

N. R.G. 21290/2019



**TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA**  
**SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE**

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott.ssa Cristiana Ciavattone, ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. 21290/2019 promossa da:

██████████ ██████████ n. in data ██████████ in GAMBIA, con il patrocinio dell'avv.to CRESCINI GIULIA;

**RICORRENTE**

contro

ROMA CAPITALE, in persona del l.r.p.t., con il patrocinio dell'avv.to DI GREZIA TIZIANA;

**RESISTENTE**

OGGETTO: ricorso ex art.700 c.p.c.

Il ricorrente, cittadino gambiano, titolare di un permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciatogli in data 10.5.2018 ai sensi dell'allora vigente art. 5, comma 6, del d.lgs. 286 del 25 luglio 1998, e residente in Roma presso il Centro di Accoglienza Straordinaria "██████████", ha impugnato il provvedimento emesso il 25.2.2019 con cui il Comune di Roma, Municipio VI delle Torri, ha ritenuto irricevibile la sua istanza di iscrizione anagrafica per la mancata allegazione di una copia del passaporto. Ha chiesto l'accoglimento delle seguenti conclusioni: *"Dichiarare l'annullamento del provvedimento impugnato e, per l'effetto, ordinare all'Amministrazione convenuta la cessazione immediata della sua condotta con conseguente iscrizione anagrafica a favore del sig. ██████████"*.

A sostegno della domanda ha evidenziato che, come la maggior parte dei titolari di protezione internazionale, non era in possesso del passaporto, ma che la funzione identificativa di tale documento doveva considerarsi assolta da un titolo equipollente, quale il permesso di soggiorno rilasciato in suo favore dalla Questura di Roma.

Roma Capitale si è costituita in giudizio eccependo l'inammissibilità del ricorso per mancanza delle conclusioni rassegnate nella fase cautelare; nel merito, ha chiesto il rigetto della domanda, evidenziando che il regolamento anagrafico di cui al D.P.R. 223/1989 richiede necessariamente il possesso del passaporto ai fini dell'iscrizione anagrafica di soggetti con provenienza dall'estero e che l'eventuale documento equipollente non poteva essere rappresentato dal permesso di soggiorno, ma solo dal titolo di viaggio, documento quest'ultimo che il ricorrente avrebbe potuto ottenere dalla Questura, qualora avesse indicato le ragioni a sostegno dell'impossibilità di chiedere il passaporto alle competenti autorità del suo paese di origine.

§§§

Nessun dubbio sussiste sulla giurisdizione del giudice ordinario, ove si consideri che il diritto all'iscrizione anagrafica dei residenti, ossia di coloro che sono regolarmente e

stabilmente soggiornanti sul territorio nazionale, trova il suo riferimento nell'art. 16 della Costituzione e coinvolge una situazione di diritto soggettivo, attesa la natura vincolata dell'attività amministrativa ad esso inerente (in tal senso si sono espresse le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, sentenza n. 449/2000).

Priva di pregio appare la censura preliminare sollevata dall'Amministrazione resistente, poiché il ricorso contiene chiaramente l'enunciazione della domanda spiegata in sede cautelare, volta ad ottenere nell'immediato l'iscrizione anagrafica del ricorrente, come si evince dalle conclusioni dell'atto sopra riportate.

La pretesa azionata appare fondata in punto di *fumus boni iuris*.

È pacifico che il ricorrente è regolarmente soggiornante in Italia, in quanto titolare di un valido permesso per motivi umanitari (concesso in epoca anteriore all'entrata in vigore del d.l.113/2018, convertito nella l.132/18), ed è ospite di un centro di accoglienza a Roma, che rappresenta una dimora abituale ai sensi dell'art.6, comma 7, del d.lgs. 286/1998, per cui si trova nelle condizioni per essere iscritto all'anagrafe della popolazione residente.

L'iscrizione anagrafica rappresenta l'esito di un procedimento amministrativo indicato nel Regolamento anagrafico della popolazione residente di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223. Trattasi di un atto meramente ricognitivo, in cui si rinvengono in capo all'autorità amministrativa solo compiti di accertamento, privi di profili di discrezionalità. Dall'esame del complesso delle disposizioni contenute nel regolamento si evince che l'iscrizione anagrafica non avviene in base a "titoli", ma a dichiarazioni degli interessati, accertamenti d'ufficio e comunicazioni degli uffici di stato civile, anche nel caso di iscrizione di persone trasferitesi dall'estero (art.14), ipotesi che ricorre nel caso di specie, trattandosi di un cittadino del Gambia.

In particolare, la norma appena citata prevede che *“Chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto della dichiarazione di cui all'art. 13, comma 1, lettera a), la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente.”*

Da tempo la giurisprudenza amministrativa, tenuto conto anche delle indicazioni contenute nella circolare del Ministero dell'Interno del 24 febbraio 2003, ha affermato la possibilità di rilasciare un titolo di viaggio, sostitutivo del passaporto, anche agli stranieri ai quali sia stata riconosciuta la protezione umanitaria, e non solo ai beneficiari delle misure di protezione maggiori, nei casi in cui l'interessato possa incorrere in pericolo per l'incolumità personale facendo ritorno nel proprio paese, evidenziando che il mancato rilascio del titolo di viaggio, sostitutivo del passaporto, si tradurrebbe in una violazione dell'art. 16 della Costituzione ed in una compromissione dei diritti riconosciuti ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del D.P.R. 394/99 (cfr. tra le tante Tar Lazio del 7.7.2015 N. 09105/2015 REG.PROV.COLL.; Tar Lazio del 22.6.2018 N. 06974/2018 REG.PROV.COLL.).

