Iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri dei Paesi del Nord Africa: ordinanza del Governo in deroga alla normativa anagrafica

di Romano Minardi

Non bastavano le ordinanze dei sindaci in materia anagrafica, illegittime e perciò annullate dall'intervento della Giustizia amministrativa, ma dato che sulla questione "stranieri" non ci facciamo mancare nulla, è intervenuto anche il Governo con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 novembre 2011.

In questo caso però l'ordinanza governativa è legittima, in quanto disposta ai sensi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e, quindi "in deroga ad ogni disposizione vigente", con il solo limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. E, in deroga alla vigente legislazione che prevede che i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti abbiano diritto all'iscrizione anagrafica alla condizione, comune a tutti, che dimostrino di avere la dimora abituale in Italia, l'ordinanza del 23.11.2011, all'art. 4, comma 2, prescrive, fra l'altro, che:

"Possono chiedere l'iscrizione temporanea:

a)I cittadini stranieri titolari di un permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 aprile 2011".

A costoro, precisa ancora meglio il comma 1 dello stesso art. 4, "si applica ai fini anagrafici l'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, recante l'iscrizione nello schedario della popolazione temporanea".

L'ordinanza dimostra almeno due cose.

1) Gli ufficiali d'anagrafe che, fino ad ora, hanno iscritto in Apr i cittadini tunisini in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo, valido per sei mesi ma rinnovabile, rilasciato ai sensi dell'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 aprile 2011, hanno operato correttamente, in quanto hanno iscritto cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, per i quali è stato accertato il requisito della dimora abituale. La prova della correttezza di tale iscrizione ci viene fornita proprio dal fatto che il Governo non è intervenuto con una semplice circolare



che, essendo vincolata al rispetto della legge, non avrebbe potuto dare disposizioni in contrasto con la stessa. Al contrario, si è scelto di intervenire con una ordinanza emanata ai sensi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 che consente al Governo, a determinate condizioni, di emanare ordinanze in deroga alla legge.

2) Il Governo prende atto della difficoltà di rimpatriare i cittadini stranieri provenienti dal Nord Africa, entro i sei mesi di validità del permesso di soggiorno rilasciato inizialmente e della conseguente necessità di proroga del permesso stesso; si legge, infatti, nelle premesse dell'Ordinanza: "Ravvisata la necessità di procedere alla corretta identificazione ed iscrizione dei migranti ospitati nelle strutture di accoglienza, al fine di realizzare, con la collaborazione delle regioni e dei comuni interessati, un sistema integrato di accoglienza diffuso".

La soluzione adottata, e cioè l'iscrizione nello schedario della popolazione temporanea, non appare particolarmente favorevole ai destinatari, data l'impossibilità di ottenere certificati e, soprattutto, la carta di identità; tuttavia, appare un compromesso accettabile fra il comportamento di quei comuni che erano propensi fin dall'inizio all'iscrizione in Apr e quelli che, invece, rifiutavano qualsiasi tipo di registrazione anagrafica.

In conclusione, grazie a questo provvedimento che, come detto, è stato adottato in deroga alle norme vigenti e che, pertanto, deve essere applicato anche se ritenuto non conforme alla normativa anagrafica o ad altre norme di legge vigenti, da questo momento i cittadini stranieri appartenenti ai Paesi del Nord Africa in possesso di un titolo di soggiorno temporaneo rilasciato ai sensi dell'art. 2 del D.P.C.M. 5 aprile 2011, potranno essere iscritti nello schedario della popolazione temporanea.

Per la stessa tipologia di cittadini stranieri, eventualmente iscritti in Apr prima dell'emanazione dell'ordinanza del 23.11.2011, non cambia assolutamente nulla: la loro iscrizione è legittima, per cui dovranno essere cancellati dall'Apr solo alla scadenza e mancato rinnovo del permesso di soggiorno o per una delle altre cause di cancellazione previste per i cittadini italiani.

C'è ancora da aggiungere che, con D.P.C.M. 6 ottobre 2011, lo stato di emergenza relativo all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa è stato prorogato fino al 31.12.2012, per cui l'ordinanza in oggetto è valida fino a tale data, salvo ulteriori proroghe dello stato di emergenza.

