

N. R.G. 2019/13694



TRIBUNALE ORDINARIO di FIRENZE

Sezione Protezione Internazionale CIVILE

Nel procedimento cautelare iscritto al n. r.g. **13694/2019** promosso da:

ALFANO EUGENIO elettivamente domiciliato in VIA F. PUCCINOTTI 45 50129 FIRENZE presso il difensore avv. ALFANO EUGENIO) con il patrocinio dell'avv.

RICORRENTE

contro

COMUNE DI FIRENZE (C.F. 01307110484) con il patrocinio dell'avv. FIORE MARIA ROSETTA e dall'avv. SERGIO PERUZZI, elettivamente domiciliato in PIAZZA DELLA SIGNORIA 9 50122 FIRENZE presso la Direzione Avvocatura

RESISTENTE

Il Giudice dott. Ada Raffaella Mazzarelli,
a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 19/11/2019,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con ricorso ex art. 700 c.p.c. : ha chiesto di ordinare al Comune di Firenze, previo accertamento del proprio diritto alla residenza, l'immediata iscrizione nel registro anagrafico della popolazione residente; adottare ogni altro opportuno provvedimento al fine di impedire ulteriori pregiudizi in capo al medesimo.

A fondamento della domanda cautelare in fatto ha allegato:

- di aver presentato in data 3.8.2017 domanda di protezione internazionale tramite Questura di Vercelli (all.to 2), respinta dalla Commissione Territoriale di Novara con decisione del 15.2.2019(all.to 3), impugnata dal ricorrente dinanzi alla Sezione Specializzata del Tribunale di Torino (all.to 4) mantenendo quindi ad oggi la qualifica di straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale , in virtù della pendenza del procedimento giurisdizionale ;



- di essersi iscritto nel 2018 al corso di Laurea in Lingue letteratura e studi internazionali presso l'Università di Firenze (all.to 5), risultando idoneo al beneficio di borsa di studio e di alloggio universitario presso la struttura studentesca P. Calamandrei sita in Firenze in Viale Morgagni n. 51;

-di aver quindi inoltrato al Comune di Firenze in data 31.7.2019, tramite il coordinatore della struttura studentesca, dichiarazione di volontà di iscrizione anagrafica quale cittadino proveniente dall'estero (all.to 6) che gli è stata respinta con provvedimento del 21.8.2019 notificato l'11.9.2019 con la motivazione che ai sensi dell'art. 13 del D.L. 113/2018 conv. co L. 132/2018 il permesso di soggiorno per richiedente asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica (all.to 7).

In punto di diritto il ricorrente ha dedotto che:

-il comma 1 bis dell'art. 4 del d.lgs 142/2015 introdotto dal d.l. 113/2018 si limita a disporre che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non è un titolo valido per l'iscrizione anagrafica ma non sancisce invece, esplicitamente, alcun divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente protezione internazionale;

-l'art. 2 del Testo Unico Immigrazione (D.Lgs. 286/1998), sancisca un chiaro principio di parità di trattamento: *«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 dispongono diversamente»*; conseguentemente, per uno straniero regolare (e quindi anche titolare di permesso di soggiorno per richiesta asilo) il diritto di iscrizione anagrafica – fermo restando il rispetto del principio di uguaglianza e non discriminazione – potrà essere limitato qualora lo prevedano espressamente norme internazionali o del Testo Unico;

-l'art. 6 comma 7 del D.Lgs. 286/1998 stabilisce 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»*. ; precisa poi il relativo regolamento di attuazione che *«le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate nei casi e secondo i criteri previsti dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223»* (art. 15, DPR 394/99); il D.L. n. 113/2018 convertito in legge non ha



modificato tali norme, comprese la Legge e il regolamento anagrafico, che prevedono non solo il diritto all'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante in Italia, ma il diritto in condizioni di parità con il cittadino italiano;

-l'art. 5 del d.lgs 142/2015 , così come novellato dal cd Decreto Sicurezza, prevede la possibilità per il richiedente protezione internazionale di mutare la residenza e trasferirla in un altro comune, il che di per sé, richiede, appunto l'iscrizione anagrafica *ex novo* nel registro di un altro ente locale; quest'ultima previsione sarebbe del tutto svuotata di contenuto, irragionevole oltre che contraddittoria se l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo fosse preclusa dall'art. 4 del medesimo decreto legislativo;

