

n. 8772/2019 R.G.

TRIBUNALE DI BERGAMO
PRIMA SEZIONE CIVILE

Il Giudice, dott.ssa Sara De Magistris,

visti gli atti e i documenti di causa, sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 21.11.2019;
esaminati i documenti depositati;

OSSERVA

~~Il ricorrente~~ di nazionalità camerunense, ha esposto di essere arrivato in Italia nel febbraio 2016 e di avere ottenuto in data 1 luglio 2019 il permesso di soggiorno provvisorio per richiesta asilo avendo avanzato richiesta per il riconoscimento di protezione internazionale. Ha altresì riferito di aver proposto ricorso ex art. 35 d.lgs. 25/08 avverso il rigetto di tale domanda da parte della Commissione territoriale per la protezione internazionale di Brescia e che il relativo giudizio attualmente pende presso la Corte di Appello di Brescia, da lui adita per la riforma dell'ordinanza di rigetto del Giudice di primo grado.

Esponendo di aver ricevuto dal Comune di Boltiere la comunicazione di irricevibilità della sua istanza di iscrizione anagrafica in quanto *"il permesso di soggiorno rilasciato per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4 d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica"*, il ricorrente ha chiesto di ordinare in via di urgenza ex art. 700 c.p.c. al medesimo Comune di provvedervi, previo accertamento del diritto alla residenza, lamentando la violazione di un suo diritto soggettivo a tale iscrizione e l'esistenza di un pregiudizio irreparabile a causa del relativo rifiuto.

Notificati regolarmente il ricorso ed il decreto di fissazione di udienza sia al Ministero dell'Interno sia al Comune di Boltiere, si è costituito in giudizio soltanto il primo chiedendo di rigettare l'avversa istanza cautelare, in quanto inammissibile e infondata, ovvero di *"valutare*

l'opportunità di sospendere il giudizio o rinviare la decisione in attesa della decisione della Consulta".

Ebbene, il ricorso è fondato e va pertanto accolto nei termini di seguito indicati, sussistendo nel caso di specie ad avviso dell'adito Giudicante sia il *fumus boni iuris* sia il *periculum in mora* della domanda cautelare proposta.

Infatti, in primo luogo va rilevato che l'iscrizione anagrafica, ai sensi dell'art. 1. 1228/54, costituisce diritto soggettivo (e dovere) del cittadino come dello straniero, diritto che prescinde in ogni caso da "titoli" e che, come si ricava dall'art. 43 c.c. e dall'art. 3, co. 1, D.P.R. n. 223/1989 (Regolamento Anagrafico della popolazione residente) postula il ricorrere di due condizioni in capo al richiedente: il dato soggettivo della sua volontà di stabilire in quel Comune la propria dimora abituale (di cui è espressione la stessa istanza di iscrizione) ed il dato oggettivo della sua effettiva dimora stabile presso quel luogo; il Comune ha al riguardo un potere di accertamento ma non anche un potere discrezionale di valutazione. In altri termini, l'iscrizione anagrafica è un atto dovuto del Comune richiesto dove sussista il fatto della presenza abituale del richiedente sul territorio comunale.

Si tratta, peraltro, di un diritto di rilevanza costituzionale considerando che alla residenza anagrafica è normalmente ricollegata anche la possibilità di esercitare concretamente molti diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, diritti come quelli contemplati dagli art. 13 e ss. Cost.:che, secondo l'interpretazione consolidata della Corte costituzionale, non spettano soltanto ai "cittadini", ai quali sono in alcuni casi testualmente riferiti, ma a tutti gli individui (in ragione in particolare del disposto dell'art. 2 e dell'art. 10, co. 2, Cost., nella parte in cui richiamano le norme di diritto internazionale, e quindi anche le disposizioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale riconosce espressamente a *tutti* i diritti fondamentali).

Ciò posto, l'adito Giudicante condivide un orientamento ermeneutico già espresso da certa giurisprudenza di merito secondo il quale il diniego all'iscrizione anagrafica opposto dal Comune non possa essere giustificato dal disposto dell'art. 4, co. 1bis, del d. lgs. 142/2015 inserito dall' art. 13 D.L. 113/18 conv. in L.132/18 secondo il 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”*.

