

Aspettando la Corte costituzionale: gli orientamenti della giurisprudenza di merito sul divieto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo

FRANCESCA CHINAGLIA*

Sommario

1. L'iscrizione anagrafica: cenni introduttivi. – 2. Gli interventi dei giudici di merito e le interpretazioni costituzionalmente orientate. – 3. Rimessione della questione alla Corte costituzionale. – 4. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 5 marzo 2020

Suggerimento di citazione

F. CHINAGLIA, *Aspettando la Corte costituzionale: gli orientamenti della giurisprudenza di merito sul divieto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottoressa in *International Cooperation on Human Rights and Intercultural Heritage* nell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna; *Public Information Intern* nell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati – Ufficio per l'Italia.

1. L'iscrizione anagrafica: cenni introduttivi

L'emanazione del decreto n. 113 del 2018, recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica” e convertito con modificazioni nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, ha rappresentato una decisa svolta in direzione restrittiva delle materie immigrazione e asilo, già parzialmente impostata dai governi precedenti.

Tra le misure più controverse della norma risalta certamente la soppressione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, una forma di protezione che ricomprendeva una vasta gamma di ipotesi di tutela e sostituita da una serie di permessi di soggiorno per casi specifici. Tale misura ha avuto certamente l'effetto di ridurre i casi tutelati dal nostro ordinamento, di fatto operando una restrizione del diritto di asilo in Italia. Se tale restrizione sia avvenuta entro limiti costituzionalmente accettabili sarà deciso in un eventuale nuovo giudizio della Corte costituzionale.

La Consulta al contempo si pronuncerà a breve¹ in merito ad un altro articolo del citato decreto, che prevede la modifica delle condizioni per l'iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale.

L'art. 13² introduce, infatti, all'art. 4 del d. lgs 142/2015³ il comma 1-*bis* che prevede 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

¹ L'udienza è fissata il 10 marzo 2020.

² Al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 4:

1) al comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.»;

2) dopo il comma 1, è inserito 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.»;

b) all'articolo 5:

1) il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. 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 individuato ai sensi dei commi 1 e 2.»;

2) al comma 4, le parole «un luogo di residenza» sono sostituite dalle seguenti: «un luogo di domicilio»;

c) l'articolo 5-*bis* è abrogato.

³ Il decreto legislativo attua la direttiva europea 2013/33/UE, la c.d. direttiva “accoglienza”.

maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Prima di procedere all'analisi della questione, si ritiene fondamentale analizzare l'art. 13 del citato decreto, e contestualmente evidenziarne le possibili ragioni di incostituzionalità.

In primo luogo, si ricorda che già le Sezioni Unite della Cassazione⁴ hanno precisato che la materia "iscrizione anagrafica" rappresenta sia un interesse della pubblica amministrazione nel conoscere i movimenti della popolazione, sia l'interesse dell'individuo nel poter esercitare diritti civili e politici ed infine stabilito che «le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono situazioni di diritto soggettivo»⁵. Come ricordano gli avvocati Consoli e Zorzella, «non sarebbe concepibile nel nostro ordinamento un divieto normativo implicito di un diritto soggettivo, come nel caso in esame quello all'iscrizione anagrafica»⁶.

L'iscrizione anagrafica è un istituto a cui segue il rilascio di un documento di identità, prerogativa per l'esercizio di una serie di diritti e situazioni di vantaggio, tra cui figurano: l'iscrizione scolastica, la possibilità di sottoscrivere un contratto di lavoro, l'accesso alle misure di politica attiva del lavoro ex art. 11 co. 1, lett. c d.lgs. 150/15, l'apertura di un conto corrente su cui il datore di lavoro possa versare il salario, l'ottenimento della patente di guida ex art. 118 *bis* co. 1 cds, la determinazione del valore ISEE per accedere a determinate prestazioni sociali, la decorrenza dei termini per il rilascio del permesso per soggiornanti di lungo periodo ex art. 9 co. 1-*ter* d.lgs. 286/98 e per l'ottenimento della cittadinanza italiana ex art. 9 co. 1 lett. f., l. 91/92⁷.

