



il Sindaco di Napoli

Al Dirigente Servizio Stato Civile ed Anagrafe Cittadina

Dr. Luigi Loffredo

Oggetto: Direttiva in merito all'applicazione dell'art. 13 c.1 bis della legge n.132 del 2018.

Come Le è noto, l'art. 13 comma 1 bis del d.l. 4.10.2018, n.113, convertito in legge 1.12.2018, n. 132, oltre a espungere dall'ordinamento la c.d. protezione per motivi umanitari, prevista dalla Direttiva UE n.115 del 2008 e dall'art. 5 comma 6 del d.lvo 286/98, ha sancito che il permesso di soggiorno provvisorio rilasciato ai migranti richiedenti asilo, ai sensi dell'art. 4 comma 1 del d.lvo 142/15, *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.* In merito alle aporie di tale disposizione, a seguito dell'istruttoria svolta di concerto con il Capo di Gabinetto, ritengo opportuno, nella mia qualità di titolare delle funzioni di Anagrafe, sottoporre alla Sua attenzione alcune riflessioni di carattere giuridico. Da esse scaturisce una concreta indicazione, da parte dello scrivente, in merito al conseguente *modus operandi* che dovrà essere adottato dall'Ufficio da Ella diretto.

La previsione del divieto di iscrizione nell'anagrafe comunale degli stranieri richiedenti la protezione internazionale, al di là dei rilievi di palese incostituzionalità di una disciplina che vulnera il principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., rispetto agli altri stranieri titolari di permesso di soggiorno e di una dimora abituale o di domicilio effettivo,

h



il Sindaco di Napoli

iscritti obbligatoriamente alle anagrafi delle popolazioni residenti, a norma dell'art. 6 d.lvo 286/98, sembra essere in palese violazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE; in primo luogo, dei principi contemplati nella sentenza della Grande Sezione, n.443 del 1.3.16, nelle cause riunite C-443/14 e C-444/14 (Kreis Warendorf c. Ibrahim Alo e Amira Osso contro Region Hannover), relative alle domande di rinvio pregiudiziale aventi ad oggetto l'interpretazione della predetta direttiva 2011/95, emanata all'esito della riunione straordinaria di Tampere del Consiglio Europeo del 15 e 16 ottobre 1999, volta all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra del 28.7.1951, entrata in vigore il 22 aprile 1954.

Al riguardo, va considerato che l'art. 33 della richiamata direttiva prevede che *“Gli Stati membri concedono ai beneficiari di protezione internazionale la libertà di circolazione all'interno del territorio nazionale secondo le stesse modalità e restrizioni previste per altri cittadini di paesi terzi soggiornanti regolarmente nel loro territorio”*.

Nella sentenza sopra evocata si legge, tra l'altro, che *occorre rilevare come dal considerando 4, 23 e 24 della direttiva 2011/95 risulti che la Convenzione di Ginevra costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati e che le disposizioni di tale direttiva relative alle condizioni per lo status di rifugiato, nonché al contenuto di tale status, sono state adottate al fine di aiutare le Autorità competenti degli Stati membri ad applicare detta Convenzione, basandosi su nozioni e criteri comuni*. Si legge, inoltre, che *occorre interpretare l'art. 33 della medesima direttiva nel senso*



il Sindaco di Napoli

che esso impone agli Stati membri di riconoscere ai beneficiari di protezione internazionale la facoltà di spostarsi liberamente nel territorio dello Stato membro che ha concesso tale protezione e, al tempo stesso, quella di scegliere il luogo della propria residenza in tale territorio.

Si asserisce, pertanto, nella citata decisione, che non può essere inibito ai cittadini stranieri sottoposti a protezione internazionale il diritto alla libera circolazione e, in particolare, la facoltà di scegliere il luogo della propria residenza nel territorio dello Stato membro ove è stata proposta la relativa domanda.

Sebbene la sentenza in questione si riferisca a coloro che sono titolari della c.d. protezione sussidiaria, è evidente che tale principio ha carattere generale e possa valere anche nel corso dell'esame della relativa domanda.

Emerge, quindi, un preoccupante quadro di violazione delle fonti di produzione del diritto comunitario, sotto forma di vulnus arrecato ai diritti quesiti in capo ai cittadini stranieri che abbiano presentato domanda di protezione internazionale su cui non sia stata ancora emessa una decisione definitiva, privati del diritto di fissare la propria residenza nel territorio in cui soggiornano regolarmente; in favore di questi ultimi, ai sensi dell'art. 4 comma 1 del d.lvo 142/15, tuttora in vigore, viene rilasciato un permesso di soggiorno provvisorio valido per sei mesi e rinnovabile sino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui sono autorizzati a rimanere nel territorio nazionale. Di tale distonia con le norme di diritto comunitario il



il Sindaco di Napoli

Legislatore non ha minimamente inteso tenere conto. Parimenti, nell'introdurre la predetta limitazione all'iscrizione nell'anagrafe degli stranieri regolarmente (ancorché provvisoriamente) presenti sul territorio nazionale, lo stesso Legislatore ha completamente eluso il principio stabilito nell'art. 4 bis comma 1 del d.l. 286/98 (tuttora in vigore) che individua nell'integrazione *il processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società*. Non vi è dubbio che l'iscrizione nell'anagrafe cittadina dei cittadini stranieri muniti di permesso di soggiorno, ancorché provvisorio, al pari dei cittadini italiani, costituisca una delle tappe di tale processo di integrazione ed inclusione, che finisce per registrare un forte arretramento, contrario sia ai valori costituzionali, sia alle politiche dell'Unione Europea, a partire dall'Accordo di Tampere, per finire all'Agenda Europea sulla migrazione.

