nel Comune di Crema si sono presentati casi riconducibili alla applicazione del suddetto articolo 13 della Legge Sicurezza, casi che, come da indirizzi diramati, sono stati posti alla attenzione della scrivente. Per una specifica situazione, quella della signora I.D., è stato avviato un procedimento di annullamento del provvedimento di iscrizione anagrafica, in quanto appunto

avvenuta già sotto la vigenza della Legge 132, e sono state acquisite anche le Osservazioni da parte della legale di fiducia della medesima, l'Avv. Maria Luisa Crotti.

Ora, alla luce delle riflessioni e degli approfondimenti operati in relazione alla materia in oggetto, sia in ragione delle deduzioni poste alla nostra attenzione dall'Avv. Maria Luisa Crotti (all.1, << Osservazioni a comunicazione ex artt. 7 e 8 L. 241/90 prot. Gen. 3292/22.01.19 – annullamento ex art. 29 nonies L. 241/90 di provvedimento di iscrizione anagrafica e cancellazione da APR Comune di Crema di I.D.>>), sia in forza di ulteriori pareri esaminati sull'argomento ed allegati alla presente circolare (all. 2, << L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo >> di Daniela Consoli, Avv. Foro Firenze ed Avv. Nazzarena Zorzella, Foro di Bologna; all. 3 <<Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini>> del prof. Emilio Santoro, Università degli Studi di Firenze) ritengo di aderire all'orientamento interpretativo secondo il quale la Legge Sicurezza **non abolirebbe** il diritto all'iscrizione anagrafica *tout court* dei richiedenti asilo, ma **si limiterebbe a porre** una serie di limitazioni e precisazioni.

Le argomentazioni che mi sento di condividere e porre a sostegno di questa posizione sono in particolare due.

La prima, desunta dalle deduzioni dell'Avv. Crotti e del prof. Santoro, secondo cui le disposizioni di cui all'art. 13 della Legge Salvini, laddove esso introduce l'inciso per cui <<il permesso di soggiorno di cui al comma 1 (dell'art. 1, comma 1, lettera c) del DPR 445/2000) non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del DPR 223/1989 e dell'art. 6, comma 7, del D.Lgs. 286/1998>> sono volte semplicemente ad escludere la c.d. "procedura semplificata" per tale iscrizione, prevista in fase di conversione in legge del decreto Minniti attraverso l'introduzione dell'articolo 5-bis del D.lgs. 142/2015.

Detta previsione dell'art. 5-bis aveva trasformato il permesso di soggiorno per richiesta asilo in un "titolo" per l'iscrizione anagrafica, disponendo che fosse utilizzato l'istituto della convivenza anagrafica. La norma aveva dunque introdotto una procedura semplificata e accelerata, in parziale deroga a quanto previsto dall'art. 5 comma 3 dello stesso D.lgs., diretta a regolare i soli casi di iscrizione individuale, per il titolare di questo tipo di permesso che fosse ospitato in un centro di accoglienza e non fosse ancora iscritto all'anagrafe. Si prevedeva, dunque, un'iscrizione d'ufficio, basata esclusivamente sulla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza, per chi non fosse già iscritto all'anagrafe secondo la procedura ordinaria prevista dall'art. 5. Un tale automatismo, che tra l'altro prescindeva dal trascorrere dei tre mesi ospitati in un centro, come previsto dall'art. 6 comma 7 T.U. Immigrazione, aveva trasformato, per coloro che erano accolti nei centri indicati, il permesso di soggiorno per richiesta asilo in un titolo per l'iscrizione anagrafica. Stando, infatti, al testo dell'abrogato art. 5-bis, l'iscrizione doveva avvenire senza le "dichiarazioni degli interessati", previste dall'art. 13 del Regolamento anagrafico della popolazione residente e senza i susseguenti "accertamenti d'ufficio" previsti dagli articoli 18-bis (*Accertamenti sulle dichiarazioni rese e ripristino delle posizioni anagrafiche precedenti*) e 19 (*Accertamenti richiesti dall'ufficiale di anagrafe*) dello stesso Regolamento. In particolare, la disposizione svincolava l'iscrizione anagrafica dalla verifica che l'Ufficiale d'anagrafe ha l'obbligo di compiere (art. 18-bis primo comma) sulla "effettiva sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione vigente per la registrazione" servendosi delle informazioni che raccoglie invitando "le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie ed i chiarimenti necessari alla regolare tenuta della anagrafe", interpellando "gli enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati" (poteri conferitigli dall'art. 4, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228), e verificando "la sussistenza del requisito della dimora abituale di chi richiede l'iscrizione o la mutazione anagrafica [...] a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale o di altro personale comunale che sia stato formalmente autorizzato..." (art. 19 *Regolamento anagrafico*).

