

## Approfondimenti in materia di protezione internazionale e immigrazione in seguito alla conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113

Torino, 19 marzo 2019

Guido Savio

### 1. Le modifiche in tema di permessi di soggiorno

In conseguenza dell'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari disciplinato dall'art. 5, co. 6, d.lgs. 286/98, **sono abrogate le parole “*permesso di soggiorno per motivi umanitari*”** in ogni disposizione di legge e di regolamento e, al loro posto, sono generalmente inserite le seguenti parole: **“*per cure mediche nonché dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18, 18 bis, 20 bis, 22, comma 12 quater e 42 bis e del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 32, comma 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.*”**

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari (che scompare) verrà solo parzialmente sostituito dai seguenti permessi di soggiorno:

- a) permessi di soggiorno per **“casi speciali”** (ipotesi di cui agli artt. 18, 18 bis e 22, co. 12 quater, d.lgs. 286/98);
- b) permessi di soggiorno per **“protezione speciale”** (ipotesi di cui all'art. 32, co. 3, d.lgs. 25/08, dunque nei casi riconoscimento dei presupposti di cui agli artt. 19, co. 1 e co. 1.1., d.lgs. 286/98);
- c) permesso di soggiorno per **calamità** (ipotesi di cui all'art. 20 bis, d.lgs. 286/98);
- d) permesso di soggiorno per **motivi di particolare valore civile** (ipotesi di cui all'art. 42 bis, d.lgs. 286/98);
- e) permesso di soggiorno per **“cure mediche”** (ipotesi di cui all'art. 19, co. 2, lett. d bis, d.lgs. 286/98).

E' in queste formule che si declina la frammentazione della protezione umanitaria.

Vediamole nel dettaglio.

***Il permesso di soggiorno per casi speciali*** ricorre ogniqualvolta si debba rilasciare un permesso di soggiorno per i seguenti articoli del d.lgs. 286/98:

- art. 18 (vittime di tratta e sfruttamento sessuale)
- art. 18 bis (vittime di violenza domestica)
- art. 22 co. 4 (particolare sfruttamento lavorativo)

In questi casi si rilasciava un permesso di soggiorno per motivi umanitari che ora si chiama per casi speciali, ferme restando le condizioni legittimanti. Cambia solo il nome.

*Il permesso di soggiorno per calamità* è introdotto all'art. 20 bis TU 286/98. Questi i presupposti: **ferma restando la previsione delle misure straordinarie di accoglienza** adottabili con DPCM ai sensi dell'art. 20, TU (misure di protezione temporanea da adottarsi per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti e disastri naturali), si prevede che *“quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno [perché deve esser espulso o comunque non ha più titolo per restare in Italia] versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il ritorno in condizioni di sicurezza, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamità”*. Tale titolo di soggiorno, per il quale la valutazione della sussistenza dei relativi presupposti è demandata al questore, ha **durata semestrale, consente l'esercizio di attività lavorativa, ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro**. E' rinnovabile per un periodo di ulteriori sei mesi se permangono le condizioni di eccezionale calamità.

E' importante notare la **differenza** tra tale permesso di soggiorno e le misure di cui all'art. 20, d.lgs. 286/98. Infatti le situazioni legittimanti il rilascio dei due titoli parrebbero in parte coincidere, però mentre nelle ipotesi delle misure straordinarie di cui all'**art. 20 cit. ci si trova innanzi ad un provvedimento di carattere eccezionale e generale riguardante qualsiasi persona** si trovi nelle condizioni che sono indicate nello stesso provvedimento adottato con DPCM, la nuova disposizione consente il rilascio del permesso di soggiorno **direttamente ad opera del questore**, previa valutazione caso per caso della condizione specifica portata alla sua attenzione. In assenza di predeterminazione uniforme dei **criteri di valutazione del concetto di “contingente eccezionale calamità”**, residuerebbe in capo al questore un **ampio potere discrezionale** nel valutare sia l'esistenza della calamità, sia l'eccezionalità di tale calamità, cui conseguono seri rischi di disparità di trattamento.

*Il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile* viene inserito con il nuovo art. **42 bis** nel corpo del TUI, d.lgs. 286/98.

