



IL TRIBUNALE DI MESSINA - I sezione civile
Sezione specializzata in materia di immigrazione

Il Giudice monocratico, dott. Corrado Bonanzinga, sciogliendo la riserva ritenuta all'udienza del 07.11.2019, nella causa iscritta al N. 3472 del Registro Generale 2019

TRA

[REDACTED] nato a [REDACTED]
[REDACTED] dimorante a Messina via [REDACTED]
elettivamente domiciliato a Messina via della Zecca n. 7 presso lo studio dell'avv. Carmela Maria Cordaro (pec: avvcarmelamariacordaro@puntopec.it) suo difensore come da mandato in atti; RICORRENTE

E

SINDACO DEL COMUNE DI MESSINA, in qualità di Ufficiale di Anagrafe, C.F.: 00080270838, con sede in Messina piazza Unione Europea; RESISTENTE CONTUMACE

E

Ministero dell'Interno in persona del Ministro pro tempore, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Messina; TERZO CHIAMATO CONTUMACE

ha emesso la seguente

ORDINANZA

Con ricorso ex art. 700 c.p.c. depositato il [REDACTED]
[REDACTED] nato a [REDACTED] il [REDACTED], lamentava che il Sindaco del Comune di Messina, in qualità di Ufficiale di Anagrafe, aveva, con provvedimento del 29.01.2019, dichiarato irricevibile l'istanza avanzata dal deducente di iscrizione al registro anagrafico della popolazione residente nel Comune di Messina, benché egli avesse formalizzato, in data 01.12.2017, richiesta di protezione internazionale ed era



in attesa della decisione della Commissione Territoriale competente. Evidenziava che il provvedimento di rigetto si fondava sul tenore del D.L. 113/2018 convertito in legge 132/2018, così come interpretato dalla successiva circolare del Ministero dell'Interno n. 15/2018, in base al quale il permesso di soggiorno conseguente alla richiesta di protezione internazionale non costituiva titolo per l'iscrizione anagrafica. Rilevava, però, che il nuovo comma 1 bis dell'art. 4 D.Lgs. 142/2015, come novellato dall'art. 13 D.L. 113/2018 non poneva alcun divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente asilo e che una lettura della norma costituzionalmente orientata imponeva di escludere la sussistenza di un limite assoluto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, che avrebbe potuto essere effettuata, invece, a parità di condizioni col cittadino italiano. Chiedeva, pertanto, che fosse ordinato al Sindaco del Comune di Messina l'immediata iscrizione del ricorrente nel registro anagrafe della popolazione residente del Comune di Messina, posto che la mancata iscrizione anagrafica comprometteva il godimento di diritti di rilevanza costituzionale.

Instaurato il contraddittorio, il Sindaco del Comune di Messina non si costituiva sicché ne va dichiarata la contumacia.

Con ordinanza del 30.09.2019 il Giudice ordinava l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Ministero dell'Interno, atteso che, nell'esercizio della funzione di tenuta dei registri dell'anagrafe della popolazione residente ai sensi della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, il sindaco assume la veste di ufficiale di Governo ed agisce quale organo dello Stato in posizione di dipendenza gerarchica anche rispetto agli organi statali centrali (Ministero dell'Interno) e locali di grado superiore (Cass. civ. 06.08.2004 n. 15199).

Parte ricorrente provvedeva tempestivamente a tale incombente ma il Ministero



dell'Interno non si costituiva, sicché ne va dichiarata la contumacia.

All'udienza del 07.11.2019 il Giudice, sulle conclusioni dell'unica parte costituita, riservava la decisione.

Ritiene questo Giudice che la domanda cautelare sia fondata e vada accolta.

Si deve premettere che la posizione azionata dal ricorrente ha natura di diritto soggettivo e ciò determina la giurisdizione del G.O., come chiaramente espresso dalla Suprema Corte con la sentenza SS. UU. 449/2000. In detta sentenza è stato sottolineato che sussiste non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione, 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 e tutta l'attività dell'ufficiale d'anagrafe è disciplinata in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità.

Va, quindi, osservato che la presente controversia nasce dall'introduzione dell'art. 13 del DL n. 113/2018 che ha aggiunto, all'art. 4 del d.lgs n. 142/2015, il comma 1-bis, secondo cui il permesso di soggiorno per richiesta di 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. n. 286».

