

N. R.G. 5330/2019



TRIBUNALE ORDINARIO di LECCE

Prima Sezione Civile

Il Giudice, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 4.07.2019, nel procedimento cautelare *ex art. 700 c.p.c.*, iscritto al n. r.g. **5330/2019** promosso da:

██████████ (C.F. ██████████), con il patrocinio dell'avv. Stefano Michele LEUZZI

Ricorrente

contro

COMUNE DI LECCE, (C.F. 80008510754), in persona del Sindaco *pro tempore*, con il patrocinio dell'avv. ██████████ e dell'avv. ██████████

Resistente

OSSERVA

1. Con ricorso *ex art. 700 c.p.c.*, la parte ricorrente – premesso di essere titolare di “permesso di soggiorno per asilo” dal giugno 2018, di occupare legittimamente l’abitazione sita in località Torre Chianca “Masseria Ghermi”, presso il centro di accoglienza straordinaria, gestito dalla C.R.I.; nel maggio 2019, provvedeva a richiedere l’iscrizione anagrafica presso il relativo ufficio del Comune di Lecce, il quale respingeva l’istanza in virtù della nuova normativa disciplinante la materia – agiva in via d’urgenza al fine di ordinare all’Amministrazione Comunale, in persona del Sindaco *pro tempore*, di eseguire l’iscrizione dell’istante nel registro Anagrafico della popolazione residente.

2. Alla luce del dettato normativo in tema di tutela cautelare atipica, il provvedimento d’urgenza richiesto *ex art. 700 c.p.c.* presuppone che ricorrano congiuntamente i requisiti del c.d. *fumus boni iuris*, ossia l’evidente fondatezza della pretesa, e del *periculum in mora* costituito dal fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il diritto in via ordinaria questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile, e dunque non ristorabile per equivalente. Peraltro, per giurisprudenza consolidata, il provvedimento dev’essere rifiutato allorquando manchi

anche uno solo dei requisiti sopra ricordati (si veda, *ex plurimis*, Tribunale Milano, 28 febbraio 1996).

3. Sul *fumus*.

La vicenda sottoposta all'attenzione del Tribunale deve essere trattata partendo dal dato normativo di riferimento dato dall'art. 4, comma 1 *bis*, del D. Lgs. n.142/2015 (norma interna di attuazione della direttiva UE 2013/33 in materia di protezione internazionale dei richiedenti accoglienza, con ovvie ricadute sulla disciplina interna che ne costituisce attuazione), modificato dall'art. 13 del D.L. n.113/2018, convertito con L. n. 132/2018.

Il nuovo art. 4, riformulato dall'intervento del legislatore del 2018, non contiene alcun divieto esplicito - per i richiedenti asilo - di iscrizione nei registri anagrafici, ma evidenzia esclusivamente che il permesso di soggiorno per la richiesta di asilo non costituisce titolo per consentire l'iscrizione all'anagrafe del richiedente in ragione di detto provvedimento.

L'espressione utilizzata dalla norma ("*non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica*") pone un dubbio interpretativo atteso che nel sistema normativo non si rinvengono situazioni di fatto ovvero di titolarità che "costituiscano titolo" per l'iscrizione nei registri della popolazione residente.

Tale procedimento è descritto dal dpr 223/89 richiamato dall'art. 4, comma 1 *bis*, citato.

Da quanto emerge dall'art. 1 di detto dpr, alla luce delle modifiche intervenute, l'iscrizione avviene sulla scorta delle dichiarazioni dell'interessato, degli accertamenti disposti dall'ufficio e delle comunicazioni dello stato civile.

Le dichiarazioni anagrafiche si riferiscono anche ai trasferimenti all'estero (art. 13 lett. a) laddove all'atto della dichiarazione, la parte deve provare la propria identità mediante il passaporto ovvero documento equipollente (art. 14).

Nei successivi 45 giorni l'Ufficiale dell'anagrafe civile, rese le dichiarazioni, accerta la sussistenza dei requisiti stabiliti dal legislatore necessari per la registrazione, verificando altresì il requisito della dimora abituale, avvalendosi dell'ausilio delle forze di polizia municipale.

Perciò, il diritto all'iscrizione invocato dall'istante si attua attraverso le dichiarazioni rilasciate dall'interessato all'Ufficiale dello Stato Civile, con cui si dà atto della propria permanenza in un determinato luogo e dell'intenzioni di abitarvi stabilmente (in tal senso, Cass. n.1738/1986) nonché con il successivo accertamento della corrispondenza alla realtà di quanto dichiarato.