Lo stesso Trattato di Lisbona (art. 79 c.1 Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea) prevede l'assunzione di una politica comune che assicuri, tra l'altro, *l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri*.

Tale iniquo trattamento a detrimento dei richiedenti la protezione internazionale, sia che essa sia finalizzata al riconoscimento dello status di rifugiato, ovvero tesa ad ottenere la protezione c.d. sussidiaria, non è risolto dal Legislatore con il successivo comma 3 dell'art. 5 del d.lvo 142/15, come introdotto dall'art. 13 citato, laddove si prevede che il domicilio individuato, ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 5 del d.lvo



il Sindaco di Napoli

142/15, garantisce l'accesso ai servizi di accoglienza e, in generale, a tutte le prestazioni riconosciute ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti.

Infatti, l'art. 5 citato prevede che per i richiedenti asilo, ospitati nei centri o nelle strutture di trattenimento e/o accoglienza previste dal d.lvo 142/15, tali ultimi luoghi costituiscano un domicilio eletto, *valevole agli effetti della notifica e delle comunicazioni della domanda, nonché di ogni altro atto relativo alle procedure di trattenimento o accoglienza*; tant'è che il predetto domicilio (l'indirizzo del centro) viene comunicato dalle Questure alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (cfr. anche art. 15 del d.lvo 142/15).

E' evidente come lo straniero che abbia formulato domanda di protezione internazionale, non più ospitato, per qualche ragione, nelle strutture di trattenimento o accoglienza, o non più inserito nel sistema di protezione internazionale (c.d. SPRAR), così come lo straniero in possesso di permesso per motivi umanitari che non abbia, in precedenza, trovato accoglienza nel sistema SPRAR, non solo sia privato del domicilio prefigurato dalla legge; ma inoltre, subisca, come conseguenza dannosa della perdita di tale domicilio o della sua mancanza - nell'impossibilità di iscriversi nell'anagrafe della popolazione residente - l'ulteriore pregiudizio consistente nella compressione del suo diritto di interlocuzione con le Commissioni territoriali che dovranno valutare la sua domanda di asilo, le quali non potranno utilmente rintracciarlo per le relative comunicazioni.



il Sindaco di Napoli

Risulterebbe, pertanto, violato il c.d. *diritto di ascolto* previsto, tra l'altro, dall'art. 4 della direttiva 2004/83, ribadito nella sentenza della Corte di Giustizia del 22.11.2012 (causa C-277/11, EU:C:2012:744); e da ultimo affermato nella sentenza della Corte di Giustizia UE III sez. n.560, del 9.2.17, ove si legge: “...*occorre sottolineare che il diritto di essere ascoltato garantisce a tale richiedente la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, nel corso del procedimento amministrativo, il proprio punto di vista in merito alla sua domanda di protezione sussidiaria ed ai motivi in grado di giustificare che l'autorità competente si astenga dall'adottare una decisione sfavorevole (v., per analogia, sentenza dell'11 dicembre 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punto 54, e del 17 marzo 2016, Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, punto 33).*”

Ed ancora: “...*Inoltre, il diritto di essere ascoltato deve consentire a tale autorità di istruire il fascicolo in modo da adottare una decisione con piena cognizione di causa, tenendo conto di tutti gli elementi pertinenti, e motivare quest'ultima in modo adeguato, affinché il richiedente possa eventualmente esercitare il suo diritto di ricorso (v., in tal senso, sentenze del 18 dicembre 2008, Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, punto 49, e dell'11 dicembre 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punto 59).*”

Ciò posto, si ritiene che, in attesa di possibili interventi da parte dei Giudici nazionali sulla contrarietà a valori universalmente riconosciuti di tale disposizione normativa, che prevede il divieto di iscrizione anagrafica nelle more dell'esame della domanda di protezione



il Sindaco di Napoli

internazionale (anche su iniziativa di quest'Amministrazione comunale), sia opportuno, ed anzi doveroso, non privare i cittadini stranieri in possesso di permesso di soggiorno provvisorio rilasciato ai migranti richiedenti asilo, ai sensi dell'art. 4 comma 1 del d.lvo 142/15, della possibilità di essere inseriti nello *schedario della popolazione temporanea*, previsto dall'art. 32 del d.p.r. 223/1989, alle condizioni ivi contemplate, quale minima misura di tutela dei diritti fondamentali ad essi facenti capo, ivi compreso il diritto di difesa previsto dalla direttiva UE 2004/83.

L'inserimento in tale schedario, per i cittadini che non godano più del domicilio eletto, come previsto dall'art.5 del d.lvo 142/15, o che non ne abbiano mai goduto, per ragioni indipendenti dalla loro volontà, dovrà prevedere un domicilio, che possa essere comunicato alla Questura, ovvero alle Commissioni territoriali, da individuarsi nella sede del Servizio comunale Contrasto Nuove Povertà e Rete delle Emergenze Sociali, ubicato in via Santa Margherita a Fonseca n.19.

In tal senso, vorrà quindi orientare l'attività dei Suoi Uffici, fornendo allo scrivente espressa assicurazione.

Luigi de Magistris