Si prevede che, qualora uno straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile, nei casi di cui all'art. 3, L. n. 13/1958, il **Ministro dell'interno, su proposta del prefetto**, autorizza il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno, sempre che il beneficiario non sia pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato. Tale permesso di soggiorno è materialmente rilasciato dal questore per un **biennio, consente l'accesso allo studio e al lavoro, è rinnovabile e convertibile in permesso per motivi di lavoro**.

Trattasi di un procedimento a formazione complessa che richiede la necessaria autorizzazione del Ministro dell'interno, il che lo qualifica nell'ambito dei procedimenti amministrativi di elevata discrezionalità con forte connotazione politica.

I criteri per la valutazione degli atti di particolare valore civile sono dettati *per relationem* rispetto all'**art. 3 della legge 2.1.1958 n. 13 (norme per la concessione di ricompense al valor civile)** a mente della quale *“Le ricompense al valor civile sono concesse a coloro che compiono gli atti di*

*cui all'art. 1, scientemente esponendo la propria vita a manifesto pericolo: per salvare persone esposte ad imminente e grave pericolo; per impedire o diminuire il danno di un grave disastro pubblico o privato; per ristabilire l'ordine pubblico, ove fosse gravemente turbato, e per mantenere forza alla legge; per arrestare o partecipare all'arresto di malfattori; per progresso della scienza od in genere per bene dell'umanità; per tenere alti il nome ed il prestigio della Patria”.*

**Il permesso di soggiorno per cure mediche** (art. 19, co. 2, lett. d bis), d.lgs. 286/98) è **diverso da quello disciplinato all’art. 36 TU 286/98**. La novella riguarda la situazione di stranieri irregolari che versano in **condizioni di salute di “particolare gravità”**, ovviamente accertate mediante idonea documentazione medica rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il SSN, tali da determinare rilevante **pregiudizio alla salute degli stessi in caso di rientro nel Paese** di origine o provenienza. In questi casi il questore rilascia un permesso di soggiorno per cure mediche, **per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute legittimanti il rilascio**. Detto permesso è valido solo in Italia e deve ritenersi convertibile in altro tipo di permesso di soggiorno qualora ne ricorrano i relativi presupposti (ciò in quanto ove il legislatore ha ritenuto di escludere tale possibilità lo ha detto esplicitamente. Ovviamente sono escluse da tale interpretazione le fattispecie del soggiorno per ricerca scientifica e quella per lavoratori altamente qualificati/Carta blu UE). In questi casi il permesso di soggiorno per cure mediche è **inserito tra le condizioni di inespellibilità previste dall’art. 19, co. 2, d.lgs. 286/98 con l’aggiunta della nuova lettera “d-bis”**. Trattasi quindi di una sospensione temporanea della potestà espulsiva fino all’esito dell’evento morboso. La rinnovabilità di questo titolo di soggiorno dovrebbe risolvere i casi dei malati cronici, finché si dimostri che nel Paese di destinazione non possono godere del trattamento sanitario salvavita garantito in Italia. La nuova disposizione dovrebbe però esser letta congiuntamente alla previsione di cui all’art. **35 co. 3, TU 286/98**, ove è prescritto che agli stranieri irregolarmente soggiornanti sono assicurate, nei presidi pubblici, le **“cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti, comunque essenziali, ancorché continuative”**. Per la definizione di tali concetti dovrà farsi riferimento alla circolare del Ministro della sanità 24/3/2000 n. 5: *“per cure urgenti si intendono le cure che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona; per cure essenziali si intendono le prestazioni sanitarie, diagnostiche o terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell’immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita ( complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti). E’ stato altresì affermato dalla legge il principio della continuità delle cure urgenti ed essenziali, nel senso di assicurare all’infermo il ciclo terapeutico e riabilitativo completo riguardo alla possibile risoluzione dell’evento morboso”*. Ogni interpretazione restrittiva delle condizioni di salute di particolare gravità sarebbe in contrasto con la previsione costituzionale di cui all’art. 32 Cost., secondo cui la salute è un diritto che la Repubblica italiana “riconosce” all’individuo in quanto tale e non “concede” in relazione a condizioni determinate. Occorre sempre rammentare che la Corte costituzionale, con una sentenza interpretativa di rigetto (Sent. 252/2001), dichiarò che *“il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è costituzionalmente condizionato dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi*

*costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto. Questo nucleo irriducibile di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso”.*

**Il permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale**, è previsto dal novellato **comma 3 dell'art. 32, d.lgs. 25/2008**. La disposizione prevede che nei casi in cui la **commissione territoriale non accolga la domanda di protezione** internazionale e, tuttavia, **ricorrano i presupposti di cui all'art. 19, co. 1 e 1.1 TUI** (si tratta delle ipotesi di divieto di refoulement per rischio di persecuzione e di rischio di tortura), la stessa **trasmetta gli atti al questore** per il rilascio del permesso per **protezione speciale**, a meno che lo straniero non possa ottenere accoglienza in altro Stato da cui possa essere effettivamente protetto contro tali rischi. Tale permesso ha la durata di **un anno, è rinnovabile, previo parere della commissione territoriale che deve rivalutare la permanenza delle condizioni iniziali, consente di svolgere attività lavorativa** e l'accesso ai corsi di istruzione tecnica superiore o di formazione superiore (università) e alle scuole di specializzazione delle università, a parità di condizioni con gli studenti italiani, ma **non è convertibile per motivi di lavoro** e non consente l'iscrizione al servizio sanitario nazionale. Quindi tale titolo di soggiorno **non garantisce una prospettiva di continuità di soggiorno, ma dura finché persiste il rischio di persecuzione o di tortura.**

Si rammenta che il rischio di persecuzione di cui all'art. 19, c. 1, d.lgs. 286/98, si concretizza nella *“impossibilità di disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione”*; mentre il rischio di tortura di cui all'art. 19, c. 1.1, d.lgs. 286/98, determina la impossibilità di disporre ed eseguire il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora *“esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura, dovendosi, nella valutazione di tali motivi tenersi conto dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.”*

\*\*\*

### **Modifiche all'art. 32 TUI**

In tema di **conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età**, l'art. 32 co. 1 bis, prevede che possa essere rilasciato un permesso per motivi di lavoro, studio o attesa

occupazione ai minori stranieri non accompagnati o sottoposti a tutela previo **parere positivo della Direzione generale dell'immigrazione** e delle politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La norma prevedeva che il mancato rilascio del parere richiesto non poteva legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno, in tal caso si perfezionava il silenzio-assenso. Ebbene, questa ultima disposizione è stata abrogata da un emendamento approvato dal Senato in sede di conversione del decreto legge, consegue che **il ritardo nel rilascio del prescritto parere può determinare la mancata conversione del permesso** di soggiorno per minore età in tempi brevi, è pertanto **importante che gli operatori che si occupano di minori non dimentichino di richiederlo tempestivamente.**

\*\*\*

### *Cenni sulla tutela giurisdizionale*

Senza entrare nel dettaglio, è utile sapere che le controversie relative ai nuovi permessi di soggiorno sono tutte attribuite alla cognizione delle sezioni specializzate dei tribunali ove hanno sede - in Piemonte, Torino - ad eccezione del permesso di soggiorno al valor civile che rientra nella giurisdizione del TAR. La novità rilevante è che il permesso di soggiorno per art. 18 TUI - che ora rientra nei "casi speciali" - non è più di competenza del TAR ma del giudice ordinario, cioè del tribunale. Questa è l'unica modifica di segno positivo introdotta dal decreto sicurezza.

\*\*\*

### *Questioni di diritto intertemporale*

**Che succede se le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale dovessero riconoscere situazioni meritevoli di tutela umanitaria, dopo l'entrata in vigore del DL in esame?**

Si trasmettono gli atti al questore per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale ai sensi del novellato art. 32, co. 3, d.lgs. 25/2008, nei limitati casi e con le conseguenze poc'anzi rammentate.

