

RG. n° 8826/2019

TRIBUNALE DI FIRENZE

Sezione IV Civile

Il Giudice

Dr. Carlo Carvisiglia

Visto il ricorso ex art.700 cpc., depositato in data 20-16-2019, con il quale [REDACTED]

[REDACTED] nato a [REDACTED]

ha richiesto l'accoglimento delle seguenti conclusioni:" Voglia accertare il diritto alla residenza del ricorrente e per l'effetto ordinare al Sindaco del Comune di Firenze l'immediata iscrizione nel registro anagrafico della popolazione residente;

Con istanza, per il caso in cui ritenesse di sollevare la prospettata questione di legittimità costituzionale, che sia adottato ogni altro opportuno provvedimento al fine di impedire ulteriore pregiudizio in capo al ricorrente.

Con vittoria di spese, diritti e onorari di causa ed in ogni caso emissione decreto di pagamento ex art.82 D.P.R. n.115/02";

vista la comparsa in data 20-8-2019 con la quale il Ministero dell'Interno ha spiegato intervento volontario, chiedendo il rigetto del ricorso;

vista la comparsa di costituzione in data 9-9-2019, nella quale il Comune di Firenze ha rassegnato le seguenti conclusioni:" In via preliminare disporre l'integrazione del contraddittorio con il Ministero dell'Interno, onere a carico del ricorrente;

Nel merito, accertare e dichiarare la piena correttezza dell'attività e dei comportamenti tenuti nella fattispecie dall'Ufficiale d'Anagrafe del Comune medesimo.

Ove ritenuti fondati i motivi sottostanti alla sollevata eccezione, voglia sospendere il giudizio per remissione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità dell'art. 13 del D.L. 113/2018.

In ogni caso con compensazione delle spese nei confronti del resistente Comune di Firenze".

osserva

1. A fondamento della propria pretesa il ricorrente ha dedotto:



- di aver richiesto il riconoscimento della protezione internazionale, compilando e sottoscrivendo, in data 19 febbraio 2019, l'apposito modello C3 presso la Questura di Firenze ;
- di aver ottenuto il rilascio di permesso di soggiorno per richiesta asilo, con scadenza 13 agosto 2019;
- di essere domiciliato in Firenze in virtù dell'ospitalità fornita dalla Sig. proprietaria dell'appartamento in questione;
- di aver presentato in data 26 aprile 2019 dichiarazione di residenza ed iscrizione anagrafica;
- che non provvedimento del 3 maggio 2019 il Comune di Firenze ha respinto la dichiarazione suddetta, in quanto "il permesso di soggiorno per richiesta asilo politico non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del D.L. 4 ottobre 2018 art.13".
- che la decisione del Comune di Firenze si fonda sull'art.4, comma 1 bis, D. Lgvo n.142/2015, come inserito dall'art.13, comma 1, lett.a), n.2), D.L. n.113/2018 convertito, con modificazioni, dalla L. n.132/2018, ai sensi del quale il permesso di soggiorno per richiesta 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. 286";
- che in realtà la disposizione suddetta letteralmente non contiene un divieto esplicito all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, limitandosi a precisare che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituisce titolo per l'iscrizione;
- che in tal senso si è pronunciato anche il Tribunale di Firenze con ordinanza del 18 marzo 2019, con la quale, per l'appunto, è stata accolta la richiesta di accertamento del diritto all'iscrizione anagrafica di un richiedente asilo;
- che nello stesso senso si sono espresse le ordinanze del Tribunale di Bologna del 2 maggio 2019 e del Tribunale di Genova del 22 maggio 2019;
- che a ben vedere il permesso di soggiorno per richiesta asilo non ha mai costituito di per sé, neppure nel vigore della precedente disciplina, titolo per l'iscrizione anagrafica, potendo la regolarità del soggiorno essere dimostrata anche attraverso il modello C3;



· che "Nel caso di specie il [REDACTED] oltre alla dichiarazione di dimora abituale, ha dimostrato la regolarità del soggiorno esibendo sia la copia del permesso per richiesta asilo sia il modello C3 (docc. 3 e 7) e pertanto l'unico accertamento che il Comune di Firenze avrebbe potuto e dovuto compiere riguardava la sussistenza della dimora abituale, secondo quanto dispone il D.P.R. n.223/89";

