# I diritti del richiedente asilo

## Iscrizione anagrafica

La titolarità del permesso di soggiorno per richiesta protezione internazionale abilita l'interessato a chiedere l'iscrizione anagrafica. Il Tribunale di Roma, con l'**ordinanza del 3 agosto 2022**, ha stabilito che l'iscrizione anagrafica è un atto meramente ricognitivo e non discrezionale, riconoscendo quindi il diritto all'iscrizione sulla base delle dichiarazioni degli interessati e delle verifiche d'ufficio. Questo pronunciamento è significativo perché contrasta le prassi amministrative che arbitrariamente negano l'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo. L'art. 5-bis del d.lgs. 142/2015 stabilisce che i richiedenti asilo hanno diritto all'iscrizione anagrafica. Questo diritto è stato temporaneamente abrogato dal DL 113/2018, ma la C**orte Costituzionale, con la sentenza n. 186/2020**, ha dichiarato incostituzionale tale abrogazione, ripristinando il diritto all'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo.

Quindi, ad oggi, il decreto Legislativo 142/2015, nell'articolo 5-bis, prevede specifiche disposizioni per l'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale.

1. I richiedenti protezione internazionale, che abbiano ottenuto un permesso di soggiorno per richiesta asilo o una ricevuta attestante la richiesta, devono essere iscritti nell'anagrafe della popolazione residente.
2. Per i richiedenti ospitati nei centri governativi e nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), l'iscrizione avviene attraverso la "convivenza anagrafica", che include gruppi di persone coabitanti per motivi specifici come religione, cura, assistenza, militari o di pena. Il responsabile del centro ha l'obbligo di comunicare eventuali variazioni all'ufficio anagrafe entro 20 giorni dagli eventi.
3. Se un richiedente protezione internazionale viene revocato dalle misure di accoglienza o si allontana ingiustificatamente dai centri governativi, dai CAS o dai Servizi di Accoglienza Integrata (SAI), questo costituisce motivo per la sua cancellazione anagrafica immediata.
4. Ai richiedenti protezione internazionale che hanno completato l'iscrizione anagrafica viene rilasciata una carta d'identità, valida solo nel territorio nazionale e della durata di tre anni, secondo le normative vigenti.

Sulle controversie di iscrizione e cancellazione anagrafica e sulla loro natura giuridica è stata **la Cassazione a pronunciarsi con la sentenza SS.UU. n. 449 del 19.06.2000**, ha chiarito che l'ordinamento delle anagrafi configura uno strumento giuridico-amministrativo sia per la pubblica amministrazione sia per i singoli individui. Pertanto, le controversie in materia di iscrizione e cancellazione anagrafica coinvolgono situazioni di diritto soggettivo.

Per l'iscrizione anagrafica è necessario un documento di riconoscimento. Il permesso di soggiorno, pur non essendo un documento di identità, è considerato un documento di riconoscimento equipollente, come stabilito dall'art. 4, co. 1, d.lgs. 142/2015 e dall'art. 35 del DPR 445/2000.

Progetto finanziato dal Citizens, Equality, Rights and Values Programme dell'Unione Europea

Tuttavia, nonostante il permesso di soggiorno sia un documento di identità valido nella prassi viene richiesto di presentare il passaporto quale documento identificativo. Si deve osservare come molti richiedenti asilo non sono in possesso del proprio passaporto, per cui tale requisito non può essere soddisfatto.

La giurisprudenza è dovuta spesso intervenire per chiarire e correggere interpretazioni restrittive della normativa. Ad esempio, la Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato il diritto degli stranieri alla parità di trattamento in materia di residenza e accesso ai servizi pubblici. Tuttavia, persistono difficoltà pratiche, come la lentezza delle procedure amministrative e la resistenza di alcuni comuni a riconoscere i diritti degli stranieri.

