ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

23 SETTEMBRE 2020

La Consulta boccia l'art. 13 d.l. 113/2018 (c.d. decreto Sicurezza) sul veto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, ma lo scrutinio ablativo risulta monopolizzato dal parametro dell'art. 3 C. (in un cono d'ombra l'art. 10, co. 3, C.)

di Carlo Morselli
Docente di Diritto e procedura penale dell'immigrazione
Università degli Studi Unitelma Sapienza di Roma

La Consulta boccia l'art. 13 d.l. 113/2018 (c.d. decreto Sicurezza) sul veto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, ma lo scrutinio ablativo risulta monopolizzato dal parametro dell'art. 3 C. (in un cono d'ombra l'art. 10, co. 3, C.)*

di Carlo Morselli
Docente di Diritto e procedura penale dell'immigrazione
Università degli Studi Unitelma Sapienza di Roma

Abstract [It]: La Corte costituzionale, con la sentenza 186/2020, dando atto delle motivazioni dei tribunali rimettenti, smonta un tassello, solo apparentemente secondario, dell'impalcatura allestita dall'allora ministro dell'Interno Matteo Salvini, rendendo illegittimo, del c.d. "decreto sicurezza", l'art. 13 d.l. 113/2018, che esclude con una deroga i richiedenti asilo dall'iscrizione anagrafica della popolazione, inaccessibile con il possesso del permesso di soggiorno (non più titolo idoneo) e per quanto esista un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica.
Il vizio rintracciato abbraccia due versanti, del contrasto con la stessa ratio annunciata della norma introdotta di una maggiore garanzia del livello di sicurezza territoriale e dell'ingiustificata disparità di trattamento per una categoria di stranieri che dimorano abitualmente nel territorio italiano, all'origine della violazione della «pari dignità sociale» (art. 3 Cost.). L'A. affronta i rapporti fra censimento ed anagrafe, in chiave di complementarietà, e rintraccia in un breve testo dell'agosto 1938 attribuito a Mussolini, sugli ebrei in Italia, sul censimento e "razzismo italiano ", la matrice dell'«elemento di sicurezza per il nostro Impero». L'A. critica la gestione abusiva dello spazio di discrezionalità di cui gode il legislatore, ma sposta la ricerca del parametro del giudizio di legittimità costituzionale dall'art. 3 Cost. - che monopolizza l'intervento ablativo della Corte e il suo scrutinio - all'art. 10, comma 3, Cost. sul diritto d'asilo, in rapporto di "specialità" rispetto al primo. Viene pure valorizzato l'art. 16 Cost., sul c.d. diritto di circolazione.

Abstract [En]: The Constitutional Court, with judgment 186/2020, acknowledging the reasons of the referring courts, dismantles a piece, only apparently secondary, of the scaffolding set up by the then Minister of the Interior Matteo Salvini, making illegitimate, of the so-called "Safety decree", art. 13 d.l. 113/2018, which excludes asylum seekers from the registration of the population with an exception, inaccessible with the possession of a residence permit (no longer suitable) and although there is a subjective right to register. The traced defect embraces two sides, of the contrast with the same ratio announced by the introduced rule of a greater guarantee of the level of territorial security and of the unjustified inequality of treatment for a category of foreigners who habitually reside in Italian territory, at the origin of the violation of "equal social dignity" (art. 3 of the Constitution). There. deals with the relationship between census and registry office, in a complementary key, and traces in a short text of August 1938 attributed to Mussolini, on the Jews in Italy, on the census and "Italian racism", the matrix of the «element of our Empire». There. criticizes the abusive management of the space of discretion enjoyed by the legislator, but moves the search for the parameter of the judgment of constitutional legitimacy from art. 3 of the Constitution - which monopolizes the ablative intervention of the Court and its scrutiny - in art. 10, paragraph 3 of the Constitution on the right of asylum, in relation to "specialty" compared to the first. The art. 16 of the Constitution, on the so-called right of movement.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Sommario: **1.** Giudice *ad quem* e giudici *a quibus*: la vicenda "controversa "(art. 134, Cost.) di quel meccanismo innestato nel c.d. "decreto sicurezza" che estromette una categoria di stranieri (i richiedenti asilo) dalla registrazione anagrafica. **2.** L'art. 13 del d.l. 113/2018 che modifica il d.lgs. 142/2015, che attua la direttiva 2013/33/UE sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e la direttiva 2013/32/UE. **3.** La materia dell'iscrizione anagrafica: quadrante di sintesi. **4.** La corrente interpretativa: si attesta quella preclusiva e pregiudizievole dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo. **5.** La *quaestio* della violazione dell'art. 3 Cost., fra giudice *a quo* e giudice *ad quem*. Irrazionalità intrinseca o estrinseca? **6.** L'irragionevole disparità di trattamento, orizzontale e in parallelo. La lesione della «pari dignità sociale». **7.** La cifra della discriminazione. **8.** La norma censurata innesta una linea di interdizione sul dovere statale di controllo territoriale. **9.** Storia dell'anagrafe: cenni. Rapporti (complementari) fra censimento e anagrafe, giurisprudenza. **10.** La carta d'identità. **11.** Immigrazione: sicurezza e legalità (leggi Turco-Napolitano e Bossi-Fini). Principio di non *refoulement* e Convenzione di Ginevra. La politica c.d. dei porti chiusi e cittadinanza: cenni. **12.** Art. 10, co. 2 e 3, Cost.: un parametro di costituzionalità posto in un cono d'ombra dalla Consulta, che monopolizza lo scrutinio sulla base dell'art. 3 Cost. e non valorizza l'art. 16 Cost. sulla "libertà di circolazione".