· che ulteriore elemento a sostegno della tesi dell'assenza di un divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo è rappresentato dalla "permanenza nell'ordinamento di norme che continuano a contemplare la residenza dei richiedenti asilo", quali l'art.5, comma 1, D. Lgvo n.142/2015 e l'art. 11, comma 2, D. Lgvo n.25/2008;

· che "Un'interpretazione della riforma nel senso di vietare l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo si porrebbe sicuramente in contrasto con l'ordinamento sovranazionale sotto molteplici aspetti, con conseguente violazione dell'art.10, commi 1 e 2 e dell'art.117, primo comma della Costituzione";

· che il divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo sarebbe altresì in contrasto con gli artt. 3, 4, 16, 10, commi 1 e 2, e 117 della Costituzione;

· che, in punto di periculum in mora, "il rifiuto di iscrivere il ricorrente alle liste anagrafiche del Comune di Firenze, oltre a costituire una lesione grave di un diritto soggettivo immediatamente esigibile, impedisce il godimento e l'esercizio effettivo degli interessi e dei diritti, anche di rilievo costituzionale";

Il Comune di Firenze costituendosi in giudizio ha dedotto che:

a) è da considerarsi necessaria l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Ministero dell'Interno, atteso che "Ai sensi dell'art. 54 D.Lgs n. 267/2000, infatti, le funzioni che i comuni esercitano in materia di tenuta dei registri di stato civile e di anagrafe sono funzioni statali delegate al Sindaco in qualità di Ufficiale di Governo";

b) i Comuni in materia anagrafica non svolgono funzioni proprie: l'anagrafe è materia di competenza statale e gli enti locali, privi di autonomia al riguardo, sono tenuti al rispetto non solo delle norme di legge ma anche delle circolari, poiché tramite esse il Ministero dell'Interno, titolare delle funzioni, affida loro le proprie direttive;



- c) nel caso di specie il Ministero dell'Interno ha chiarito con propria circolare n° 15 del 18.10.2018 che la richiamata disposizione di cui alla lett. a) modifica l'art. 4 del D.Lgs. n.° 142/2015, "prevedendo - nel comma 1- che il permesso di soggiorno ivi disciplinato, conseguente alla richiesta di protezione internazionale, costituisce documento di riconoscimento e stabilendo - nel nuovo comma 1-bis - che lo stesso 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";
- d) tale posizione è stata ribadita anche dalla Prefettura di Firenze e dalla successiva circolare del Ministero Interno n° prot. 83774 del 18.12.2018;
- e) nel caso in esame "risulta pertanto evidente come l'Ufficio d'Anagrafe del Comune di Firenze nella propria attività procedimentale, abbia doverosamente rispettato la normativa di riferimento";
- f) alla stregua del canone dell'interpretazione letterale la norma in questione dispone che "il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non fornisce il diritto al richiedente per ottenere l'iscrizione nei registri anagrafici del Comune";
- g) anche la stessa "relazione ministeriale al decreto legge non lascia dubbi sulla reale intenzione del legislatore";
- h) allo stato non potrebbe essere considerato titolo legittimante il modello C3, rilasciato dalla Questura, trattandosi di un documento provvisorio che ha lo scopo di identificare lo straniero al suo arrivo in Italia, per poi consentirgli di presentare la domanda per protezione internazionale;
- i) quanto alla soluzione interpretativa adottata dal Tribunale di Firenze nell'ordinanza del 18 marzo 2019, è lecito "quantomeno dubitare che la proposta soluzione ermeneutica non travalichi in tal misura la lettera dell'enunciato da disapplicarne in buona sostanza il testo, ponendosi oltre i confini del perimetro semantico di quest'ultimo";
- j) in realtà "il significato normativo effettivamente espresso dalla disposizione dovrebbe indurre ad abbandonare ogni via di risoluzione interpretativa (come recentemente riscontrato dal Tribunale di Milano in analoga fattispecie)", dovendosi ritenere, in definitiva, che "l'interpretazione plausibile della norma appare proprio quella che ne determina dubbi di costituzionalità".