**Che fine fanno i permessi di soggiorno per motivi umanitari riconosciuti ai sensi dell'art. 32, co. 3, d.lgs. 25/2008 (previgente) al momento della loro fisiologica scadenza?**

L'art. 1 co. 8 DL prevede che, **fermo restando i casi di conversione**, è rilasciato un permesso di soggiorno ai sensi del nuovo art. 32, co. 3 (**protezione speciale**) come riformato dal DL, **previo parere della CT** adottato valutando i presupposti di cui all'art. 19, co.1 e 1.1 del TU 286/98 che, come s'è appena visto, non è convertibile in permesso per motivi di lavoro. Quindi, **se il titolare di permesso umanitario non converte il suo permesso prima della scadenza in permesso per motivi di lavoro, quel permesso sarà rinnovabile solo se la CT valuterà la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 19, co. 1 e 1.1 e non è successivamente rinnovabile per motivi di lavoro.** Consegue che il titolare di motivi umanitari perderebbe il diritto di soggiornare legalmente in caso di valutazione

negativa da parte della commissione territoriale. In buona sostanza il **permesso soggiorno per protezione speciale non garantisce più una continuità di soggiorno regolare** come invece garantiva quello per motivi umanitari, salvo che gli interessati provvedano in fretta e furia a **convertire il permesso umanitario in permesso per lavoro prima della scadenza**, perché dopo scatterebbe la tagliola della protezione speciale. E' presumibile immaginare il fiorire di un florido mercato di contratti di lavoro falsi pur di ottenere la conversione, esattamente come nelle varie sanatorie che si sono succedute nei tempi passati. Se lo scopo è quello di aumentare i numeri di stranieri irregolari e di falsi datori di lavoro direi che con questa riforma il Governo ci riesce benissimo. Sotto questo profilo il decreto legge è oggettivamente criminogeno.

Questioni pratiche: è **convertibile il permesso umanitario in permesso per attesa occupazione**, previa iscrizione ai centri per l'impiego? La risposta dovrebbe essere positiva, perché la legge non prevede alcuna preclusione alla tipologia di conversione e nel concetto di lavoro rientra anche la ricerca del lavoro, cioè l'attesa occupazione. Occorre però ricordare che il permesso per attesa occupazione ha la durata massima di un anno e non può essere rinnovata. Quindi, l'amministrazione potrebbe obiettare che, siccome il permesso per motivi umanitari consentiva l'esercizio di attività lavorativa, se il suo titolare è stato disoccupato da più di un anno ha già usufruito del termine massimo di soggiorno per attesa occupazione e, pertanto, non ne ha più diritto. A tale prevedibile obiezione si potrebbe agevolmente controbattere che il limite annuale in questione vale solo per i permessi per motivi di lavoro, non anche per gli altri anche se consentono l'esercizio del lavoro. Inoltre, al momento il cui il titolare beneficiava di protezione umanitaria non era prevedibile la sua abrogazione.

Altra questione riguarda i rapporti di lavoro come quello del noto **caso Foodora** su cui è recentemente intervenuta la Corte d'appello di Torino che ha riconosciuto la natura di rapporto di lavoro subordinato. Ebbene, per la normativa sull'immigrazione la natura autonoma o subordinata del rapporto di lavoro può avere rilevanza solo se la legge condiziona la convertibilità di un dato permesso di soggiorno alla sola esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, escludendo invece la convertibilità in caso di lavoro autonomo (o viceversa).

### **Che succede per le cause pendenti aventi ad oggetto il mancato riconoscimento della protezione umanitaria, ora che questa è stata abrogata?**

La gran parte dei **tribunali** sono orientati a **ritenere non retroattive le norme che abrogano la protezione umanitaria a condizione che la domanda di protezione sia stata avanzata prima del 5 ottobre scorso** (data di entrata in vigore del D.L. 113), delineandosi l'irretroattività delle nuove norme a partire dalla data di presentazione della domanda di protezione.