Ulteriori valide motivazioni a sostegno della tesi secondo la quale la Legge Sicurezza non abolirebbe il diritto all'iscrizione anagrafica *tout court* dei richiedenti asilo, ma si limiterebbe a porre una serie di limitazioni e prescrizioni, sono quelle proposte delle Avv. Consoli e Zorzella. Secondo l'impostazione delle legali, le disposizioni di cui all'art. 13 della Legge Sicurezza non porrebbero alcun esplicito divieto all'iscrizione, ma si limiterebbero ad escludere che la particolare tipologia di permesso di soggiorno, motivata dalla richiesta di asilo, possa essere ritenuta documento utile ("titolo") per formalizzare la domanda di residenza, con ciò modificando il previgente sistema. Sulla base di tale orientamento, non sarebbe concepibile nel nostro ordinamento un divieto normativo implicito di un diritto soggettivo quale l'iscrizione anagrafica, divieto che contrasterebbe con una serie di norme gerarchicamente superiori e con gli stessi principi generali in materia di immigrazione che trattano di iscrizioni anagrafiche e che non sono stati modificati dalla Legge Sicurezza. Uno per tutti, la disciplina dell'art. 6, comma 7, d.lgs 286/1998, secondo cui le «iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani».

Secondo tale interpretazione, la norma escluderebbe, dunque, solo che il permesso per richiesta di asilo sia titolo valido per l'iscrizione anagrafica, non individuando espressamente, per vero, quale sia il "documento utile" per la stessa. Per risolvere la questione ed individuare il titolo per l'iscrizione anagrafica occorre prendere le mosse dalla disposizione civilistica per cui la residenza è semplicemente il «luogo in cui la persona ha la dimora abituale» (art. 43, comma 2, c.c.). Ne discende che il cittadino italiano sarà tenuto a dimostrare unicamente la stabile permanenza in un luogo e la volontà di rimanervi (come ribadito ripetutamente da numerosa giurisprudenza della Cassazione); il cittadino straniero, invece, dovrà dimostrare anche di essere **regolarmente soggiornante in Italia**, come espressamente richiedono la legge 1228/1954, cd. "legge anagrafica" e il DPR n. 223/1989, cd. "Regolamento anagrafico" (art. 6, comma 7, d.lgs 286/1998), ritenendosi «*illegittime quelle prassi volte a richiedere agli stranieri, in aggiunta alla dimora abituale e alla regolarità del soggiorno, ulteriori condizioni per l'iscrizione anagrafica*» (si confronti in tal senso le Circ. Min. Interno, n. 8 del 1995; n. 2 del 1997). In tal senso, per i richiedenti la protezione internazionale la regolarità del soggiorno, più che dal permesso di soggiorno (che al lato pratico può ancora mancare) sarà comprovata dall'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione e quindi dalla compilazione del cd. "Modello C3", e/o dalla identificazione effettuata dalla Questura nell'occasione. L'uno o entrambi i documenti, certificano la regolarità del soggiorno in Italia, assolvendo perfettamente alle condizioni previste dalla legge per l'iscrizione anagrafica.

