

N. R.G. 2021/470



TRIBUNALE ORDINARIO di TRIESTE

SEZIONE SPECIALIZZATA PER L'IMMIGRAZIONE, LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LA LIBERA
CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

Nella causa civile iscritta al n. r.g. **470/2021**

promossa da:

 con il patrocinio dell'avv. BOVE
CATERINA, domiciliataria

ATTORE

contro

COMUNE DI TRIESTE (C.F. 00210240321), con il patrocinio dell'avv. DE GENNARO ALDA,
dell'avv. FILIPUZZI MARITZA, dell'avv. FREZZA VALENTINA e dell'avv. DE BIAGGI SARA,
domiciliatarie




CONVENUTO


Il Giudice dott. Francesca Ajello,
a scioglimento della riserva assunta,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

ex art. 702 bis e ss. c.p.c.

1. Premesso che

 è un cittadino del Kosovo, che, giunto in Italia nel 2018, ha immediatamente manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale e ha formalizzato la domanda relativa innanzi alla Questura di Trieste. Il ricorrente è stato accolto, unitamente alla moglie e al figlio nato poco dopo l'arrivo in Italia, nel progetto di accoglienza per richiedenti asilo gestito da ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà, grazie al quale ha reperito un alloggio dapprima situato  e successivamente in via 

Il signor  in data 18.11.2019, ha presentato quindi domanda di iscrizione nel registro della popolazione residente all'Ufficio Anagrafe del Comune di Trieste, il quale ha tuttavia dichiarato irricevibile la domanda poiché, con l'entrata in vigore dell'art. 13



comma 1 lett. a n. 2 del D.L. 113/2018 convertito in L. 132/2018, il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica (doc. 5 ricorrente).

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della norma sopra indicata con sentenza n. 186/2020, così ristabilendo il diritto dei richiedenti asilo all'iscrizione anagrafica, diritto poi confermato anche dal legislatore successivamente intervenuto con il D.L. 130/2020 convertito in L. 173/2020.

L'I.C.S., quale ente preposto al progetto di accoglienza, ha quindi inviato al Comune di Trieste la richiesta di iscrizione dei richiedenti accolti nell'ambito di tale progetto, poi confermata da una ulteriore istanza presentata personalmente da [REDACTED] il quale, a dimostrazione dell'attualità dell'interesse all'iscrizione nel registro della popolazione, ha chiesto l'iscrizione anagrafica a decorrere dal 29.11.2019, ossia dalla prima domanda di iscrizione inviata dall'I.C.S. (docc. 6, 7 e 8 ricorrente).

A seguito di alcune richieste di parere formulate al Ministero dell'Interno e al Prefetto, il Comune di Trieste, effettuate le necessarie verifiche, ha iscritto all'anagrafe il nucleo familiare a far data dal 16.11.2020 e quindi a decorrere dalla seconda istanza di iscrizione.

[REDACTED] ha quindi proposto ricorso ex art. 702 *bis* c.p.c. al fine di ottenere l'accertamento del proprio diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica nel registro della popolazione residente del Comune di Trieste sin dalla prima richiesta con conseguente ordine all'Ente di procedere con tale iscrizione a far data dal 29.11.2019.

Si è costituito in giudizio il COMUNE DI TRIESTE chiedendo il rigetto del ricorso. L'Ente Pubblico ha, infatti rilevato di aver agito nell'assoluta correttezza e legalità, allorquando non aveva dato corso al procedimento per l'iscrizione anagrafica richiesta in data 29.11.2019, posto che l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, allora vigente, vietava l'iscrizione anagrafica, che tale normativa solo successivamente è stata dichiarata incostituzionale e che la richiesta del ricorrente di retroattività dell'iscrizione anagrafica non può trovare applicazione nel caso di specie, posto che la pronuncia di illegittimità costituzionale di una norma di legge comporta la cessazione della sua efficacia *erga omnes, ex tunc*, in relazione alle questioni ancora pendenti, mentre non spiega alcun effetto per i rapporti esauriti, come è invece da considerarsi il caso di specie non potendo il Comune effettuare i controlli ora per allora.

La causa è stata istruita mediante acquisizione dei documenti prodotti dalle parti e mediante assunzione di informazioni presso la Prefettura di Trieste ai sensi dell'art. 213 c.p.c. e, successivamente, è stata trattenuta in riserva.



