

N. R.G. 2019/9094



TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA

Sezione specializzata in materia di Immigrazione, Protezione internazionale
e Libera circolazione cittadini UE

Nel procedimento cautelare iscritto al n. r.g. **9094/2019** promosso da:

(C.F.) con il patrocinio dell'avv. ROPPO
FRANCESCO elettivamente domiciliato in VIALE MATTEOTTI 105 47100 FORLÌ presso il
difensore avv. ROPPO FRANCESCO

RICORRENTE

contro

SINDACO DEL COMUNE DI CESENA (C.F. 00143280402) con il patrocinio dell'avv.
GHEZZI BENEDETTO elettivamente domiciliato in Piazza del Popolo,10 47521 CESENA presso
il difensore avv. GHEZZI BENEDETTO

RESISTENTE

Il Giudice dott. Alessandra Cardarelli,
a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 17/10/2019,
ha pronunciato la seguente

Ordinanza ex artt. 669 bis e ss. e 700 c.p.c.

Visto il ricorso proposto ai sensi dell'art. 700 c.p.c., con il quale il ricorrente ,
cittadino nato il , chiede che, previo accertamento del diritto alla residenza,
venga ordinato a 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, di
procedere alla *“immediata iscrizione (...) nel registro della popolazione anagrafica residente nel
Comune di Cesena”* e, comunque, di disporre *“ogni altro provvedimento d'urgenza, che appaia,
secondo le circostanze, più idoneo ad eliminare il pregiudizio subito”*;

osserva:

Preliminarmente va rilevata la giurisdizione del giudice ordinario, stante la natura di diritto
soggettivo della posizione giuridica della quale il ricorrente lamenta la lesione.

Conformemente al consolidato orientamento della Suprema Corte, infatti, l'ordinamento
dell'anagrafe della popolazione residente – attualmente disciplinato dal D.P.R. 223 del 1989 –
*“configura uno strumento giuridico-amministrativo di documentazione e di conoscenza, che è
predisposto nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui”* (*“Sussiste,
invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la
composizione ed i movimenti della popolazione (...), ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le*



certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia (...)) e *“tutta l'attività dell'ufficiale dell'anagrafe è disciplinata dalle norme sopra richiamate in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità”*, essendo *“rigidamente definiti dalle norme del citato regolamento (artt. 5-9) i presupposti per le iscrizioni, mutazioni e cancellazioni anagrafiche, onde l'amministrazione non ha altro potere che quello di accertare la sussistenza dei diritti presupposti. (...)”*: in particolare, tali *“norme non attribuiscono all'amministrazione alcun potere idoneo a degradare i diritti soggettivi attribuiti ai singoli individui”* (*“Merita, perciò, di essere condiviso l'orientamento seguito dal Consiglio di Stato (...), secondo cui le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono situazioni di diritto soggettivo.”*: cfr. Cass. Sez. Un. 449/2000).

La controversia deve, inoltre, ritenersi di competenza della Sezione specializzata in materia di Immigrazione e Protezione internazionale, in forza del disposto di cui all'art. 3, comma 3, del D.L. 13/2017, convertito nella legge 46/2017, laddove tale disposizione prevede che le sezioni specializzate *“sono altresì competenti per le cause e i procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui ai commi 1 e 2”*: e nella specie si verte in ipotesi di domanda senza dubbio connessa alla specifica situazione del ricorrente di richiedente protezione internazionale.

E che la norma in esame non si riferisca alle ipotesi di connessione propria già contemplate dagli artt. 31 e ss. c.p.c., ma abbia invece la funzione di ampliare la competenza delle sezioni specializzate discende sia dalla formulazione della norma stessa (che non richiama – come avrebbe fatto, ove avesse inteso riferirsi alla c.d. connessione propria – le disposizioni del codice di procedura civile, ossia gli artt. 31 e ss. c.p.c., ma disciplina in generale la competenza delle sezioni specializzate – anche – in relazione a cause e procedimenti che presentano *“ragioni di connessione”*), sia dalla *ratio* delle disposizioni istitutive di tali sezioni, con la disciplina della competenza e l'attribuzione a sezioni aventi una determinata specializzazione di tutte le materie che comportano la necessaria applicazione della medesima normativa comunitaria, internazionale e della normativa estera.