Infine, la lett. b), sempre dell'art. 4, comma 2, dell'Ordinanza in questione, introduce una novità in materia di registrazione anagrafica dei cittadini stranieri che hanno chiesto la protezione internazionale, ma non hanno ancora ottenuto il relativo permesso di soggiorno, essendo in attesa della decisione da parte delle competenti commissioni territoriali. Ebbene, fino ad ora, poiché questa ipotesi non era stata oggetto di alcuna disposizione di legge o circolare ministeriale, l'iscrizione anagrafica degli stranieri in attesa del riconoscimento dello status di protezione internazionale era normalmente subordinata al possesso del permesso di soggiorno. La regola in merito all'iscrizione in Apr non cambia; tuttavia, sarà ora possibile iscrivere anche questi cittadini stranieri nello schedario della popolazione temporanea.

La legislazione straniera consente questa unione per evitare i costi dei viaggi, ma…

Il matrimonio "per telefono"

di Donato Berloco

Incomincia a battere alle porte del nostro ordinamento giuridico il c.d. "matrimonio per telefono" ritenuto valido in alcuni Stati, come, ad esempio, nel Pakistan.

Si tratta di un rito disciplinato dall'ordinamento straniero che prevede l'incontro delle volontà degli sposi manifestate telefonicamente, in Italia, da uno dei nubendi, accompagnato da due testimoni e da un funzionario dell'Autorità diplomatico-consolare pakistana residente in Italia, e, in Pakistan, dall'altro nubendo, alla presenza di due testimoni e di un giudice.

Alla domanda rivolta dal magistrato: "volete sposarvi", i nubendi rispondono tre volte "sì", l'uno telefonicamente e l'altro di persona, diventando, in tal modo, marito e moglie.

Ovviamente, si procede alla verbalizzazione ed alla trascrizione nei registri dello stato civile del luogo in cui si trova il magistrato che ha ricevuto il consenso.

La legislazione straniera consente questo tipo di matrimonio quando uno degli sposi, pakistano o straniero, sia emigrato all'estero e ciò per evitare costi di viaggi. Spesso, questo tipo di matrimonio è utilizzato per poter, successivamente, richiedere, per il (presunto) marito, il visto d'ingresso presso la nostra Ambasciata per motivi di ricongiungimento familiare.

Già si sono verificati casi in cui all'ufficiale dello stato civile è stato richiesto di procedere alla trascrizione del matrimonio in cui la sposa, cittadina italiana residente in Italia, abbia contratto matrimonio, valido per il Pakistan, per via telefono con lo sposo pakistano. L'Ambasciata italiana in Islamabad si è limitata a trasmettere l'atto in originale tradotto in italiano, ma privo di legalizzazione. Nessuna traccia risulta circa un'ipotetica procura; nessuna autorizzazione è stata richiesta all'autorità giudiziaria italiana o al Comune di residenza della sposa.

Di fronte ad un caso di tal genere, in assenza di direttive e di prassi, il



prudente ufficiale dello stato civile ha dovuto opporre, per iscritto, un motivato rifiuto. In primo luogo perché era mancante la legalizzazione, presupposto questo essenziale; in secondo luogo, per la mancata osservanza della procedura di cui all'art.111 del c.c. che tratta del matrimonio per procura e richiede una specifica autorizzazione rilasciata dal Tribunale italiano. In sostanza, il rifiuto è stato motivato adducendo che, anche se il matrimonio per telefono sia ammesso dalla legge del luogo di celebrazione, gli effetti di tale legge sarebbero contrari all'ordine pubblico italiano.

La soluzione adottata dal Comune è, allo stato attuale, condivisibile e non poteva essere diversamente.

Il caso rappresentato, però, apre lo spiraglio ad elaborazioni dottrinali e determina uno scenario nuovo con il quale deve confrontarsi il nostro sistema.

Così, per fare un esempio, fino a qualche mese fa era inimmaginabile pensare che un matrimonio contratto all'estero da un cittadino italiano secondo le forme del luogo privo della documentazione della volontà coniugale potesse essere ritenuto valido ed efficace.

Era principio indiscusso quello secondo cui "non sono trascrivibili atti di matrimonio che non registrino l'espressa dichiarazione degli sposi di prendersi rispettivamente in marito e in moglie manifestata di fronte alla autorità competente".

Ne derivava che non poteva essere trascritta la così detta " omologazione di matrimonio" prevista in taluni ordinamenti, che consiste nella dichiarazione resa (ed omologata da un'autorità giurisdizionale del Paese straniero), anzi che dagli sposi, da testimoni di una celebrazione avvenuta in forma " familiare" o "privata".

Ora questo tabù è crollato a colpi di elaborazione giurisprudenziale e a colpi di grazia da parte del Ministero dell'Interno. La prova è rappresentata dalla Circolare n.25 del 13 ott.2011.