In estrema sintesi questi sono i criteri:

a) il principio di **non discriminazione** nel trattamento di situazioni soggettive identiche e relativamente alle quali non potrebbe ritenersi che la errata decisione della Commissione territoriale possa legittimare una differenziazione di alcun tipo;

b) la **natura sostanziale** e non processuale della nuova norma, perchè solo per le norme processuali vale il principio per cui si applica la legge in vigore al momento della decisione (c.d. *tempus regit actum*);

c) l'art. 11 delle preleggi, in base al quale "**la legge non dispone che per l'avvenire**" e dunque non ha effetto retroattivo sulla domanda già proposta;

d) la natura intrinseca della **protezione umanitaria quale diritto soggettivo che preesiste al suo riconoscimento**, trovando origine nella peculiare condizione di partenza dell'individuo dal Paese di origine, nel quale non possa fare rientro per il rischio di violazione di diritti fondamentali (Cass sez. un., n. 19393/2009, Cass. 4455/2018) da cui la **natura dichiarativa e non costitutiva della pronuncia giudiziaria sulla domanda di protezione umanitaria**.

Tuttavia, si è in attesa della decisione della Corte di cassazione, soltanto se la Corte suprema dovesse confermare questo orientamento, lo stesso potrà definirsi come consolidato.

\*\*\*

### ***Le circolari ministeriali***

Il 2.1 scorso è stata diramata una circolare della Commissione nazionale asilo il cui contenuto in tema di diritto transitorio parrebbe contrastare con l'orientamento sopra indicato e fatto proprio dalla giurisprudenza di merito.

Si legge, infatti, che per le istanze già decise dalle CT prima dell'entrata in vigore del decreto legge con il riconoscimento dei motivi umanitari il questore provvederà al rilascio del permesso per casi speciali, conformemente all'art. 1, co. 9 del DL ( e su questo nulla quaestio), invece, per le istanze presentate prima del 5.10.18 ma non ancora decise, le CT debbono solo valutare le forme di protezione tipiche (rifugio e sussidiaria) mentre la valutazione dei casi speciali la valutazione spetta solo al questore cui le CT debbono inviare gli atti, e qui parrebbe chiara l'indicazione della retroattività della nuova disciplina per le domande non decise. La questione quindi è che mentre la giurisprudenza per ora fa discendere l'irretroattività delle nuove norme rispetto alla data di presentazione della domanda di protezione (5.10.2018), la Commissione nazionale indica nel momento della decisione della CT il limite all'irretroattività. Questa soluzione è discriminatoria e irragionevole perché fa dipendere la sorte del richiedente da un dato - il momento della decisione della CT - che varia a seconda del caso: per cui se due persone presentano la stessa domanda con lo stesso contenuto lo stesso giorno davanti alla stessa CT è l'alea che determina le sorti del richiedente: se la CT ha deciso prima o dopo il 5 ottobre scorso. La medesima situazione riceverebbe due trattamenti diversi a seconda del caso.

Inoltre, la Commissione nazionale dimentica la funzione meramente dichiarativa e non costitutiva della ormai defunta protezione umanitaria. In caso di rigetto della domanda il richiedente potrà impugnare e decisivo sarà l'orientamento che la Cassazione prenderà al proposito.

## **2. Le modifiche in tema di iscrizione anagrafica dei titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo e le relative conseguenze**

Il decreto sicurezza modifica il d.lgs. 142/2015 prevedendo:

- che il **permesso di soggiorno per richiesta asilo costituisce documento di riconoscimento, ma non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica;**
- che è abrogata la disposizione che individuava nei centri o strutture di accoglienza il luogo di dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica e che ora **l'accesso ai servizi previsti dal d.lgs. 142/2015 e a quelli comunque erogati sul territorio è assicurato nel luogo del domicilio** ed il prefetto può stabilire un'area geografica ( non più la residenza ) in cui il richiedente può circolare;
- che è abolita la norma che riconosceva l'istituto della convivenza anagrafica all'iscrizione dei richiedenti ospitati in strutture di accoglienza.

In conclusione, il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituisce più titolo per l'iscrizione anagrafica. La volontà del legislatore è che **il richiedente - finché è tale - non può iscriversi all'anagrafe della popolazione residente.**

La questione suscita notevoli perplessità perché l'art. 6, co. 7 TUI che prescrive che **le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani**, non è stato modificato.