Il quadro normativo di riferimento è completato dall'art. 6, comma 7, del T.U. 286/1998 in cui è stabilito che "*le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste con il regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero è considerata abituale anche in*

caso di documentata ospitalità da più di tre mesi in un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'Ufficio dà comunicazione alla Questura competente."

Dall'analisi sistematica della disciplina richiamata, si desume che il permesso di soggiorno per richiesta asilo né alcun altro permesso di soggiorno costituiscono documento utile a rappresentare il "titolo" per l'iscrizione presso i registri anagrafici ma, allo stesso tempo, fungono da prova a dimostrazione del regolare soggiorno sul territorio ai sensi dell'art. 7 del D. Lgs n.25/2008, che prevede il diritto del richiedente a permanere sul territorio dello Stato durante l'esame della domanda e dell'art. 11 del dpr 394/1999 che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per la durata della procedura occorrente. E di tale regolarità, il richiedente deve dare prova ai fini dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente per le ragioni sopra illustrate (art. 6, comma 7, T.U. 286/1998 e dpr 223/1989).

In questa generale disciplina si è inserita la L. n.46/2017, la quale - regolando il procedimento di iscrizione anagrafica per i soggetti che chiedono in loro favore un provvedimento di protezione internazionale, ospitati nei centri di accoglienza - ha stabilito una procedura semplificata, poggiata esclusivamente sulla dichiarazione del responsabile del centro di accoglienza e non anche sulla dichiarazione dell'interessato e dei successivi controlli d'ufficio, anche in deroga al termine di tre mesi stabilito dal T.U. (cfr. art. 5 *bis* L. n. 46/2017).

L'anzidetta disposizione è stata oggetto di modifica da parte del legislatore, intervenuto con l'art. 13 del D.L. 113/2018, il quale ha abrogato la modalità semplificata e ha chiarito che il permesso di soggiorno per la richiesta di asilo non costituisce "titolo" per l'iscrizione anagrafica.

La precedente normativa (art. 5 *bis*), che ha previsto un automatismo nella richiesta di iscrizione all'anagrafe sul solo presupposto della dichiarazione del responsabile del centro di accoglienza, è stata superata dalla modifica apportata dall'art. 13 del D.L. 113/2018, il quale esclude detto automatismo, chiarendo che non vi è una speciale modalità di iscrizione all'anagrafe dei residenti poggiata solo sulla domanda di protezione e sull'inserimento nella struttura di accoglienza.

Tale modifica non ha riguardato le altre norme in tema di iscrizione anagrafica, portate dal dpr 223/1989, e di parificazione di cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti in tema di iscrizioni e variazioni anagrafiche, portate dall'art. 6, comma 7, del T.U. 286/1998.

L'art. 13 citato, letto all'interno del sistema normativo sopra ricostruito, stabilisce che il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo ha la funzione di essere utilizzato come documento di riconoscimento ma non conferisce al documento la qualità di "titolo" per l'iscrizione all'anagrafe, rimanendo a disposizione per il richiedente l'ordinario procedimento amministrativo di cui al dpr 223/1989. La formulazione atipica dell'art. 4, comma 1 *bis*, del d. Lgs. n.142/2015, secondo cui "il



permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica", offre una lettura coerente con il quadro normativo costituzionale e comunitario.

Difatti l'art. 2 della Costituzione riconosce i diritti inviolabile della persona e l'art. 2 del T.U. 286/1998 afferma che allo straniero presente sul territorio *"sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme del diritto interno, dalle convenzioni internazionali e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti"*.

Di conseguenza, il Giudice delle leggi ha chiarito che i predetti diritti trovano copertura nell'art. 10 della Carta Costituzionale atteso che tra *"le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato. Al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia (da ultimo, sentenza n. 148 del 2008). E' possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini"* (cfr. Corte Costituzionale n.306/2008, in motivazione).

La legittimazione al soggiorno data dal permesso per richiesta di asilo non è episodica e di breve durata. Il requisito dell'abitualità della dimora necessaria per ottenere la iscrizione nei registri di residenza (art. 6, comma 7, T.U.) si realizza dopo una permanenza di almeno tre mesi nel centro di accoglienza. La permanenza sul territorio per avere la decisioni sull'istanza relativa alla richiesta d'asilo è decisamente più lunga della precedente (anche se normativamente stabilito in un mese) se si pensa all'intero iter necessario a completare l'istruttoria e successivamente al tempo necessario a completare la fase giurisdizionale all'esito delle impugnazioni ai provvedimenti di diniego della richiesta.

