



TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE SPECIALIZZATA "PROTEZIONE INTERNAZIONALE"

In composizione monocratica, In persona del Giudice dott.ssa *Sebastiana Ciardo*, nella causa iscritta al n. 321 dell'anno 2020 promossa

DA

██████████, nato a Kokofata (Mali) il ██████████ (Avv. ██████████
██████████);

- *ricorrente* -

CONTRO

Comune di Partinico, in persona del Sindaco *pro tempore*, (avv.to
██████████)

- *convenuto* -

Letti gli atti e sciogliendo la riserva assunta all'udienza da remoto del 30.3.2020 sul ricorso proposto ai sensi dell'art. 700 c.p.c., sulle richieste scritte formulate dalle parti e depositate nel fascicolo telematico.

OSSERVA

██████████, con ricorso depositato telematicamente in data 9.1.2020 ai sensi dell'art. 700 c.p.c. e ritualmente notificato a parte convenuta, premettendo di avere formalizzato domanda di protezione internazionale e di avere ottenuto, a tale titolo, dalla Questura di Palermo, il rilascio di un permesso di soggiorno quale soggetto richiedente asilo, ha esposto di soggiornare presso il CAS del Partinico e di avere ivi avanzato domanda di iscrizione nel registro anagrafico della popo-



lazione residente ottenendo un provvedimento di diniego, prot. N. 21081 del 22.11.2019, sulla base del disposto dell'art. 4 comma 1bis D.Lgs. 142/2015, introdotto dalla Legge 132/2018.

Censurava, in punto di *fumus boni iuris*, il contenuto del predetto provvedimento richiamando la consolidata giurisprudenza di merito che aveva riconosciuto il diritto dei richiedenti asilo ad essere iscritti nei Comuni di residenza anche all'indomani dell'introduzione della predetta norma e, in punto di *periculum in mora*, si duoleva del pregiudizio nascente dal comportamento discriminatorio così adottato che minava la possibilità di esercitare una serie di diritti, tutti di rango costituzionale, quali a titolo esemplificativo il diritto al lavoro, all'assistenza sanitaria, all'ottenimento della partita IVA o all'apertura di un conto corrente.