Il fulcro del ragionamento portato a giustificazione dell'azione molitoria si incentra sull'art.28 della legge 218/1995, secondo cui il matrimonio è valido, quanto alla forma, se è considerato tale dalla legge del luogo di celebrazione o dalla legge nazionale di almeno uno dei due coniugi o dalla legge di comune residenza al momento della celebrazione.

A questo punto ci chiediamo: non potrebbe essere assunto detto principio come fondamento per considerare valido il "matrimonio per telefono"?

Ovviamente trattasi di una provocazione intellettuale, di uno sprone alla contribuzione di elaborazioni dottrinali.

Al riguardo, non va dimenticata la pronuncia della Cass. Sez.I, n.3599/1990- riportata nella Circolare n. 25 citata- secondo cui "il matrimonio celebrato da cittadini italiani (o anche tra cittadini e stranieri) all'estero secondo le forme ivi stabilite, ove per tale forma la lex loci riconosca gli effetti civili (sempre che sussistano i requisiti sostanziali relativi allo stato ed alla capacità delle persone previste dal nostro ordinamento) è immediatamente valido e rilevante nell'ordinamento italiano con la produzione del relativo atto, indipendentemente dall'osservanza delle norme italiane relative alla pubblicazione, che possono dar luogo solo ad irregolarità suscettibili di sanzioni amministrative e alla trascrizione nei registri dello stato civile, la quale (a differenza del caso del matrimonio concordatario) ha natura certificativa e di pubblicità e non costitutiva".

Un primo passo favorevole al riconoscimento del "matrimonio

(continua a pag. 7)

All'interno del giornale trovi il bollettino postale solo da compilare

Vuoi associarti ad ANUSCA?

di S.D.F.

La domanda già cortesemente rivolta ai convegnisti in visita allo stand ANUSCA nel corso del 31° appuntamento nazionale, la ripetiamo in questo periodico di inizio anno per la campagna tesseramento 2012: *"Vuoi associarti ad ANUSCA?"*
Per sensibilizzare chi per la prima volta sottoscriverà l'adesione individuale, così come chi, e sono stati oltre settemila nel 2011 (record dal 1980 ad oggi), all'ANUSCA ha già rivolto la sua fiducia da tempo.
Visibili con i necessari dettagli su **www.anusca.it**, sono numerosi i servizi previsti da ANUSCA per chi rinnoverà o sottoscriverà per la prima volta l'adesione individuale all'Associazione per l'anno 2012, cioè per buona parte dei tanti operatori demografici che ogni giorno si confrontano con la realtà dei loro uffici comunali ed al front-office con i cittadini.

ANUSCA ha pensato a diverse proposte, come la **quota "A"** che, al costo di soli **25 euro** annuali, prevede, il terzo venerdì di ogni mese, l'invio del quotidiano ItaliaOggi con una pagina curata da ANUSCA; il trimestrale "ANUSCA Informa", che viene spedito all'indirizzo indicato dal socio; la risoluzione gratuita di un quesito; il parere legale per vertenze sul lavoro; la "Newsletter ANUSCA" (quindicinale) e tante altre offerte vantaggiose, come le convenzioni con alcune importanti aziende e hotel.

ANUSCA propone nel 2012 anche la **quota "B"**, con la speciale **Polizza Assicurativa** per gli Operatori dei Servizi Demografici per la Responsabilità Civile nell'espletamento dei compiti d'ufficio, che vi invitiamo ad approfondire sul Portale ANUSCA (www.anusca.it).
Inoltre, ANUSCA ha costituito un Fondo di 20 mila euro annuali, per coprire eventuali situazioni che possono non essere previste dalla Polizza Assicurativa attivata dai soci scegliendo la quota B.

PER AGEVOLARE L'ADESIONE, ALL'INTERNO DI QUESTO GIORNALE TROVERETE IL BOLLETTINO PER I SOCI INDIVIDUALI.

UN CONSIGLIO? COMPILATELO!

Info: www.anusca.it - telefono 051-944641 o 944268 – mail: tesseramento@anusca.it

(continua da pag.6: Matrimonio...)

contratto per telefono" è stato fatto dal Tribunale di Milano, Sez. Immigrazione, con la sentenza del 2 febbraio 2007 (3632) su una fattispecie analoga a quella in premessa elencata.
Nel caso specifico, lo sposo pakistano regolarmente residente in Italia aveva chiesto ed ottenuto dalla Questura di Varese il nulla osta per il ricongiungimento familiare con la propria moglie (a suo dire).