Del resto, nella materia in esame di difficile – se non impossibile – applicazione sarebbero le disposizioni di cui agli artt. 31 e ss. in relazione alle controversie di cui al comma 3 dell'art. 3 del D.L. 13/2017 (che riguardano essenzialmente provvedimenti dell'amministrazione in materia di riconoscimento della protezione internazionale, di allontanamento di cittadini comunitari e di convalida degli allontanamenti, di rifiuto o di revoca di permessi di soggiorno per protezione speciale, o nelle specifiche ipotesi contemplate dal TU Immigrazione, o ancora di permessi per motivi familiari).

Tanto premesso, va, in fatto, osservato che è pacifico – perché non contestato – che il ricorrente, giunto in Italia, aveva presentato richiesta di riconoscimento della protezione internazionale, con la successiva proposizione dell'appello, tuttora pendente, avverso la decisione del Tribunale di Bologna, che aveva rigettato il ricorso da lui proposto avverso il diniego della Commissione territoriale (cfr. atto di appello prodotto dal ricorrente), come comprovato dalla documentazione integrativa prodotta dal ricorrente, senza alcuna contestazione sul punto del convenuto.



Del pari pacifico è che lo stesso – già iscritto all'anagrafe ma cancellato per irreperibilità (cfr. documentazione integrativa prodotta dal ricorrente) – ha presentato presso l'ufficio dell'Anagrafe del Comune di Cesena richiesta di iscrizione anagrafica il 21.5.2019 come persona senza fissa dimora nel Comune di Cesena, allegando dichiarazione di domicilio della Caritas Diocesana (cfr. doc. 5 prodotto dal ricorrente), essendo domiciliato nel territorio del predetto Comune da ben più di tre mesi (con domicilio presso il Centro di Ascolto della Caritas Diocesana di Cesena-Sarsina).

Pacifico, infine, è che, in relazione a tale istanza, l'Ufficiale dell'Anagrafe del Comune di Cesena ha dichiarato irricevibile la sua richiesta di iscrizione anagrafica 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 dell'art. 4 del D.L.vo 142/2015, aggiornato e in vigore dalla data del 5.10.2018, ossia dall'entrata in vigore del D.L. 113/2008, convertito nella legge 132/2018.

Il ricorrente, con il proposto ricorso, deduce l'illegittimità del provvedimento rilevando l'erronea interpretazione della norma in questione data dal Comune ed evidenza, altresì, il contrasto con i principi generali dell'ordinamento di tale interpretazione, ritenuta altresì gravemente lesiva dei diritti del ricorrente, in quanto idonea a limitare l'esplicarsi di tali diritti impedendo, fra l'altro, l'esercizio del diritto alla salute ed all'integrazione sociale del ricorrente; e chiede quindi l'adozione del provvedimento cautelare sopra detto.

Il convenuto, costituitosi in giudizio in persona del Sindaco *pro tempore* (anche nella sua qualità di ufficiale del Governo), contesta tale assunto.

Il convenuto contesta in particolare la possibilità di una diversa interpretazione dell'art. 4 del D.L.vo 142/2015, in ragione del suo tenore, che sarebbe chiaro nell'escludere la possibilità di iscrizione anagrafica per il richiedente asilo; in altri termini la norma escluderebbe in radice la possibilità di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, titolare del relativo permesso di soggiorno, così come confermato dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 15 del 18.10.2018, e come desumibile dalla relazione illustrativa al D.L., laddove si 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*"; e conclude quindi chiedendo il rigetto del ricorso.