Durante questo periodo lo straniero soggiorna nel territorio dello Stato ed il suo diritto all'iscrizione anagrafica - a parità di condizioni con il cittadino - corrisponde all' *"interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici"* (cfr. Cass. SS.UU. n.449/2000). Nel rispetto degli artt. 2 e 10 della Costituzione non può quindi

prevedersi una discriminazione nei confronti dei richiedenti asilo regolarmente soggiornanti che limiti il loro diritto all'iscrizione anagrafica.

L'art. 117 della Costituzione che la potestà legislativa dello Stato debba essere esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Inoltre, l'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ratificato in Italia dalla L. n.881/1977 ed entrato in vigore nel 1978 recita che *"ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio dello Stato ha il diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio"*. Sulla stessa lunghezza d'onda, l'art. 2 del Protocollo n.4, allegato alla CEDU, ratificato con dpr 217/1982, dispone che *"chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza"*.

Perciò, i vincoli imposti dalle norme comunitarie, a cui il legislatore interno deve conformarsi, impongono una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 13 del D.L. 113/2018, nel rispetto della disciplina eurounitaria costituzionalmente rilevante.

Sul punto, l'art. 14 della CEDU per costante giurisprudenza della Corte EDU ha sancito il principio della inammissibilità di ogni discriminazione tra cittadini di Stati membri e stranieri regolarmente soggiornanti (cfr. Corte Costituzionale n.40/2013), portando la Consulta ad assumere decisioni dalle conseguenze abrogative di norme interne che escludevano stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato da prestazioni assistenziali di base previste per i cittadini (cfr. anche Corte Cost. n.187/2010; n.329/2011; n.227/2015).

Nel caso di iscrizione nei registri anagrafici, vi è da precisare, che non si verte in tema di erogazione di prestazioni in favore dello straniero ma si tratta di semplice ricognizione anagrafica, da cui discende la possibilità di esercitare una molteplicità di diritti: iscrizione scolastica, sottoscrizione di un contratto di lavoro, accesso alle misure di politica attiva del lavoro, ottenere la patente di guida, determinazione del valore ISEE per accedere a determinate prestazioni sociali, decorrenza dei termini sia per il rilascio del permesso per soggiornanti di lungo periodo e sia l'ottenimento della cittadinanza italiana.

La limitazione dei diritti individuali connessi alla residenza non è sopperita dalle previsioni da quanto stabilito dall'art. 5, comma 3, del D.Lgs n.142/2015 laddove si legge che *"l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio"* in quanto *"servizi...erogati"* non esaurisce i diritti individuali fruibili dagli individui in connessione con la loro residenza sul territorio e rende ingiustificatamente più gravoso il loro esercizio.

Alla luce di quanto detto, l'art. 4, comma 1 *bis*, si inserisce nel quadro normativo abrogando la modalità semplificata di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo *ex art. 5 bis* D. Lgs n.142/2015



e chiarendo che il permesso di soggiorno per richiesta asilo costituisce documento di riconoscimento ma non costituisce di per sé “titolo” per l’iscrizione anagrafica automaticamente, basata sulla sola domanda di protezione e di inserimento nella struttura di accoglienza.

In sede giurisdizionale appare però possibile una lettura costituzionalmente orientata della disposizione in parola, all’interno del quadro normativo come sopra operato.

Ne deriva la sussistenza del *fumus boni iuris* del diritto invocato dal ricorrente di iscrizione nei registri della popolazione residente del Comune di Lecce, secondo le regole generali previste dal dpr 223/1989, a cui dovrà provvedere l’Ufficiale dello Stato Civile.

4. Sul *periculum in mora*.

Sussiste anche il requisito del *periculum in mora*, costituito dal fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il diritto in via ordinaria questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile, e dunque non ristorabile per equivalente, in quanto la mancata iscrizione all’anagrafe impedirebbe all’istante di esercitare diritti di rilievo costituzionale (istruzione, lavoro).

Alla soccombenza del convenuto non consegue la sua condanna alle spese di lite in quanto il Comune ha agito nella qualità di Ufficiale del Governo subordinato nella materia al Ministero degli Interni, in ossequio alla Circolare Ministeriale dello stesso Dicastero n.15/2008.

P.Q.M.

- a. accoglie il ricorso;
- b. ordina al Sindaco del Comune di Lecce, nella sua qualità di Ufficiale di Governo responsabile della tenuta dei registri anagrafici, l’iscrizione di ██████████ nato in ██████████ il ██████████ nel registro anagrafico della popolazione residente del Comune di Lecce, secondo il procedimento previsto dal dpr 223/1989;
- c. spese compensate.

Si comunichi.

Lecce, 4 luglio 2019

Il Giudice
dott. Antonio Barbetta