Come menzionato nella relazione di accompagnamento al decreto, «l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente». Tale misura è, nell'intenzione del legislatore, finalizzata a snellire il lavoro degli uffici anagrafici e le eventuali conseguenze negative della previsione sono annullate dall'art. 13 lett. b, che prevede che «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 giurisprudenza di merito è per lo più concorde nello stabilire che tale locuzione «non esaurisce [...] i diritti

⁴ Cass. Sez. Un., sent. 449/2000.

⁵ Cass. Sez. Un., sent. cit.

⁶ D. CONSOLI e N. ZORZELLA, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in *Quaderni Costituzionali*, 8 gennaio 2019, http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php.

⁷ Trib. Bologna, ord. 2 maggio 2019

individuali fruibili dagli individui in connessione con la loro residenza sul territorio e rende comunque ingiustificatamente più gravoso il loro esercizio»⁸. Inoltre, un'analisi della nuova disposizione, che sembra presentare un carattere “meramente declamatorio”, porta ad ipotizzare che in un eventuale confronto tra norme, venga piuttosto in rilievo una norma di pari rango che richieda il requisito della residenza anagrafica per l'accesso a servizi e benefici⁹.

La disposizione potrebbe essere interpretata in maniera costituzionalmente orientata, in modo che «comprenda nel termine “servizi” la più ampia sfera possibile dei diritti sociali di cui sono debitori e garanti sia gli enti locali che le diverse amministrazioni dello Stato, nella loro disseminazione territoriale»¹⁰.

Si apre a tal punto una doppia possibilità, potendosi sostenere: «che ogni norma di legge o regolamento la quale contempla il requisito di residenza anagrafica è da leggersi nei riguardi del richiedente asilo sostituendo tale requisito con quello del suo domicilio» oppure, in alternativa, «che l'esclusione del richiedente asilo dalla residenza anagrafica è incostituzionale perché esclude in modo surrettizio e discriminatorio tale soggetto dal godimento di diritti che la stessa legge ed anche il sistema europeo dell'asilo invece mostrano di riconoscergli, o che comunque gli spettano in quanto regolarmente soggiornante in Italia»¹¹.

Infine, per completezza, si ricorda che la materia dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti protezione internazionale era stata precedentemente modificata con il decreto-legge 13/2017, successivamente convertito nella l. 46 del 2017, con cui era stato introdotto l'art. 5-*bis*¹². La disposizione aveva introdotto l'istituto della c.d. convivenza anagrafica, ossia una procedura semplificata per l'iscrizione

⁸ Trib. Bologna, ord. *cit.*

⁹ Tribunale Firenze, ord. 18 marzo 2019

¹⁰ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Vecchi e nuovi problemi riguardanti la residenza anagrafica nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo*, in *Quaderno Costituzionali*, 16 gennaio 2019, http://questionegiustizia.it/articolo/vecchi-e-nuovi-problemi-riguardanti-la-residenza-anagrafica-nel-diritto-dell-immigrazione-e-dell-asilo_16-01-2019.php

¹¹ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *cit.*

¹² 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.

3. La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto ai sensi del comma 1

all'anagrafe di un richiedente protezione internazionale ospitato in un centro accoglienza; per ottenere l'iscrizione era sufficiente la sola comunicazione del responsabile della struttura. La procedura è stata espressamente abrogata con l'art. 13.

Sebbene siano state emanate due circolari del Ministero dell'Interno¹³ con l'intento di specificare la normativa, pareri sull'interpretazione della norma sono proliferati dalla dottrina, con il conseguente delinarsi di svariati orientamenti.

Parte della dottrina ha convenuto che, indipendentemente dalla corretta traduzione in termini normativi della *mens legis* «nel nostro sistema costituzionale questa volontà non ha un peso decisivo, [dovendo] fare i conti con l'art. 101 comma 2 della Costituzione secondo cui “I giudici sono soggetti soltanto alla legge”»¹⁴. Ad una lettura sistematica e letterale, la disposizione «non pone alcun esplicito divieto, 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»¹⁵.

