

R.G. N. 4521/2019



TRIBUNALE ORDINARIO di CAGLIARI  
SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI  
IMMIGRAZIONE,  
PROTEZIONE INTERNAZIONALE

E

LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

## IL GIUDICE

A scioglimento della riserva, letti gli atti ed esaminata la documentazione, ha emesso la seguente:

## ORDINANZA

nella causa iscritta al n. 4501 del ruolo generale degli affari contenziosi civili per l'anno 2019, promossa da:

 nato in Nigeria, il 8/4/1994, elettivamente domiciliato in Cagliari, via Dante n. 77, presso lo studio dell'avv. Valentina Tosini che lo rappresenta e lo difende in virtù procura speciale inserita nel fascicolo informatico,

ricorrente

contro

COMUNE DI VILLACIDRO, in persona del sindaco *pro tempore*,

resistente contumace

## MOTIVI DELLA DECISIONE

Con ricorso ex art. 700 c.p.c., regolarmente notificato,  ha domandato al Tribunale di Cagliari di ordinare, *inaudita altera parte*, al Sindaco del Comune di Villacidro di provvedere a iscriverlo nel registro anagrafico della popolazione residente.

Più nel dettaglio, il ricorrente ha esposto di avere presentato in data 24/6/2017 la domanda di protezione internazionale presso la Questura di Cagliari (come attestato dal



modello C3 ritualmente prodotto): a seguito della presentazione della domanda, è stata disposta la sua accoglienza presso il Centro "Ugo Pani" sito in Lunamatrona.

In data 30/4/2018 gli è stato notificato il provvedimento con il quale la Commissione territoriale per la protezione internazionale ha deciso di rigettare la sua richiesta di protezione; il provvedimento è stato poi impugnato ai sensi dell'art. 35 bis del d.lgs. 25/2008.

Successivamente, il 22/5/2018 la Prefettura di Cagliari ha comunicato al Centro di accoglienza di Lunamatrona (e alle ulteriori strutture e soggetti pubblici interessati dalla vicenda) il suo trasferimento nella struttura di accoglienza gestita dalla cooperativa "Alle Sorgenti" nel Comune di Villacidro.

Il 12/3/2019 il ricorrente ha chiesto di essere iscritto nel registro anagrafico della popolazione residente nel Comune di Villacidro ma la sua domanda è stata ritenuta irricevibile: il Comune, infatti, con provvedimento del 14/3/2019 ha rilevato che "con decorrenza dal 28/5/2018 il richiedente è stato cancellato dal Comune di Lunamatrona per irreperibilità, pertanto la dichiarazione di residenza deve considerarsi per ricomparsa da irreperibile". In quest'ordine di idee, l'ente pubblico ha osservato che la carenza di continuità nell'iscrizione anagrafica impedirebbe il superamento del divieto imposto dall'art. 13 del d.l. n. 113/2018 che, modificando l'art. 4 del d.lgs. 142/2015 ha previsto che "*il permesso di soggiorno di cui al comma 1 (ossia per richiedenti 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*".

Quanto al *fumus boni iuris*, il ricorrente ha osservato come un consistente orientamento della giurisprudenza di merito si sia già espresso in ordine alla norma in parola, individuandone un'interpretazione costituzionalmente orientata: nello specifico, infatti, la novella normativa ha esclusivamente abrogato la modalità semplificata di iscrizione anagrafica prevista dall'art. 5 bis del d.lgs. 142/2015 all'interno della quale, effettivamente, il permesso di soggiorno poteva in un certo senso essere considerato titolo per l'iscrizione anagrafica.

Qualsiasi interpretazione differente della novella, e quindi anche quella proposta dal Comune resistente, si porrebbe in radicale contrasto con l'ordinamento atteso, da un lato, che la normativa che regola l'iscrizione anagrafica non prevede alcun titolo a



ciò necessario (trattandosi di un procedimento nell'ambito del quale la pubblica amministrazione ha un potere di mero accertamento in ordine alle dichiarazioni di colui che chiede l'iscrizione) e, dall'altro, che è previsto che gli stranieri regolarmente soggiornati sul territorio italiano ottengono l'iscrizione anagrafica alle medesime condizioni previste per i cittadini italiani.

In questa logica, il ricorrente ha evidenziato di essere regolarmente soggiornate sul territorio italiano in virtù della presentazione della domanda di protezione internazionale e che il relativo modello C3 (che attesta tale fatto, oppure l'identificazione effettuata dalla Questura al momento del rilascio del suddetto modello) è elemento sufficiente per ottenere l'iscrizione all'anagrafe, a prescindere dal rilascio del permesso di soggiorno per richiedente asilo.