1. Giudice *ad quem* e giudici *a quibus*: la vicenda "controversa "(art. 134, Cost.) di quel meccanismo innestato nel c.d. "decreto sicurezza" che estromette una categoria di stranieri (i richiedenti asilo) dalla registrazione anagrafica

All'estremo limite di un tempo preferiale, è intervenuto il pesante *dictum* della Consulta secondo cui è costituzionalmente illegittimo quell'articolo del c.d. "decreto sicurezza" - l'art. 13 d.l. 113/2018 - che emargina escludendoli (le due "e") i richiedenti asilo dall'iscrizione anagrafica. Mantenendosi l'assetto precostituzionale (cioè quello anteriore alla pronuncia ablativa del Giudice
delle leggi [1]), la norma censurata concentra una irragionevole disparità di trattamento (differenziato, dunque) per una categoria di stranieri, individuabile nei richiedenti asilo, che dimorano abitualmente nel territorio italiano.

[1] Quando si ricostruisce la fisionomia della Corte costituzionale, si riscontra ed estrae il «carattere ambiguo o ibrido» dell'organo, bifronte precisamente, riconfigurato quale (nelle vesti di) legislatore - a cui viene assimilato o avvicinato - oppure «come giudice, specie per il rispetto delle regole processuali e la linea di contatto e di collaborazione che viene ad instaurare con i giudici comuni» (R. ROMBOLI-E. ROSSI, *Giudizio di legittimità costituzionale*, Agg. V, Milano, 2001, 505). A parte il tratto mitico (Giano bifronte), attenendoci alla fissità onomastica dell'art.134 Cost., ove risulta e risalta - della Corte costituzionale - il suo ruolo di organo che «giudica sulle controversie» relative a disposizioni di legge, tale inquadramento tassonomico ci sembra appagante. E', appunto, *Giudice delle leggi* (distinto e distante dal *Giudice degli uomini*), avvalendosi nello scrutinio di legittimità costituzionale dei precetti consacrati nella Costituzione. Corte e Carta integrano un binomio inscindibile, la seconda venendo in rilievo quale fonte (di produzione) sovraordinata attraverso cui la prima fissa i parametri del giudizio *in apicibus* che può sboccare nella invalidazione dell'elemento normativo risultato viziato, perché in contrasto con uno o più articoli costituzionali. Infatti, «presupposto della giustizia costituzionale viene…ad essere la rigidità della Costituzione, cioè la formale attribuzione di una superiorità giuridica…delle regole costituzionali rispetto alle altre fonti » (G. RIZZA, *La Corte costituzionale*, in AA. VV., *Istituzioni di diritto pubblico*, Bologna, 2001, 489-490). Scrive, al riguardo, M. GALLO, La regola dell'eccezione, in *Arch. pen.*, 7 agosto 2020 sulla « rigidità della nostra Carta. I costituenti hanno ritenuto insufficiente la legislazione ordinaria a modificare o addirittura ad abrogare una norma costituzionale, sia o no iscritta nella Carta: assai difficile, allora, ammettere che abbiano concesso all'interprete, in definitiva al giudice ordinario, un potere tanto significativo, pur limitato al caso specifico della singola *res iudicanda* ».
Mediante le decisioni della Consulta, ha luogo la "giustizia costituzionale" (o "legalità costituzionale "), attestandosi la figura della Corte-usbergo (quale custode della Carta "votata" - deliberata e non elargita - dai cc.dd. padri della Costituzioni, i *conditores*, come per gli antichi tesmoteti), secondo il modello " accentrato " proprio dell'esperienza austriaca, e non quello c.d. diffuso, tipico della tradizione nordamericana (per questi richiami, v., ad esempio, P. CARETTI

La Corte Costituzionale, mediante la sentenza del 31 luglio 2020 n. 186 [2], smontando una tessera, solo apparentemente secondaria, del mosaico tenacemente allestito dall'allora ministro dell'Interno Matteo Salvini, considera un doppio contrasto con il principio di uguaglianza sancito all'art. 3 della Costituzione. La disposizione (posta) *sub iudice* si pone in stridente contraddizione con la stessa ragion d'essere del decreto che eleva a classe eponima la "sicurezza"[3], in quanto invece di accrescere lo *standard* di sicurezza territoriale lo riduce. In secondo luogo - alla luce del sindacato costituzionale della norma di nuovo conio – questa impianta un implausibile regime diversificato per una specifica categoria di stranieri, all'origine della violazione della «pari dignità sociale» (art. 3 Cost., nell'*incipit*).