2. Osservato che

2.1. La domanda avanzata da [REDACTED] è fondata e merita accoglimento.

2.2. Va premesso che gli elementi di fatto sopra indicati, oltrechè risultare dai documenti depositati, sono comunque da ritenersi pacifici in quanto non espressamente contestati: tale circostanza comporta che la discussione fra le parti si concentri sostanzialmente in punto di diritto.

2.3. Va inoltre detto che, seguendo la domanda correttamente formulata dalla parte ricorrente, l'oggetto del presente giudizio non è costituito dalla verifica della correttezza dell'azione amministrativa in pendenza della normativa dichiarata incostituzionale, ma sull'accertamento del diritto attuale del ricorrente all'iscrizione anagrafica con decorrenza dalla prima domanda formulata.

2.4. Ciò posto, al fine di risolvere la questione posta all'esame del Tribunale, non sembra superfluo ripercorrere le tappe seguite dalla normativa in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, al fine di individuare la natura della posizione fatta valere dal ricorrente e di valutare il caso concreto in base ai principi sottesi alla normativa in materia.

In linea generale, l'iscrizione anagrafica costituisce il procedimento attraverso il quale una persona ottiene la annotazione nei registri della popolazione residente presso il Comune in cui l'interessato ha la dimora abituale. L'iscrizione anagrafica costituisce contestualmente un dovere della persona (che risponde all'esigenza della pubblica amministrazione di conoscere le caratteristiche della popolazione residente su un determinato territorio) e un diritto (poiché costituisce il presupposto per l'accesso dei singoli all'esercizio e al godimento di diritti civili, politici e sociali nell'ambito del territorio in cui il soggetto vive abitualmente).

Per questo motivo, è ormai consolidato il principio in base al quale l'iscrizione all'anagrafe non costituisce una concessione della Pubblica Amministrazione che può discrezionalmente negarla, ma costituisce invece una presa d'atto, da parte dell'ente, della situazione di fatto relativa alla residenza in senso civilistico di un soggetto, presa d'atto che avviene, in modo vincolato, in esito alla attività di accertamento dei presupposti legali previsti in materia. Per questo motivo, essa riveste qualità di diritto soggettivo e non di interesse legittimo e il suo accertamento è quindi rimesso alla giurisdizione del giudice ordinario.



Per quel che qui interessa, il diritto – dovere all'iscrizione in esame per i richiedenti asilo ha subito vicissitudini normative che hanno condotto alla questione proposta nell'ambito del presente giudizio.

Va innanzi tutto detto che l'art. 6 comma 7 d.lgs. 286/1998 stabilisce a favore del cittadino proveniente da uno Stato non appartenente all'Unione Europea il diritto alle iscrizioni e variazioni anagrafiche *“alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione”* purchè lo straniero sia regolarmente soggiornante sul territorio.

Sulla base di questa norma non sono mai emersi dubbi sul fatto che i richiedenti asilo potessero ottenere l'iscrizione anagrafica, essendo gli stessi regolarmente soggiornanti sin dal rilascio della ricevuta attestante la presentazione della domanda (che, ai sensi dell'art. 4 comma 3 d.lgs. 142/20158, costituisce permesso di soggiorno provvisorio) e sino alla definizione della domanda presentata.

La stessa norma citata stabilisce che *“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”*.

La normativa generale è stata poi completata con l'art. 5 comma 3 del d.lgs. n. 142/2015 (che, nel suo testo originario, aveva qualificato espressamente le strutture ospitanti come *“dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica”*) e con il D.L. 13/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 46/2017, che aveva poi introdotto l'art. 5bis d.lgs. n. 142/2015, stabilendo una procedura speciale per l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ospitati nelle strutture di accoglienza. In base a tale disciplina, ove non vi fosse stata iscrizione individuale, si sarebbe provveduto d'ufficio con applicazione dell'istituto della convivenza anagrafica (ex art. 5 D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223) sulla base di una comunicazione del responsabile della struttura. Inoltre, in deroga alla normativa generale, veniva prescritta la cancellazione anagrafica del richiedente asilo con effetto immediato nelle ipotesi di revoca dell'accoglienza e di allontanamento non giustificato dalla struttura di accoglienza, comunicati dal responsabile della convivenza.