L'Ambasciata di Italia in Islamabad negava il visto alla moglie residente in Pakistan per il ricongiungimento con il marito, adducendo l' invalidità del matrimonio del ricorrente in quanto celebrato per telefono – in difformità all'ordinamento italiano - tra lo sposo residente in Italia e la sposa residente in Pakistan.
Il Tribunale di Milano ha accolto, invece, il ricorso annullando il provvedimento negativo dell' Ambasciata italiana. La motivazione della decisione si basa prettamente sull'art.28 della legge n.218/1995 e sul concetto che "l'autorità amministrativa non possa effettuare un'indagine sulla validità del matrimonio che deve essere riservata soltanto a quella giurisdizionale (Cass. N.5537/2001)".
Il tema, pertanto, costituisce oggetto di ulteriore analisi e approfondimento.

Domande & Risposte sull'art. 15 L.183/2011

Decertificazione: quanti dubbi...

Come saprete, l'articolo 15 della legge 183/2011 ha cagionato e continua a cagionare molti dubbi interpretativi e di riflesso applicativi fra gli operatori, che numerosi ricorrono ad ANUSCA per chiarire gli aspetti controversi ed approfondire ulteriormente.
Pubblichiamo per l'utilità di tutti una piccola antologia di quesiti giunti in Segreteria cui ha dato risposta l'esperto ANUSCA Romano Minardi.

D: In applicazione delle nuove disposizioni dell'art. 15 legge 183/2011 si chiede conferma se la dicitura da inserire nei certificati a pena di nullità non sia applicabile alla legalizzazione di foto, al certificato di iscrizione elettorale, alla dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà. In fase di controllo, su richiesta di enti pubblici e gestori di pubblici servizi, posso e/o devo rilasciare comunque certificati, ovviamente togliendo la dicitura prevista succitata?

R: Le nuove disposizioni riguardano i certificati (TUTTI I CERTIFICATI DI QUALSIASI TIPO E DI QUALSIASI NATURA, COMPRESI GLI ATTESTATI CHE SONO LA STESSA COSA); la nuova normativa, però, riguarda SOLO i certificati e, quindi, non tocca minimamente le autentiche, la legalizzazione di foto, le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà o le dichiarazioni sostitutive di certificazione.
I certificati di iscrizione nelle liste elettorali, così come gli estratti per riassunto di stato civile, sono CERTIFICATI, come tutti gli altri e, quindi, ad essi vanno applicate le nuove norme, fermo restando eventuali disposizioni ministeriali che escludano il servizio elettorale dall'applicazione del DPR n. 445/2000. Per quanto riguarda le richieste presentate da P.A. o da gestori di pubblici servizi, questi soggetti NON devono chiedere certificati ma "informazioni" e "dati"; pertanto a loro daremo le informazioni e i dati, ovviamente NON tramite certificato. In ogni caso, il certificato, nel caso in cui l'Amministrazione procedente abbia accettato una dichiarazione sostitutiva di certificazione e chieda ai nostri uffici conferma dei dati autocertificati, la nostra risposta NON DEVE (e NON DOVEVA nemmeno prima della riforma) essere data tramite invio del certificato, bensì, tramite conferma o smentita del dato, se possibile addirittura scrivendo sopra il modulo di autocertificazione inviatoci in copia.



Un partecipato corso in Accademia

D: In relazione all'interpretazione dell'art.15 della Legge n.183 sulla mancata emissione dei certificati alla Pubblica Amministrazione e Gestori di servizi nelle fasi di istruttorie di procedimenti instaurati per l'emissione di un provvedimento si richiede operativamente : le informazioni da acquisire direttamente dalla P.A. (come cita l'art.43 del DPR 445/2000) riguardanti stati, fatti e qualità personali del cittadino come vengono rilasciate dall'Amministrazione competente all'Amministrazione procedente ?
E si si rilasciano dichiarazioni , qualora vi sia la richiesta (come spessissimo succede da parte delle autorità di P.S.) di stati di famiglia storici, orginali ecc. dobbiamo metterci a scrivere tutti i dati contenuti nello stato di famiglia e riguardanti i singoli componenti il nucleo famigliare ? Ci si rende conto cosa significa una situazione del genere per i Comuni che hanno personale ridotto per espletare tutte le incombenze del servizio?

R: Premetto che il mio consiglio di aggiungere la dicitura indicante la richiesta d'ufficio, al certificato richiesto da una P.A., malgrado il CHIARO divieto di legge, è un consiglio pratico ispirato ad estrema prudenza e inteso ad evitare qualsiasi possibile denuncia per omissione di atti di ufficio.
Detto questo, io penso che gli ufficili d'anagrafe, dello stato civile e di elettorale (per questi ultimi,salvo diverse disposizioni ministeriali), di fronte ad una richiesta di certificati (qualsiasi certificato o estratto per

(continua a pag. 9)