Sul tema si sono avute varie pronunce giurisprudenziali, con le quali si è tentato si attribuire nuovamente un'efficacia sostanziale, oltre che formale, del diritto alla residenza. In particolare, il Tribunale di Roma si è pronunciato con ordinanza il 03.08.2022, con la quale ha stabilito che l'iscrizione anagrafica è un atto meramente ricognitivo, per il quale non vi è alcun potere discrezionale in capo all'autorità amministrativa, in l'iscrizione deve avvenire sulla base delle dichiarazioni degli interessati e degli accertamenti d'ufficio.

Ancora, il **Tribunale di Roma** si è pronunciato nuovamente con **ordinanza il 6 agosto 2022**, chiarendo che il permesso di soggiorno provvisorio non perde validità fino a una decisione definitiva e che quindi non può essere usato come pretesto per negare l'iscrizione anagrafica. Inoltre sul punto assume centrale rilevanza la risposta del Ministero dell'Interno del 2006 al quesito del 04.07.2007, con il quale ha chiarito che i richiedenti asilo hanno diritto all'iscrizione anagrafica utilizzando il permesso di soggiorno come documento di riconoscimento.

In conclusione, la residenza è un istituto giuridico fondamentale che garantisce l'accesso a diritti essenziali. È necessario un impegno continuo per assicurare che questo diritto sia effettivamente riconosciuto e tutelato per tutti, indipendentemente dalla cittadinanza, promuovendo così l'eguaglianza e l'inclusione sociale.

Ancora, **il 01.08.2023 il Tribunale di Roma** si è pronunciato nuovamente, riconoscendo ancora una volta come il permesso di soggiorno sia un documento di identità più che valido per soddisfare gli accertamenti preliminari all'iscrizione anagrafica.

In ogni caso allo straniero sono garantiti degli strumenti di tutela avverso gli atti della Pubblica Amministrazione in materia di iscrizione anagrafica.

Ad esempio, è possibile fare personalmente ricorso gerarchico al Prefetto entro 30 giorni dal provvedimento e, in caso di rigetto, la decisione del Prefetto può essere ulteriormente contestata presso il Tribunale ordinario, per il quale è invece necessaria la presenza di un avvocato.

Un altro strumento è il riesame in autotutela, che può essere richiesto anche senza assistenza legale. Tuttavia, l'amministrazione non è obbligata a provvedere su queste richieste. In caso di silenzio o diniego nell'accesso agli atti amministrativi, è possibile fare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR), anche in questo caso con l'assistenza di un avvocato.

Tuttavia, pur esistendo rimedi giurisdizionali e la possibilità – in presenza dei requisiti richiesti – di accedere al gratuito patrocinio, non si può non evidenziare l'assurdità della necessità di ricorrere a tali strumenti di tutela in presenza di un diritto costituzionalmente garantito e incontestato anche a livello giurisprudenziale.

## Il codice fiscale e l'iscrizione al SSN

I cittadini stranieri e comunitari, sia regolarmente soggiornanti in Italia sia senza titolo di soggiorno, hanno diritto, a diversi livelli, all'assistenza sanitaria, estesa anche ai loro familiari. I cittadini stranieri e comunitari non regolarmente soggiornanti hanno diritto alle cure necessarie e urgenti, compresa l'assistenza per maternità e gravidanza, interventi urgenti, diagnosi e cura delle malattie infettive e vaccinazioni, tra cui quella per il Covid-19, secondo l'articolo 35 del D.Lgs. 286/98. Questo diritto è sancito dall'articolo 32 della Costituzione, che garantisce il diritto alla salute senza ulteriori limitazioni.

L'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) è prevista solo per i cittadini stranieri e comunitari regolarmente soggiornanti, compresi i titolari di protezione e i richiedenti asilo. Questi hanno diritto alla tessera sanitaria, alla scelta del medico di base e all'esenzione dal ticket sanitario, come indicato nell'articolo 34 del D.Lgs. 286/98. L'iscrizione al SSN può avvenire anche con un codice fiscale numerico provvisorio, che viene poi convertito in alfanumerico definitivo con la decisione della Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, come comunicato dall'Agenzia delle Entrate il 26 luglio 2016.

