

Nota dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) sull'applicazione della Legge 01 dicembre 2018, n.132, di conversione del Decreto Legge 04 ottobre 2018, n.113, in relazione alla nuova disciplina sulla residenza anagrafica e sull'accesso ai servizi dei richiedenti asilo

L'art. 13, del Decreto Legge 04 ottobre 2018, n.113 (D.L. 113/2018), convertito con Legge 01 dicembre 2018, n.132, interviene significativamente sull'accesso all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, modificando alcune norme del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142 (D.Lgs. 142/2015).

In particolare, viene modificato l'art. 4 del summenzionato Decreto Legislativo, stabilendo che il permesso di soggiorno per richiesta asilo costituisca documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera c) del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ma non documento utile ai fini dell'iscrizione anagrafica. Viene, inoltre, modificato il successivo art. 5, prevedendo al comma 3 che, per i richiedenti asilo, l'accesso ai servizi previsti dal D. Lgs. 142/2015 o comunque erogati sul territorio siano assicurati nel luogo di domicilio, indicato al momento della presentazione della domanda o comunque nel luogo dove è ubicato il centro d'accoglienza presso cui il richiedente è accolto o trattenuto. Infine, la norma abroga l'art. 5-bis del Decreto Legislativo che, introdotto con la Legge 13 aprile 2017, n. 47, di conversione del Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13, prevedeva l'iscrizione anagrafica del richiedente asilo ospitato nei centri di accoglienza, nell'ambito della disciplina della convivenza anagrafica.

E' opportuno sottolineare che la summenzionata disciplina si applica esclusivamente ai titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo, mentre per coloro che hanno un permesso di soggiorno per asilo, protezione sussidiaria, umanitaria o altre forme di protezione speciale si continua ad applicare la normativa ordinaria sull'iscrizione anagrafica.

Durante il dibattito parlamentare sulla legge di conversione del summenzionato D.L. 113/2018, l'UNHCR aveva espresso, in una nota tecnica, forti perplessità circa il concreto impatto della norma, la cui complessa implementazione potrebbe determinare concrete difficoltà nell'accesso ai diritti da parte dei richiedenti asilo¹.

¹ UNHCR, *Decreto Legge 04 ottobre 2018, n. 113, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata* nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

La relazione illustrativa al D.L. 113/2018 giustifica l'esclusione dei richiedenti asilo dall'iscrizione anagrafica, evidenziando il carattere precario di tale tipologia di permesso di soggiorno²; tuttavia, il testo di legge non interviene abrogando il diritto all'iscrizione anagrafica del richiedente asilo³, ma, stabilendo che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non è titolo per l'iscrizione anagrafica, lo rende di fatto non esercitabile⁴.

Tale disciplina, dunque, comporta che i richiedenti asilo iscritti all'anagrafe di un Comune al momento dell'entrata in vigore del D.L. 113/2018 (04/10/2018) continuino a mantenere la residenza, mentre coloro che dovessero richiedere adesso l'iscrizione anagrafica non potrebbero ottenerla in mancanza di un titolo valido a tal fine.

Nonostante ciò, per garantire l'esercizio di quei diritti previsti anche dalla normativa europea e in particolare dalla Direttiva Europea 2013/33/UE⁵, il comma 3, articolo 5, del D.Lgs. 142/2015, come novellato dal D.L. 113/2018, stabilisce che *"l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato (ai richiedenti asilo) nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2"*, cioè o il luogo dichiarato al momento della presentazione della domanda o il centro di accoglienza presso cui il richiedente è ospitato o trattenuto. In pratica quindi, l'accesso ai diritti e servizi che richiederebbero l'iscrizione anagrafica, viene comunque garantito sulla base del domicilio⁶.