In applicazione di tale disposizione, venendo al caso concreto sottoposto all'attenzione di questo Giudice, il comune di Messina, anche alla luce delle circolari emesse dal Ministero dell'Interno n. 15 del 18 ottobre 2018 e n. 83744 del 18 dicembre 2018, ha opposto il diniego all'iscrizione nei registri anagrafici al ricorrente di nazionalità [REDACTED] il quale era regolarmente soggiornante in Italia, avendo richiesto



il riconoscimento del diritto alla protezione.

Avverso tale diniego il richiedente asilo ha richiesto l'adozione di un provvedimento giurisdizionale d'urgenza, evidenziando il grave pregiudizio derivante dalla mancata iscrizione anagrafica, perché lo priverebbe di diritti che la legge, anche a livello europeo, riconosce ai soggetti regolarmente soggiornanti. D'altronde, non vi è dubbio che il richiedente asilo sia regolarmente soggiornante in Italia ed anche la Corte di cassazione, con la sentenza n. 4890/2019, ha chiarito che il diritto di asilo va qualificato come diritto soggettivo perfetto appartenente al catalogo dei diritti umani, di diretta derivazione costituzionale e convenzionale, mentre l'accertamento da svolgere in sede di verifica delle condizioni previste dalla legge ha natura meramente ricognitiva.

Sono state prospettate due soluzioni: una interpretazione costituzionalmente orientata dalla menzionata disposizione, con conseguente accoglimento del ricorso, o la proposizione di questione incidentale di costituzionalità dell'art. 13 del DL n. 113/2018, ove la declaratoria di incostituzionalità costituisca lo strumento necessario per il riconoscimento del diritto invocato dall'istante.

In particolare, si è osservato che la norma sopra richiamata, a prescindere dalle intenzioni del legislatore, non pone alcun esplicito divieto alla iscrizione anagrafica, ma si limita ad escludere che la particolare tipologia di permesso di soggiorno motivata dalla richiesta asilo possa essere documento utile per formalizzare la domanda di residenza, con ciò modificando il previgente sistema. È noto, però, che non è concepibile nel nostro ordinamento un divieto normativo implicito di un diritto soggettivo, come nel caso in esame quello all'iscrizione anagrafica, in contrasto, peraltro, con i principi generali in materia di immigrazione che trattano di iscrizioni



anagrafiche e che non sono stati modificati dal c.d. decreto sicurezza. Poiché, però, la norma, nell'escludere che il permesso per richiesta asilo rientri tra la documentazione utile per l'iscrizione anagrafica, non individua un altro diverso presupposto, occorre colmare tale lacuna sulla base delle regole generali. Muovendo dalla considerazione che la residenza, secondo la definizione del codice civile, è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale (art. 43, comma 2, cc), si è sempre ritenuto necessario e sufficiente, per la iscrizione anagrafica del cittadino italiano nei registri di un determinato Comune, ai sensi dell'art. 1 D.P.R. 223/1989, la dimostrazione della stabile permanenza in un luogo sito in detto Comune e la volontà di rimanervi (Cass., sez. II, 14 marzo 1986, n.1738; Cass. 5 febbraio 1985, n. 791; Cass. Sez. I, 21 giugno 1955, n. 1925; Cass. Sez I, 17 ottobre 1955 n. 3226; Cass. Sez. II, 17 gennaio 1972 n. 126); analogamente, allora, per la iscrizione anagrafica dello straniero nei registri di un determinato Comune, sarà necessario e sufficiente che lo stesso dimostri di essere regolarmente soggiornante in Italia, come espressamente richiedono la legge 1228/1954, c.d. "legge anagrafica", il DPR n. 223/1989 ed il c.d. "regolamento anagrafico" (art. 6, comma 7, d.lgs 286/1998), nonché di vivere stabilmente in un luogo sito in detto Comune con la volontà di rimanervi. D'altro canto, il permesso di soggiorno per richiesta asilo non è stato mai " titolo" per l'iscrizione anagrafica, come sembrerebbe dalla lettura dell'art. 13 del DL n. 113/2018, ma costituiva prova del requisito del regolare soggiorno, richiesto ai cittadini stranieri dall'art. 6 comma 7, d.lgs 286/1998.

Alcuni interpreti hanno, però, negato la possibilità di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 13 DL n. 113/2018 evidenziando, da un lato, che si tratterebbe di una sostanziale *interpretatio abrogans* della norma, in quanto



l'intenzione del legislatore era certamente quella di porre un divieto alla iscrizione anagrafica del richiedente asilo, come emerge dalla lettura dei lavori parlamentari e come risulta confermato dalle successive circolari ministeriali interpretative e, dall'altro lato, che l'abolizione della c.d. "procedura semplificata" di iscrizione anagrafica era stata già ottenuta con l'abrogazione dell'art. 5 bis D. Lgs. 142/2015, sicché l'ulteriore specificazione contenuta nell'art. 13 DL n. 113/2018 finirebbe con l'apparire priva di qualsiasi utilità.

