

N. R.G. 2019/12686



TRIBUNALE DI CATANIA

SEZIONE IMMIGRAZIONE SEZIONE CIVILE

nella causa iscritta al n. r.g. **12686/2019**

PROMOSSA DA

[REDACTED], nata a [REDACTED] (Nigeria), il [REDACTED], rapp. e dif. dall'Avv. CAMPOCHIARO
RICCARDO

RICORRENTE

CONTRO

COMUNE DI CATANIA, in persona del Sindaco pro tempore, rapp. e dif. dall'Avv. MAZZEO
SANTA ANNA

RESISTENTE

Il Giudice dott. Cristiana Gaia Cosentino, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del
22.10.2019, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con ricorso depositato il 09.08.2019, [REDACTED] ha chiesto l'accertamento del suo diritto alla
residenza ed alla iscrizione anagrafica, ordinando al Sindaco la sua immediata iscrizione nel registro
anagrafico della popolazione residente nel comune di Catania.

Si è ritualmente costituito il Comune di Catania, eccependo, preliminarmente, il difetto di
legittimazione passiva e, nel merito, contestando il ricorso avanzato e chiedendone il rigetto.

Con il provvedimento notificato il 04.07.2019 venivano comunicati i motivi ostativi
all'accoglimento dell'istanza di iscrizione anagrafica presso il suindicato Comune, in quanto titolare
di un permesso di soggiorno per richiedente asilo, rilasciato dalla Questura di Catania, con scadenza
il 21.09.2019, e rinnovabile fino a quando terminerà il relativo procedimento, tuttora pendente, a
seguito dell'abrogazione dell'art. 5 bis D. Lgs 142/13 e la conseguente ritenuta impossibilità
della iscrizione, come chiarito dalla circolare del Ministero degli Interni n. 15 del 18/10/18.

Innanzitutto, deve rilevarsi la posizione di diritto soggettivo azionata dalla ricorrente, che determina
la giurisdizione del G.O., come sancito dalla sentenza Cass. SS. UU. 449/2000, secondo cui,
l'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente (..) configura uno strumento giuridico -



amministrativo di documentazione e di conoscenza, che è predisposto nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Sussiste, invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione (come afferma il Ministero ricorrente), ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia (v. particolarmente gli artt. 29 e 31 del regolamento n. 136/58). Inoltre, tutta l'attività dell'ufficiale d'anagrafe è disciplinata dalle norme sopra richiamate in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità. In particolare, sono rigidamente definiti dalle norme del citato regolamento i presupposti per le iscrizioni, mutazioni e cancellazioni anagrafiche, onde l'amministrazione non ha altro potere che quello di accertare la sussistenza dei detti presupposti. Pertanto la regolamentazione qui considerata, per la natura vincolata dell'attività amministrativa da essa disciplinata e perché è dettata nell'interesse diretto della popolazione residente, non contiene norme sull'azione amministrativa, ma è composta da norme di relazione che disciplinano rapporti intersoggettivi. Tali norme non attribuiscono all'amministrazione alcun potere idoneo a degradare i diritti soggettivi attribuiti ai singoli individui. Merita, perciò, di essere condiviso l'orientamento seguito dal Consiglio di Stato (v., tra le altre, Sez. IV 16 gennaio 1990 n. 14), secondo cui le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono situazioni di diritto soggettivo.

Ciò posto, con riguardo alla eccezione preliminare di difetto di legittimazione passiva in favore del Ministero dell'Interno, occorre fare riferimento al quadro normativo in oggetto. In particolare, l'art. 14 del Testo unico degli enti locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), prevede che *“1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. 2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54. ”*. L'art. 54, a sua volta, al comma 3 prevede che: *“3. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica”*. Va chiarito subito che l'art. 54 prevede sia la tenuta degli atti dello stato civile, che quella di popolazione, quali funzioni del Sindaco nella veste di Ufficiale di governo e per entrambe tali attività prevede che il Ministero dell'interno possa intervenire con proprio provvedimento *‘nel caso di inerzia del Sindaco’* (comma 11) e, inoltre, che il Ministero dell'interno possa adottare *atti di indirizzo* per l'esercizio delle funzioni previste dallo stesso articolo 54 (comma 12). Sicchè, il Sindaco agisce in una duplice veste di ufficiale del governo e di rappresentante dell'ente locale più prossimo ai cittadini, in sintonia con i principi di sussidiarietà introdotti dalla riforma del titolo V della costituzione, mentre il Prefetto, per le attribuzioni del Sindaco nelle funzioni di competenza statale, ha un ruolo suppletivo nel caso