Orbene, prima di esaminare nel merito la domanda e ai fini di un corretto inquadramento della questione posta a fondamento della domanda stessa, vanno svolte alcune considerazioni generali in tema di iscrizione anagrafica, come disciplinata dal DPR 223/1989.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del citato decreto per "*persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune*", mentre ai sensi del successivo art. 5, sempre agli effetti anagrafici, per "*convivenza*" anagrafica "*s'intende un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso comune*" (e in tale ultimo caso il responsabile delle dichiarazioni anagrafiche provvede agli adempimenti contemplati dalla disciplina in materia anagrafica ed è individuato nella "*persona che normalmente dirige la convivenza stessa*").



Il comma 3 dell'art. 6 prevede, inoltre, che le persone che *“rendono le dichiarazioni anagrafiche debbono comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento”*; mentre l'art. 7, applicabile a tutti i cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, disciplina i presupposti per l'iscrizione anagrafica – anche per le ipotesi di trasferimento dall'estero o per mancanza di precedente iscrizione – prevedendo in particolare, per gli stranieri, il rinnovo della *“dichiarazione di dimora abituale nel comune di residenza”*, nell'ipotesi di rinnovo del permesso o della carta di soggiorno, nel termine in esso contemplato. Gli artt. 13 e 14 contemplano, infine, le modalità di presentazione delle dichiarazioni anagrafiche, che devono essere rese dai responsabili di cui all'art. 6 e, in caso di trasferimento della residenza dall'estero, mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente.

Specifici accertamenti in merito alla sussistenza dei requisiti e all'effettività della dichiarazione sono, infine, contemplati dagli artt. 15 e ss.: in particolare, l'art. 19, comma 2, prevede la verifica da parte dell'ufficiale dell'anagrafe della sussistenza del requisito della dimora abituale di colui che richiede l'iscrizione anagrafica (o il mutamento di tale iscrizione).

Ne discende, in ragione di una valutazione complessiva della disciplina dell'iscrizione anagrafica, ed alla luce dell'orientamento della Corte di Cassazione già citato, la natura di attività vincolata e di mero accertamento dell'iscrizione anagrafica da parte dell'amministrazione, conseguente alla dichiarazione resa dall'interessato al comune dell'intenzione di fissare la propria dimora abituale nel territorio del comune, sul presupposto della abitualità della dimora, senza alcuna discrezionalità dell'amministrazione che riceve la dichiarazione (trattandosi di diritto soggettivo dell'interessato), e salva l'ipotesi della verifica negativa in ordine all'abitualità della dimora e quindi all'assenza dei presupposti per l'iscrizione.

Così delineata la disciplina generale dell'iscrizione anagrafica (che, si ripete, riguarda sia i cittadini italiani che i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio), vanno a questo punto esaminate le disposizioni normative che, prima dell'entrata in vigore del D.L. 113/2018, convertito nella legge 132/2018, disciplinavano l'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale, titolari del permesso di soggiorno di cui all'art. 4 del D.L.vo 142/2015 e quindi, al pari degli altri cittadini stranieri, regolarmente soggiornanti sul territorio: ciò al fine di comprendere la portata delle modifiche normative intervenute a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 113/2018 e quindi di individuare la corretta interpretazione delle norme stesse, secondo i parametri contemplati dall'art. 12 delle preleggi.

Orbene, l'art. 5 del D.L.vo 142/2015 (rubricato *“Domicilio”*), nella formulazione vigente prima delle modifiche apportate dal D.L. 113/2018, così disponeva: *“Salvo quanto previsto al comma 2, l'obbligo di comunicare alla questura il proprio domicilio o residenza è assolto dal richiedente tramite dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale. Ogni eventuale successivo mutamento del domicilio o residenza è comunicato dal richiedente alla medesima questura o alla questura competente per il nuovo domicilio o residenza ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno di cui all'art. 4, comma 1.”*

Il comma successivo prevedeva che per il *“richiedente trattenuto o accolto nei centri o strutture di cui agli articoli 6, 9, 11 e 14, l'indirizzo del centro (costituita) il luogo di domicilio valevole agli*



effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda, non ch  di ogni altro atto relativo alle procedure di trattenimento o di accoglienza di cui al presente decreto. (...)"; mentre il comma 3 disponeva che, per *"il richiedente asilo accolto nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14"*, *"il centro o la struttura di accoglienza (rappresentava) il luogo di dimora abituale ai fini della iscrizione anagrafica"* ai sensi del DPR 223/1989 e dell'art. 6, comma 7, del TU Immigrazione.