In ordine al pregiudizio imminente e irreparabile, ~~XXXXXXXXXX~~ ha evidenziato come la determinazione del Comune gli impedisca di godere effettivamente di diritti di rilievo costituzionale: infatti, l'iscrizione anagrafica è necessaria per poter accedere alle politiche attive del lavoro, ottenere un numero di partita IVA, ottenere il calcolo dell'Isee per accedere a prestazioni sociali agevolate e incide anche sul decorso del termine per poter richiedere la cittadinanza italiana.

Il Comune di Villacidro, regolarmente citato, non si è costituito in giudizio.

Il procedimento è stato istruito con le produzioni documentali di parte ricorrente.

\*\*\*

Il ricorso è fondato e deve essere accolto.

Preliminarmente appare opportuno procedere ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

L'art. 13 del d.l. 113/2018 testualmente prevede che: *“1. Al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 4: 1) al comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «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.»; 2) dopo il comma 1, è inserito il seguente: «1-bis. 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'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.»; b) all'articolo 5: 1) il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. 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 individuato ai sensi dei commi 1 e 2.»; 2) al comma 4, le parole «un luogo di residenza» sono sostituite dalle seguenti: «un luogo di domicilio»; c) l'articolo 5-bis è abrogato”.*

In base a tale dettato normativo, il testo novellato dell'art. 4, comma 1 e 1-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, è stato riformulato nei seguenti termini:

#### *Art. 4 Documentazione*

*1. Al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.*

*1-bis. 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.*

Tale norma che, ad una prima lettura, non prevede un divieto espresso di iscrizione anagrafica per il richiedente asilo, deve, a sua volta, essere interpretata all'interno del sistema normativo in cui si inserisce, sistema delineato da regolamento anagrafico della popolazione residente e dal t.u. delle leggi in materia di immigrazione, testi normativi espressamente citati nello stesso comma 1 bis in commento.

In primo luogo, si osserva che il regolamento anagrafico della popolazione residente (d.P.R. n. 223/1989, così come modificato dal D.P.R. 17 luglio 2015, n. 126) disciplina il procedimento amministrativo di iscrizione anagrafica, procedimento nel corso del quale vengono in rilievo situazioni di diritto soggettivo del richiedente e a fronte delle quali l'autorità amministrativa svolge un'attività vincolata e di mero accertamento. In particolare, l'art. 1 del decreto citato prevede che *“1. L'anagrafe della popolazione residente è la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel comune la residenza, nonché delle posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio.*

*2. L'anagrafe è costituita da schede individuali, di famiglia e di convivenza.*



3. *Nelle schede di cui al comma 2 sono registrate le posizioni anagrafiche desunte dalle dichiarazioni degli interessati, dagli accertamenti d'ufficio e dalle comunicazioni degli uffici di stato civile.*"

Anche in questo caso, la mera lettura della norma offre una prima indicazione utile: la richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un obbligo per ciascun cittadino e per i soggetti sui quali esercita la responsabilità genitoriale o la tutela, si effettua sulla base delle dichiarazioni degli interessati, di accertamenti d'ufficio e delle comunicazioni effettuate dagli ufficiali di stato civile.

Non vi è alcun riferimento alla necessità di un "titolo" per poter ottenere l'iscrizione anagrafica, trattandosi di un atto che sostanzialmente recepisce la volontà manifestata dal dichiarante di stabilire la sua dimora abituale in un determinato comune.

Procedendo con tale analisi, si osserva che l'art. 1 comma 1 bis richiama anche l'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286/1998, in base al quale *"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. 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. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente."*

Appare opportuno osservare, fin da ora, che la norma citata, non modificata dal legislatore della novella, consente l'iscrizione anagrafica allo straniero sul presupposto che il suo soggiorno sul territorio nazionale sia regolare e che manifesti la volontà di dimorare abitualmente in un determinato luogo.

Peraltro, occorre evidenziare che l'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286/1998 si limita a dare concreta attuazione al principio di carattere generale previsto dall'art. 2, comma 2, del medesimo testo normativo, in base al quale *"lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente"*, principio affermato anche dalla Corte Costituzionale a giudizio della quale: *"una volta che il diritto a soggiornare (...) 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"* (v. Corte Costituzionale n. 306/2008).



Da quanto finora esposto discendono delle logiche implicazioni interpretative.