Altra dottrina ha invece ritenuto che «la scelta del legislatore – pur discutibile – è tuttavia chiara, sebbene tecnicamente abborracciata e priva dell'affermazione letterale secondo cui i richiedenti asilo non possono iscriversi all'anagrafe»¹⁶. Ad ogni modo, pare indubbio che, secondo l'intenzione del legislatore, «il possesso del permesso di soggiorno e la condizione giuridica di regolarità del soggiorno sono [...] interamente equivalenti, sicché [...] il nuovo art. 4 d.lgs. 142/2015 costituisce un'eccezione esplicita all'art. 6, comma 7, d.lgs. 286/1998»¹⁷.

Tali differenti orientamenti possono essere identificati nelle ordinanze dei giudici, che a partire dal marzo 2019 sono intervenuti a più riprese sulla questione.

2. Gli interventi dei giudici di merito e le interpretazioni costituzionalmente orientate

A partire dai primi mesi del 2019, pervengono le prime interpretazioni da parte della giurisprudenza di merito. I casi muovono dai ricorsi effettuati dai richiedenti

¹³ Circolare n. 15 del 18 ottobre 2018, Ministero dell'Interno Dipartimento degli affari interi e territoriali - Direzione centrale per i servizi demografici e Circolare Ministero dell'Interno, Gabinetto del Ministro, N.0083774 del 18 dicembre 2018.

¹⁴ E. SANTORO, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*, in *L'altro diritto*, gennaio 2019, <http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/parere-decreto-salvini.htm>

¹⁵ D. CONSOLI e N. ZORZELLA, *cit.*

¹⁶ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *cit.*

¹⁷ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *cit.*

protezione internazionale avverso alla decisione del Comune in cui si trova la struttura di accoglienza, di non proseguire alla loro iscrizione anagrafica.

Tra i primi e più significativi interventi risaltano quelli del Tribunale di Firenze, del 18 marzo 2019 e del Tribunale di Bologna, del 2 maggio 2019.

Il Tribunale di Firenze richiama prima di tutto l'art. 12 delle Preleggi¹⁸, dichiarando che con i termini «intenzione del legislatore», menzionati nelle Preleggi, si debba intendere l'«intenzione del legislatore obiettivata nella norma» ossia che «l'interprete non può ritenersi vincolato a cercare un significato conforme alla “volontà politica” di cui la norma è, storicamente, un prodotto; la legge, una volta approvata, “si stacca” dall'organo che l'ha prodotta e non viene più in rilievo come una “decisione” legata a ragioni e fini di chi l'ha voluta, ma come un testo legislativo inserito nell'insieme dell'ordinamento giuridico»¹⁹. A mo' di conclusione, ricorda la necessità di interpretare una norma coerentemente con l'intero sistema normativo, ivi incluso il piano costituzionale. Viene enunciato quindi il principio per cui, se possibile, una norma deve essere interpretata sistematicamente alla luce dell'assetto complessivo dell'ordinamento.

Riprendendo il testo dell'art. 13 nel solo tenore letterale, nelle ordinanze i giudici notano come la disposizione non preveda un divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente asilo: il significato più immediato che si può trarre è che il permesso di soggiorno non possa essere considerato un documento utile per finalizzare l'iscrizione anagrafica.

La disposizione menziona un “titolo per l'iscrizione anagrafica” ai sensi di due norme, il DPR 223/1989 e l'art. 6 co. 7 del Testo Unico Immigrazione (TUI)²⁰, 286/1998, in cui però non viene fatto alcun riferimento a ciò che “costituisca titolo” per l'iscrizione anagrafica²¹.

Esaminando brevemente la prima norma richiamata, i giudici recepiscono come l'iscrizione anagrafica non avvenga attraverso un “titolo”, ma per mezzo di

¹⁸ Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore. Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

¹⁹ Tribunale Firenze, ord. *cit.*

²⁰7. 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.

²¹ Trib. Bologna, ord. *cit.*

dichiarazioni degli interessati, accertamenti d'ufficio e comunicazioni degli uffici di stato civile²².

Altrettanto incomprensibile ai giudici risulta il richiamo all'art. 6 co. 7 del TUI che pare escludere che a uno straniero regolare ospitato in una struttura di accoglienza possa essere negata l'iscrizione anagrafica. Cittadini italiani e stranieri sono equiparati sotto il profilo delle condizioni e modalità di iscrizione, con la sola aggiunta che, all'abituale dimora in un determinato luogo e all'intenzione di stabilirsi, lo straniero debba dimostrare di essere regolarmente soggiornante in Italia. Ciò è comprovabile dal richiedente nel momento in cui presenta domanda di protezione internazionale, o manifesti la volontà di presentarla.