Si costituiva nel procedimento il Comune di Partinico, in persona del Sindaco *pro tempore*, che, in via preliminare, eccepiva il difetto di legittimazione passiva dell'ente e, nel merito, contestava la domanda cautelare azionata, sia in punto di *fumus boni iuris* e di *periculum in mora*, rilevando di avere agito dando esecuzione ad una norma di legge e alla interpretazione fornitane dallo stesso Ministero dell'Interno con la circolare n. 15/2018; chiedeva, pertanto, il rigetto del ricorso.

~~~~~  
**❖ Questioni preliminari**

Tanto premesso, la domanda cautelare è fondata e deve essere accolta, dovendosi preliminarmente affermare la giurisdizione di questo Giudice ordinario, involgendo la chiesta tutela diritti fondamentali



della persona, pregiudicati dal comportamento tenuto da parte resistente e vertendosi, in ogni caso, in materia di iscrizione anagrafica (cfr. Cass. SS. UU. 449/2000, ma anche C.d.S. 16 gennaio 1990 n. 14 per il quale le norme che regolano l'esercizio della funzione anagrafica dei comuni, quali ufficiali del governo, non attribuiscono all'amministrazione alcun potere idoneo a degradare i diritti soggettivi attribuiti ai singoli individui).

Non si ritiene necessario disporre la chiamata in causa del Ministero dell'Interno.

Difatti, quanto all'ipotizzato difetto di legittimazione passiva in favore del Ministero dell'Interno, sollevato dal convenuto, 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 Mi-



nistero dell'interno possa adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dallo stesso articolo 54 (comma 12). Sicché, 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". Sicché, 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).

Cosicché, 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.

❖ **Merito Domanda Cautelare ed inquadramento giuridico.**

Risulta documentalmente provato che [REDACTED] ha ottenuto un documento dalla Questura di Palermo attestante la sua condizione di "richiedente asilo", con ciò dimostrando di avere avanzato domanda di riconoscimento della protezione internazionale, come peraltro dimostrato dalla certificazione di iscrizione al ruolo del relativo ricorso giurisdizionale, diretto ad ottenere il riconoscimento del relativo beneficio, di impugnativa del provvedimento di diniego della Commissione territoriale.

E' parimenti documentato il rifiuto a procedere all'iscrizione al registro della popolazione residente tenuto dal Comune di Partinico



del ricorrente, formalizzato con provvedimento dell'Ufficiale d'anagrafe, datato 22.11.2019 prot. 21478, ove si legge l'espresso richiamo al disposto dell'art. 4, comma 1bis, D.Lgs. 142/2015 e della circolare attuativa del Ministero dell'Interno n. 15/2018.

Tale diniego, tuttavia, deve ritenersi illegittimamente opposto e, di contro, deve riconoscersi il diritto di [REDACTED] ad ottenere l'iscrizione anagrafica nei registri del Comune di Partinico, in adesione all'indirizzo assolutamente dominante nella giurisprudenza di merito al quale questo Tribunale intende aderire condividendone integralmente le ragioni interpretative di diritto ivi richiamate (possono essere richiamate *ex plurimis* le ordinanze emesse da questo Tribunale il 22.1.2020 e 23.2.2020, quelle del Tribunale di Bologna 2.5.2019; Tribunale di Firenze 18.3.2019 e 22.11.2019; Tribunale di Genova 22.5.2019).

Il DL n. 113/2018, convertito nella Legge 132/2018, all'art. 4 del D.lgs 142/2015 ha aggiunto il comma 1-bis secondo cui il permesso di soggiorno per richiesta asilo, di cui al primo comma "*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*".

L'introduzione della predetta norma ha da subito determinato una sostanziale chiusura della facoltà di procedere alla relativa iscrizione ad opera dei gran parte dei Comuni italiani, anche in forza dell'interpretazione fornite dal Ministero dell'Interno con la circolare 15/2018 volta a sancire il divieto di procedere all'iscrizione dei ri-



chiedenti asilo, titolari del permesso previsto appunto nel comma I dell'art. 4 per il quale: *"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.*

Sennonché, come condivisibilmente osservato, la disposizione in esame non introduce un divieto di iscrizione per i richiedenti asilo che, in primo luogo, si porrebbe in contrasto con il disposto dell'art. 6 D.Lgs. 286/1998 per il quale: *"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.",* diversamente introducendo una prescrizione connotata da valenza discriminatoria per gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato.

Ciò, peraltro, in contrasto con quanto sancito 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, nonché dall'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); ed ancora, con 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", disposizione avente il medesimo valore giuridico dei Trattati e come tale idonea a produrre effetti diretti nell'ordinamento giuridico degli Stati membri.