di inerzia, nonché di vigilanza e di indirizzo. La giurisprudenza più recente ha affermato al riguardo l'inesistenza di un potere di annullamento da parte del Prefetto (Cons. Stato, 13 ottobre – 1° dicembre 2016, n. 5047 e n. 5048). Il fatto che il Sindaco agisca come ufficiale del governo non implica un rapporto di gerarchia propria – che consentirebbe al superiore di annullare l'atto del sottoposto in via diretta - *'ma si è in presenza di un 'rapporto generico di vigilanza' che non sottrae la titolarità della funzione all'organo vigilato, unico soggetto individuato dalla legge a svolgere quel compito'*. Sicchè, tra gli organi dello stato e quelli comunali sono configurabili rapporti intersoggettivi e non meramente interorganici. Gli organi comunali – che istruiscono le pratiche e prendono le relative determinazioni – rispondono in proprio anche per gli atti emessi nell'esercizio di poteri statali. Anche quando agisce come ufficiale del governo, l'imputazione giuridica dello Stato degli effetti dell'atto del Sindaco ha natura meramente formale, restando il Sindaco incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale, senza modifica del suo status (si veda, Consiglio di stato, 6 maggio 2015, n. 2272; 29 aprile 2014, n. 2221). Pertanto, non può ravvisarsi un rapporto di gerarchia in senso tecnico e tradizionale tra il Prefetto e il Sindaco quale ufficiale di stato civile (Cons. Stato, sez. III, 26 ottobre 2016, n. 4478) . Cosicchè, il Sindaco quando agisce quale Ufficiale del Governo agisce quale titolare della funzione pubblica della tenuta dell'anagrafe (e delle altre attribuzioni indicate nell'art. 54 cit.), unico soggetto individuato dalla legge stessa a svolgere quel dato compito; spettano invece al Ministero poteri di vigilanza, indirizzo e, nei casi di inerzia, poteri sostitutivi ex art. 54 comma 11 del DPR. n. 267 del 2000, di cui si è detto (cfr. Tribunale di Firenze, 27.05.2019). Pertanto, sussiste la legittimazione del Sindaco a resistere in quanto unico titolare della funzione pubblica individuata dalla normativa suindicata.

Nel merito, occorre analizzare il quadro normativo di riferimento, in particolare l'art. 4 co I bis D. Lgs 142/15 , come modificato dall'art. 13 D.L. 113/18 convertito nella L. 132/18, recita:

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 dall'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.(...)

La norma non contiene quindi un divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, bensì evidenzia come il permesso di soggiorno per richiesta asilo non vale a consentire



l'iscrizione anagrafica del richiedente in base a tale permesso. Tale iscrizione anagrafica è l'esito di un procedimento amministrativo descritto nel regolamento anagrafico della popolazione residente DPR 223/89, richiamato espressamente nell'art. 4 co I bis sopra citato. Il diritto soggettivo alla iscrizione anagrafica è così disciplinato in via generale dall'art. 1 DPR 223/89 come successivamente modificato, che prevede: *L'anagrafe è costituita da schede individuali, di famiglia e di convivenza. 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.*

L'iscrizione anagrafica avviene quindi in base alle dichiarazioni degli interessati, agli accertamenti disposti dall'ufficio ed alle comunicazioni dello stato civile.

Gli accertamenti avvengono successivamente: *"L'ufficiale d'anagrafe entro 45 giorni dalla ricezione delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 13 accerta la effettiva sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione vigente per la registrazione" (art. 18 bis) e " L'ufficiale d'anagrafe è tenuto a verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale di chi richiede l'iscrizione anagrafica . Gli accertamenti devono essere svolti a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale " (art. 19).*

Il diritto alla iscrizione nei registri anagrafici dei residenti si attua quindi attraverso una dichiarazione dell'interessato all'ufficiale di stato civile, con la quale si dà atto della propria permanenza in un certo luogo e dell'intenzione di abitarvi stabilmente (elemento obiettivo e soggettivo della nozione civilistica di residenza , Cass 1738/86), e con il successivo accertamento della corrispondenza alla realtà di tale dichiarazione.