In sintesi, per quanto sia di fatto precluso il diritto all'iscrizione anagrafica, il richiedente deve avere accesso a tutti i servizi pubblici e a tutte le prestazioni erogate sul territorio, quant'anche questi siano limitati alle persone residenti. Ai richiedenti asilo devono essere quindi garantiti, sulla base del domicilio dichiarato, l'accesso ai servizi relativi all'istruzione (asili nido, scuole dell'infanzia), l'iscrizione ai Centri per l'Impiego, la possibilità di seguire tirocini formativi e in ogni caso qualsiasi misura di welfare predisposta dalle autorità locali, qualora non vi siano impedimenti diversi. La stessa norma deve intendersi estesa a quei

(UNHCR). L'UNHCR aveva raccomandato la non conversione in legge dell'articolo poiché "La nuova normativa, infatti, presuppone un sistema articolato di accesso ai servizi che dovrà tenere conto delle differenti condizioni dei cittadini e degli stranieri regolarmente soggiornanti residenti, dei richiedenti asilo domiciliati e, infine, dei cittadini e degli stranieri regolarmente soggiornanti domiciliati, rischiando di introdurre sostanziali differenze di trattamento per condizioni giuridiche formalmente simili"

² Relazione illustrativa D.L. 113/2018: *"l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifichi per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente"*

³ Il richiedente asilo, infatti, continua ad essere titolare del diritto all'iscrizione anagrafica in virtù dell'art. 6, comma 7, del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.286 (Testo Unico Immigrazione), il quale prevede 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"*.

⁴ Sul punto è opportuno evidenziare come una prima pronuncia giurisprudenziale (Tribunale di Firenze, Ordinanza del 18 marzo 2019, RG 361/2019) si sia espressa ritenendo che una corretta interpretazione sistematica della norma non precluda l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.

⁵ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 *"Recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)"*. In particolare gli artt. 14, 15, 16 e 19.

⁶ A tale proposito, la citata norma, al comma 1, chiarisce ulteriormente che l'eventuale mutamento di domicilio dev'essere comunicato sia alla Questura di origine che a quella di trasferimento. Da ciò discende che per chiarire l'autorità territorialmente competente all'erogazione del servizio, dovrebbe essere sufficiente produrre copia della comunicazione del mutamento di domicilio inviata a entrambe le Questure, qualora differente da quella indicata nel permesso di soggiorno per richiesta asilo.

servizi essenziali predisposti da attori privati, come, ad esempio, l'apertura di un conto corrente da parte delle banche⁷.

Nel caso in cui poi l'accesso ai servizi, anche di carattere privato, non sia subordinato alla residenza e/o al domicilio, ma alla disponibilità di un valido titolo per il riconoscimento, subentra il novellato comma 1, dell'articolo 4, del D.Lgs. 142/2015, il quale dispone che: *“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'articolo 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'articolo 1, comma 1, lett c) del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445”*. La summenzionata norma, che attribuisce quindi al permesso di soggiorno la validità di documento di riconoscimento, deve ritenersi estesa anche alla ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale, rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda, e che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del D.Lgs. 142/2015, *“costituisce permesso di soggiorno provvisorio”*.

Una corretta applicazione del novellato art. 4 del D.Lgs 142/2015, conseguentemente, presuppone che tutte le amministrazioni preposte, nonché i soggetti privati coinvolti, adeguino le proprie procedure di accesso ai servizi al fine di garantire anche ai richiedenti asilo, qualora privi di residenza, la possibilità di esercitare i propri diritti.

L'UNHCR raccomanda, dunque, che in applicazione dell'art. 4 del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142, modificato dal Decreto Legge 04 ottobre 2018, n.113, convertito con Legge 01 dicembre 2018, n.132, tutte le amministrazioni pubbliche, nazionali e locali, nonché i soggetti privati che erogano servizi, adeguino tempestivamente le proprie procedure al fine di garantire pieno accesso ai richiedenti asilo, sulla base del domicilio o, quando richiesto, dell'esibizione del permesso di soggiorno, ordinario o provvisorio, per richiesta asilo quale documento valido ai fini del riconoscimento.

Roma 10 aprile 2019

⁷ Sul punto si noti, inoltre, che l'art. 126-noviesdecies d.lgs 385/93 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) stabilisce espressamente che:

“2. Tutti i consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione europea, senza discriminazioni e a prescindere dal luogo di residenza, hanno diritto all'apertura di un conto di base nei casi e secondo le modalità previste dalla presente sezione.

3. Ai fini della presente sezione, per consumatore soggiornante legalmente nell'Unione europea si intende chiunque abbia il diritto di soggiornare in uno Stato membro dell'Unione europea in virtù del diritto dell'Unione o del diritto italiano, compresi i consumatori senza fissa dimora e i richiedenti asilo ai sensi della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, del relativo protocollo del 31 gennaio 1967 nonché ai sensi degli altri trattati internazionali in materia».