

N. R.G. 2020/230



TRIBUNALE DI BOLOGNA
PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Nel procedimento cautelare iscritto al n. r.g. 230/2020 promosso da:

~~_____~~
In proprio e quale esercente la potestà sulla figlia minore ~~_____~~
Rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Mumolo e dall'Avv. Paola Pizzi

RICORRENTE/I

Contro

COMUNE DI SAN BENEDETTO VAL DI SAMBRO

In persona del Sindaco quale legale rappresentante dell'ente e quale Ufficiale di Governo
Rappresentato e difeso dall'avv.

RESISTENTE/I

Il Giudice Angela Baraldi,

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 12 febbraio 2020, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con ricorso d'urgenza ex art. 700 c.p.c. depositato in data 13/01/2020 la ricorrente ~~_____~~, in proprio e in qualità di esercente la responsabilità genitoriale sulla figlia ~~_____~~ - premesso di essere giunta in Italia nell'agosto del 2016, di aver formalizzato richiesta di protezione internazionale in data 26/02/2018 e di essere stata accolta nell'aprile 2019, mentre era in stato interessante, presso la struttura ~~_____~~ nel territorio del Comune di San Benedetto Val di Sambro (BO); di aver avanzato, in data 21/05/2019, richiesta di iscrizione anagrafica presso il Comune di San Benedetto Val di Sambro, ove ha dimora abituale; di aver ricevuto, in data 22/06/2019, dall'Ufficio Anagrafe del Comune la comunicazione del possibile rigetto dell'istanza per carenza dei requisiti di cui al d.l. 113/2018, conv. con modificazioni in l. 132/2018, con termine di 10 gg ai sensi dell'art. 10bis l. 241/1990 per deduzioni; di aver lasciato spirare il termine anche per aver, nelle more, partorito (in data ~~_____~~) la figlia ~~_____~~; di aver ricevuto il provvedimento datato 25/07/2019 dall'Ufficiale di Anagrafe del Comune di San Benedetto Val di Sambro di diniego della richiesta di iscrizione anagrafica, sul presupposto che il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale non è



documento valido ai fini della richiesta di iscrizione anagrafica ai sensi del d.l. 113/2018 conv. con modificazioni in l. 132/2018; prima di procedere al deposito presente del ricorso, di aver chiesto, con lettera del 07/10/2019, al Sindaco del Comune di San Benedetto Val di Sambro di annullare in autotutela il provvedimento emesso il 25/07/2019 e di dare seguito alla richiesta di iscrizione anagrafica; di non aver ricevuto risposta – chiedeva la pronuncia di un provvedimento d'urgenza al fine di ordinare al Sindaco del Comune di San Benedetto Val di Sambro l'immediata iscrizione anagrafica della ricorrente medesima, così come della figlia minore, nel registro della popolazione residente nel Comune di San Benedetto Val di Sambro, ovvero la pronuncia di altro provvedimento d'urgenza idoneo, secondo le circostanze, a eliminare il pregiudizio subito derivante dalla mancata iscrizione anagrafica.

Parte ricorrente deduceva altresì la sussistenza del *fumus boni iuris*, avendo provato di dimorare abitualmente sul territorio del Comune di San Benedetto Val di Sambro da più di tre mesi, ciò risultando dalla dichiarazione di residenza presentata al momento della richiesta di iscrizione anagrafica, ed avendo richiesto di essere iscritta nel registro della popolazione anagrafica residente. Deduceva altresì la sussistenza del *periculum in mora*, scaturendo dalla mancata iscrizione anagrafica una grave limitazione all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti quali il diritto al lavoro, il diritto alla tutela giurisdizionale (poiché in assenza del requisito della residenza non è possibile ottenere il gratuito patrocinio), il diritto alla salute propria e della figlia minore, il diritto all'accesso ai servizi sociali e di welfare anche e soprattutto in qualità di madre. Allegava infine l'impossibilità di aprire un conto corrente bancario e di conseguire la patente di guida; la non decorrenza del termine per ottenere la cittadinanza e il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Il Giudice, ritenuti insussistenti i presupposti per provvedere *inaudita altera parte*, fissava udienza di comparizione delle parti.