Ritiene, nondimeno, questo Giudice che sia possibile una lettura costituzionalmente orientata della disposizione in parola, all'interno del quadro del quadro normativo costituzionale e comunitario descritto. Infatti, la intenzione del legislatore desumibile dai lavori parlamentari costituisce solamente uno dei criteri interpretativi della norma, che deve soccombere di fronte alla prospettiva di una eventuale illegittimità costituzionale della legge, posto che la interpretazione "adeguatrice" costituisce un canone ermeneutico fondato sul primato della Costituzione, sul principio di conservazione degli atti giuridici e sulla teoria del c.d. "diritto vivente"; di conseguenza, l'interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un'indubbia priorità su ogni altra (sentenza n. 49 del 2015). Infatti, la Corte Costituzionale ha sempre imposto al rimettente di esperire il tentativo di fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma denunciata (ord.n. 148 del 2006) e l'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale solo quando sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca (sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008). Inoltre appare poco conducente la circostanza che il



legislatore abbia abrogato l'art. 5 bis D. Lgs. 142/2015, poiché la previsione contenuta nell'art. 13 DL n. 113/2018 non si pone in contrasto con la suddetta abrogazione ed anzi, anche nella lettura costituzionalmente orientata che è stata proposta, ne conferma la portata.

Sussiste, pertanto, il *fumus boni iuris* del diritto allegato dal ricorrente alla richiesta iscrizione anagrafica nel registro della popolazione residente del comune di Messina secondo le regole generali previste dal D.P.R. n. 223 del 1989, a cui dovrà quindi provvedere l'ufficiale di anagrafe. Infatti, alla luce della documentazione prodotta (attestazione della Questura di Messina del 01.12.2017) il ricorrente è stabilmente domiciliato a Messina ed aveva già ottenuto l'iscrizione anagrafica che con provvedimento del 29.1.2019 è stata "annullata".

Sussiste anche il *periculum in mora* dedotto dal ricorrente poiché la mancata iscrizione ai registri anagrafici impedisce l'esercizio di diritti di rilievo costituzionale ad essa connessi, la cui lesione appare quindi insuscettibile di adeguata tutela nella successiva forma dell'equivalente monetario all'esito della causa di merito, costituendo pertanto un pregiudizio irreparabile. Infatti, l'iscrizione anagrafica condiziona la possibilità di esercitare una molteplicità di diritti, dei quali alcuni vengono compressi in via immediata (iscrizione scolastica, possibilità di sottoscrivere di un contratto di lavoro, possibilità di accedere alle misure di politica attiva del lavoro ex art. 11 co I lett c D. Lgs. N. 150/2015, possibilità di aprire un conto corrente, possibilità di ottenere la patente di guida ex art. 118 bis I cds, possibilità di conseguire il valore ISEE per accedere a determinate prestazioni sociali) mentre altri vengono compressi in via mediata, impedendo il maturare delle condizioni per accedere ad alcuni diritti che hanno nella durata della residenza il loro presupposto



(rilascio del permesso per soggiornanti di lungo periodo ex D. Lgs. N. 286/1998, ottenimento della cittadinanza italiana ex art. 9 I lett f) legge n. 91/1992). Peraltro, alla limitazione dei diritti individuali connessi alla residenza anagrafica non supplisce la previsione contenuta nel nuovo terzo comma dell'art. 5 D. Lgs. N. 142/2015, 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" poiché la locuzione "servizi previsti dal presente decreto" o "erogati sul territorio" non esaurisce i diritti individuali fruibili dagli individui in connessione con la loro residenza sul territorio e rende comunque ingiustificatamente più gravoso il loro esercizio.

Deve, pertanto, essere ordinato al Comune di Messina di iscrivere immediatamente [redacted] nato a [redacted] il [redacted] c.f.: [redacted] nel registro anagrafico della popolazione residente.

Tenuto conto della complessità delle questioni trattate e delle incertezze interpretative esistenti, appare equo compensare interamente tra le parti le spese processuali.

P.Q.M.

Ordina al Comune di Messina di iscrivere immediatamente [redacted] nato a [redacted] il [redacted] c.f.: [redacted] nel registro anagrafico della popolazione residente; dichiara interamente compensate tra le parti le spese processuali.

Messina, li 07.11.2019

IL GIUDICE

(dott. Corrado Bonanzinga)