Una prima questione che si è posta, con riferimento all'iscrizione al SSN per stranieri, è con riferimento all'attribuzione del codice fiscale. Sul punto assume rilevanza l'Agenzia delle entrate nel 2016 ha stabilito che è possibile procedere all' iscrizione al SSN anche con CF numerico. Competente la Questura mentre l'AE interviene solo in caso di anomalie quando il CF provvisorio numerico non viene convertito in alfanumerico.

La disciplina è cambiata dal 2017, a seguito di un aggiornamento dell'applicativo VESTANET, per cui è la Questura a dover attribuire il codice fiscale alfanumerico sulle ricevute di presentazione delle istanze di protezione internazionale e sui permessi di soggiorno per richiesta di asilo e "Dublino".

Nonostante la previsione normativa, capita che alcune volte vengano assegnati ai richiedenti, e soprattutto ai figli minori, i codici fiscali numerici. La problematica risiede principalmente nel fatto che i codici fiscali numerici possono cambiare a ogni rinnovo del permesso di soggiorno, creando un disagio allo straniero al momento del rinnovo.

Per quanto riguarda invece l'iscrizione anagrafica è pacifico che non sia necessaria la residenza, essendo sufficiente il domicilio, come stabilito dall'articolo 42 del Dpr 394/1999 e confermato dalla circolare della Regione Piemonte del 2019 e dal Tribunale civile di Napoli Nord nel luglio 2019. Quindi, un cittadino straniero viene iscritto alla ASL del territorio in cui risiede o, in mancanza di residenza, in cui ha effettiva dimora.

Per i richiedenti asilo, esiste un'esenzione specifica che varia a seconda della regione. Ad esempio, nel Lazio, questa esenzione è indicata con il codice E06. Questo codice si applica ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea che richiedono protezione internazionale e che sono in possesso di un permesso di soggiorno, un cedolino, un modulo C3 o un attestato nominativo emesso dalla Questura.

Ogni regione stabilisce una durata diversa per questa esenzione. In alcune regioni, essa è valida solo per i 60 giorni successivi al rilascio del modulo C3, periodo in cui la persona non può lavorare. In altre, l'esenzione può durare sei mesi, come indicato dalla Circolare del Ministero della Salute n. 5 del 24 marzo 2000 e dalla Nota del Ministero della Salute del 10 luglio 2014. Nel Lazio, inizialmente l'esenzione durava sei mesi, ma con la delibera del 16 marzo 2021 è stato stabilito che l'esenzione con codice E06 si estende per tutta la durata della richiesta di protezione internazionale, inclusi eventuali ricorsi contro un diniego.

Qualora una regione adottasse misure più restrittive sulla durata dell'esenzione specifica per i richiedenti asilo, chi non è occupato può richiedere l'esenzione generica per i non occupati, identificata dal codice E02. Questa esenzione si applica a chi ha un reddito familiare inferiore a 8.263,31 euro, aumentabile fino a 11.362,05 euro se uno dei coniugi è a carico, con un ulteriore incremento di 516,46 euro per ogni figlio a carico. L'esenzione copre il costo dei farmaci e delle prestazioni specialistiche ed è destinata a cittadini e stranieri disponibili al lavoro che non svolgono attività lavorativa. La normativa distingue tra disoccupati e inoccupati, ma per l'esenzione sanitaria è rilevante solo lo stato di non occupazione. In caso di rifiuto dell'ASL, è possibile fare ricorso al Tribunale ordinario tramite il giudice del lavoro, secondo l'art. 442 c.p.c.