Infatti, applicando i criteri ermeneutici previsti dall'art. 12 preleggi c.c. ed alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata, non può rinvenirsi nella suddetta norma un divieto di iscrizione anagrafica per i titolari del permesso di soggiorno per motivi di asilo. Tale divieto, innanzitutto, non è espresso dalla lettera della legge – cosicché appare comunque improprio il richiamo al principio interpretativo *in claris non fit interpretatio*.

In secondo luogo, un simile divieto non è nemmeno ricavabile, in via sistematica, come espressione implicita dell'intenzione del legislatore (la quale, giova precisare, va intesa come volontà oggettiva della norma calata nell'ordinamento e non come volontà dei singoli partecipanti al processo formativo di essa) né dai principi, ugualmente invocati dall'Autorità resistente, secondo cui *“lex specialis derogat generalis”* e *“lex posteriori derogat priori”*.

Infatti, non risulta abrogata, né espressamente né tanto meno tacitamente, la disposizione contenuta nell'art. 6, co. 7 T.U. immigrazione, secondo la quale *“le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani, con le modalità previste dal regolamento di attuazione”*.

Va esclusa al riguardo un'abrogazione tacita di tale norma in assenza dell'incompatibilità tra norma precedente e norma successiva che la stessa postula. Depone in tal senso peraltro il fatto che è lo stesso art. 4, co. 1bis cit. a richiamare espressamente l'art 6 co 7 cit. come norma

ancora vigente: la sola negazione testuale del valore di “titolo” del permesso di soggiorno per motivi di asilo ivi contenuta – attesa l’equiparazione prevista nell’art. 6 co. 7 cit. tra l’iscrizione anagrafica degli stranieri e quella dei cittadini italiani (per i quali non è previsto alcun titolo) – non è di univoco significato ai fini che qui interessano e non è idonea pertanto a sostenere l’avvenuta abrogazione tacita della norma, sebbene per la sola categoria dei richiedenti asilo.

Diversamente argomentando si porrebbe necessariamente una questione di illegittimità costituzionale per violazione da parte della norma in questione (quanto meno) del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost.: non soltanto a fini dell’iscrizione anagrafica sarebbe ingiustificatamente discriminato il richiedente asilo regolarmente soggiornante rispetto al cittadino italiano ma lo sarebbe anche il primo rispetto agli altri stranieri titolari di altri permessi di soggiorno, per i quali l’eventuale definitività del titolo di soggiorno non muta la situazione di fatto dell’esistenza sul territorio nazionale.

Appare possibile invece un’interpretazione costituzionalmente orientata nel caso di specie e nulla che deponga in senso contrario può ricavarsi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 194/2019, citata dall’Avvocatura dello Stato: il Giudice delle Leggi, chiamato a pronunciarsi su diverse questioni di conflitto di attribuzione sollevate da alcune Regioni in relazione alle norme del cd. Decreto Sicurezza, ha giudicato inammissibile la questione di costituzionalità dell’art. 13 del decreto cit. per difetto di rilevanza nel caso specifico senza entrare nel merito della questione.

Va attribuito un senso all’art. 4, co. 1bis cit., preservando nel contempo la costituzionalità della norma in questi termini: il legislatore ha inteso soltanto escludere l’automatismo tra la semplice comunicazione del responsabile del Centro di accoglienza circa la domanda di protezione internazionale del soggetto accolto e la sua iscrizione anagrafica presso il comune dove si trova

la struttura, consentendo comunque di applicare la disciplina generale dell'iscrizione anagrafica dettata per i cittadini e per gli altri stranieri anche in caso di richiedente asilo.

La contestuale abrogazione dell'art. 5bis d.lgs. 142/2015, che prevedeva il suddetto automatismo, conferma tale conclusione.