- lo straniero che richieda la protezione internazionale dovrà considerarsi regolarmente soggiornante sul territorio a tutti gli effetti già solo in base alla formalizzazione della domanda (modello C3), al di là dell'effettivo possesso materiale del permesso di soggiorno per richiesta asilo (in tal senso si è espressa la recente giurisprudenza di merito in casi analoghi a quello presente: Tribunale di Firenze, ordinanza del 18 marzo 2019; Tribunale di Bologna, ordinanza del 2 maggio 2019; Tribunale di Genova, ordinanza del 20 maggio 2019; Tribunale di Prato, ordinanza del 28 maggio 2019; Tribunale di Lecce, ordinanza del 4 luglio 2019; Tribunale di Cagliari, ordinanza del 31 luglio 2019; Tribunale di Parma, ordinanza del 2 agosto 2019; Tribunale di Bologna, ordinanza del 23 settembre 2019; Tribunale di Bologna, ordinanza del 23 settembre 2019).

Con riferimento al *periculum in mora* il ricorrente ha evidenziato come il rifiuto di iscrizione anagrafica comprime il godimento e l'esercizio effettivo di diritti costituzionalmente garantiti (oltre ad avere una ricaduta pratica negativa su numerosi aspetti essenziali della vita del singolo) che nelle more del giudizio di merito potrebbero subire un pregiudizio irreparabile ; inoltre l'assenza di iscrizioni anagrafica gli causerebbe la perdita della borsa di studio e dell'alloggio gratuito, l'esenzione dalla mensa universitaria , costringendolo sostanzialmente ad abbandonare gli studi per impossibilità di far fronte alle spese correlate.



Si è costituito il Comune di Firenze con comparsa in cui in via preliminare ha chiesto disporsi l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Ministero dell'Interno in qualità di litisconsorte necessario, dal momento che le funzioni statali in materia di tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione sono delegate al Sindaco in qualità di Ufficiale di Governo ai sensi dell'art. 54 .3 del d.lgs n. 267/2000; nel merito ha contestato le avverse deduzioni e le interpretazioni della giurisprudenza citata nel ricorso, rilevando la chiarezza del disposto legislativo che verrebbe di fatto disapplicato.

All'udienza del 19.11.2019 il Comune ha insistito nell'istanza di integrazione del contraddittorio nei confronti del Ministero dell'Interno anche per ragioni di opportunità e comunanza della causa.

In via preliminare deve escludersi la sussistenza di un litisconsorzio necessario in quanto la delega delle funzioni statali in materia di tenuta dei registri dello stato civile e della popolazione prevista dall'art. 4 del d.lgs 267/2000 individua nel Sindaco l'ufficiale di Governo che , per conto del Ministero, esercita la funzione in oggetto, con la conseguenza che gli atti costituenti esercizio di siffatta funzione sono direttamente riferibili ed imputabili al Ministero dell'Interno.

Un' integrazione del contraddittorio ai fini di opportunità, in ragione della posizione del Ministero che ne legittimerebbe un intervento volontario, non appare rispondente al principio di economia processuale e ragionevole durata del procedimento ex art. 700 c.p.c., connotato da particolare urgenza di tutela del diritto per il quale si invoca la cautela.

Ciò posto, in punto di *fumus* è pacifico e documentato che il ricorrente abbia presentato domanda di protezione internazionale respinta dalla Commissione Territoriale di Novara con provvedimento del 15.2.2019 avverso cui pende dinanzi al Tribunale di Torino-Sezione specializzata in materia di immigrazione-la causa di impugnazione con prima udienza fissata al 11.3.2020 (come da decreto di fissazione udienza prodotto dalla difesa del ricorrente); il ricorrente ha altresì documentato di avere la dimora abituale in Firenze presso la struttura universitaria sita in Viale Morgagni n. 51, di essersi iscritto



all'Università di Firenze per l'anno accademico 2018/2019 e di aver richiesto l'iscrizione anagrafica presso i registri della popolazione residente di tale Comune.

