

N. R.G. 2019/10174



**TRIBUNALE DI BOLOGNA**  
**PROTEZIONE INTERNAZIONALE**

Nel procedimento cautelare iscritto al n. r.g. **10174/2019** promosso da:

~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~

RICORRENTE/I

contro

COMUNE DI CESENA

RESISTENTE/I

Il Giudice Angela Baraldi,  
a scioglimento della riserva,

osserva

Con ricorso ex art. 700 c.p.c. ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ – premesso di aver avanzato domanda di protezione internazionale che la commissione territoriale aveva respinto; di aver impugnato il diniego innanzi al Tribunale di Bologna dove il ricorso è tuttora pendente, come da documentazione allegata – esponeva di aver formulato, in data 24.05.2019, presso l'Ufficio dell'Anagrafe del Comune di Cesena, domanda di iscrizione anagrafica come persona senza fissa dimora presso il Comune di Cesena (essendo ivi domiciliato presso la struttura sita in Via Chiesa di Tipano 950 a Cesena (FC) del progetto ASP), dichiarata, con provvedimento reso in pari data, irricevibile *“in quanto il titolo di soggiorno presentato è il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituente titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi fra l'altro della normativa sotto riportata”* ovvero l'art. 4 del D.lgs. 18.08.2015 n. 142 come modificato dal decreto legge 4.10.2018 n. 113, convertito con modificazioni in legge 1.12.2018 n. 132.

Il ricorrente definiva il provvedimento con il quale il Comune di Cesena ha dichiarato la impossibilità di provvedere alla iscrizione anagrafica *“illegittimo, ingiusto e gravemente lesivo dei diritti dell'odierno ricorrente”* e l'interpretazione dell'Ufficio Anagrafe del Comune di Cesena della normativa, introdotta con il decreto legge 4.10.2018 n. 113 convertito in legge 1.12.2018 n. 132, erronea – anche per travisamento del dato letterale dell'art. 13 della legge citata – ed in contrasto con i principi generali dell'ordinamento. Evidenziava inoltre come la mancata iscrizione



del ricorrente nel registro della popolazione anagrafica residente del comune di Cesena ne comportasse gravissime limitazioni nell'esplicazione della sua personalità e dignità umana, oltre a compromettere la piena realizzazione della identità personale, l'esercizio del diritto alla salute e la promozione della integrazione sociale dello stesso.

Chiedeva pertanto, previo accertamento del diritto alla residenza del ricorrente, di ordinare al Sindaco del Comune di Cesena, anche nella sua qualità di ufficiale di governo responsabile della tenuta dei registri dello stato civile e della popolazione anagrafica residente, la immediata iscrizione del ricorrente nel registro della popolazione anagrafica residente nel Comune di Cesena.

Il resistente, costituitosi in giudizio, prima, in persona del Sindaco *pro tempore* del Comune di Cesena e, nel termine concesso da giudice per dedurre sul punto e sull'integrità del contraddittorio, anche in persona del Sindaco quale Ufficiale di Governo, sosteneva come il Comune si fosse limitato ad applicare l'art. 13 del D.L n. 113/2018 secondo cui «*Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica...*», ricavando la correttezza di tale interpretazione dalla Circolare Ministero dell'Interno del 18/10/2018 n. 15 che afferma: «*...dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del citato d.lgs. n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica*» nonché dalla relazione illustrativa al Decreto Legge nella parte in cui precisa che «*l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente*».

Concludeva pertanto chiedendo il rigetto del ricorso.

Prima di procedere all'esame nel merito del ricorso, occorre ricordare che la disciplina in materia di iscrizione anagrafica – per cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti – è ora dettata (dopo l'abrogazione delle disposizioni speciali in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti la protezione internazionale ospitati nel sistema di accoglienza contenute nel D.Lgs 142/15) pressoché esclusivamente dalla legge 24 dicembre 1954 n. 1228 («*ordinamento delle anagrafi della popolazione residente*») e dal DPR 223/1989, il nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente. Segnatamente, l'iscrizione anagrafica rappresenta l'esito di un procedimento amministrativo, avente natura vincolata e di mero accertamento, che prende le mosse dalle dichiarazioni degli interessati di fissare la loro dimora abituale nel territorio del comune, sul presupposto della abitualità della dimora, ed è seguito da accertamenti d'ufficio; ciò anche nel caso di iscrizione di persone che si trasferiscono dall'estero mediante l'esibizione del passaporto o altro documento equipollente (v. in particolare l'art. 14 del DPR cit.).