Inoltre, si considera che, la stessa disposizione prevede che per un richiedente protezione l'abitudine della dimora si qualifichi dopo 3 mesi ospite in un centro di accoglienza; seguendo una deduzione logica, dopo tale periodo, egli avrebbe di fatto diritto all'iscrizione anagrafica, in quanto residente²³.

Da questa breve analisi si evince che il legislatore, se avesse voluto sancire un divieto, avrebbe dovuto piuttosto modificare l'art 6 co. 7 TUI.

Si suppone inoltre che, anche volendo ritenere che venga escluso il permesso di soggiorno come "titolo" per l'iscrizione, la regolarità del soggiorno possa essere comprovata anche da altri documenti, come il modulo C3, e non può considerarsi un divieto in assoluto all'iscrizione.

Ciò che se ne ricava è che il fine della norma è quello di abrogare l'istituto della convivenza anagrafica previsto dall'art 5-*bis* del d.lgs. 142/2015 e introdotto dalla l. 46/2017.

In conclusione, viene ordinato ai Sindaci coinvolti, in quanto ufficiali di governo responsabili della tenuta dei registri dello stato civile e popolazione anagrafica residente, l'immediata iscrizione anagrafica dei richiedenti²⁴.

Sulla costituzionalità degli artt. 1,12 e 13, nonché dell'intero decreto, è stata chiamata ad intervenire la Consulta, in seguito a ricorsi sollevati dalle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Umbria.

²² Trib. Firenze, ord. *cit.*, Trib. Bologna, ord. *cit.*

²³ Trib. Firenze, ord. *cit.*

²⁴ Il Ministero dell'Interno ha notificato reclamo in seguito alle ordinanze dei Tribunali di Firenze e Bologna, lamentando la sua mancata integrazione nel contraddittorio in quanto litisconsorte necessario. I Tribunali hanno ritenuto il provvedimento inammissibile, poiché, «la titolarità della funzione [anagrafica] resta in capo al Sindaco mentre il rapporto generico di vigilanza in capo al Ministero non sottrae la titolarità della funzione all'organo vigilato» e concludono che «il contraddittorio è stato instaurato con il Sindaco; il Ministero dell'Interno non è stato parte, neppure quale interveniente, nel giudizio di primo grado». Un eventuale intervento del Ministro sarebbe stato considerato in ogni caso facoltativo e non necessario.

Con la sentenza 194/2019, però, i ricorsi sono stati dichiarati inammissibili dalla Corte, posticipando dunque un eventuale chiarimento sulla questione.

3. Rimessione della questione alla Corte costituzionale

L'interpretazione costituzionalmente orientata cui si è accennato, pur essendo stata condivisa da gran parte dei tribunali e della dottrina, non è stata accettata all'unanimità.

Il Tribunale di Trento, ad esempio, ha giustificato la nuova normativa in materia anagrafica, motivata dalla «situazione di incertezza sulla sua futura condizione di soggetto meritevole di protezione internazionale o meno»²⁵.

Considera che «la situazione del richiedente asilo è sicuramente diversa da quella del cittadino residente anagraficamente presso qualsiasi comune italiano, non potendo le due situazioni giuridiche soggettive essere oggetto di equiparazione sostanziale». Allo stesso tempo riconosce che la situazione del richiedente asilo differisce di fatto anche da quella dello straniero con regolare permesso di soggiorno indeterminato sul territorio italiano, non rilevandosi alcuna violazione del principio di uguaglianza. Inoltre, il legislatore ha garantito un certo livello di protezione del richiedente asilo attraverso «l'accesso ad una serie di diritti, che tutelano la sua persona, nell'attesa dell'esito del procedimento volto al riconoscimento della protezione internazionale»²⁶.

Altri Tribunali hanno, invece, ritenuto che la norma in effettivo precluda l'iscrizione del richiedente all'anagrafe e che tale misura sia in contrasto con alcune norme costituzionali²⁷.

I giudici remittenti operano una ricostruzione del ragionamento dei giudici di Firenze e Bologna (e dei Tribunali che successivamente hanno operato un'interpretazione costituzionalmente orientata²⁸) e concordano nel ritenere che tale ricostruzione non possa essere condivisibile.