Con la comparsa di intervento il Ministero dell'Interno ha chiesto il rigetto del ricorso deducendo che:

i. il Tribunale di Firenze nell'ordinanza del 18 marzo 2019 ha errato in quanto "Invece di interpretare le disposizioni precedenti in base alla norma nuova, sceglie di interpretare la norma nuova sulla base delle disposizioni precedenti";

ii. "la disposizione introdotta dall'art. 13 del DL 113/2018, disponendo che 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'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, non può che essere interpretato se non nel senso, come si evince in modo esente da qualunque dubbio dalla lettera della legge, che non è ammessa l'iscrizione anagrafica del titolare del permesso";

iii. è evidente l'intenzione del legislatore, quale essa si evince, oltre che dai lavori preparatori, dai richiami normativi operati dalla disposizione in esame al il Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n.223 e dall'articolo 6 comma 7d.lgs 286/1998;

iv. un'interpretazione costituzionalmente orientata "che non tiene conto, in modo così smaccato della reale intenzione del legislatore, da un lato infatti scardina il meccanismo per cui i Costituenti hanno voluto un controllo di costituzionalità accentrato presso un Tribunale apposito che si chiama Corte Costituzionale, introducendo una sorta di controllo diffuso di costituzionalità con disapplicazione della norma di legge, soluzione che fu deliberatamente scartata";

v. anche "Il Tribunale di Trento si è espresso in questo senso, respingendo il ricorso che era stato proposto, diretto ad ottenere la residenza (ord. 11.6.2019)";

vi. è necessario inoltre osservare che l'accesso ai servizi erogati comunque sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio: in particolare, per quanto riguarda l'iscrizione al Sistema Sanitario Nazionale, i richiedenti asilo possono, come nel passato, effettuare tale adempimento e usufruire delle prestazioni sanitarie, rivolgendosi alla ASL del Comune di domicilio effettivo.

2. E' pacifico (oltre che documentato) che [REDACTED]



- in data 19-2-2019 abbia presentato alla Questura di Firenze istanza volta al riconoscimento della protezione internazionale, ottenendo il rilascio di permesso di soggiorno per richiesta asilo con scadenza 13 agosto 2019;
- dal 9-1-2019 sia domiciliato in Firenze [redacted] stante l'ospitalità assicurata dalla Sig. [redacted], proprietaria dell'appartamento in questione;
- in data 26-4-2019 abbia avanzato all'Anagrafe del Comune di Firenze domanda di iscrizione anagrafica nel registro della popolazione residente.

L'istanza da ultimo menzionata è stata respinta dal Comune di Firenze con provvedimento del 3-5-2019, nel quale viene richiamato il d.l. 4-8-2018 n.113, poi convertito in legge n. 132-2018.

In particolare, secondo l'amministrazione odierna resistente l'art.13 del decreto legge de quo, avendo inserito dopo il comma 1 dell'art.4 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 il seguente: «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 dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.», avrebbe posto un divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente la protezione internazionale.

Tale ricostruzione interpretativa, come è noto, non è stata condivisa dal Tribunale di Firenze, il quale con ordinanza ex art. 700 cpc., emessa in data 18 marzo 2019 nel procedimento RG. n° 361/2019, è giunto a ritenere che, alla stregua dei criteri di interpretazione letterale e sistematica, si debba escludere che il comma 1-bis dell'art.4 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 abbia stabilito un divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente asilo, evidenziando altresì come la regolarità del soggiorno sul piano documentale ben possa essere comprovata con l'utilizzo di atti inerenti l'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione e, quindi, attraverso il cd. "modello C3", e/o mediante il documento nel quale la questura attesta che il richiedente ha formalizzato l'istanza di protezione internazionale.

Mette conto osservare che il provvedimento cautelare appena menzionato - da intendersi ivi integralmente richiamato - ha inaugurato un orientamento che è



sicuramente maggioritario nella giurisprudenza che sinora si è espressa in tema di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.

Si sono, invero, pronunciati nello stesso senso i Tribunali di Bologna (ordinanze 2.5.2019 e 23.9.2019), Genova (ordinanza 22.5.2019), Lecce (ordinanza 4.7.2019 2.8.2019), Como (ordinanza 17-7-2019), Cagliari (ordinanza 31.7.2019), Parma (ordinanza 2.8.2019), Siena (ordinanza 30.9.2019) e Messina (ordinanza 7.11.2019)

Hanno, inoltre, ordinato l'iscrizione anagrafica, ancorché in via provvisoria, i Tribunali di Ancona (ordinanza del 29 luglio 2019), Salerno (ordinanza del 9 agosto 2019) e Ferrara (ordinanza del 24 settembre 2019), i quali, nel contempo, hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art.13, comma 1, lettera a) n.2, d.l. n.113/2018, ritenendo che da tale norma sia evincibile un divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo che si pone in contrasto con gli artt. 2, 3 e 117 (con riferimento all'art.2 Protocollo addizionale alla CEDU n.4 ed all'art.12 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici) della Costituzione.