A ciò si aggiunge, con riguardo agli stranieri, la disposizione dell'art. 6 co VII del T.U. 286/98, secondo cui: *"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."*

In questo quadro normativo, pienamente vigente, il permesso di soggiorno per richiesta asilo - né nessun altro permesso di soggiorno - sono mai stati " titolo" per l'iscrizione anagrafica. Essi costituiscono invece prova del requisito del regolare soggiorno, richiesto ai cittadini stranieri dall'art. 6 citato. Specificamente, il richiedente asilo è regolarmente soggiornante sul territorio ai sensi dell'art. 7 D Lvo 25/08, che prevede il diritto del richiedente a rimanere nel territorio dello stato durante l'esame della domanda, e dell'art. 11 DPR 394/99 che prevede il rilascio del permesso



di soggiorno per richiesta di asilo per la durata della procedura occorrente. Di tale regolarità del soggiorno dovrà dare prova ai fini dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente come previsto dal DPR 223/89 e dall'art. 6, TU 286/98.

In questa generale disciplina della tenuta dei registri anagrafici della popolazione residente, era stata introdotta dalla L. 46/17 una speciale disciplina della iscrizione anagrafica per i richiedenti protezione internazionale ospitati nei centri di accoglienza, per la quale veniva prevista una iscrizione semplificata, non basata sulla dichiarazione del soggetto interessato e sui successivi accertamenti d'ufficio bensì esclusivamente sulla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza. La legge 46/17 aveva infatti aggiunto l'art. 5 bis al D., Lvo 142/15, così prevedendo:

1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è 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. È 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.

Sulla base di questa norma, oltre che con le consuete modalità di iscrizione anagrafica individuale per i richiedenti asilo ospitati nel sistema di accoglienza veniva prevista una nuova modalità di iscrizione anagrafica in base alla sola dichiarazione del responsabile del centro d'accoglienza, anche in deroga al termine di 3 mesi previsto dal T.U.

È su questa norma che ha inciso l'art. 13 DL 113/18 sopra citato con due previsioni: abrogando alla lett. c) la modalità semplificata di iscrizione anagrafica recentemente introdotta dall'art. 5 bis e chiarendo alla lett. a) n. 2 che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituisce "titolo" per l'iscrizione anagrafica. Se l'art. 5 bis aveva previsto un automatismo nella iscrizione anagrafica, scollegato sia dalla dichiarazione dell'interessato che dagli accertamenti dell'ufficiale d'anagrafe e dipendente soltanto dalla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza, l'art. 13 esclude questo automatismo chiarendo che non vi è una speciale modalità di iscrizione all'anagrafe dei residenti per i richiedenti protezione internazionale basata sul solo "titolo" della domanda di protezione e dell'inserimento nella struttura di accoglienza. Non sono state infatti modificate le altre norme relative alle regole generali della iscrizione anagrafica (DPR 223/89) ed alla parificazione di cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti relativamente alle iscrizioni e variazioni anagrafiche (art. 6, VII T.U. 286/98; cfr., Trib. Bologna, 02.05.2019).

La lettura dell'art. 13, inserito nel quadro normativo compiutamente ricostruito, definisce quindi gli effetti del permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo, che costituisce documento di



identità ma non " dà titolo" di per sé alla iscrizione anagrafica restando per lui vigente l'ordinario procedimento amministrativo del DPR 223/89.

Questa interpretazione sposata dalla giurisprudenza di merito maggioritaria offre una lettura della norma coerente col quadro normativo costituzionale e comunitario. Invero, l'art. 2 Cost. riconosce i diritti inviolabili della persona e l'art. 2 T. U. 286/98 prevede che allo straniero presente nel 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".

La sentenza 306/08 della Corte Costituzionale ha conseguentemente chiarito che trovano copertura costituzionale ai sensi dell'art. 10 " le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (...) 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. "

La legittimazione al soggiorno data dal permesso per richiesta asilo non è episodica né di breve durata. Il requisito dell'abitudine della dimora necessaria per ottenere la iscrizione nei registri di residenza come previsto dall'art. 6 co VII del testo unico, ne parametrizza la durata ad almeno un trimestre nel centro di accoglienza. La permanenza sul territorio per il tempo necessario alla decisione sulla richiesta di asilo è ben più lunga durante i mesi nei quali si svolge l'accertamento da parte delle commissioni, legislativamente previsto in un mese ex art. 27 D Lvo 25/08, oltre il termine di 30 giorni per l'impugnazione, oltre i 4 mesi previsti dall'art. 35 bis D Lvo 25/08, per l'accertamento di primo grado, oltre l'eventuale giudizio di cassazione. Durante questo periodo non breve, e di fatto più lungo, in cui lo straniero è regolarmente soggiornante, il suo diritto soggettivo alla iscrizione anagrafica a parità di condizioni col cittadino corrisponde direttamente all'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per "l'esercizio dei diritti civili e politici" (Cass SS.UU 449/00). Nel rispetto degli artt. 2 e 10 Costituzione, non può quindi prevedersi una discriminazione nei confronti dei richiedenti asilo regolarmente soggiornanti che



limiti il loro diritto alla iscrizione anagrafica (cfr., Trib. Bologna 02.05.2019). Peraltro, specificamente l'art. 2 del Protocollo n. 4 allegato alla CEDU ratificato in Italia dal DPR 217/82, dispone che "chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza".