Successivamente, l'art. 13 d.l. n. 113/2018, entrato in vigore il 5 ottobre 2018 e convertito con modificazioni dalla legge n. 130/2018, è nuovamente intervenuto sulla materia attraverso diverse previsioni. In primo luogo, all'art. 4, veniva previsto che il permesso di soggiorno per richiesta asilo fosse qualificato come documento di riconoscimento (primo comma), ma che lo stesso non costituisse *“titolo per l'iscrizione anagrafica”* (comma 1-bis). In secondo luogo, con l'art. 5, terzo comma, veniva cancellata



la previsione che il centro di accoglienza rappresentasse per il richiedente asilo luogo di dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica e sostituita con la previsione che l'accesso ai servizi erogati da parte del richiedente asilo fosse "assicurato nel luogo di domicilio". In terzo luogo, veniva del tutto abrogato l'art. 5-bis (che, come visto, disciplinava l'iscrizione anagrafica "speciale" dei richiedenti asilo).

Sulla corretta applicazione di tale nuova normativa si erano profilati due differenti orientamenti che partivano dallo stesso presupposto: il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale avrebbe comportato una discriminazione irragionevole a danno degli stessi in relazione ad una serie di libertà e diritti sanciti da norme interne ed internazionali (quali, ad esempio, l'art. 16 Cost, art. 2 Protocollo Addizionale n. 4 CEDU; art. 12 Patto Internazionale di NY del 1966). Partendo da questo assunto, un primo orientamento¹ aveva proposto una interpretazione costituzionalmente orientata sostenendo che le modifiche introdotte dal decreto Salvini avrebbero determinato semplicemente l'abrogazione delle modalità "speciali" di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo con conseguente riespansione della normativa generale sull'iscrizione anagrafica degli stranieri dettata dal Testo Unico sull'Immigrazione sopra citato. L'altro orientamento², invece, non aveva ritenuto possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata poiché la volontà oggettiva del legislatore era evidente nell'intento di impedire l'iscrizione dei richiedenti asilo nei registri della popolazione residente e ha quindi ritenuto più corretto sollevare questione di legittimità della norma innanzi alla Corte costituzionale.

La Corte si è quindi pronunciata con la sentenza 186/2020 e, dopo aver ritenuto in effetti non percorribile la strada dell'interpretazione conforme, ha in effetti dichiarato l'incostituzionalità dell'intero disposto dell'art. 4, comma 1-bis, dl.gs. 142/2015 come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), D.L. 113/2018 e, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni dell'art. 13 del d.l. 113/2018. La Corte ha, in particolare, ritenuto che la norma censurata violasse l'art. 3 Cost. sotto il duplice aspetto della irrazionalità intrinseca (essendo incoerente con lo scopo dell'apparato normativo portato dal D.L. 118/2018 teso notoriamente ad incrementare il

¹ Seguito, ad esempio, da [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 Bari, ordinanza del 28 febbraio 2020](#); [Tribunale di Torino, ordinanza del 30 aprile 2020](#);

² Seguito da [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](#);



livello di sicurezza pubblica, scopo non raggiungibile limitando la capacità di controllo e monitoraggio delle persone sul territorio) e della disparità di trattamento a danno degli stranieri richiedenti asilo (impedendo a questi ultimi l'accesso alla tutela di alcuni diritti fondamentali che il nostro sistema garantisce ad ogni individuo e quindi anche agli stranieri).

La sentenza della Corte costituzionale, producendo la caducazione di tutto l'art. 13 D.L. 113/2018, ha quindi ripristinato l'assetto normativo previgente, producendo quel fenomeno conosciuto come "reviviscenza" in base al quale si considera l'ordinamento come se le norme dichiarate incostituzionali non fossero mai esistite e dunque non avessero avuto alcun tipo di effetto: ne consegue che – anche prima dell'introduzione del D.L. 130/2020 che ha disegnato nuovamente la disciplina in oggetto – il giudice era tenuto ad applicare le disposizioni del d.lgs. 142/2015 nella formulazione anteriore alla riforma del 2018 sopra riportata e ciò valeva sia *pro futuro*, ma anche nei casi che si erano verificati – come quello di specie – nel corso della vigenza dell'art. 13 D.L. 113/2018. Diversamente opinando, infatti, permarrebbe l'applicazione, a sfavore di alcuni soltanto, di una disciplina che, per effetto della sentenza sopra citata, non è, nella sostanza, mai esistita nel nostro ordinamento e produrrebbe come effetto proprio quella disparità di trattamento che la sentenza ha inteso eliminare.