Anche il Tribunale di Milano (ordinanza del 1° agosto 2019), in un giudizio promosso ex art. 702 bis cpc. / 44 dlgs 286/1998, ha sollevato la medesima questione di legittimità costituzionale.

Per quanto è possibile evincere dalle riviste di settore (cfr. rassegna giurisprudenziale in Diritto Immigrazione e Cittadinanza n. 2.2019), risulta essersi pronunciato per il rigetto della domanda di iscrizione anagrafica del richiedente asilo unicamente il Tribunale di Trento (ordinanza 11.6.2019).

E' il caso di evidenziare che il menzionato orientamento maggioritario ha avuto riscontro anche a livello di prassi amministrativa, essendo notorio che alcuni Comuni (quelli di Padova, Bologna, Parma ed altri) hanno iniziato ad accogliere le domande di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo richiamandosi allo stesso.

Tanto premesso, allo stato, in attesa della decisione della Corte Costituzionale, tenuto conto dei limiti di cognizione propri del giudizio cautelare, il richiamo operato nell'atto introduttivo del presente giudizio all'ordinanza ex art.700 cpc. del Tribunale di Firenze del 18 marzo 2019 ed alle argomentazioni ivi svolte e, come sopra evidenziato, seguite dalla giurisprudenza maggioritaria (fermo restando, per quel che concerne le altre posizioni giurisprudenziali, che anche le citate ordinanze dei



Tribunali di Ancona, Salerno e Ferrara hanno comunque ordinato l'iscrizione anagrafica, sia pure in via provvisoria, riservando all'esito dell'incidente di costituzionalità la decisione definitiva in ordine alla domanda cautelare), appare idoneo a supportare la pretesa azionata da [REDACTED] in punto di fumus boni iuris.

Né, d'altra parte, si ritiene che la disamina delle eccezioni sollevate dal Comune resistente e dal Ministero intervenuto possa indurre ad una diversa conclusione.

Per quanto concerne il riferimento effettuato all'intenzione del legislatore, quale sarebbe desumibile dalla relazione introduttiva al disegno di legge di conversione del DL 113/2018, si rende opportuno richiamare le considerazioni svolte nelle pagine 7 ed 8 dell'ordinanza del Tribunale di Firenze sopra menzionata in ordine alla necessità di ricostruire la volontà del legislatore in termini di "intenzione del legislatore obiettivata nella norma" e di procedere all'interpretazione dei testi di legge in modo conforme al canone della coerenza con l'intero sistema normativo.

Al riguardo, mette conto ricordare che in dottrina si è da tempo rilevato come l'interprete, anche laddove sia realmente possibile ricostruire l'intenzione del legislatore, non può e non deve ritenersi vincolato ad attenersi ad essa, dovendo i risultati di questo genere di attività interpretativa essere temperati con quelli dell'interpretazione sistematica tendente a dare coerenza all'ordinamento giuridico considerato nel suo complesso, nonché in relazione alle norme ed ai principi costituzionali. Ciò, fermo restando che, in ogni caso, andrebbe comunque sempre tenuta distinta la supposta volontà politica del Governo proponente dalla volontà del Parlamento che approva la legge di conversione del decreto legge.

Quanto agli argomenti difensivi inerenti all'interpretazione letterale del nuovo comma 1-bis dell'art.4 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, si ribadisce che tale disposizione non prevede in modo espresso alcun divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente asilo e che la stessa risulta formulata in modo incerto ed ambiguo, apparendo tutt'altro che chiari i riferimenti in essa operati al "titolo per l'iscrizione anagrafica" (posto che in tema di anagrafe si procede per dichiarazioni e accertamenti compiuti dalla amministrazione comunale e non per "titoli" e che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non potrebbe comunque essere considerato documento necessario ed imprescindibile ai fini della



dimostrazione del soggiorno regolare, avuto riguardo al disposto dell'art. 9 della direttiva 2013/32/UE, attuato dall'art. 7 D. lgs. n. 25/2008), nonché al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ed all'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (norma che prevede che le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante siano effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani e che non è stata modificata).