In primo luogo, non pare possibile affermare che l'art. 13 del d.l. n.113/2018 ha stabilito il divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, trattandosi di norma che si inserisce in un contesto normativo più ampio, lasciato immutato dal legislatore della riforma, in cui, da un lato, l'iscrizione anagrafica per i cittadini e per gli stranieri regolarmente soggiornanti non avviene in base a titoli, ma in virtù di dichiarazioni di volontà (o di accertamenti d'ufficio/comunicazioni degli ufficiali di stato civile) oggetto di una mera attività di accertamento da parte del soggetto pubblico, che nel caso dello straniero attiene alla regolarità del suo soggiorno, alla sua dimora abituale e alla volontà di continuare ad abitare in quel dato territorio; dall'altro, il permesso di soggiorno per richiedente asilo non può essere inteso quale titolo che rende regolare il soggiorno dello straniero, atteso che la regolarità del soggiorno è determinata dalla presentazione della domanda volta al riconoscimento della protezione internazionale, a seguito della quale il richiedente ha diritto di soggiornare sul territorio finché la sua domanda di riconoscimento non è oggetto di una pronuncia definitiva (profilo in ordine al quale il legislatore non ha apportato ovviamente alcuna modifica).

Ne consegue che nel quadro normativo così ricostruito l'art. 4, comma 1 bis, del d.lgs. n. 142/2015 non può essere interpretato nel senso di contenere un divieto di iscrizione all'anagrafe per lo straniero: tale risultato, eventualmente, sarebbe potuto derivare soltanto da una esplicita riformulazione delle disposizioni che riconoscono la regolarità del soggiorno in virtù della presentazione della domanda di protezione internazionale e che disciplinano le iscrizioni anagrafiche e degli stranieri regolarmente soggiornanti sulla base del medesimo meccanismo previsto per le iscrizioni dei cittadini.

Peraltro, tale affermazione (ai sensi della quale non sussiste un divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asili) appare ulteriormente corroborata anche dall'esame di ulteriori disposizioni in parte riformulate dal decreto legge n. 113 del 2018.

In particolare, l'art. 5, nei suoi primi tre commi, stabilisce che *"1. 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'art. 4, comma 1.*

*2. Per il richiedente trattenuto o accolto nei centri o strutture di cui agli articoli 6, 9 e 11, l'indirizzo del centro costituisce il luogo di domicilio valevole agli effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda, nonché di ogni altro atto relativo alle procedure di trattenimento o di accoglienza di cui al presente decreto. L'indirizzo del centro ovvero il diverso domicilio di cui al comma 1 è comunicato dalla questura alla Commissione territoriale.*

*3. 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 individuato ai sensi dei commi 1 e 2"*

A sua volta, l'art. 6, comma 7, del t.u. delle leggi in materia di immigrazione prevede che *"In ogni caso la dimora dello straniero si considera abitualmente anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza"*.

Dall'esame di tali norme risulta evidente che il legislatore ha inteso declinare gli istituti del domicilio e della residenza in conformità alle peculiarità delle vicende che possono interessare i richiedenti asilo, riconoscendo nel primo comma dell'art. 5 l'obbligo del richiedente di comunicare la propria residenza e ogni successivo mutamento nell'ambito della procedura incardinata per il riconoscimento della protezione internazionale (e non si vede come ciò potrebbe essere possibile qualora il d.l. n. 113/2018 avesse effettivamente inteso sancire un divieto di iscrizione anagrafica), mentre l'art. 6 comma 7 del t.u. citato chiarisce ulteriormente che la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. In questa logica, considerato che l'art. 3, rubricato *Popolazione residente*, del *Regolamento anagrafico* prevede al primo comma che le persone residenti nel Comune sono coloro che vi dimorano abitualmente, ne consegue evidentemente che il richiedente asilo può ottenere l'iscrizione anagrafica alle medesime condizioni previste per i cittadini, in un primo momento valorizzando il dato del domicilio (che coincide con il centro di accoglienza in base alle norme sopra riportate) che gli consente comunque l'iscrizione come senza fissa dimora, e successivamente al decorso dei tre mesi di permanenza nella struttura di accoglienza, potrà ottenere l'iscrizione come dimorante abituale nel Comune.



Appare opportuno osservare, a questo punto, che l'interpretazione sinora fornita (fatta propria dai Tribunale di Firenze, di Genova e di Bologna), oltre a preservare la legittimità costituzionale e convenzionale della novella, è frutto dell'analisi, in chiave sistematica, della volontà del legislatore e delle modalità con le quali tale novella si è inserita nell'ordinamento preservando le ulteriori norme, sopra ricordate, che già disciplinavano l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo e le condizioni per potervi procedere. Volendo ulteriormente chiarire tale concetto, non appare possibile ritenere che il legislatore abbia voluto precludere l'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo (iscrizione che, come previsto dall'art. 1 del Regolamento anagrafico riguarda le persone che hanno la residenza nel comune o che, essendo senza fissa dimora vi hanno stabilito il loro domicilio), dato che nell'ordinamento sono presenti ulteriori norme, non modificate dalla riforma, che riconoscono nel centro di accoglienza il domicilio del richiedente asilo e, successivamente al decorso di tre mesi, individuano nello stesso luogo la sua dimora abituale, che rappresenta l'elemento oggettivo necessario ai fini dell'iscrizione anagrafica (a cui si aggiungono la volontà di rimanere nel luogo di dimora abituale e la regolarità del soggiorno dello straniero).