Ciò premesso occorre ora analizzare le modifiche apportate dal DL 113/18 conv. nella L. 132/18 al D.lgs 142/2015 nella parte relativa alla disciplina dell'iscrizione anagrafica del richiedente la protezione internazionale.

Il D.L. 113 del 2018 ha abrogato l'art. 5-bis del D.L.vo 142/2015 (specificamente riferito all'iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale) e modificato la formulazione dell'art. 4 del citato decreto legislativo (con il richiamo, nella rubrica, alla sola "*Documentazione*" riguardante il richiedente asilo), aggiungendo al comma 1 la locuzione "*(il) permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445*" ed aggiungendo, quindi, il comma 1 bis, ai sensi del quale "*(il) permesso di soggiorno di cui al comma 1 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*", unica disposizione del D.L.vo in esame che espressamente richiama l'iscrizione anagrafica, pur senza altre precisazioni.

Dibattuta è proprio l'interpretazione di quest'ultima norma sia nel più delimitato contesto in cui essa si inserisce sia rispetto a considerazioni di più ampio respiro che attengono all'esigenza di onorare principi e diritti costituzionali oltre che disposizioni a carattere sovranazionale.

Orbene, ritiene questo giudice che l'interpretazione del comma 1 bis cit. non possa prescindere dalla valutazione complessiva di tutte le modifiche apportate dal DL 113/18 nella materia in esame.

Si deve infatti ribadire l'avvenuta abrogazione ad opera del DL 113/18 della speciale disciplina della iscrizione anagrafica per i richiedenti la protezione internazionale ospitati nei centri di accoglienza – introdotta dall'art. 5 bis l. 46/17 – per i quali era prevista una iscrizione semplificata, non basata sulla dichiarazione del soggetto interessato e sui successivi accertamenti d'ufficio bensì esclusivamente sulla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza.

Sul punto si richiama la puntuale ed esaustiva ricostruzione della giurisprudenza di merito (ord. Tribunale di Bologna 2.5.2019) che spiega come "*Sulla base di questa norma [art. 5 bis cit.], oltre che con le consuete modalità di iscrizione anagrafica individuale per i richiedenti asilo ospitati nel sistema di accoglienza veniva prevista una nuova modalità di iscrizione anagrafica in base alla sola dichiarazione del responsabile del centro d'accoglienza, anche in deroga al termine di 3 mesi previsto dal T.U. E' su questa norma che ha inciso l'art. 13 DL 113/18 sopra citato con due previsioni: abrogando alla lett c) la modalità semplificata di iscrizione anagrafica recentemente introdotta dall'art. 5 bis e chiarendo alla lett. a) n. 2 che il permesso di soggiorno per richiesta*



*asilo non costituisce "titolo" per l'iscrizione anagrafica. Se l'art. 5 bis aveva previsto un automatismo nella iscrizione anagrafica, scollegato sia dalla dichiarazione dell'interessato che dagli accertamenti dell'ufficiale d'anagrafe e dipendente soltanto dalla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza, l'art. 13 esclude questo automatismo chiarendo che non vi è una speciale modalità di iscrizione all'anagrafe dei residenti per i richiedenti protezione internazionale basata sul solo "titolo" della domanda di protezione e dell'inserimento nella struttura di accoglienza. Non sono state infatti modificate le altre norme relative alle regole generali della iscrizione anagrafica (DPR 223/89) ed alla parificazione di cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti relativamente alle iscrizioni e variazioni anagrafiche (art. 6, VII T.U. 286/98). La lettura dell'art. 13, inserito nel quadro normativo compiutamente ricostruito, definisce quindi gli effetti del permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo, che costituisce documento di identità ma non "dà titolo" di per sé alla iscrizione anagrafica restando per lui vigente l'ordinario procedimento amministrativo del DPR 223/89".*

Ebbene, muovendo da un'interpretazione letterale, la norma *de qua* non contiene un divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, bensì evidenzia come il permesso di soggiorno per richiesta asilo non valga a consentire l'iscrizione anagrafica del richiedente. Solo in presenza di un esplicito divieto (e, in tal caso, di conseguenti seri dubbi di legittimità costituzionale) sarebbe preclusa un'interpretazione che ne consente l'iscrizione.