In dottrina si è evidenziato come la lettura del comma 1 bis dell'art.4 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 operata nell'ordinanza cautelare del Tribunale di Firenze sia coerente, non solo con l'intero apparato normativo nella quale è inserita – e ciò con riferimento tanto alle norme di settore (il DPR n. 223 del 1989 e l'art. 6, comma 7 del T.U.I.), che a quelle di carattere generale (l'art. 43 cc) – ma anche con la ricostruzione della situazione giuridica soggettiva di coloro che abbiano inoltrato richiesta di protezione internazionale e/o umanitaria fatta propria dalla Corte di Cassazione, con la sentenza n. 4890/2019, la quale, come noto, ha escluso che il d.l 113/2018 possa applicarsi ai procedimenti amministrativi già iniziati davanti alle Commissioni territoriali o ai giudizi in corso avverso i provvedimenti di accertamento o diniego del diritto.

Nel far ciò, invero, la Corte aveva valorizzato «la qualificazione giuridica di diritto soggettivo perfetto appartenente al catalogo dei diritti umani, di diretta derivazione costituzionale e convenzionale» del diritto d'asilo e la conseguente «natura meramente ricognitiva dell'accertamento da svolgere in sede di verifica delle condizioni previste dalla legge», concludendo perciò che «il diritto soggettivo, nella specie, è preesistente alla verifica delle condizioni cui la legge lo sottopone».

Di tal che - ha osservato tale dottrina -, è in piena coerenza logico-giuridica, con tale ricostruzione (che peraltro è stata di recente avallata da Cass. SU. 29460/2019), che il Tribunale di Firenze ha evidenziato come siano le situazioni giuridiche soggettive facenti capo ai soggetti a determinare le conseguenze giuridiche che la legge riconnette loro e non già il possesso o meno dell'uno o dell'altro documento: in tal senso, anche l'attività amministrativa volta ad iscrivere una persona nelle liste anagrafiche è dunque da qualificarsi come attività meramente ricognitiva, per usare le parole della Cassazione, dovendo unicamente la P.A. verificare che il soggetto posseda i requisiti richiesti dalla legge.



Infine, per quanto concerne i rilievi mossi dal Comune resistente e dal Ministero intervenuto in ordine all'interpretazione della legge in senso costituzionalmente orientato proposta nell'ordinanza del Tribunale di Firenze, ribadito che l'interpretazione in modo conforme alla Costituzione costituisce in definitiva una declinazione di quella sistematica, appare necessario e sufficiente rammentare che, a partire dalla sentenza della Corte costituzionale, 22 ottobre 1996, n. 356, si è consolidato il principio per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice decida di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali».

In questa prospettiva il Giudice delle leggi ha altresì evidenziato che “in tutte le sedi giurisdizionali (e quindi non solo in quella costituzionale) occorre interpretare le leggi ordinarie alla luce della Costituzione, e non viceversa. La Carta fondamentale contiene in sé principi e regole, che non soltanto si impongono sulle altre fonti e condizionano pertanto la legislazione ordinaria – determinandone la illegittimità in caso di contrasto – ma contribuiscono a conformare tale legislazione, mediante il dovere del giudice di attribuire ad ogni singola disposizione normativa il significato più aderente alle norme costituzionali, sollevando la questione di legittimità davanti a questa Corte solo quando sia impossibile, per insuperabili barriere testuali, individuare una interpretazione conforme” (cfr. Corte Costituzionale 1/2013).

3. In via gradata, appare opportuno rilevare che, laddove si ritenesse esistente un divieto di iscrizione anagrafica sulla base del comma 1-bis dell'art.4 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, andrebbe affrontata, come osservato da attenta dottrina, la questione della compatibilità di tale disposizione con le norme di diritto comunitario.

Nell'ordinanza del Tribunale di Firenze del 18 marzo 2019 era già stato prefigurato (tra gli altri) un profilo di illegittimità costituzionale cui sarebbe esposta la norma de qua se non si procedesse nel senso interpretativo proposto, sotto il profilo della violazione dell'art. 14 Cedu (quale norma di costituzionalità interposta ai sensi dell'art. 117 Cost.), disposizione che per costante giurisprudenza della Corte EDU fissa il principio dell'inammissibilità di ogni discriminazione tra cittadini degli stati membri e stranieri regolarmente soggiornanti (cfr. in questo senso anche Corte



Costituzionale Sentenza n. 40 del 2013; cfr. altresì Corte Edu, Sentenza 29 ottobre 2009, Si Amer c. Francia, secondo la quale l'art.14 CEDU va interpretato nel senso che solo «considerazioni molto forti potranno indurre a far ritenere compatibile con la Convenzione una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla nazionalità»).