In primo luogo, ritengono che l'art 5-*bis* introdotto con il decreto 13/2017 fosse già stato abrogato con una disposizione apposita, quindi considerano privo di senso attribuire tale effetto implicito alla lett. a dell'art. 13. In effetti, come in parte già illustrato, la lett. c dell'art. 13 abroga espressamente l'art. 5-*bis*, che prevedeva

²⁵ Trib. Trento, ord. 11 giugno 2019.

²⁶ Trib. Trento, ord. *cit.*

²⁷ Trib. Ancona, ord. 29 luglio 2019, Trib. Milano ord. 1° agosto 2019, Trib. Salerno, ord. 9 agosto 2019.

²⁸ Trib. Genova, ord. 20 maggio 2019; Trib. Prato, ord. 28 maggio 2019; Trib. Lecce, ord. 4 luglio 2019; Trib. Cagliari, ord. 31 luglio 2019; Trib. Parma, ord. 31 luglio 2019; Trib. Catania, ord. 1° novembre 2019, Trib. Roma, ord. 25 novembre 2019, Trib. Bergamo, ord. 14 gennaio 2020.

l'istituto della c.d. convivenza anagrafica, una procedura accelerata per l'iscrizione all'anagrafe del richiedente asilo.

Anche se non perfettamente concordi sul significato letterale della disposizione, i giudici remittenti convengono che sia indispensabile considerare l'intenzione del legislatore.

Come precedentemente menzionato, la giustificazione della norma deriva dalla precarietà della situazione giuridica del richiedente, decidendo di rimandare l'iscrizione anagrafica dello straniero al termine del procedimento di riconoscimento della protezione; tale orientamento era stato confermato con maggiore chiarezza nelle circolari ministeriali di ottobre e dicembre 2018.

Viene sottolineato come il palese significato della norma rappresenti un limite per l'azione dell'interprete: «si deve osservare che una interpretazione della suddetta norma, in senso costituzionalmente orientato, può effettuarsi alla condizione che il testo normativo da applicare non venga del tutto stravolto, nel suo significato palese, altrimenti effettuare operazioni di tal fatta, equivarrebbe a rendere non applicabili norme, espungendole di fatto dall'ordinamento giuridico, atto questo vietato all'operatore giuridico, dovendo, semmai, il giudice sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione dei parametri della Carta fondamentale»²⁹.

I giudici richiamano sia i lavori preparatori alla legge di conversione, che le circolari ministeriali successive all'emanazione del decreto, molto chiari sul proposito della norma. Allo stesso tempo, si ricorda che se la norma avesse permesso l'iscrizione anagrafica, e quindi la residenza, non si spiegherebbe la disposizione ex art. 13 lett. b del d.l. 113/2018, che assicura l'esercizio dei servizi nel luogo di domicilio.

Il giudice di Milano, rigettando la ricostruzione del giudice toscano, afferma che «per essere fedeli al principio democratico, la volontà soggettiva del legislatore che ha emanato la disposizione da interpretare è un dato che non può essere ignorato, tanto più se si colloca in un tempo vicino a quello in cui è intervenuta la promulgazione della disposizione»³⁰.

Inoltre, ritiene non sensato il richiamo all'art 6 co.7 TUI: la mancata modifica di quell'art. è giustificata dal fatto che, il decreto in quanto norma di pari rango e posteriore introduce una deroga e sottrae spazio applicativo all'art 6 TUI.

Accertato il contenuto della norma, i giudici ne deducono una violazione dei diritti costituzionalmente garantiti del richiedente. La disposizione appare, infatti, contrastare con alcune norme costituzionali.

²⁹ Trib. Trento, ord. *cit.*

³⁰ Trib. Milano, ord. *cit.*

Prima di proseguire all'analisi in merito al contenuto, il Tribunale di Milano solleva un'illegittimità procedurale, relativa all'art. 77 Cost. Il giudice milanese osserva la mancanza di una motivazione relativa ai presupposti di necessità e urgenza, che giustifichi il ricorso alla decretazione di urgenza, nel caso di specie per vietare l'iscrizione anagrafica di un richiedente asilo, legittimamente permanente sul territorio. Incomprensibile risulta come il diniego dell'iscrizione possa incidere sulla sicurezza nazionale: «anzi, a ben vedere, una corretta prospettazione sulle liste dell'anagrafe di chi effettivamente permane in un determinato Comune altro non farebbe che facilitare l'azione dell'ente territoriale e degli organi di sicurezza»³¹.