In secondo luogo, l'interpretazione prospettata dal resistente secondo cui il titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo non potrebbe ottenere l'iscrizione anagrafica è in palese contrasto con la disciplina dell'iscrizione anagrafica nella parte in cui tale regolamentazione non prevede "titoli", ma si basa sulla dichiarazione dell'interessato, oltre che – per la rilevanza per l'amministrazione ed in considerazione dell'obbligatorietà di tale iscrizione – sugli accertamenti disposti d'ufficio, e contempla la successiva verifica del requisito della dimora abituale di colui che richiede l'iscrizione anagrafica (v. art. 19 del DPR 223/1989). Essa peraltro è in palese contrasto con il contenuto della norma richiamata dallo stesso art. 4, comma 1 bis del D.L.vo 142/2015, ossia con l'art. 6, comma 7, del TU Immigrazione che, oltre a prevedere 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", dispone che "(in) ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza".



E ancora, l'interpretazione data dal resistente è, altresì, in contrasto con l'attuale formulazione dell'art. 5 del D.L.vo 142/2015, laddove tale norma tuttora contiene l'espresso richiamo proprio alla residenza, in alternativa al domicilio, del richiedente la protezione internazionale.

Tirando le fila del discorso, non condivisa l'interpretazione prospettata dal resistente per le obiezioni ora indicate, assenza di divieto espresso di iscrizione anagrafica, da un lato, e necessità della dichiarazione dell'interessato (e non "titoli") per ottenere l'obbligatoria (v. art. 2 L. 1228/1954) iscrizione, dall'altro, rappresentano i punti fermi da cui muovere per affermare che la proposizione "*il permesso di soggiorno del richiedente asilo 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*" deve necessariamente intendersi nel senso che il possesso del permesso di soggiorno quale richiedente asilo – e quindi la regolarità della presenza sul territorio nazionale – non conferisce per ciò solo il diritto all'iscrizione anagrafica; per l'esercizio del diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica – non potendosi più applicare la procedura semplificata – occorre la manifestazione di volontà dell'interessato all'ufficiale di stato civile, con la quale si dà atto della propria permanenza in un certo luogo e dell'intenzione di abitarvi stabilmente (elemento obiettivo e soggettivo della nozione civilistica di residenza, Cass 1738/86), ed il successivo accertamento della corrispondenza alla realtà di tale dichiarazione.

In conclusione, ai fini dell'iscrizione anagrafica, si ritiene confermata la piena equiparazione della situazione dei richiedenti asilo a quella di tutti gli altri cittadini stranieri (ed ai cittadini italiani), essendo soltanto venuta meno la procedura c.d. semplificata o accelerata (cioè l'automatica iscrizione anagrafica del richiedente asilo, per effetto della sua condizione di ospite nei centri di cui agli artt. 9, 11 e 14, in base alla sola comunicazione del responsabile della convivenza e anche a prescindere dal decorso del termine di tre mesi previsto dal TU Immigrazione).

L'interpretazione proposta appare peraltro conforme all'art. 12 delle preleggi secondo cui "*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro significato che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore*", dove "*l'intenzione del legislatore*", in linea al condivisibile orientamento della Corte di Cassazione, va intesa come "*intenzione del legislatore obiettivata nella norma*" (cfr. fra le altre, Cass. 3550/1988, secondo cui ai "*lavori preparatori può riconoscersi valore unicamente sussidiario nell'interpretazione di una legge, trovando un limite nel fatto che la volontà da essi emergente non può sovrapporsi alla volontà obiettiva della legge quale risulta dal dato letterale e dalla intenzione*



*del legislatore intesa come volontà oggettiva della norma (voluntas legis), da tenersi distinta dalla volontà dei singoli partecipanti al processo formativo di essa”).*

Per gli stranieri – regolari se in possesso di regolare permesso di soggiorno (e tale è quello rilasciato al richiedente asilo) – e per i cittadini italiani, l’iscrizione anagrafica dipende esclusivamente dalla dichiarazione dell’interessato: ad essa si affianca la condizione di persona avente dimora abituale nel comune, che può costituire oggetto di accertamento da parte dell’ufficiale dell’anagrafe del comune interessato con riguardo alla effettività di tale dichiarazione.

L’interpretazione qui condivisa appare idonea ad escludere profili di incostituzionalità della norma ponendosi in armonia con il quadro normativo costituzionale e comunitario, e segnatamente con l’art. 2 della Cost., che riconosce i diritti inviolabili della persona, con l’art. 3 della Cost. che prevede il principio di uguaglianza (e implicitamente il criterio della ragionevolezza della disciplina di situazioni uguali in modo diverso, violato quando si introducono deroghe alla disciplina generale prive di adeguata giustificazione o ingiustificate disparità di trattamento), con l’art. 117 della Cost., che impone allo Stato di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (in relazione all’art. 2 protocollo n. 4 della Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo in base al quale *“chiunque si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio”* nonché in relazione all’art. 12 del Patto sui diritti internazionali civili e politici *“ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio”*).