In particolare, tale ultima disposizione (che non ha costituito oggetto di modifica ed   applicabile ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio), prevede che le *"iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalit  previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalit  da pi  di tre mesi presso un centro di accoglienza (...)"*.

L'art. 5-bis del D.L.vo 142/2015 (rubricato *"Iscrizione anagrafica"*), nella formulazione previgente, disponeva che il *"richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli artt. 9, 11 e 14   iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'articolo 5"* del regolamento di cui al DPR 223/1989, *"ove non iscritto individualmente"*, con la previsione in particolare, al comma 2, dell'obbligo del responsabile della convivenza di *"dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti"*.

In tale contesto normativo si inseriscono le modifiche introdotte dal D.L. 113 del 2018, che, da un lato, ha abrogato l'art. 5-bis del D.L.vo 142/2015 (specificamente riferito all'iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale) e, dall'altro, ha 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"*.

E proprio sull'interpretazione della citata norma si incentrano le deduzioni del ricorrente sotto il profilo del *fumus* della domanda cautelare proposta.

In particolare, secondo l'assunto del convenuto, le modifiche introdotte con il D.L. 113/2018, convertito in legge, escluderebbero la possibilit , per il richiedente asilo (ossia per il titolare di permesso di soggiorno per richiesta asilo), di iscrizione anagrafica.

Assume, al riguardo, il ricorrente che la disposizione di cui all'art. 4, come modificata dal citato decreto legge, tutt'altro che chiara nel suo contenuto, deve invece essere diversamente interpretata sia per renderla conforme alla Costituzione sia, conseguentemente, per evitare disparit  di trattamento dei cittadini stranieri richiedenti asilo, anche alla luce della disciplina sovranazionale; mentre l'intenzione del legislatore, quale desumibile dalla relazione introduttiva al disegno di legge di conversione del D.L. – laddove si legge 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” (e della quale è espressione la circolare del Ministro dell’Interno n. 15/2018) – non potrebbe fondare una interpretazione diversa da quella desumibile dal complesso delle disposizioni che ancora disciplinano l’iscrizione anagrafica degli stranieri, tuttora riferibili (anche) ai richiedenti protezione internazionale.

L’assunto del ricorrente appare condivisibile.

Sul punto va innanzitutto premesso che, ai sensi dell’art. 12 delle preleggi, nell’applicare la legge *“non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore”*.

Orbene, l’art. 4, comma 1 bis, del D.L.vo 142/2015, si limita a prevedere che 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”*, ma, proprio per la sua formulazione letterale, non esclude la possibilità di iscrizione anagrafica del titolare di tale permesso: solo l’espressa previsione del divieto di iscrizione anagrafica del titolare di tale permesso (divieto che – come è evidente anche per le ragioni che si diranno – sarebbe costituzionalmente illegittimo) integrerebbe quel *“dato letterale”* ostativo ad una diversa interpretazione della norma stessa.

D’altronde, come già opportunamente evidenziato dalle plurime pronunce dei giudici di merito (cfr. fra le altre, ordinanze del Tribunale di Firenze e del Tribunale di Bologna, prodotte dal ricorrente), proprio la formulazione dell’art. 12 delle preleggi depone a favore dell’interpretazione letterale, sistematica e teleologica, mentre *“l’intenzione del legislatore’, conformemente 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”*).

Si impone, quindi, nella specie, un’interpretazione della norma alla luce del sistema normativo in cui è inserita e delle disposizioni da essa richiamate, dovendosi peraltro subito rilevare che l’interpretazione prospettata dal convenuto con il provvedimento di rigetto della richiesta di iscrizione anagrafica – ossia quella secondo cui è esclusa *tout court* l’iscrizione anagrafica del titolare di permesso di soggiorno per richiesta asilo – è in contrasto con lo stesso sistema e con la disciplina dell’iscrizione anagrafica, laddove tale disciplina non prevede *“titoli”* per l’iscrizione anagrafica, ma si fonda sulla dichiarazione dell’interessato, oltre che – in ragione della rilevanza per l’amministrazione e a fronte 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 (cfr. sul punto l’art. 19 del DPR 223/1989).