Per ciò che concerne gli altri parametri, viene in primo luogo sollevata la censura per l'art. 2.

Tale disposizione, in quanto norma a fattispecie aperta³², riconduce al suo interno un insieme di diritti inviolabili, riconosciuti ad ogni individuo, indipendentemente che sia cittadino italiano o straniero. In particolare, «il diritto all'iscrizione anagrafica ricade tra i diritti che hanno come punto di approdo ultimo quello della dignità umana, nella sua dimensione individuale e sociale»³³. L'iscrizione rappresenta un mezzo per la realizzazione di un processo di integrazione, la negazione della quale porta a «lasciare l'individuo al margine della collettività, confinandolo in un "non luogo" giuridico e sociale».

Inevitabile è altresì la censura relativa al principio di uguaglianza espresso all'art. 3 Cost.

L'analisi muove dalla considerazione che la deroga all'art. 6 co. 7 che l'art. 13 del decreto rappresenta, non pare essere in grado di soddisfare i requisiti di razionalità e ragionevolezza.

In primo luogo, viene rilevata l'incoerenza della norma in relazione alle finalità che il legislatore ha manifestato: «non appare chiaro, posto che, la possibilità di una completa identificazione [dei richiedenti asilo], (possibile attraverso una precisa rintracciabilità sul territorio) pare rispondere all'esigenza di controllo sociale e sicurezza che il legislatore si propone di perseguire, peraltro motivando in tal senso il ricorso alla decretazione d'urgenza»³⁴.

³¹ Trib. Milano, ord. *cit.*

³² Secondo una prospettiva evidenziata in dottrina da A. BARBERA, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali (artt. 1-12)*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, pp. 50 ss.

³³ Trib. Milano, ord. *cit.*

³⁴ Trib. Ferrara, ord. *cit.*

Tale incoerenza è tanto più evidente quando si considera che nella disciplina sull'anagrafe è prevista una sanzione nei confronti degli stranieri che non procedano all'iscrizione anagrafica (art 11 l. n. 1228/1954)³⁵.

L'art. 13 manca di una giustificazione sulla disparità di trattamento tra le diverse categorie; la temporaneità del soggiorno non pare una motivazione soddisfacente: «ad essere provvisorio è solo lo *status* del richiedente asilo, il qual è destinato a tramutarsi – nell'ipotesi fisiologica- in status di titolare di protezione internazionale [...]; non sembra razionale porre a fondamento della negazione del diritto di iscrizione anagrafica la diversa ipotesi in cui lo straniero richiedente asilo si veda negata la protezione internazionale»³⁶.

Infine, risulta difficile associare alla condizione del richiedente asilo il termine "precario". Da ciò «pare cogliersi il profilo di irragionevolezza, dettato dal ricollegare alla provvisorietà della richiesta il divieto di iscrizione» poiché «il tempo per il quale il soggetto permane nella posizione di richiedente è tutt'altro che trascurabile e collegato a ragioni del tutto indipendenti dalla volontà del soggetto, che resta titolare di permesso di soggiorno fino alla conclusione del procedimento di riconoscimento dello status, ma la cui durata non appare compatibile con una (quand'anche ragionevole) compressione del diritto alla residenza»³⁷.

Viene inoltre sollevata questione di illegittimità rispetto all'art. 10 Cost. L'art. 13 del decreto opera una distinzione di trattamento per i richiedenti asilo, in capo ai quali si configura un diritto riconosciuto come soggettivo perfetto, che prevede diritto ad ingresso e soggiorno nel territorio italiano³⁸. Appare paradossale la previsione di un diritto a soggiornare sul territorio ma non a quello di poter fissare, nel medesimo territorio, la propria residenza.