Le superiori considerazioni valgono senz’altro nei casi in cui lo straniero richiedente la protezione internazionale, pertanto regolarmente soggiornante, non sia senza fissa dimora e quindi abbia dimora abituale nel territorio del Comune, presso un centro di accoglienza o presso altro luogo di dimora, comunque sul presupposto della abitalità della stessa.

Ma la conclusione della sussistenza del diritto all’iscrizione anagrafica non cambia nel caso in cui il richiedente sia, come nel caso in esame, senza fissa dimora. Con la sola differenza che si dovrà fare applicazione della disciplina dettata dall’art. 2 della L. 1228/54 secondo la quale, dopo aver sancito al comma 1 l’obbligo per ognuno – senza eccezioni – di chiedere l’iscrizione nell’anagrafe del comune di dimora abituale, al comma 3 così dispone: *“Ai fini dell’obbligo di cui al primo comma, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all’ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l’effettiva*



*sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel comune di nascita*”, per poi prevedere al comma 4 l’istituzione presso il Ministero dell’Interno di un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora.

Ebbene, per l’iscrizione anagrafica di una persona senza fissa dimora non è sufficiente la “semplice” dichiarazione di elezione di domicilio (come era richiesto prima della modifica introdotta dalla l. 94/2009), ma l’interessato dovrà anche indicare gli elementi necessari ad accertare l’effettiva sussistenza del domicilio ovvero l’esistenza di un immobile o comunque di un preciso luogo fisico.

Con l’effetto che anche qui la dibattuta disposizione di cui al comma 1 bis dell’art. 4 del D.L.vo 142/2015, ai sensi del quale “*(il) permesso di soggiorno di cui al comma 1 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*”, deve necessariamente intendersi nel senso che il possesso del permesso di soggiorno quale richiedente asilo – e quindi la regolarità della presenza sul territorio nazionale – non conferisce per ciò solo il diritto all’iscrizione anagrafica; per l’esercizio del diritto soggettivo all’iscrizione anagrafica di un richiedente senza fissa dimora occorre l’indicazione di un domicilio effettivamente sussistente nel territorio del Comune, unitamente agli elementi necessari ad accertare l’effettiva sussistenza. Resta esclusa invece la manifestazione della volontà della permanenza in un certo luogo e dell’intenzione di abitarvi stabilmente.

Alla luce delle superiori considerazioni si ritiene sussistente il *fumus* della domanda proposta dal ricorrente in relazione alla iscrizione anagrafica del ricorrente.

Quanto al *periculum* – benchè il ricorrente non abbia provato l’impossibilità, a causa della mancata iscrizione anagrafica, di accedere al lavoro, di aprire una partita IVA, di usufruire di prestazioni sanitarie o di conseguire la patente di guida – l’irreparabilità e la gravità del pregiudizio è palese quanto meno rispetto alla decorrenza del termine per ottenere la cittadinanza italiana ai sensi dell’art. 9, comma 1, lett. f) della legge 91/1992, rispetto alla quale il pregiudizio è *in re ipsa*, avuto riguardo all’ampio lasso temporale in concreto necessario prima di ottenere una decisione sulla domanda di protezione internazionale.

In conclusione, essendo nella specie ravvisabili sia il *fumus* che il *periculum* della domanda cautelare proposta dal ricorrente, e in accoglimento del ricorso, va ordinata al Sindaco del Comune



di Cesena l'immediata iscrizione del ricorrente nel registro anagrafico della popolazione residente ai sensi dell'art. 2, comma 3, L. 1228/54.

In ragione della peculiarità e della complessità delle questioni trattate, sussistono i presupposti per l'integrale compensazione fra le parti delle spese processuali.

**P.Q.M.**

Visti gli artt. 669 bis e ss. e 700 c.p.c.,

ordina al Sindaco del Comune di Cesena, nella sua qualità di Ufficiale di Governo responsabile della tenuta dei registri anagrafici, l'iscrizione del ricorrente nel registro anagrafico ai sensi dell'art. 2, comma 3, L. 1228/54;

dichiara le spese integralmente compensate.

Bologna, 19 ottobre 2019

Il Giudice  
Angela Baraldi