L’interpretazione prospettata dal convenuto è, poi, 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.

Tale ultima disposizione, infatti, come si è già visto, 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”*.

Aderendo, quindi, all'interpretazione del convenuto priva di senso sarebbe tale disposizione, che non ha costituito oggetto di modifica ad opera del D.L. 113/2018 e che tuttora considera dimora abituale, ai fini dell'iscrizione anagrafica, l'ospitalità (documentata) da più di tre mesi in un centro di accoglienza: situazione, quest'ultima, all'evidenza riferibile al titolare di permesso di soggiorno quale richiedente protezione.

E ancora, l'interpretazione data dal convenuto è, altresì, in contrasto con l'attuale formulazione dell'art. 5 del D.L.vo 142/2015, laddove tale norma tuttora contiene l'espreso richiamo (proprio) alla residenza, in alternativa al domicilio, del richiedente asilo, laddove il comma 1 dispone che, *“(salvo) quanto previsto al comma 2, l'obbligo di comunicare alla questura il proprio domicilio o residenza è assolto dal richiedente tramite dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale. Ogni eventuale successivo mutamento del domicilio o residenza è comunicato dal richiedente alla medesima questura e alla questura competente per il nuovo domicilio o residenza ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno di cui all'articolo 4, comma 1”* (ossia del permesso di soggiorno quale richiedente asilo).

Anche in tal caso, aderendo all'interpretazione del convenuto, privo di senso sarebbe il richiamo alla residenza del richiedente asilo.

Esclusa, dunque, la possibilità di interpretare la norma nel senso prospettato dal convenuto, ed alla luce di un'interpretazione che sia la più aderente possibile non solo al dato letterale, ma altresì al complesso normativo ed alle norme richiamate dalla stessa disposizione in esame, l'espressione *“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”* non può che essere intesa nel senso che il permesso di soggiorno quale richiedente asilo non consente, di per sé, l'iscrizione anagrafica: e l'effetto di tale disposizione è la sostanziale equiparazione della situazione dei richiedenti asilo a quella di tutti gli altri cittadini stranieri (ed ai cittadini italiani) ai fini dell'iscrizione anagrafica.

Per gli stranieri – che siano regolari e quindi muniti di regolare permesso di soggiorno (e tale è quello rilasciato al richiedente asilo) – e per i cittadini italiani l'iscrizione anagrafica consegue alla 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.

Le modifiche introdotte dal D.L. 113/2018 – e in tal senso vanno interpretate, nel complesso della disciplina sopra richiamata – hanno, quindi, inciso sotto altro profilo, ossia con riguardo alle modalità di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ospitati nei centri di accoglienza.



Per i richiedenti asilo ospitati in tali centri era, in particolare, contemplata una modalità di iscrizione semplificata, prevista dal comma 1 e derivante dall'essere il richiedente protezione ospitato nei centri di cui agli artt. 9, 11 e 14: l'iscrizione si configurava come iscrizione d'ufficio, conseguente alla sola comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza (ossia al responsabile della convivenza), sul quale gravava l'obbligo di comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio dell'anagrafe nel termine di venti giorni dalla data in cui si erano verificati i fatti.

Tale modalità c.d. semplificata del procedimento di iscrizione anagrafica era stata, in particolare, introdotta dal D.L. 13/2017, convertito dalla legge 46/2017 che, dopo l'art. 5 del D.L.vo 142/2015, aveva aggiunto l'art. 5 bis (oggetto di abrogazione per effetto dell'entrata in vigore del D.L. 113/2018).

L'art. 5 bis, come si è già detto, disponeva, infatti, che il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli artt. 9, 11 e 14 *“è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989 n. 223, ove non iscritto individualmente”* e imponeva al *“responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti”*.