L'esegesi nei suddetti termini dell'art. 4 co. 1bis d.lgs. cit. rinviene un ulteriore argomento di conferma nel fatto che l'iscrizione anagrafica dei soggetti effettivamente dimoranti sul territorio comunale, oltre a rappresentare un diritto soggettivo, risponde anche ad un preciso interesse pubblico, sia locale che nazionale, quale quello alla conoscenza dell'effettivo numero degli individui abitanti in un dato territorio, interesse che si realizza attraverso la piena coincidenza tra la presenza effettiva sul territorio e la residenza anagrafica e che verrebbe compreso laddove si affermasse l'introduzione di un divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. Basti pensare che la corretta informazione statistica sulla popolazione del territorio, non solo comunale ma anche nazionale, consente di programmare adeguatamente la distribuzione delle risorse economiche sul territorio e l'erogazione dei servizi pubblici e rileva ai fini della riscossione dei tributi.

Quindi, in ragione di quanto sopra, sussiste nel caso di specie il *fumus boni iuris* del ricorso di urgenza, avendo diritto il ricorrente ad ottenere l'iscrizione anagrafica presso il comune dove abitualmente risiede, che in ragione del contratto di locazione sub doc. 5, appare essere quello di Boltiere.

Per altro verso, sussiste anche il *periculum in mora*: il diniego di iscrizione nei registri anagrafici della popolazione residente rischia infatti di pregiudicare irreparabilmente l'effettivo godimento di diritti fondamentali della persona, anche di rango costituzionale e sovranazionale, il cui concreto esercizio è proprio collegato alla residenza anagrafica.

La natura dei diritti in questione – tra i quali, basti pensare al diritto al lavoro (la residenza è presupposto necessario per l'iscrizione al Centro per l'impiego), al diritto alla salute (senza la residenza, non si può eleggere un medico di base e non si può usufruire delle esenzioni previste; il Servizio Sanitario Nazionale eroga le sue prestazioni in base alla residenza degli utenti) ed al diritto di difesa (senza residenza non si ha accesso al gratuito patrocinio) – unitamente al fatto che si tratta di diritti il cui esercizio è corrente, rendono irreparabile il relativo pericolo di pregiudizio.

D'altronde, non appare idoneo ad escludere un simile *periculum in mora* il fatto che l'art. 5 d.lgs. 142/2015, nel testo risultante dalla riformulazione operata dal D.L. 113/2018 cit., preveda, al co. 3, che l'accesso ai servizi è assicurato nel luogo del domicilio comunicato alla Questura all'atto della domanda di protezione internazionale (testualmente: "*L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti e' assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2*")

Invero, l'accesso ai servizi previsti dal suddetto decreto e a quelli comunque erogati sul territorio non esaurisce le possibili espressioni dei diritti individuali per il cui concreto esercizio rileva la residenza, residuandone di altre la cui compressione a causa del rifiuto di iscrizione anagrafica ne negherebbe ugualmente e irreparabilmente la realizzazione.

È il caso della violazione del diritto al lavoro lamentata dal ricorrente non in termini di preclusione all'accesso ai servizi pubblici quanto in termini di possibilità di ottenere una regolare assunzione, che alla stregua della cognizione sommaria propria del procedimento cautelare appare dimostrata in ragione del contenuto del doc. 7 da lui depositato, che conferisce concretezza ed immediatezza al lamentato *periculum in mora*.

Quindi, per tutti i motivi sopra esposti, va ordinato al Comune di Boltiere di esaminare nel merito la domanda di iscrizione anagrafica formulata dal ricorrente e di provvedere

all'iscrizione dello stesso nei relativi registri anagrafici, all'esito delle verifiche previste dal Regolamento anagrafico.

La novità e la complessità della questione giustificano la compensazione integrale delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Letto l'art. 700 c.p.c.,

1. ordina al Comune di Boltiere, in persona del sindaco p.t., l'immediata iscrizione di ~~██████████~~ nel registro anagrafico della popolazione residente secondo quanto indicato in motivazione;

2. dichiara interamente compensate le spese di giudizio tra le parti.

Si comunichi.

Bergamo, 11/1/2020

IL GIUDICE

Dott.ssa Sara De Magistris

Nota a Tribunale di Bergamo, dott.ssa Sara De Magistris, Ordinanza del 14.01.2020

(di *Avv. Alice Arnoldi*, iscritta all'Ordine degli avvocati di Bergamo)

IL DIRITTO ALL'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LE SORTI DELLE PRESCRIZIONI DEL DECRETO SICUREZZA

Anche il Tribunale di Bergamo si è pronunciato a favore del diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale.