Recentemente, il Consiglio di Stato e il Tribunale di Milano hanno esaminato una situazione di discriminazione collettiva nella regione Lombardia nei confronti dei residenti disoccupati, specialmente i richiedenti asilo disoccupati. **Il 13 luglio 2022, il Consiglio di Stato ha rilasciato un parere e il 23 gennaio 2023 il Tribunale di Milano ha accolto un ricorso** presentato da ASGI ed EMERGENCY, accertando che la condotta della Regione Lombardia nel negare l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (ticket) per i residenti disoccupati è discriminatoria. Secondo la giurisprudenza, la definizione di disoccupato include sia i disoccupati sia gli inoccupati, a seguito dell'abrogazione del d.lgs. 181/2000 da parte del d.lgs. 150/2015. La discriminazione indiretta consiste nel creare uno svantaggio significativo per gli stranieri, in particolare per i richiedenti asilo, rispetto agli italiani. Infatti, i richiedenti asilo possono lavorare solo dopo 60 giorni dalla richiesta del permesso di soggiorno, il che rende evidente che non possono vantare un precedente rapporto di lavoro subordinato in Italia.

## Apertura del conto bancario o postale

L’apertura di un conto bancario o postale è un diritto garantito ai richiedenti asilo per la gestione delle proprie finanze. Secondo l’art. 126-noviesdecies del D.Lgs 385/93, tutti i consumatori soggiornanti legalmente nell’Unione Europea, inclusi i richiedenti asilo, hanno diritto all’apertura di un conto di base. Il permesso di soggiorno per richiesta asilo è considerato un documento di riconoscimento valido ai fini dell’apertura del conto, come

stabilito dall'articolo 4, comma 1, del D.Lgs. 142/2015. Inoltre, la ricevuta attestante la formalizzazione della domanda di protezione internazionale può essere utilizzata per l'apertura del conto.

L'accesso a un conto bancario o postale è essenziale per la partecipazione economica e l'inclusione sociale dei richiedenti asilo. Permette loro di ricevere pagamenti, effettuare transazioni e risparmiare denaro in modo sicuro. Questo diritto contribuisce a migliorare la loro autonomia e la capacità di integrarsi nella società italiana.

Tuttavia gli istituti bancari nella prassi si rifiutano di aprire un conto bancario base ai titolari di permesso di soggiorno per richiesta protezione internazionale ritenendo tale permesso non idoneo all'apertura del conto e/o non valido come documento di riconoscimento.

È innanzitutto necessario inquadrare tale rifiuto all'interno della cornice giuridica di riferimento. Il permesso di soggiorno per richiesta asilo, come disciplinato dall'art. 4, co. 1, del d.lgs. 142/2015, "*costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445*", 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 consente l'identificazione personale del titolare.

Sul punto si è espresso anche il parere del Ministero dell'Interno del 04.07.2006 che, in materia di documenti anagrafici ha precisato: "*per quanto riguarda lo specifico caso dei rifugiati politici, dei richiedenti asilo e simili, questi cittadini di norma sono sprovvisti di passaporto; […]* ***si ritiene possa procedersi alla loro identificazione mediante il titolo di soggiorno, che a mente dell'art. 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, sempre sulla base delle considerazioni sopra espresse in materia di definizione e di valore dei documenti di riconoscimento, di cui agli articoli 1 e 35 del citato d.P.R. 445/2000.*".

Dunque, il permesso provvisorio per richiesta asilo, e la ricevuta per il ritiro del permesso definitivo, **secondo l'art. 4, co. 3, del d.lgs. 142/2015: "*costituisce permesso di soggiorno provvisorio*",** essendo anch'essa munita di fotografia del titolare e rilasciata dalla competente amministrazione pubblica.

Per quel che concerne il diritto ad aprire un conto corrente di base esso risulta connesso al possesso di un documento di riconoscimento valido qual è il permesso di soggiorno per richiedente asilo ed anche la ricevuta (anche essa munita di foto e dei dati anagrafici) di convocazione per il ritiro del permesso definitivo, entrambi titoli muniti di fotografia e rilasciati dalla pubblica amministrazione.