I vincoli previsti dalle norme comunitarie, a cui deve conformarsi il legislatore interno, impongono che il giudice attui una interpretazione costituzionalmente compatibile della norma introdotta con l'art. 13 D.L. 113/18 convertito nella L. 132/18, nel rispetto della disciplina internazionale costituzionalmente rilevante. Sul punto, l'art. 14 della CEDU per costante giurisprudenza della Corte EDU sancisce il principio della inammissibilità di ogni discriminazione tra cittadini degli stati membri e stranieri regolarmente soggiornanti : "qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea" (Sentenza C. Cost. n. 40 del 2013). Nel caso della iscrizione ai registri anagrafici, peraltro, non si verte neppure in tema di erogazione di prestazioni in favore del cittadino straniero bensì di una mera ricognizione anagrafica, da cui però dipende la possibilità di esercitare una molteplicità di diritti : eventuale iscrizione scolastica , sottoscrizione di un contratto di lavoro , accesso alle misure di politica attiva del lavoro ex art. 11 co I lett. c D Lgs 150/15 , apertura di un conto corrente su cui il datore di lavoro possa versare il salario, ottenimento della patente di guida ex art. 118 bis I cds, determinazione valore ISEE per accedere a determinate prestazioni sociali , decorrenza dei termini sia per il rilascio del permesso per soggiornanti di lungo periodo ex D. Lgs. 286/98 sia per l'ottenimento della cittadinanza italiana ex art. 9 I lett f) L.91/92 ecc. (cfr., Tribunale Bologna 02.05.2019; Tribunale Genova 22.05.2019).

Alla limitazione dei diritti individuali connessi alla residenza anagrafica non supplisce la previsione contenuta nel nuovo terzo comma dell'art. 5 D. Lgs 142/15 secondo cui "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" :la locuzione servizi previsti dal presente decreto o erogati non esaurisce infatti i diritti individuali fruibili dagli individui in connessione con la loro residenza sul territorio e rende comunque ingiustificatamente più gravoso il loro esercizio (Tribunale Bologna 02.05.2019; Tribunale Firenze 18.03.2019).

La Circolare del Ministro degli Interni 15/18 del 18/10/18 che espressamente dispone : "dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, I co D. Lgs 142/15 non potrà consentire



l'iscrizione anagrafica" appare in contrasto con tale quadro normativo e con gli obblighi internazionali e comunitari ai quali deve conformarsi il nostro ordinamento giuridico, alla luce dei principi stabiliti dalla nostra Costituzione.

Sussiste pertanto il *fumus boni iuris* del diritto allegato dalla ricorrente alla richiesta iscrizione anagrafica nel registro della popolazione residente del comune di Catania secondo le regole generali previste dal DPR 223/89, a cui dovrà quindi provvedere l'ufficiale di anagrafe. Peraltro, appare acclarato che la ricorrente abbia la propria dimora abituale da più di tre mesi presso la [redacted], sita in Catania, via [redacted], per come evincibile dalla documentazione in atti.

Sussiste, quindi, anche il *periculum in mora* dedotto dalla ricorrente poiché la mancata iscrizione ai registri anagrafici impedisce l'esercizio di diritti di rilievo costituzionale ad essa connessi, quali solo ad esempio quello all'istruzione ed al lavoro, per come concretamente enucleato dalla stessa in relazione alla documentazione lavorativa prodotta. La lesione del diritto soggettivo dell'istante alla iscrizione anagrafica appare quindi insuscettibile di adeguata tutela nella successiva forma dell'equivalente monetario all'esito della causa di merito, costituendo pertanto un pregiudizio irreparabile.

Va pertanto accolta la domanda cautelare della ricorrente.

Stante la novità della questione trattata, sussistono giustificati motivi per compensare integralmente le spese processuali.

P.Q.M.

In accoglimento del ricorso avanzato, ordina al Sindaco del Comune di Catania, nella sua qualità di ufficiale di governo responsabile della tenuta dei registri anagrafici, l'iscrizione di [redacted], nata a [redacted] (Nigeria), il [redacted] nel registro anagrafico della popolazione residente nel Comune di Catania.

Spese compensate.

Catania, il 01.11.2019

IL GIUDICE

(Dott.ssa Cristiana Gaia Cosentino)