Riporta la data del 14.01.2020 il primo provvedimento d'urgenza emesso dal Tribunale di Bergamo in favore di un cittadino Camerunense, richiedente protezione internazionale in Italia, che ordina al Comune di Boltiere l'immediata iscrizione anagrafica, accogliendo totalmente la richiesta di emissione del relativo provvedimento d'urgenza presentata nelle forme del ricorso ex art. 700 c.p.c.

La dott.ssa Sara De Magistris del Tribunale di Bergamo, infatti, ci ha ricordato che in materia di iscrizione anagrafica *il Comune ha un potere di accertamento ma non anche un potere discrezionale di valutazione. In altri termini, l'iscrizione anagrafica è un atto dovuto del Comune richiesto dove sussista il fatto della presenza abituale del richiedente sul territorio comunale.*

Si tratta, prosegue il Tribunale di Bergamo, di un diritto di rilevanza costituzionale considerando che alla residenza anagrafica è normalmente ricollegata anche la possibilità di esercitare concretamente molti diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, diritti come quelli contemplati dagli art. 13 e ss. Cost.: che, secondo l'interpretazione consolidata della Corte costituzionale, non spettano soltanto ai "cittadini", ai quali sono in alcun casi testualmente riferiti, ma a tutti gli individui.

Ne discende che il diniego all'iscrizione anagrafica opposto dai Comuni non possa in alcun modo essere giustificato dal disposto dell'art. 4, co. 1bis, del d. lgs. 142/2015 inserito dall' art. 13 D.L. 113/18 conv. in L.132/18 secondo il 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"*.

Infatti è di tutta evidenza che un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'anzidetta norma del decreto sicurezza non possa che esaurirsi

- I) da un lato, nella esclusione dell'automatismo tra la semplice comunicazione del responsabile del Centro di accoglienza circa la domanda di protezione internazionale del soggetto accolto e la sua iscrizione anagrafica presso il comune dove si trova la struttura,
- II) e dall'altro, nella possibilità di applicare la disciplina generale dell'iscrizione anagrafica dettata per i cittadini e per gli altri stranieri anche in caso di richiedente asilo.

La contestuale abrogazione dell'art. 5bis d.lgs. 142/2015, che prevedeva il suddetto automatismo, del resto, conferma tale conclusione.

Per giungere ad una tale valutazione, ed emanare il richiesto provvedimento d'urgenza, il Tribunale di Bergamo, fra l'altro, non ha mancato di richiamare la disposizione contenuta nell'art. 6, co. 7 T.U.

Immigrazione, secondo la quale “*le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani, con le modalità previste dal regolamento di attuazione*” escludendo, anche in considerazione del fatto che è lo stesso art. 4, co. 1bis cit. a richiamare espressamente l’art 6 co 7 cit., un’abrogazione tacita di tale norma in assenza dell’incompatibilità tra norma precedente e norma successiva che la stessa postula.

Diversamente argomentando si porrebbe necessariamente una questione di illegittimità costituzionale per violazione da parte della norma in questione (quanto meno) del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost.: *non soltanto a fini dell’iscrizione anagrafica sarebbe ingiustificatamente discriminato il richiedente asilo regolarmente soggiornante rispetto al cittadino italiano ma lo sarebbe anche il primo rispetto agli altri stranieri titolari di altri permessi di soggiorno, per i quali l’eventuale definitività del titolo di soggiorno non muta la situazione di fatto dell’esistenza sul territorio nazionale.*

Quanto alla sussistenza del *periculum in mora*, tale da giustificare l’emissione del richiesto provvedimento ex art 700 cpc, il Tribunale di Bergamo afferma che *il diniego di iscrizione nei registri anagrafici della popolazione residente rischia di pregiudicare irrimediabilmente l’effettivo godimento di diritti fondamentali della persona, anche di rango costituzionale e sovranazionale, il cui concreto esercizio è proprio collegato alla residenza anagrafica.*

D’altronde, non appare idoneo ad escludere un simile periculum in mora il fatto che l’art. 5 d.lgs. 142/2015, nel testo risultante dalla riformulazione operata dal D.L. 113/2018 cit., preveda, al co. 3, che l’accesso ai servizi è assicurato nel luogo del domicilio comunicato alla Questura all’atto della domanda di protezione internazionale: invero, l’accesso ai servizi previsti dal suddetto decreto e a quelli comunque erogati sul territorio non esaurisce le possibili espressioni dei diritti individuali per il cui concreto esercizio rileva la residenza, residuandone di altre la cui compressione a causa del rifiuto di iscrizione anagrafica ne negherebbe ugualmente e irrimediabilmente la realizzazione.