Il titolo di viaggio in questione, a cui l'Amministrazione resistente fa riferimento come documento equipollente al passaporto, è quello previsto dall'articolo 24 del d.lgs. 251 del 2007, norma che, al fine di *consentire i viaggi al di fuori del territorio nazionale*, dispone che la questura competente rilasci ai titolari della protezione sussidiaria un documento di viaggio per stranieri *“qualora sussistano fondate ragioni che non consentano al titolare dello status di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza”*.

Risulta evidente che alla base di tale disposizione risiede la necessità di identificazione del titolare della protezione internazionale ed umanitaria, sprovvisto di passaporto e cittadino di un paese terzo, al fine di assicurargli, anche ai sensi dell'art. 45, par. 2, della Carta dei

diritti fondamentali, la libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri, qualora risieda legalmente nel territorio di uno di questi Stati.

Dunque, la richiesta di un titolo di viaggio si palesa necessaria nelle ipotesi in cui lo straniero, titolare di protezione internazionale, non abbia la disponibilità del passaporto e voglia attraversare la frontiera, e si trovi nell'impossibilità di farlo senza un documento che attesti la sua identità al di fuori del paese di provenienza.

Tale situazione, tuttavia, contrariamente a quanto ritenuto dall'Amministrazione capitolina, non può essere equiparata a quella oggetto del presente giudizio, in cui lo straniero regolarmente soggiornante in Italia ha manifestato la volontà –non di compiere viaggi al di fuori del territorio nazionale, bensì- di rimanervi, fissando la propria residenza nel territorio di un determinato Comune al quale ha chiesto di essere iscritto all'anagrafe della popolazione residente, iscrizione anagrafica che oltretutto costituisce un "dovere" ai sensi dell'art.2 della legge 1228/1954 ("E' fatto obbligo ad ognuno di chiedere (...) l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazione di posizioni anagrafiche...").

Appare quindi fuorviante, nel caso in esame, data la diversità di situazioni, l'accostamento tra passaporto e titolo di viaggio operato dall'Amministrazione, che considera quest'ultimo come unico documento equipollente che il ricorrente avrebbe dovuto fornire per completare la procedura di iscrizione anagrafica.

Deve invece ritenersi, in difetto di ragioni ostative, che il permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura rappresenti un documento idoneo ad integrare i requisiti richiesti dall'art.14 del D.P.R. 223/89. Ciò in quanto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 "Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento." È tale "ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare" e senza dubbio il permesso umanitario possiede tali caratteristiche, posto che il ricorrente è stato compiutamente identificato anche a mezzo dei rilievi foto dattiloscopici eseguiti al momento del suo rilascio.

Ne discende che l'iscrizione anagrafica non può essere condizionata dalla mancanza di passaporto o documento equipollente quando l'identificazione dello straniero può avvenire sulla base dei dati riportati sul titolo di soggiorno, documento che consente l'identificazione del suo titolare, come nel caso in esame.

Lo stesso Ministero dell'Interno, in risposta ad un quesito del 4.07.2006 relativo all'iscrizione anagrafica di un cittadino straniero titolare di permesso per motivi umanitari in assenza di passaporto, ha reso il seguente parere (disponibile in rete all'indirizzo [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Il\\_diritto\\_alla\\_residenza\\_di\\_richiedenti\\_e\\_beneficiari\\_di\\_protezione\\_internazionale\\_\\_Linee\\_guida.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Il_diritto_alla_residenza_di_richiedenti_e_beneficiari_di_protezione_internazionale__Linee_guida.pdf)): "[...] per quanto riguarda lo specifico caso dei rifugiati politici, dei richiedenti asilo e simili, **questi cittadini di norma sono sprovvisti di passaporto; ciò tuttavia, non può pregiudicare il diritto all'iscrizione anagrafica qualora i predetti siano regolarmente soggiornanti ed a condizione, valida per tutti i cittadini, italiani o stranieri, che possono essere identificati. A tal fine, mancando un passaporto o documento equipollente, si ritiene possa procedersi alla loro identificazione mediante il titolo di soggiorno**, che a mente dell'art. 1, lett. c), del DPR 445/2000 riveste la natura di documento di riconoscimento (...). Pertanto, i dati ricavabili dal permesso di soggiorno, in mancanza di

idonea documentazione o prova contraria, devono essere registrati agli atti anagrafici, sempre sulla base delle considerazioni sopra espresse in materia di definizione e di valore dei documenti di riconoscimento, di cui agli articoli 1 e 35 del citato D.P.R. 445/2000.”

La domanda risulta fondata anche in punto di *periculum in mora*.

La mancata iscrizione anagrafica nel comune di residenza, infatti, preclude l'esercizio di diritti di rilievo costituzionale (tra cui l'accesso alle cure mediche, ai servizi previdenziali o assistenziali e al lavoro), che non sono suscettibili di adeguato ristoro nella forma dell'equivalente monetario all'esito della causa di merito, per cui essa è foriera di un pregiudizio irreparabile.

Il ricorso deve quindi essere accolto, con ordine al Comune di Roma di procedere all'iscrizione anagrafica del ricorrente.

In ragione della particolarità e novità delle questioni trattate, le spese di lite possono essere compensate.

**P.Q.M.**

Il Tribunale, visto l'art.700 c.p.c, così dispone:

- accoglie il ricorso e, per l'effetto, ordina a Roma Capitale, in persona del l.r.p.t., l'immediata iscrizione del ricorrente nel registro anagrafico della popolazione residente;
- compensa le spese di lite.

Così deciso in Roma, in data 28/05/2019

**IL GIUDICE**

dott.ssa Cristiana Ciavattone