In altri termini, la previsione di cui all'art. 4, comma 1 bis, del D.L.vo 142/2015 va necessariamente letta alla luce dell'intervenuta abrogazione dell'art. 5 bis, che ha escluso la procedura c.d. semplificata di iscrizione anagrafica (ossia 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).

In tale contesto, nel quale si è attuata la sostanziale equiparazione del richiedente protezione agli altri stranieri, il permesso di soggiorno quale richiedente asilo non costituisce, quindi, di per sé, *“titolo”* per l'iscrizione, essendo necessaria la ricorrenza – al pari degli altri cittadini stranieri (e dei cittadini italiani) – dei presupposti contemplati dalla disciplina in materia di iscrizione anagrafica, con l'unica particolarità che, stante la attuale previsione del comma 7 dell'art. 6 del TU Immigrazione, *“la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza”*. Con la conseguente applicabilità di tutti gli accertamenti e le verifiche connesse all'iscrizione anagrafica, contemplate dalla relativa disciplina.

Né vale, in contrario, il tenore delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 5, laddove tali disposizioni ancorano al *“domicilio”* del richiedente asilo le notificazioni e comunicazioni e l'accesso ai servizi, trattandosi di disposizioni che non valgono certo ad escludere la possibilità, per il richiedente protezione, di iscrizione anagrafica; e, del resto, come già sopra evidenziato, la attuale previsione della *“residenza”*, in alternativa al *“domicilio”*, contenuta proprio nel primo comma dell'art. 5 osta ad una diversa interpretazione della norma.

D'altronde, l'interpretazione in esame consente di escludere profili di incostituzionalità della norma, alla luce di una sua lettura coerente con il quadro normativo costituzionale e comunitario, e



segnatamente con l'art. 2 della Cost., che riconosce i diritti inviolabili della persona, e 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.

Vengono, dunque, in rilievo le disposizioni sovranazionali che garantiscono a ogni individuo, regolarmente soggiornante nel territorio di uno Stato, la libertà di movimento e, soprattutto, di scelta della residenza in quel territorio (cfr. art. 12 del Patto internazionale su diritti civili e politici ratificato in Italia con la legge 881/77; l'art. 2 del protocollo n. 4 allegato alla CEDU, ratificato in Italia con il DPR 217/82), e le disposizioni che vietano qualsiasi forma di discriminazione tra cittadini degli stati membri e stranieri regolarmente soggiornanti, così come ribadito dalla stessa giurisprudenza costituzionale (cfr. art. 14 della CEDU; sentenza Corte Cost. 40/2013), a fronte della molteplicità di diritti esercitabili a seguito dell'iscrizione anagrafica.

E tali 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 abitualità della stessa.

Ma valgono altresì, quanto al diritto all'iscrizione anagrafica, nel caso in cui il richiedente sia, come nel caso in esame, senza fissa dimora. Con la sola differenza che è applicabile la disciplina prevista dall'art. 2 della L. 1228/54: tale disposizione, dopo aver sancito, al comma 1, l'obbligo per ognuno di chiedere l'iscrizione nell'anagrafe del comune di dimora abituale, al comma 3 dispone che 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”* e che 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”*, con la conseguenza che, in mancanza del domicilio, *“si considera residente nel comune di nascita”*. Sempre tale disposizione prevede, poi, al comma 4, l'istituzione presso il Ministero dell'Interno di un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora.

Ne discende che, 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), dovendo l'interessato anche indicare gli elementi necessari ad accertare l'effettiva sussistenza del domicilio.

Con l'effetto che anche in tal caso la 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, essendo necessaria, per l'esercizio del diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica di un richiedente senza fissa dimora, l'indicazione di un domicilio effettivamente sussistente nel territorio del Comune, unitamente agli elementi necessari ad accertare l'effettiva sussistenza. Mentre è esclusa la manifestazione della volontà della permanenza in un certo luogo e dell'intenzione di



abitarvi stabilmente.