Il sindaco del Comune di San Benedetto Val di Sambro, parte resistente, si costituiva in giudizio depositando memoria di costituzione e risposta sia in qualità di Ufficiale di Governo, sia quale legale rappresentante dell'ente locale. Nella memoria affermava la correttezza dell'operato del Comune, sottolineando che l'interpretazione del d.l. 113/2018 conv. con modificazioni in l. 132/2018 è tutt'altro che pacifica, attualmente pendendo incidente di costituzionalità della norma. Evidenziava il difetto di legittimazione passiva del Comune di San Benedetto Val di Sambro e la sola legittimazione passiva del Sindaco nella sua esclusiva qualità di Ufficiale di Governo, chiedendo l'estromissione del primo dal procedimento.



Sosteneva altresì l'insussistenza del *fumus boni iuris*, atteso che il Sindaco si era esclusivamente limitato ad applicare la vigente normativa, la quale allo stato attuale non permetterebbe l'iscrizione anagrafica di coloro che sono in possesso del solo permesso di soggiorno per richiesta asilo; così come l'insussistenza del *periculum in mora* non avendo parte ricorrente evidenziato la presenza di un pregiudizio attuale, grave ed irreparabile, ma solo indicato possibili pregiudizi in via astratta. Concludeva chiedendo il rigetto del ricorso ovvero, in via subordinata, la sospensione del procedimento in attesa dell'esito dell'incidente di costituzionalità vertente sull'applicanda normativa.

All'udienza del 29 gennaio 2020 le parti concludevano come da verbale.

Rimessa la causa sul ruolo al fine di accertare la attualità della condizione di richiedente protezione in capo alla ricorrente, all'udienza del 12 febbraio 2020 veniva prodotta la relazione della referente legale della struttura dove la ricorrente è ospitata attestante la pendenza del procedimento innanzi alla CT e la fissazione di un appuntamento per il 2.3.2020 presso la Questura di Bologna per il rinnovo del permesso di soggiorno quale richiedente asilo. Quindi il giudice si riservava.

In via preliminare, in merito alla richiesta di estromissione del Sindaco quale legale rappresentante dell'ente e alla posizione del Ministero dell'Interno, valgono le osservazioni che seguono, non senza prima delineare il perimetro normativo da cui prendere le mosse.

L'art. 14 del TUEL – nel disciplinare i rapporti tra il Sindaco, quale ufficiale di Governo, e il Ministero dell'Interno – prevede che *“il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica”* e dispone - ribadendo quanto previsto dall'art. 3 L. n. 1228/1954 secondo cui *“Il sindaco, quale ufficiale del Governo, è ufficiale dell'anagrafe”* - che le *“relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale di governo ai sensi dell'art. 54”* del medesimo TU.

Tale ultima disposizione, al comma 3, stabilisce, quindi, che il Sindaco, quale ufficiale di Governo, *“sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica”* e, al comma 11, contempla la possibilità di *“intervento”* del Prefetto nelle materie attribuite al Sindaco, quale ufficiale di Governo, ma solo nell'ipotesi di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni previste dal comma 10, potendo in tali casi il Prefetto *“intervenire con proprio provvedimento”*. Al Ministero dell'Interno sono invece attribuite specifiche funzioni di indirizzo nelle materie attribuite al Sindaco, quale Ufficiale di Governo: il comma 12 dell'art. 54 prevede,



infatti, che il Ministro dell'Interno *“può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal presente articolo da parte del sindaco”*.

Orbene, ciò premesso dal punto di vista normativo, va detto che complesso è l'esatto inquadramento sistematico e la natura giuridica del rapporto tra il Sindaco, nella sua veste di Ufficiale di Governo, e il Ministero dell'Interno.

La giurisprudenza peraltro ha avuto modo di approfondire in particolare la figura del Sindaco quale Ufficiale di Governo in materia di stato civile o nell'ipotesi di ordinanze contingibili e urgenti. In quest'ultima la giurisprudenza amministrativa prevalente (cfr., tra le altre, Consiglio di Stato 4 maggio 2007 n. 4448; Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 28 giugno 2010 n. 4135; Cons. Stato Sez. III, Sent., (ud. 10-07-2014) 06-08-2014, n. 4184; T.A.R. Sicilia Catania Sez. III, 17/05/2019, n. 1164) ritiene, nel caso di adempimento di funzioni di ufficiale di governo da parte del sindaco, che si verifichi un fenomeno di imputazione giuridica allo Stato degli effetti di atti di un organo del comune, nel senso che il sindaco non diventa un organo di un'amministrazione dello Stato ma resta *“incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale”*, con la conseguenza che legittimato passivo dell'azione di annullamento sarà appunto il Sindaco nella detta qualità, salvo il caso di azione risarcitoria avanzata per il ristoro di danni provocati dall'adozione di ordinanze contingibili e urgenti dove legittimato passivo è lo Stato (cfr., da ultimo, Cass. Sez. 1 - , *Ordinanza n. 5970 del 28/02/2019* (Rv. 653099 - 01) secondo cui *“Il potere di ordinanza spettante al Sindaco per l'emanazione dei provvedimenti contingibili ed urgenti a fini di pubblico interesse appartiene allo Stato, ancorché nel provvedimento siano coinvolti interessi locali, poiché il Sindaco agisce quale ufficiale del Governo. Ne consegue che, sia per le azioni risarcitorie, sia per le azioni di pagamento diverse, fondate su responsabilità per atto lecito, sussiste la legittimazione passiva dell'amministrazione statale competente”*).