Tuttavia, ciò comunque non implica che l'art. 4, comma 1 bis, del d.lgs. n. 142/2015 debba essere considerato una norma priva di effetto.

Anche in questo caso, si è osservato nella giurisprudenza di merito che la previsione in parola deve essere riferita all'abrogazione, prevista dallo stesso art. 13 della novella, della procedura disciplinata dall'art. 5 bis del d.lgs. n. 142/2015 in base alla quale *"1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 e' 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. 2. E' fatto obbligo 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. 3. La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto ai sensi del comma 1."*



La norma ora riportata disciplinava l'istituto della convivenza anagrafica, ossia una procedura semplificata e accelerata che prevedeva l'iscrizione d'ufficio del richiedente protezione internazionale ospitato in una struttura di accoglienza, in base alla comunicazione fornita dal responsabile di quest'ultima e senza che, a tal fine, fosse necessario attendere il decorso dei tre mesi dall'arrivo nel centro.

In tale procedura non era necessaria alcuna dichiarazione degli interessati e non si procedeva ad alcun accertamento da parte dell'ufficiale dell'anagrafe in ordine all'effettiva sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione vigente per la registrazione anagrafica.

È, in tale procedura al limite, che il permesso di soggiorno poteva assumere, per quanto in maniera impropria, il significato di titolo legittimante l'iscrizione anagrafica, dato che il medesimo poteva essere valorizzato quale dato da cui fare emergere il mero fatto della presenza del richiedente nella struttura di accoglienza, prescindendo da ogni sua manifestazione di volontà ulteriore.

L'eliminazione di tale procedura semplificata ha avuto l'esito di ripristinare il medesimo meccanismo sia per i cittadini, sia per gli stranieri regolarmente soggiornanti con riferimento alle modalità con le quali ottenere l'iscrizione anagrafica.

Ebbene, venendo al caso di specie, si osserva che il ricorrente, già iscritto nella popolazione residente di Lunamatrona, ha presentato domanda di iscrizione anagrafica nel Comune di Villacidro, a seguito del mutamento della struttura di accoglienza presso la quale è ospitato.

In tale quadro, e alla luce di quanto sinora esposto, è evidente il fumus di fondatezza della pretesa azionata dal medesimo, atteso che quando ha proposto la relativa domanda al Comune di Villacidro (21/3/2019) era già dimorante abituale nel suo territorio, essendo stato trasferito nella struttura gestita dalla cooperativa "Alle sorgenti" a partire dal 28/5/2018.

Ne consegue che a fronte del diritto soggettivo del ricorrente ad ottenere l'iscrizione anagrafica, diritto che emerge palesemente dal quadro normativo finora ricostruito, non è condivisibile il rifiuto opposto dal Comune di Villacidro, dato che la cancellazione per irreperibilità dal registro anagrafico di Lunamatrona non ha alcun rilievo preclusivo ad una nuova iscrizione e, inoltre, che la dichiarazione di irricevibilità della domanda si



fonda su una non condivisibile interpretazione della novella normativa, che prescinde totalmente da un suo inquadramento sistematico.

Quanto al periculum in mora, si osserva che l'iscrizione anagrafica è necessaria per potere accedere alle politiche attive del lavoro, per potere ottenere un numero di partita iva, per la decorrenza dei termini per la cittadinanza, per accedere a prestazioni sociali di vario tipo, per conseguire la patente di guida e il permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

Più in generale, la mancata iscrizione all'anagrafe della popolazione residente incide su diritti del ricorrente di rilevanza costituzionale ai sensi degli artt. 2,3,4,16,38, 117 Cost. quest'ultimo da leggere come norma interposta con riferimento all'art. 14 della CEDU che stabilisce il divieto di discriminazioni tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale.

Tali diritti fondamentali, non essendo suscettibili di adeguata tutela in termini monetari, potrebbero subire un pregiudizio irreparabile nelle more dell'instaurazione di un giudizio di merito.

Conseguentemente, sussistono sia il requisito del fumus boni iuris, sia il periculum in mora e la domanda cautelare deve essere accolta ordinando al Comune di Villacidro di procedere all'iscrizione del ricorrente nel registro anagrafico della popolazione residente.

#### P.Q.M.

- 1) ~~Esigeva l'iscrizione~~ ordina al Comune di Villacidro l'immediata iscrizione di ~~Esigeva l'iscrizione~~ nel registro anagrafico della popolazione residente.
- 2) Nulla sulle spese in ragione della mancata costituzione dell'amministrazione convenuta.

Cagliari, 31/7/2019

Il giudice  
Dott. Andrea Gana