Non può che condividere, chi scrive, con l’esaustiva ricostruzione adoperata dalla dott.ssa De Magistris: del resto la violazione del diritto al lavoro lamentata dal ricorrente non si sostanzia tanto in termini di preclusione all’accesso ai servizi pubblici quanto in termini di possibilità di ottenere una regolare assunzione (la circostanza era stata, infatti, documentalmente provata dal ricorrente).

La presente recentissima e ben argomentata pronuncia del Tribunale di Bergamo si aggiunge alle altre diverse pronunce dei Tribunali Italiani¹, che ormai formano l’orientamento prevalente sul punto, che riconoscono il diritto del richiedente asilo alla iscrizione anagrafica: tutte hanno affermato una interpretazione dell’art. 13 DL 113/18 secondo la quale l’affermazione ivi contenuta – in ragione di cui il permesso di soggiorno per richiesta asilo “non costituisce titolo” per l’iscrizione anagrafica - avrebbe soltanto l’effetto di far venire meno il “regime speciale” introdotto dall’art. 8 DL. 17.2.17 n.13 conv. in L. 13.4.17 n. 46 (per il quale i richiedenti asilo venivano iscritti all’anagrafe sulla base della dichiarazione

¹ 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; Tribunale di Catania, ordinanza del 1 novembre 2019; Tribunale di Roma, ordinanza del 25 novembre 2019; Tribunale di Lecce, ordinanza del 6 dicembre 2019 e Tribunale di Firenze, ordinanza del 7 dicembre 2019.

del titolare della struttura ospitante) e riportare il richiedente al regime ordinario: quello cioè della verifica della dimora abituale, come previsto anche per il cittadino italiano, al quale lo straniero regolarmente soggiornante è parificato ai sensi dell'art. 6, comma 7 TU immigrazione.

Vi sono, poi, quattro Tribunali² (fra cui il Tribunale di Milano) che hanno invece ritenuto che la norma effettivamente precluda l'iscrizione, ma che tale divieto sia in contrasto con numerose norme costituzionali e in primo luogo con l'art. 3 della Costituzione italiana, richiamato anche dal Tribunale di Bergamo, così rimettendo la questione alla Corte Costituzionale affinché si pronunci sulla legittimità costituzionale dell'art. 13 DL 113/2018 e nel frattempo – in alcuni casi – emettendo il provvedimento d'urgenza richiesto.

Per quanto noto, ad oggi i provvedimenti che hanno invece totalmente rigettato le domande dei richiedenti sono solamente tre (due del Tribunale di Trento e una del Tribunale di Torino).

In sostanza, si può concludere nel senso di affermare l'ormai prevalente orientamento giurisprudenziale che riconosce, al di là della fondatezza o meno della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 DL 113/2018, il diritto del richiedente protezione internazionale all'iscrizione anagrafica nelle liste del Comune presso cui dimora.

Ne discende che, laddove l'operato dei comuni non dovesse uniformarsi al tale orientamento, si renderanno necessarie continue richieste di interventi correttivi da parte della Giurisprudenza attraverso l'emissione di provvedimenti che ordinino all'amministrazione di provvedere alle iscrizioni.

A Bergamo, per ora, la giurisprudenza ha risposto favorevolmente, e valorizzato il rispetto dei diritti fondamentali del migrante.

14 Gennaio 2020

Avv. Alice Arnoldi

² Tribunale di Ancona, ordinanza del 29 luglio 2019; Tribunale di Milano, ordinanza del 1° agosto 2019; Tribunale di Ferrara, ordinanza del 24 settembre 2019; Tribunale di Salerno, ordinanza del 9 agosto 2019 e Tribunale di Milano, ordinanza di rinvio del 16 agosto 2019.