In materia di atti dello stato civile, la Cassazione (cfr. Cass. civ. Sez. I 14.2.2000 n. 1599 rv 533794) con diversa argomentazione sembrerebbe individuare un rapporto gerarchico, pur giungendo alla conclusione, sempre nell'ambito di un giudizio risarcitorio, secondo cui *“l'azione di responsabilità proposta contro il sindaco per gli atti compiuti in tale qualità o contro l'agente che abbia operato nell'ambito delle mansioni di ufficiale dello stato civile affidategli, deve essere rivolta contro lo Stato e non contro il Comune (3417/77, 2199/69, 1329/67, 92/66), ente territoriale carente di legittimazione passiva. A tale fine è stato condivisibilmente rilevato che quando l'organo agisce per realizzare uno scopo che trascende quello istituzionale dell'ente cui fa parte, la sua azione non può non essere imputata direttamente all'ente (nel caso allo Stato) per cui*



ha agito e con il quale si immedesima sotto il profilo del rapporto organico (Cass. 3415/77)". Negli stessi termini anche Corte Appello Roma Sez. I, 31.10/2005. Il vincolo di subordinazione del Sindaco al Ministero dell'interno troverebbe giustificazione nello scopo di assicurare l'uniformità di indirizzo su tutto il territorio nazionale nelle materie interessate. Ecco allora che, in virtù di tale rapporto interorganico, con vincolo di subordinazione, l'autorità sovraordinata, nella specie il Prefetto, potrebbe – secondo la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sentenze n. 4897, 4898 e 4899, 8 ottobre 2015) ora superata – annullare d'ufficio l'atto illegittimo emanato dal Sindaco.

Di diverso avviso la giurisprudenza amministrativa più recente. Secondo tale indirizzo (coerente con l'orientamento già visto in materia di potere di ordinanza contingibile e urgente), quando il Sindaco agisce nella veste di ufficiale di Governo, si verifica un fenomeno di imputazione giuridica allo Stato degli effetti dell'atto adottato dal Sindaco, il quale però non si trasforma in un organo dell'amministrazione statale, rimanendo incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale, senza che il suo *status* venga modificato; tra gli organi dello Stato e quelli comunali sono configurabili rapporti intersoggettivi e non meramente interorganici. L'atto sindacale è istruito, redatto ed emesso dagli uffici dell'amministrazione comunale – che rispondono in proprio anche per gli atti emessi nell'esercizio dei poteri statali – alla quale compete anche la valutazione del comportamento da tenere in caso di impugnazione dell'atto in sede giurisdizionale. Anche quando agisca come Ufficiale di Governo, infatti, *"l'imputazione giuridica allo Stato degli effetti dell'atto del Sindaco ha natura meramente formale, restando il Sindaco incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale, senza alcuna modifica del suo status"* (Cons. Stato, 8.1.2016, n.28; Sez. III, 1.12.2016, n. 5048; Sez. V, 6 maggio 2015, n. 2272; Sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2221; Sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1209; Sez. V, 17 settembre 2008 n. 4434; Sez. IV, 7 settembre 2007, n. 4718; Sez. IV, 13 agosto 2007, n. 4448).

E se è vero che il Sindaco, in qualità di Ufficiale di Governo, non agisce come organo di vertice e legale rappresentante dell'Amministrazione comunale, ma nell'esercizio di una funzione dell'Amministrazione statale, è altrettanto vero che il Sindaco, nello svolgimento di tali funzioni, non perde la sua veste di parte, restando titolare della posizione sostanziale e conseguentemente della legittimazione ad agire a tutela delle funzioni a lui attribuite dalla legge. E invero la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. III, 1.12.2016, n. 5048), pur ritenendo sussistente un generale potere di annullamento da parte della 'autorità superiore' quando sussista un rapporto di sovraordinazione di natura gerarchica, esclude tassativamente il potere del Prefetto di annullare l'atto dell'ufficiale di stato civile, per un duplice ordine di considerazioni.