³⁵ Trib. Milano, ord. *cit.*

³⁶ Trib. Milano, ord. *cit.*

³⁷ Trib. Ferrara, ord. *cit.*

³⁸ Con la sentenza della Cass. sez. un. n. 4674 del 1997 viene attribuito un vero e proprio diritto soggettivo in capo allo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite nella Costituzione italiana, anche in assenza di una legge di attuazione del precetto. Infatti «seppure in una parte necessita di disposizioni legislative di attuazione, delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo».

Infine, viene sollevata la questione rispetto all'art. 117 Cost. in relazione all'art. 2 co.1 del Protocollo n. 4 della CEDU³⁹ e in riferimento agli artt. 14 CEDU⁴⁰ e 12⁴¹ e 26⁴² del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966, reso esecutivo dalla l. 881/1977.

4. Conclusioni

La materia dell'iscrizione anagrafica ha rappresentato negli ultimi mesi oggetto di continui interventi giurisprudenziali, che hanno inevitabilmente coinvolto il dibattito politico sulle diverse visioni del fenomeno migratorio. Alla concitata attenzione mediatica e giurisprudenziale sulla questione si è contrapposto un relativo immobilismo politico, nonostante il mutamento della maggioranza di governo.

In attesa della decisione della Corte, il nuovo governo avrebbe potuto (e ancora potrebbe) intraprendere una serie di misure volte ad arginare gli effetti di una norma tanto controversa, magari attraverso una circolare del Ministero dell'Interno, che specifichi la condotta da tenere da parte delle autorità

³⁹ «Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di sceglierli liberamente la sua residenza».

⁴⁰ Divieto di discriminazione: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».

⁴¹ «1. Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio.

2. Ogni individuo è libero di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio.

3. I suddetti diritti non possono essere sottoposti ad alcuna restrizione, tranne quelle che siano previste dalla legge, siano necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la sanità o la moralità pubbliche, ovvero gli altrui diritti e libertà, e siano compatibili con gli altri diritti riconosciuti dal presente Patto.

4. Nessuno può essere arbitrariamente privato del diritto di entrare nel proprio Paese.»

⁴² «Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela eguale ed effettiva contro ogni discriminazione, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione».

amministrative, seguendo la linea della giurisprudenza che ha individuato un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma⁴³.

In ogni caso, gli effetti della disposizione permangono incerti, e un'interpretazione chiara ed univoca appare impossibile senza un intervento della Corte costituzionale.

Ad un'interpretazione costituzionalmente orientata operata dai giudici di Firenze e Bologna, che ha permesso l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, si è contrapposto un netto rifiuto di altri Tribunali, che hanno rigettato la prospettiva di distorsione della disposizione e l'hanno infine considerata incostituzionale.

In conclusione, si constata che un'analisi puramente letterale della disposizione pare in contrasto con le dichiarazioni, rapporti e circolari che si sono sviluppate intorno alla norma con l'intenzione di specificarla. Se da una parte, infatti, la disposizione non sembra prevedere un divieto assoluto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, dall'altra le affermazioni dell'allora Ministro dell'Interno ed in particolare le circolari emanate nei mesi successivi l'entrata in vigore del decreto riportano locuzioni molto più definite, quali «il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale non potrà consentire l'iscrizione anagrafica»⁴⁴ e «ai richiedenti asilo – che, peraltro, non saranno più iscritti nell'anagrafe dei residenti –...»⁴⁵.

Ad ogni modo, sembra condivisibile l'orientamento che sostiene l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, almeno nei termini in cui ritiene che si sia operata una ricostruzione eccessivamente deformante la palese volontà ed intenzione del legislatore.

Il punto cruciale che la Corte costituzionale si troverà ad affrontare attiene al vincolo che l'atto legislativo ha posto al giudice, e cioè se questi debba sottostare alla volontà del legislatore o a quella della legge.

⁴³ Come suggerito da F. FERRI, L. NERI, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo* in *Quaderni Costituzionali*, 28 novembre 2019 <http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-dei-richiedenti-asilo-28-11-2019.php>

⁴⁴ Circolare n. 15 del 18 ottobre 2018, Ministero dell'Interno Dipartimento degli affari interi e territoriali - Direzione centrale per i servizi demografici

⁴⁵ Circolare Ministero dell'Interno, Gabinetto del Ministro, N.0083774 del 18 dicembre 2018.