Il provvedimento di diniego si fonda sull'art. 4 comma 1 bis del d.lgs 142/2015 introdotto dal D.L. 113/2018 conv. con L. 132/2018.

Occorre dunque stabilire se la norma in questione abbia effettivamente introdotto un divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo.

Prima di procedere ad una disamina delle disposizioni di rilievo ai fini di una corretta interpretazione del quadro normativo vigente in materia, appare opportuno ribadire quanto già ritenuto da questo Tribunale nell'ordinanza del 18.3.2019 , ovvero che : *“a) la norma che deve essere seguita in sede di interpretazione di disposizione di legge è l'art. 12 delle preleggi, secondo la quale «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»; b) in tale disposizione si rinvencono indicazioni a favore dell'interpretazione letterale, sistematica e teleologica; c) “l'intenzione del legislatore”, secondo l'orientamento prevalente in dottrina, va intesa come intenzione del legislatore obiettivata nella norma: l'interprete non può, dunque, ritenersi vincolato a cercare un significato conforme alla “volontà politica” di cui la norma è, storicamente, un prodotto; la legge, una volta approvata, “si stacca” dall'organo che l'ha prodotta e non viene più in rilievo come una “decisione” legata a ragioni e fini di chi l'ha voluta, ma come un testo legislativo inserito nell'insieme dell'ordinamento giuridico; d) anche la giurisprudenza della Suprema Corte tende a rifarsi ad una concezione oggettiva in chiave di ratio legis: “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” (vd. Cass. n. 3550/1988, nonché Cass. n. 2454/1983 e Cass. n. 3276/1979)” .*

Il comma 1-bis all'art. 4 d.lgs. 142/2015, stabilisce che *“il permesso di soggiorno di cui al comma 1 [per richiesta asilo] 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”*.



La norma non contiene dunque un divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, limitandosi a prevedere che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce “titolo” per l’iscrizione medesima ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 ed all’art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Tuttavia nella normativa a cui fa espresso richiamo la disposizione in commento, non vi è alcun riferimento alla titolarità di documenti costituenti “titolo per l’iscrizione anagrafica”

Invero ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, 7,13, 14, 15, 18 bis, 19 del dpr 223/1989 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 l’art. 6 comma 7 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (richiamato dal comma 1 bis dell’art. 4 del d.lgs. 142/2015) sembra escludere la possibilità che si possa negare l’iscrizione anagrafica a uno straniero regolarmente soggiornante. La norma prevede invero 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. 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.” Essa dunque parifica il cittadino italiano e il cittadino straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale ai fini dell’iscrizione anagrafica e non contiene alcun riferimento al permesso di soggiorno (sia per richiesta di asilo che di altra natura) quale “titolo” per l’iscrizione anagrafica, il permesso rileva infatti ai fini dell’attestazione della regolarità del soggiorno.

In sintesi, sulla base della normativa vigente, il cittadino straniero, per ottenere l’iscrizione all’anagrafe di un determinato Comune, deve dimostrare la stabile permanenza in un luogo (elemento oggettivo) e la volontà di rimanervi (elemento soggettivo) nonché di essere regolarmente soggiornante in Italia.

Del resto il D.L. 113/2018 nell’introdurre il comma 1 bis all’art. 4 del d.lgs. 142/2015 non ha espressamente abrogato l’art. 6 comma 7 del TUI.



In definitiva, alla stregua delle suesposte considerazioni, applicando i criteri di interpretazione letterale e sistematica, deve escludersi che il comma 1-bis dell'art.4 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 abbia stabilito un divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente, e ritenersi invece, in conformità con l'indirizzo giurisprudenziale di merito inaugurato dal Tribunale di Firenze con l'ordinanza del 18.3.2019, che “ *la regolarità del soggiorno sul piano documentale ben possa essere comprovata con l'utilizzo di atti inerenti l'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione e, quindi, attraverso il cd. “modello C3”, e/o mediante il documento nel quale la questura attesta che il richiedente ha formalizzato l'istanza di protezione internazionale.*” (conforme da ultimo ord. del 22.11.2019 giudice C. Carvisglia n. rg 8826/2019).