Un'ulteriore norma che viene in rilievo è quella di cui all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che, specularmente all'art 14 Cedu, prevede che « È vietata qualsiasi forma di 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 specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità».

E' il caso di osservare che trattasi di disposizione che, in caso di ritenuta sussistenza del divieto di iscrizione anagrafica in questione, dovrebbe trovare diretta applicazione *in subiecta materia*, avendo oggi le disposizioni della CDFUE, ai sensi dell'art. 6, par. 1 del TUE, lo stesso valore giuridico dei Trattati e rispetto alla quale in dottrina si è già valorizzata la sua connessa idoneità a produrre effetto diretto nell'ordinamento degli stati membri, anche a costo di determinare la disapplicazione di eventuali norme di diritto interno contrastante, senza che il giudice nazionale debba, né possa, attendere la rimozione di queste ultime da parte della propria Corte costituzionale.

In questa direzione, la Corte di giustizia ha avuto modo di affermare come l'art. 21 della Carta – ed il principio di non discriminazione – da esso sancito abbia carattere imperativo in quanto principio generale dell'Unione, ragion per cui il giudice nazionale è tenuto a garantire ai singoli la tutela giuridica promanante da tale disposizione, anche disapplicando all'occorrenza la normativa nazionale contraria (cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, C-414/16, 17 aprile 2018, Egenberger).

Tali considerazioni, ancorché con riferimento all'art. 50 CDFUE, sono, peraltro, state fatte proprie in giurisprudenza dalla Corte di Cassazione penale, che ha esplicitamente statuito che «il suo inserimento nella Carta di Nizza, tra i diritti



fondamentali dell'Unione europea, può assicurargli valore di principio generale nell'ambito del diritto europeo dell'Unione, ponendosi per i giudici nazionali come norma vincolante e funzionale alla realizzazione di uno spazio giudiziario europeo in cui venga ridotto il rischio di conflitti di competenza» (Cass. Pen., Sez. VI, 15 novembre 2016, n. 54467).

Nè, in senso contrario rispetto alla prospettata disapplicazione del comma 1-bis dell'art.4 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 per contrasto con l'art. 21 della CDFUE, si ritiene che, per le ragioni che saranno di seguito precisate, possa essere invocata la problematica scaturita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017 in ordine al rapporto tra l'incidente di costituzionalità ed il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia o disapplicazione della legge interna, laddove emerga il possibile contrasto tra la norma legislativa e, da un lato, norme costituzionali, dall'altro, norme di cui alla Carta di Nizza.

Come è noto, in detta pronuncia si è affermato che «laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria», il giudice comune deve rivolgersi innanzitutto al giudice delle leggi, così configurando quella che è stata definita un'inversione della "regola" della doppia pregiudizialità", in virtù della quale invece, per giurisprudenza costituzionale consolidata, la questione di compatibilità "comunitaria" costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità.

Secondo l'impostazione delineata in questa decisione, in un sistema come quello italiano «che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale», «le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento erga omnes» della Corte costituzionale.

In questa prospettiva, la disapplicazione da parte del giudice comune della norma interna confliggente con diritti enunciati nella CdfUE, che «intersecano in larga misura» quelli garantiti dalla Costituzione, invero, trasmoderebbe in un «sindacato diffuso di costituzionalità della legge» che la Corte costituzionale considera «inammissibile», perché il giudice comune non può sostituirsi al giudice delle leggi



nella verifica della compatibilità di una norma nazionale con i diritti tutelati (anche) dalla nostra Carta costituzionale.

Come si è osservato anche in dottrina, statuendo nel senso della necessità del previo esperimento della questione di legittimità costituzionale, il Giudice delle leggi ha, tuttavia, deviato dalla consolidata giurisprudenza Granital (Corte costituzionale, 8 giugno 1984, n. 170), elaborata in risposta alla sentenza Simmenthal della Corte di giustizia (sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77), perché – in caso di possibile violazione di un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione e dalla CdfUE che (come la Consulta dichiara) ha assunto, con Lisbona, «un contenuto di impronta tipicamente costituzionale» – la rimessione al giudice delle leggi (invece della immediata disapplicazione e/o del rinvio pregiudiziale) diverrebbe obbligatoria anche se la norma interna confligge con una previsione della CdfUE dotata di efficacia diretta.