Né può essere condivisa la tesi proposta dal Comune di Trieste quando sostiene che il rapporto fra il signor [REDACTED] e l'Ente si sarebbe ormai esaurito in quanto non è possibile per quest'ultimo effettuare degli accertamenti ora per il momento in cui è stata proposta la domanda. A tale non condivisione si perviene per il seguente duplice ordine di motivi, fra loro strettamente connessi, poiché discendono entrambi da una stessa circostanza: il diritto – dovere di iscrizione anagrafica costituisce una posizione di diritto soggettivo e non invece di interesse legittimo e la richiesta di una tutela può essere avanzata avanti al giudice ordinario. Tale possibilità comporta due conseguenze. In primo luogo, la soggezione di tale richiesta ai termini di prescrizione ordinari: in assenza di una specifica disposizione di legge, infatti, il diritto di contestare la decisione dell'ufficiale dell'anagrafe permane per dieci anni previsto dall'art. 2946 c.c., con la conseguenza che esso non può ritenersi esaurito sino a quando non è decorso tale termine. In secondo luogo, la possibilità per il giudice procedente di effettuare tutti gli approfondimenti istruttori necessari per accertare la sussistenza del diritto fatto valere davanti a lui. Come noto, infatti, al giudice ordinario non è rimessa la valutazione relativa alla correttezza dell'azione amministrativa nel momento in cui è stata compiuta, ma l'accertamento del



diritto. Ne consegue che, anche in questa materia, il giudice possa e debba, nel rispetto delle regole procedurali, istruire la causa al fine di verificare se, anche nel momento iniziale del rapporto, sussisteva il diritto di cui l'interessato chiede l'accertamento.

Proprio per questo motivo, nel caso di specie, su richiesta del difensore del signor [REDACTED] sono state assunte informazioni presso la Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 213 c.p.c.. A seguito della richiesta formulata dal Tribunale, la Prefettura ha confermato che *"il nominato in oggetto sia sempre stato presente"* sul territorio triestino nel periodo compreso fra il 18.11.2019 e il 16.11.2020 e precisamente che *"dal 18.11.2019 al 29.07.2020 sia stato ospite del Centro di Accoglienza straordinario sito in Trieste, [REDACTED] e "dal 30.07.2020 al 16.11.2020 sia stato ospite del Centro di accoglienza straordinario sito in Trieste, [REDACTED"*

Tale informativa - proveniente da una Pubblica Amministrazione e redatta in seguito alla verifica della avvenuta apposizione della firma sui fogli giornalmente sottoscritti dai richiedenti asilo ospitati nei centri di accoglienza e attivati dalla Prefettura - conferma quanto dedotto dal signor [REDACTED] nel ricorso, confermando cioè che lo stesso è stato sempre presente sul territorio del Comune di Trieste, in modo ininterrotto, sin dalla data in cui è stata formulata la prima domanda di iscrizione all'anagrafe, dichiarata irricevibile sulla base di una norma dichiarata incostituzionale; né rileva il fatto che egli abbia cambiato alloggio nel corso di questo periodo, trattandosi di un mero cambio indirizzo (e non di un'iscrizione) peraltro effettuata all'interno del medesimo progetto di accoglienza portato avanti dallo stesso Centro.

Per tutti i motivi sopra indicati la domanda va ritenuta fondata e, conseguentemente, accolta.

L'interesse alla stabilità e alla certezza dell'ordinamento, con riferimento alle posizioni di tutti i controinteressati che possono aver fatto affidamento sulla situazione di fatto precedente, non può ritenersi rilevante in questa sede poiché tale situazione si è formata sulla base di una violazione di un diritto soggettivo.

3. Sulle spese

Sussistono gravi motivi per compensare integralmente le spese, in considerazione della novità della questione, della sua difficoltà e del fatto che l'accoglimento del ricorso è avvenuto sulla base di accertamenti effettuati nel corso del giudizio.

P.Q.M.



Il Tribunale di Trieste, definitivamente pronunciando nel procedimento ex art. 702 *bis* c.p.c. iscritto al n. R.G. 470/2021, ogni ulteriore domanda ed eccezione disattesa, *in accoglimento del ricorso*, così provvede:

1. DICHIARA SUSSISTENTE il diritto di [REDACTED] all'iscrizione anagrafica nel registro della popolazione residente del Comune di Trieste nei termini delineati in ricorso e, per l'efftto, ORDINA al Comune di Trieste l'iscrizione del ricorrente nei registri della popolazione residente del medesimo Comune a far data dal 29.11.2019;
2. COMPENSA integralmente le spese del presente giudizio.

Così deciso in Trieste, in data 28 luglio 2023

Il Giudice
dott. Francesca Ajello