Alla luce della rilettura proposta, l'art. 13 Legge Sicurezza nel suo complesso, vale a dire tanto con riferimento alla disposizione di cui alla lettera a) 2, che introduce il comma 1-bis dell'art. 4 del D.lgs. 142/2015, quanto a quella di cui alla lettera c, che abroga l'art. 5-bis dello stesso D.lgs., prevederebbe l'abrogazione **non** della possibilità di iscriverne al registro della popolazione residente i titolari di un permesso per richiesta asilo, ma **solo l'eliminazione** della procedura semplificata, che introduceva l'istituto della convivenza anagrafica, svincolando l'iscrizione dai controlli previsti per gli altri stranieri regolarmente residenti e per i cittadini italiani, **ovvero** imporrebbe **solo il divieto** di utilizzare il permesso di soggiorno quale titolo atto a comprovare la regolare presenza del cittadino non comunitario sul territorio italiano.

Alla luce di quanto sopra dedotto, sono con la presente a formulare indicazione affinché per tutti i casi di richieste di residenza da parte di richiedenti asilo titolari di permessi di soggiorno, venga seguita la **procedura ordinaria** prevista dal Regolamento Anagrafico Aggiornato, vincolando l'iscrizione anagrafica all'iter ed ai controlli previsti per gli stranieri regolarmente residenti e per i cittadini italiani, nonché alla **esibizione**, quale titolo atto a comprovare il regolare soggiorno in

Italia, del "Modello C3" (o della "identificazione effettuata dalla Questura in occasione del rilascio del suddetto modello").

Consapevole che queste interpretazioni, poste alla base dei provvedimenti che verranno assunti, possano non essere universalmente accolte ed al fine di tenere indenni da responsabilità gli Ufficiali d'Anagrafe, per tutti questi casi, fatto salvo l'espletamento delle istruttorie da parte degli Uffici dei SS.DD., coadiuvati, per i controlli di competenza, dal Comando della P.L., **la sottoscritta firmerà personalmente le registrazioni di residenza, quale Ufficiale d'Anagrafe** in base a quanto stabilito dagli Artt. 14 e 54 del Decreto Legislativo 267/2000, previa abilitazione informatica con credenziali che l'Ufficio CED vorrà assegnare alla scrivente.

Proprio perché l'approccio al tema non intende essere "disobbediente" o "sfidante" rispetto alle Istituzioni, ma si propone di fornire un'interpretazione organica della complessiva disciplina dei diritti anagrafici, nel quadro dei Diritti Soggettivi e dei Diritti Fondamentali del nostro Ordinamento, dispongo che, in un'ottica di leale collaborazione, successivamente alle registrazioni, i SS.DD. inoltrino comunicazione degli atti al Prefetto di Cremona, congiuntamente alla presente circolare che ne esplicita le motivazioni. Ciò affinché il Prefetto possa, laddove ritenga di contestare queste interpretazioni, assumere i provvedimenti che reputerà opportuni.

Alla luce di tutto quanto indicato, Vi invito a volere incanalare senza indugio nell'iter sopra delineato tutti i casi che si presenteranno ai nostri uffici, impartendo le necessarie ed opportune indicazioni a tutte le nostre operatrici e dando ovviamente riscontro anche alle situazioni rimaste in sospeso in queste settimane, prima fra tutte quella della signora I.D. tramite il legale di fiducia.

Ringrazio tutti voi e, per il vostro tramite, tutti i nostri operatori interessati da questi indirizzi, per la preziosa collaborazione.



Il Sindaco di Crema
dott.ssa Stefania Bonaldi
Stefania Bonaldi

All.1. << Osservazioni a comunicazione ex artt. 7 e 8 L. 241/90 prot. Gen. 3292/22.01.19 - annullamento ex art. 29 nonies L. 241/90 di provvedimento di iscrizione anagrafica e cancellazione da APR Comune di Crema di I.D.>>, Avv. Maria Luisa Crotti.

All. 2. << L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo >> di Daniela Consoli, Avv. Foro Firenze ed Avv. Nazzarena Zorzella, Foro di Bologna.

All. 3. <<Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini>> del prof. Emilio Santoro, Università degli Studi di Firenze.