In primo luogo, argomentando dal tenore dell'art. 21 nonies, comma 1, della L. n. 241 del 1990: da tale norma, secondo il Consiglio di Stato, *“si desume un principio di simmetria per il quale, nei casi previsti dalla legge, un "altro organo" può emanare un atto di annullamento, solo se ciò sia consentito alla Autorità emanante: e [...], il Sindaco non è titolare del potere di annullare in sede di autotutela il proprio atto, emesso quale ufficiale di stato civile”*.

In secondo luogo, sempre secondo il Consiglio di Stato, non si può ravvisare *“un rapporto di gerarchia 'in senso tecnico e tradizionale' tra il Prefetto ed il Sindaco, quale ufficiale di stato civile (in termini, Cons. Stato, Sez. III, 26 ottobre 2016, n. 4478). Qualora vi fosse effettivamente un tale rapporto di gerarchia, si dovrebbe di conseguenza ammettere che, avverso gli atti emessi dal Sindaco quale ufficiale di stato civile, ogni interessato potrebbe proporre al Prefetto un ricorso gerarchico (da considerare quale istituto coesistente al rapporto di gerarchia) [...]”*.

Tali principi sono all'evidenza pienamente applicabili al caso di specie in cui il Sindaco agisce quale Ufficiale di Governo.

E proprio la previsione, in materia di anagrafe, della possibilità di ricorso al Prefetto – ai sensi dell'art. 36 del DPR 223/1989 – nella sola ipotesi di rifiuto opposto dall'ufficiale dell'anagrafe al rilascio dei certificati anagrafici e nel caso di errori in essi contenuti, conferma – indirettamente – l'assenza di un potere gerarchico in senso proprio, non essendo peraltro previsto alcun potere di annullamento nelle diverse ipotesi di adozione dell'atto da parte dell'ufficio per legge competente all'adozione dei relativi provvedimenti.

Ad ulteriore conferma possono infine richiamarsi le disposizioni di cui agli artt. 12 della L. n. 1228 del 1954 e 54 DPR 223/1989, che attribuiscono al Ministero dell'Interno e all'Istituto Centrale di Statistica solamente la vigilanza sull'anagrafe della popolazione residente, ed all'art. 52 DPR 223/1989, che disciplina la vigilanza del Prefetto a mezzo di ispezioni da effettuarsi annualmente in tutti i Comuni.

Infine, l'art. 54, comma 11, del testo unico n. 267 del 2000 ha previsto unicamente il potere di sostituzione nel caso di inerzia.

In conclusione, conformemente alle previsioni normative in materia, le funzioni di vigilanza di cui si è detto ed il potere di intervento in sostituzione, in caso di inerzia, non privano della titolarità della funzione pubblica il Sindaco (anche) in materia di anagrafe, proprio per l'assenza di un rapporto “interorganico”.

Implicitamente conferma quest'ultimo orientamento Cass. S.U. 12193/2019 là dove ammette l'intervento del Ministero dell'Interno nel procedimento in cui legittimato attivo è il Sindaco quale Ufficiale di Governo in materia di stato civile.



Così delineati la natura ed il contenuto del rapporto tra il Sindaco, quale ufficiale di Governo, e il Ministero dell'Interno, va allora affrontata la questione relativa alla legittimazione a stare in giudizio nelle ipotesi in cui il Sindaco agisca nella sua veste di Ufficiale di Governo e non in rappresentanza dell'ente locale del quale ricopre la posizione di vertice (e conseguentemente la questione relativa alla legittimazione del Ministero).

Orbene, sul punto – sia pure in relazione alla diversa materia della tenuta dei registri dello stato civile (e nello specifico alla trascrizione, nei registri dello stato civile, di sentenza pronunciata da corte estera in materia di accertamento della genitorialità) – sono recentemente intervenute le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (cfr. sentenza 12193/2019), che hanno affrontato – fra le altre – la questione relativa alla legittimazione all'impugnazione del Sindaco e del Ministero avverso la sentenza che accerta l'efficacia di provvedimento straniero in merito alla genitorialità, con il conseguente ordine all'ufficiale di stato civile di trascrizione del provvedimento stesso, in ipotesi in cui le funzioni attribuite al Sindaco erano riferibili alla sua veste di Ufficiale di Governo.