Nel contempo, occorre evidenziare che il principio affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 269/2017: a) è un “mero *obiter dictum*, in quanto la sentenza è (sul punto) di inammissibilità e sotto altro profilo di rigetto e quindi non ha natura obbligatoria per il Giudice ordinario offrendo solo una proposta metodologica” (cfr. in questi termini Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, n.12108/2018); b) è stato fortemente ridimensionato, nella successiva giurisprudenza dello stesso Giudice delle Leggi, sotto una pluralità di profili, a partire dalla sostanziale “trasformazione” della doverosità della previa rimessione alla Consulta in opportunità di interpellare in prima battuta tale giudice (cfr. sentenza n. 20/2019, punto 2.1 del considerato in diritto), con chiara riaffermazione del potere del giudice comune di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, ricorrendone i presupposti, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cfr. sentenza n. 63 del 2019, punto 4.3. del Considerato in diritto, nonché ordinanza n.117 del 2019, punto 2 del Considerato in diritto); c) è stato sottoposto ad ampia critica da parte della dottrina, la quale ha, tra l'altro, osservato che non è del tutto chiaro come, sulla base di tale nuovo orientamento, possa conciliarsi, in un sistema come quello italiano (dove la disapplicazione esclude la rilevanza della questione di costituzionalità), l'obbligo di disapplicazione, ricorrendone i



presupposti, con l'opportunità della rimessione al giudice delle leggi, il primo dovendo prevalere sulla seconda

D'altra parte, con particolare riguardo al profilo appena menzionato sub c), laddove vi sia certezza circa il significato del parametro sovranazionale che viene in rilievo (dovendosi escludere, dunque, la sollevazione del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia), non si vede come il giudice, a fronte del contrasto con la norma nazionale, possa adire la Corte costituzionale invocando la norma eurounitaria di cui sia acclarato il carattere self executing, senza per ciò stesso entrare in insanabile contraddizione con se stesso e in scoperta violazione di un preciso ed indeclinabile obbligo discendente dal trattato UE.

Tirando le fila di questa ricostruzione, richiamato il principio del primato del diritto dell'Unione europea, la pretesa del ricorrente ad ottenere l'iscrizione anagrafica deve, dunque, ritenersi fondata in punto di *fumus boni iuris*, anche sotto il profilo della prospettata disapplicazione del comma 1-bis dell'art.4 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 - qualora sia interpretata come norma che pone un divieto di iscrizione anagrafica - per contrasto con il principio di discriminazione di cui all'art. 21 della CDFUE.

4. Sotto il profilo del *periculum in mora*, va evidenziato che il rifiuto dell'amministrazione resistente di iscrivere il ricorrente alle liste anagrafiche del comune di residenza, oltre a costituire una lesione di un diritto soggettivo, impedisce il godimento e l'esercizio effettivo dei diritti di rilievo costituzionale di cui agli artt. 2, 3, 4, 16 e 38 Cost. (si rinvia sul punto alle pagine 18-20 dell'ordinanza del Tribunale di Firenze in data 18 marzo 2019).

Trattasi, invero, di diritti a contenuto e a funzione non patrimoniale i quali, non essendo suscettibili di un'adeguata tutela nella forma dell'equivalente monetario, nelle more del giudizio di merito possono subire un pregiudizio irreparabile per definizione.

5. In conclusione, ricorrendo i presupposti dell'invocata tutela cautelare, deve essere ordinata al Sindaco del Comune di Firenze l'immediata iscrizione di [REDACTED] nel registro anagrafico della popolazione residente.

6. In ragione della complessità delle questioni giuridiche in tema di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, in relazione alle quali è altresì pendente un giudizio



dinanzi alla Corte Costituzionale, le spese di lite vengono integralmente compensate tra le parti.

P.T.M.

ordina al Sindaco del Comune di Firenze l'immediata iscrizione di [REDACTED]  
[REDACTED] nel registro anagrafico della popolazione residente;  
dichiara le spese di lite integralmente compensate tra le parti.

Firenze, 22 novembre 2019

Il Giudice  
Dott. Carlo Carvisiglia