Con riferimento espresso all'apertura del conto corrente di base, l'art. 126-noviesdecies del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, rubricato "Diritto al conto di base",

sancisce chiaramente che: "*1. Le banche, la società Poste italiane s.p.a. e gli altri prestatori di servizi di pagamento abilitati ad offrire servizi a valere su un conto di pagamento sono tenuti, limitatamente ai servizi di pagamento che essi offrono ai consumatori, a offrire un conto di pagamento denominato in euro con caratteristiche di base, "conto di base". 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 virtu' 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*".

Non solo. Proprio in considerazione delle ripetute difficoltà dei richiedenti asilo ad accedere a tale diritto, il 19 aprile 2019 l'ABI (Associazione Bancaria Italiana) ha diramato una nota ai Direttori Generali e ai responsabili delle diverse aree delle banche associate attraverso cui **ha chiarito espressamente che l'esibizione non soltanto del permesso di soggiorno per richiesta asilo ma anche della sola ricevuta di cui al terzo comma dell'art. 4 del d.lgs. 142/2015, è di per sé sufficiente all'apertura di un conto corrente di base.**

Nella nota, infatti, si legge: "*Il permesso di soggiorno per i richiedenti asilo (di cui all'art.4, comma 1), se in corso di validità, costituisce documento idoneo per procedere all'apertura del rapporto. Le medesime considerazioni possono valere anche per la ricevuta di cui al predetto art. 4, comma 3 (che costituisce permesso di soggiorno provvisorio), nella misura in cui la stessa ricevuta, in corso di validità, sia munita di fotografia del titolare, rilasciata da un'amministrazione dello Stato e indichi il nome e la data di nascita del richiedente*."

Per quel che riguarda nello specifico Poste Italiane, rileva la comunicazione interna n. 129 del 7 giugno 2019, nella quale si legge: "*al fine di consentire una maggiore inclusione finanziaria, i* ***soggetti richiedenti protezione internazionale possono richiedere l'apertura di un Conto di Base esibendo il solo permesso di soggiorno provvisorio****, senza l'obbligo di esibire, congiuntamente al permesso, il proprio passaporto quale documento di riconoscimento*".

Infine, anche l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, sulla base delle norme richiamate, ha confermato in un parere del 5 giugno 2019 che **i datori di lavoro sono sanzionabili nel caso di corresponsione ai lavoratori richiedenti asilo della retribuzione in contanti** "*atteso che gli Istituti bancari, alla luce delle indicazioni fornite loro dall'ABI, potranno procedere all'apertura di conto correnti intestati ai cittadini extracomunitari in base al permesso di soggiorno provvisorio di cui all'art. 4, comma 3, del decreto citato e al codice fiscale, ancorché solo numerico, agli stessi rilasciati*".

Sulla scorta di tali indicazioni la giurisprudenza ha ritenuto quindi discriminatoria la mancata apertura di un conto base per i titolari di permesso provvisorio per richiesta asilo o protezione speciale (v. in ultimo **Tribunale di Imperia, ordinanza del 24 luglio 2023**).

Si segnalano inoltre:

**Ordinanza del 02.08.2022 del Tribunale di Catania**: il permesso per richiesta asilo è un documento di riconoscimento valido per l'apertura di una carta PostePay Evolution.

**Ordinanza del 27.01.2022 del Tribunale di Roma**: il giudice ordina a Poste Italiane di attivare la PostePay Card emessa in accordo con il Comune di Roma per l'erogazione del bonus alimentare Covid-19 ad una richiedente asilo in possesso di sola ricevuta di presentazione di istanza di protezione.

**Tribunale di Roma, decreto del 21.12.2020 (confermato dall'ordinanza del 26.01.2021), ordinanza del 06.08.2022 e ordinanza del 17.12.2022**: la ricevuta di presentazione di istanza di protezione internazionale costituisce un valido documento di riconoscimento per l'apertura di un conto corrente anche qualora siano trascorsi più di sei mesi dal suo rilascio.