Nell'esaminare la questione relativa alla posizione del Ministero, la Suprema Corte, pur evidenziando i contrasti nella giurisprudenza amministrativa in merito alla natura del rapporto tra il Ministero e gli ufficiali di stato civile (ed al conseguente potere di annullamento o meno degli atti compiuti dagli ufficiali di stato civile), ha sottolineato le funzioni di vigilanza e di indirizzo del Ministero, da esercitarsi attraverso il Prefetto, rilevando che proprio la necessità di una corretta ed uniforme applicazione delle disposizioni e istruzioni impartite – rispondente ad un'esigenza obiettiva dell'ordinamento – *“non consente (...) di escludere la configurabilità di un autonomo interesse, concreto ed attuale, tale da legittimare l'intervento del Ministero nel giudizio avente ad oggetto il riconoscimento dell'efficacia del provvedimento straniero e la correlata richiesta di trascrizione, indipendentemente dalla proposizione, contestuale o paventata, di una domanda di risarcimento dei danni cagionati dal rifiuto dell'ufficiale di stato civile”*.

La Suprema Corte, quindi, nell'enunciare il principio di diritto in relazione alla specifica ipotesi del rifiuto di procedere alla trascrizione nei registri dello stato civile del provvedimento giurisdizionale straniero di accertamento del rapporto di filiazione, ha ritenuto che tale situazione dia luogo – se non riguardante vizi meramente formali – ad una controversia di stato, *“da risolversi mediante il procedimento disciplinato dall'art. 67 della legge n. 218 del 1995, in contraddittorio con il Sindaco, in qualità di ufficiale dello stato civile, ed eventualmente con il Ministero dell'Interno, legittimato a spiegare intervento nel giudizio, in qualità di titolare della competenza in materia di tenuta dei registri dello stato civile, nonché ad impugnare la relativa decisione”*.



Ma è evidente che tale situazione – relativa a controversia nella quale il Sindaco è (come nella fattispecie in esame) parte del giudizio anche nella sua veste di ufficiale di Governo – non dà luogo ad un'ipotesi di litisconsorzio necessario (si valuti l'inciso "*ed eventualmente con il Ministero dell'Interno, legittimato a spiegare intervento nel giudizio*"), ma consente (unicamente) (o legittima) l'intervento (eventuale) del Ministero.

Tornando, quindi, al caso in esame, va rilevato che è pacifico che il contraddittorio è stato instaurato con il Sindaco che si è costituito anche quale Ufficiale di Governo; ciò consente di ritenere superata ogni questione in merito alla legittimazione del Sindaco quale legale rappresentante dell'ente, in assenza dei presupposti normativi per consentire una pronuncia di estromissione.

Del pari pacifico, o comunque non provato, è che il Ministero non è stato destinatario della notifica dell'atto introduttivo, ciò che ben avrebbe potuto fare il resistente per consentirne un intervento. Ma l'omessa notifica non incide sulla rituale instaurazione del contraddittorio, posto che dalle considerazioni che precedono va esclusa la legittimazione passiva del Ministero dell'Interno, così come l'ipotesi di litisconsorzio necessario: il Ministero dell'Interno avrebbe potuto espletare intervento quale litisconsorte facoltativo.

Per tutte le ragioni sopra esposte, stante la legittimazione processuale del Sindaco, ritiene questo giudice di non dover estendere il giudizio al Ministero dell'Interno, portatore sì di un interesse concreto alla partecipazione che ne legittimerebbe l'intervento, ma non anche litisconsorte necessario.

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*”; il contrasto sussiste anche con l’art. 15 DPR 394/99 (norma del regolamento di attuazione del TU Immigrazione rubricata “Iscrizioni anagrafiche”).



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*”).

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 la 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 San Benedetto Val di Sambro 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 (anche in considerazione dei diversi orientamenti giurisprudenziali e della pendenza del giudizio di legittimità costituzionale), 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 San Benedetto Val di Sambro, nella sua qualità di Ufficiale di Governo responsabile della tenuta dei registri anagrafici, l'iscrizione della ricorrente e della figlia minore nel registro anagrafico;

dichiara le spese integralmente compensate.

Bologna, 20 febbraio 2020

Il Giudice
Angela Baraldi