In secondo luogo, deve ritenersi che l'inciso "non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica" piuttosto che introdurre un divieto di iscrizione abbia abrogato il previgente sistema "semplificato" di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo soggiornanti stabilmente presso centri di accoglienza, previsto dalla L. 46/17 fondato sulla mera comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza, così come disposto dall'abrogato art. 5 bis D.lvo 142/15: "*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. 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."*

Indi, abrogata la norma e anche la stessa possibilità, per i richiedenti di ottenere l'iscrizione sulla base del solo permesso di soggiorno provvisorio, ex art. 4 comma I e della permanenza presso il centro di accoglienza sulla base della sola dichiarazione del responsabile, l'intero sistema è regolamentato dalle norme generali previste anche per i cittadini italiani – e tale non potrebbe diversamente opinarsi ai sensi del predetto art. 6 comma VII D.Lgs. 286/1998 – per le quali l'iscrizione dei residenti, ricognitiva di un diritto soggettivo preesistente, può ottenersi attraverso una dichiarazione dell'interessato, regolarmente soggiornante in Italia, 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 prevista dall'art. 43 c.c. «luogo in cui la persona ha la dimora abituale» cfr. Cass 1738/86), e con il successivo accertamento della corrispondenza alla realtà di tale dichiarazione ad opera dell'ufficiale d'anagrafe che si avvale, per tale compito, dagli agenti della polizia municipale (DPR 223/1989 richiamato dallo stesso art. 4 comma 1bis).



Siffatta interpretazione consente di superare i dubbi di costituzionalità della norma già avanzati da altri Tribunali, (oltre che da questo stesso Tribunale - Giudice dr. Corsini il cui provvedimento è stato prodotto dal convenuto), che, infatti, hanno già sollevato la relativa questione davanti alla Corte Costituzionale, fornendo un'alternativa ermeneutica conforme al dettato costituzionale e all'apparato normativo sovranazionale dotato di immediata efficacia precettiva (Tribunali di Ancona - ordinanza del 29 luglio 2019 - Salerno - ordinanza del 9 agosto 2019 - e Ferrara - ordinanza del 24 settembre 2019).

Ne consegue che, alla stregua delle considerazioni che precedono, deve riconoscersi il diritto, fatto valere da [REDACTED], di ottenere l'iscrizione anagrafica presso il Comune di Partinico e il ricorso cautelare in punto di *fumus boni iuris* deve ritenersi fondato.

In ordine al requisito del *periculum in mora*, è sufficiente rilevare che dalla mancata iscrizione anagrafica discendono ulteriori pregiudizi ad altrettanti diritti soggettivi, dotati di copertura costituzionale di cui anche i richiedenti asilo sono titolari, tra i quali l'assistenza sanitaria, il diritto al lavoro o per l'attribuzione della partita IVA o per l'apertura di un conto corrente bancario, l'accesso alle prestazioni sociali agevolate quali, ad esempio l'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, l. 190/2014, la possibilità di ottenere, decorsi 9 anni la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), l. 91/1992, il rilascio della patente di guida.

Né, a riguardo può soccorrere il disposto dell'art. 5 comma III D.Lgs. 142/2015, che riconosce l'accesso ai servizi erogati sul territorio na-



zionale ai dimoranti regolarmente in Italia, giacché tale disposizione ha carattere generale e non consente agevolmente di superare le singole prescrizioni di legge previste per ogni servizio che ne subordinano la fruizione alla presentazione del certificato di residenza.

Il ricorso, pertanto, deve essere accolto e deve essere ordinato al Sindaco del Comune di Partinico, nella sua qualità di ufficiale d'anagrafe, di procedere all'iscrizione nel registro della popolazione residente di [REDACTED].

Quanto al regolamento delle spese di lite, rilevato che l'ente convenuto ha adottato un provvedimento uniformandosi alle istruzioni ricevute dal Ministero dell'interno, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Visto l'art. 700 c.p.c., in accoglimento della domanda proposta, ordina al Sindaco del Comune di Partinico, nella sua qualità di Ufficiale di governo responsabile della tenuta dei registri anagrafici, l'immediata iscrizione di [REDACTED], nato a Kokofata (Mali) in data [REDACTED], nel registro anagrafico della popolazione residente; compensa tra le parti le spese di lite.

Così deciso a Palermo, lì 30.3.2020

**Il Giudice**

*Dott.ssa Sebastiana Ciardo*

*Il presente provvedimento, redatto su documento informatico, viene sottoscritto con firma digitale dal Giudice Dott. Sebastiana Ciardo, in conformità alle prescrizioni del*



*combinato disposto dell'art. 4 del D.L. 29/12/2009, n. 193, conv. con modifiche dalla L. 22/2/2010, n. 24, e del d.lgs. 7/3/2005, n. 82, e succ. mod. e nel rispetto delle regole tecniche sancite dal decreto del Ministro della Giustizia 21/2/2011, n. 44.*