Consegue, pertanto, che siccome **il titolare di permesso di soggiorno per richiesta asilo è regolarmente soggiornante al pari di tutti gli altri stranieri regolari**, questa **previsione pare del tutto irragionevole e discriminatoria perché riduce il richiedente ad una condizione di semi-regolare** ( o, se si preferisce, di semi-irregolare). Il che, se da un lato solleva inquietanti profili di incostituzionalità, sotto il profilo della **violazione del principio di eguaglianza** che vieta il trattamento differenziato per situazioni uguali, dall'altro è perfettamente coerente con la volontà del legislatore Salviniano che considera i richiedenti alla stregua di prossimi irregolari da avviare alle procedure espulsive non appena - nel più breve tempo possibile - la loro richiesta sarà respinta, anche grazie all'abrogazione del permesso umanitario.

E' inutile iscriverli all'anagrafe, tanto se ne dovranno andare, e così si precarizza ulteriormente la loro condizione giuridica.

Che fare?

Al riguardo sono prospettabili alcune soluzioni:

1. il titolare di permesso per richiesta asilo **presenta istanza di iscrizione anagrafica, attende il rigetto della domanda e impugna il diniego in tribunale** e, in quella sede, solleva questione di costituzionalità che, se ritenuta rilevante e non manifestamente infondata dal giudice finisce alla Corte costituzionale.

2. supponiamo che un **sindaco voglia disobbedire**: dispone l'iscrizione anagrafica di un richiedente. Può un sindaco, che è un pubblico ufficiale, disattendere una legge dello Stato? La risposta è evidentemente negativa. E se lo fa come atto di disobbedienza civile perché ritiene che si tratti di disposizioni incostituzionali? Se ne assume le responsabilità politiche e giuridiche. Cioè accetta il rischio che l'eventuale iscrizione anagrafica disposta contro la legge venga dichiarata illegittima, a quel punto potrà impugnare davanti ad un giudice il provvedimento del prefetto che ne dichiara



l'illegittimità e, in quella sede giudiziaria, eccepire l'illegittimità costituzionale della norma del decreto sicurezza, se troverà un giudice che riterrà rilevante e non manifestante infondata la questione di legittimità costituzionale quel giudice trasmetterà gli atti alla Corte costituzionale che deciderà la questione. Non ci sono altre vie.

Il sindaco disobbediente commette anche un reato? Direi di no posto che l'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) prevede che il PU abbia violato la legge per procurare intenzionalmente per sè o per altri un ingiusto vantaggio patrimoniale che, a mio avviso, non si ravviserebbe nel caso dell'iscrizione anagrafica in violazione di legge.

3. Valorizzare la previsione del decreto sicurezza che oggi, *“dopo avere sancito all'art.4, c.1-bis, che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo “non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica” tuttavia afferma poi al successivo art.5, c.3, che “l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio”.* Quest'ultima disposizione non andrebbe sminuita – come di certo ad alcuni piacerebbe - ma sottoposta ad un'interpretazione costituzionalmente orientata che, tra l'altro, comprenda nel termine *“servizi”* la più ampia sfera possibile dei diritti sociali di cui sono debitori e garanti sia gli enti locali che le diverse amministrazioni dello Stato, nella loro disseminazione territoriale”. Sicchè, ancorché non scritto all'anagrafe il richiedente godrebbe degli stessi *“servizi”* dello straniero iscritto all'anagrafe”.<sup>1</sup>

4. Giungere ad una interpretazione costituzionalmente orientata della nuova disposizione<sup>2</sup>, secondo cui **la norma si limita ad escludere che il permesso di soggiorno per richiesta asilo sia un documento utile per l'iscrizione anagrafica, senza tuttavia individuarne un altro, però non dice espressamente che i richiedenti asilo non possono iscriversi all'anagrafe.** E siccome non può derogarsi implicitamente ad un diritto soggettivo - la cui abolizione contrasterebbe con norme di rango superiore - ecco che occorre individuare quale altro documento il richiedente potrebbe utilizzare ai fini della iscrizione anagrafica, posto che la residenza altro non è che il luogo in cui persona ha la dimora abituale e lo straniero deve dimostrare di essere regolarmente soggiornante in Italia. Tra l'altro spesso e volentieri i richiedenti il permesso di soggiorno neppure ce l'hanno perché non viene consegnato e viaggiano con il C3 che attesta l'avvio del procedimento volto alla verifica della procedura di protezione. Quindi con il C3, unitamente al permesso per attesa asilo che comunque è documento d'identità perché lo ribadisce il decreto Salvini, secondo questa tesi il richiedente potrebbe chiedere l'iscrizione anagrafica utilizzando un documento diverso dal C3.