Si sono, invero, pronunciati nello stesso senso i Tribunali di Bologna (ordinanze 2.5.2019 e 23.9.2019), Genova (ordinanza 22.5.2019), Lecce (ordinanza 4.7.2019 2.8.2019), Como (ordinanza 17-7-2019), Cagliari (ordinanza 31.7.2019), Parma (ordinanza 2.8.2019), Siena (ordinanza 30.9.2019) e Messina (ordinanza 7.11.2019) Hanno, inoltre, ordinato l'iscrizione anagrafica, ancorché in via provvisoria, i Tribunali di Ancona (ordinanza del 29 luglio 2019), Salerno (ordinanza del 9 agosto 2019) e Ferrara (ordinanza del 24 settembre 2019), i quali, nel contempo, hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art.13, comma 1, lettera a) n.2, d.l. n.113/2018, ritenendo che da tale norma sia evincibile un divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo che si pone in contrasto con gli artt. 2, 3 e 117 (con riferimento all'art.2 Protocollo addizionale alla CEDU n.4 ed all'art.12 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici) della Costituzione. Anche il Tribunale di Milano (ordinanza del 1° agosto 2019), in un giudizio promosso ex art. 702 bis cpc. / 44 dlgs 286/1998, ha sollevato la medesima questione di legittimità costituzionale.

Nelle more del pronunciamento della Corte Costituzionale, si osserva come l'interpretazione proposta appaia altresì compatibile con il quadro normativo costituzionale, europeo e sovranazionale, in particolare con il divieto di discriminazione degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato enucleabile dagli artt. 2,3,10 e 16 Cost. ed affermato dall'art. 12 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici, ratificato in Italia con L. 881/77, nonché dall'art. 2 del Protocollo n. 4 allegato



alla Cedu, tutte disposizioni rilevanti quali norme interposte ex art. 117 Cost di riferimento.

Vengono inoltre in rilievo:

-l'art. 14 Cedu in forza del quale sono state in più occasioni sottoposte al vaglio costituzionale, attraverso l'art. 117 Cost., norme interne che escludevano gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, da prestazioni assistenziali di base previste per i cittadini (cfr ex plurimis C. Cost. 40/2013);

-l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che, specularmente all'art 14 Cedu, vieta ogni discriminazione “*fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni le specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità*» “; trattasi di disposizione avente il medesimo valore giuridico dei Trattati e come tale idonea a produrre effetti diretti nell'ordinamento giuridico degli Stati membri.

In definitiva la pretesa del ricorrente ad ottenere l'iscrizione anagrafica deve ritenersi fondata in punto di *fumus boni iuris*.

Sotto il profilo del *periculum in mora*, va evidenziato che l'iscrizione anagrafica nel registro della popolazione residente è necessaria:

- 1) per poter accedere ai servizi ed alle misure di politica attiva del lavoro ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. c), d. lgs. 150/2015;
- 2) per poter richiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. ai sensi dell'art. 35, comma 2, lett. a), d. lgs. 633/1972;
- 3) ai fini della determinazione del valore ISEE richiesto per poter accedere alle prestazioni sociali agevolate (ad esempio l'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, l. 190/2014);
- 4) ai fini della decorrenza del termine di 9 anni per ottenere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), l. 91/1992;



- 5) per poter ottenere il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 9, comma 1-ter, d. lgs. 286/1998;
- 6) ai fini del rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118 bis, comma 1, codice della strada.

Il rifiuto dell'amministrazione resistente di iscrivere il ricorrente alle liste anagrafiche del comune impedisce l'esercizio di diritti di rilievo costituzionale ad essa connessi ed aventi fondamento negli artt. 2, 3, 4, 16 e 38 Cost..

La domanda cautelare va pertanto accolta.

In ragione della complessità e novità delle questioni giuridiche in tema di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, in relazione alle quali è altresì pendente un giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale, ricorrono giusti motivi per l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

- 1) ordina al Sindaco del Comune di Firenze, nella sua qualità di Ufficiale di governo responsabile della tenuta dei registri anagrafici, l'immediata iscrizione di l
nel registro anagrafico della popolazione residente;
- 2) dichiara le spese di lite integralmente compensate tra le parti.

Firenze, 7 dicembre 2019

Il Giudice
Ada Raffaella Mazzarelli