Alla luce delle predette considerazioni deve, dunque, ritenersi sussistente il *fumus* della domanda proposta dal ricorrente in relazione alla iscrizione anagrafica, a cui dovrà quindi provvedere l'ufficiale dell'anagrafe del Comune di Cesena. Con la precisazione che, vertendosi in ipotesi di domanda di accertamento, alla quale consegue l'esercizio di diritti altrimenti preclusi, è ammissibile la tutela cautelare richiesta, che può assumere natura anticipatoria degli effetti della domanda di merito, ove si consideri l'assenza di effetti irreversibili e la finalità della tutela richiesta, ossia una tutela diretta ed anticipata del diritto da azionarsi (o fatto valere) in sede di merito, che, in attesa della tutela ordinaria, potrebbe essere irrimediabilmente leso sotto il profilo degli effetti.

Ed invero, nella specie, proprio l'irreparabilità del pregiudizio consente di ravvisare, nella fattispecie in esame, anche il *periculum* richiesto dallo strumento di tutela azionato dal ricorrente.

E se è vero che nella specie il ricorrente non ha comprovato l'effettiva e concreta impossibilità, per la mancata iscrizione anagrafica, di accedere al lavoro, alle prestazioni sanitarie o all'apertura di conto corrente presso istituto bancario (diritti, questi, che sarebbero comunque garantiti, anche a prescindere dall'iscrizione anagrafica, dall'art. 34 del TU Immigrazione, in materia di assistenza sanitaria per i richiedenti asilo, dal Comunicato ABI del 19.4.2019, per l'apertura di conto corrente, dalla possibilità di svolgere attività lavorativa decorsi 60 giorni dalla presentazione della domanda), è altrettanto vero che l'irreparabilità e la gravità del pregiudizio discende dall'impossibilità per il ricorrente di esercitare un ampio spettro di diritti e facoltà (anche) diversi e ulteriori: accesso alle misure di politica attiva del lavoro ai sensi dell'art. 11 comma 1 lett. c) del D.L.vo 150/2015; richiesta e rilascio di numero di partita IVA ai sensi dell'art. 35, comma 2 lett. a), del D.L.vo 633/1972; determinazione del valore ISEE per accedere alle prestazioni sociali agevolate (quale, ad esempio, l'assegno di natalità contemplato dall'art. 1, comma 125, della legge 190/2014); rilascio di patente di guida ai sensi dell'art. 118 bis, comma 1, C.d.S.; decorrenza del termine di 9 anni per ottenere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f) della legge 91/1992; decorrenza del termine per il rilascio di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 9, comma 1ter, del D.L.vo 286/1998.

Da ultimo, va rimarcato che, proprio sotto tale ultimo profilo, priva di rilievo è la disposizione contenuta nel comma 3 dell'art. 5 del D.L.vo 142/20015, laddove tale disposizione prevede che l'accesso "*ai servizi prestati dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2*", trattandosi di disposizione che, in ragione della sua formulazione (limitandosi essa semplicemente ad ancorare al luogo di domicilio l'accesso ai servizi), non vale certo ad attribuire, ampliandole, facoltà e diritti in deroga alle disposizioni che contemplan la residenza quale requisito necessario ai fini del loro esercizio.

In altri termini, a tale norma non può certo attribuirsi quella natura derogatoria delle specifiche disposizioni che, nelle più varie materie, prevedono la residenza (e quindi l'iscrizione anagrafica) quale presupposto indefettibile per l'esercizio dei diritti di volta in volta contemplati e disciplinati.

E ciò senza considerare che, in relazione alla decorrenza dei termini per il riconoscimento della cittadinanza italiana e del permesso di soggiorno di lungo periodo, non potrebbe certo operare tale



disposizione: e in tal caso è tanto più evidente l'irreparabilità del pregiudizio, ove si consideri il lasso di tempo – che non è certo inferiore a svariati mesi, se non anni (anche solo in ragione della durata normativamente prevista delle relative procedure) – che può decorrere fino alla definizione dello *status* del richiedente asilo.

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.

In ragione della peculiarità e della novità 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 tra le parti.

Manda alla Cancelleria per le comunicazioni di rito.

Bologna, così deciso il 25 ottobre 2019

Il Giudice

Dott. Alessandra Cardarelli