E' certamente una tesi azzardata e forse volutamente provocatoria, ma ha il pregio di mettere a nudo l'approssimativa tecnica normativa del legislatore che non ha scritto *“il richiedente non può iscriversi*

---

<sup>1</sup> Paolo Morozzo della Rocca, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, di prossima pubblicazione sulla rivista online *“Diritto, immigrazione e cittadinanza”*

<sup>2</sup> Tesi sostenuta da D. Consoli e N. Zorzella in *“L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali ai tempi del Salvinismo”* pubblicato nella rubrica *“Diritti senza confini”* pubblicato sui siti online di ASGI, *Questione giustizia e Diritto immigrazione e cittadinanza*

all'anagrafe", ma ha scritto "il permesso per attesa asilo non può essere utilizzato per l'iscrizione anagrafica", senza dire quale documento possa essere utilizzato in sua vece.

\*\*\*

### ***Come scongiurare le conseguenze nefaste della mancata iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione?***

Ovvio che nel disegno Salviniano ci sia la volontà politica di fare terra bruciata nei confronti dei ricredenti asilo che si esprime col celeberrimo motto "è finita la pacchia". Tuttavia, se dovesse prevalere, come probabile, una interpretazione restrittiva corrispondente alla volontà del legislatore, quali soluzioni concrete sarebbero praticabili, nell'attesa che - prima o poi - intervenga la Consulta? Gli autori citati offrono una ampia gamma di possibilità che, per ragioni evidenti, non possono essere sviscerate in questa sede.

Vediamone alcune.

La strada da seguire è la valorizzazione dell'art. 5, co. 3, d.lgs 142/2015 che garantisce espressamente ai richiedenti asilo l'accesso a tutti i servizi previsti dal d.lgs. stesso ed anche a quelli "*comunque erogati sul territorio*" sulla base del domicilio dichiarato al momento della formalizzazione della domanda di riconoscimento della protezione internazionale. Occorre tenere presente che la dizione "servizi comunque erogati sul territorio" non si riferisce solo a quelli erogati dalle pubbliche amministrazioni, ma riguarda l'accesso a tutti servizi, compresi quelli erogati dai privati: istruzione, formazione, tirocini formativi, misure di welfare locale, iscrizione ai centri per l'impiego, apertura di conti corrente presso banche o Poste italiane ( e non potrebbe essere diversamente: se è vero che il permesso per attesa asilo consente di lavorare, decorsi i primi due mesi, e se è vero che è inibito al datore di lavoro retribuire il dipendente in contanti, è ovvio che il lavoratore richiedete asilo deve poter accendere un conto corrente, diversamente il datore non potrebbe retribuirlo). Tutto questo indipendentemente dall'iscrizione anagrafica.

Rinviando all'ottimo testo citato di Daniela Consoli e Nazzarena Zorzella per la disamina dei numerosi diritti che sono esercitabili a prescindere dall'iscrizione anagrafica, mi preme, in conclusione richiamarne due:

1. per l'accesso ai servizi erogati da privati (banche, poste, assicurazioni, agenzie immobiliari) nessuna norma richiede che venga esibito il certificato di residenza, ma solo un documento, che, nel nostro caso, è il permesso di soggiorno per richiesta asilo (che è documento d'identità ex art. 4, d.lgs. 142/2015). Il Testo unico bancario prevede che tutti i consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione europea, senza discriminazioni e a prescindere dal luogo di residenza, hanno diritto all'apertura di un conto corrente di base. Per consumatore soggiornante legalmente si intende chiunque abbia diritto a soggiornare in uno Stato membro dell'UE, compresi i consumatori senza fissa dimora e i richiedenti asilo;
2. infine, per quanto concerne l'iscrizione al SSN, l'art. 34 TUI annovera espressamente i titolari (anche in fase di rinnovo) di permesso per richiesta asilo tra coloro che hanno l'obbligo di iscrizione. Non è richiesta l'iscrizione anagrafica, ma l'iscrizione avviene sulla base del domicilio eletto in sede di domanda di protezione.