I tribunali di Ancona, Salerno e Milano - ecco tratteggiato il giudizio *a quo* (quale forma di investitura della Corte costituzionale, quella incidentale [4]) - coinvolti da alcuni stranieri richiedenti asilo, che contestavano

– U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2012, 432). Cfr. N. TROCKER, *Sindacato di costituzionalità* I) Ordinamento italiano, in *Enc. giur. Treccani*, XXVIII, Roma, 1992, 1 s.: « Occorre dire che nella nostra Assemblea costituente diffusa e chiara era la consapevolezza delle rilevanti conseguenze del modello "rigido" di Costituzione che si andava ad elaborare».

La « tesi negatrice dell'ammissibilità del controllo di legittimità delle leggi da parte di un'autorità priva di investitura popolare diretta », è evocata da G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale nella svolta di fin secolo*, in *Storia d'Italia*, Annali 14, *Leggi Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, Torino,1998, 944-945, insieme alla definizione di Togliatti della Corte come « bizzarria ».

Sui "custodi della legge" (νομοφυλάκια), si ha riguardo ad una magistratura ateniese, istituita da Efialte - abolita e poi ripristinata da Demetrio Falereo. Il compito dei *nomophylakes*, in numero di sette e che esercitavano un controllo di legalità sulle deliberazioni dell'assemblea popolare e dei magistrati, non era dissimile da quello dell'attuale Corte costituzionale, e sono richiamati da M. T. CICERONE, *De legibus* (Le leggi), in *Opere politiche e filosofiche*, I, *Lo Stato, Le leggi, I doveri*, a cura di L. Ferrero e N. Zorzetti, Torino, 1995, 568-569.

[2] Corte costituzionale, sentenza 31 luglio 2020, n. 186, composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI (in *Dir. imm citt*., n.2/2020).

[3] Per la seconda volta ci avvaliamo dell'incidenza dell'elemento onomastico (per il vincolo, per quanto relativo, che lo stesso suscita nell'interprete in sede di ricostruzione del quadrante normativo) che riscontriamo - testualmente, appunto - all'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con modif. in legge 132/2018 (*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*). V., l'incisivo passaggio, inserito in premessa, nella disamina di G. M FLICK, *Verso la convivenza: leggi razziali, eguaglianza e pari dignità sociale*, in *Rivista A. I. C.*, n. 1, 23/3/2019, 72, che segnala « un interrogativo attuale che mi lascia perplesso e preoccupato. Può ricondursi in senso ampio al rischio del razzismo emanare un testo di legge intitolato alla sicurezza e all'immigrazione come è avvenuto recentemente in Italia attraverso l'emanazione del Decreto Legge n. 113/2018, convertito nella legge n. 132/2018. Al di là di tutti i problemi tecnici che il ricorso a tale fonte propone, accostare "sicurezza" e "immigrazione" nel titolo di un testo normativo rischia un pesante portato: ingenerare o alimentare la convinzione che chi è emigrante sia per definizione pericoloso…con tale accostamento pensare al migrante rischia di risolversi nel pensare alla sua pericolosità, ossia doversi preoccupare in questa prospettiva di tutte le tematiche attinenti alla sicurezza di cui tratta quel tal Decreto».

Per la trattazione del tema, solo in generale, v. G. CHIARELLI, *La sicurezza sociale*, in *Nuovo tratt. Dir. lav.*, III, Milano, 1954, 247 s.; M. PANEBIANCO, *Sicurezza sociale* I) Profili generali, in *Enc. giur. Treccani*, XXVIII, Roma, 1992, 1 s.

[4] ROMBOLI-ROSSI, *Giudizio di legittimità costituzionale*, Agg. V, *loc.cit.*: « Le forme di investitura della Corte costituzionale…sono…due: la via diretta (o principale) …e quella incidentale, da parte di un giudice nel corso di un giudizio ». Per la manualistica, v., fra gli altri, CARETTI – DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, cit., 442: « Il *procedimento in via incidentale* nasce da una iniziativa di un giudice comune…la quale si lega strettamente alla soluzione di un caso

l'omessa iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, hanno sollevato in occasione di siffatto reclamo la questione di legittimità costituzionale avuto riguardo a quel meccanismo del "decreto sicurezza" che estromette questa categoria di stranieri dalla registrazione (o annessione) anagrafica[5].

I Tribunali rimettenti - dunque e riassuntivamente, e per quanto d'interesse - sono stati aditi, specificamente, da stranieri richiedenti asilo cui è stata negata l'iscrizione anagrafica.

concreto che quel giudice si trovi a dover decidere ». In tema, recentemente, v. G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale*, Napoli, 2017, 131 s.

Sul criterio, selettivo e rigoroso, della c. d. rilevanza (v. ad esempio, Corte cost., 26 maggio 2017, n. 129, Pres. Grossi, Rel. Coraggio; Corte cost. 29 marzo 2018, n. 65, Pres. Lattanzi, Rel. Coraggio), si è recentemente ricordato che « la rilevanza è concetto che, di per sé, esprime un rapporto tra norme e tra giudizi, che prescinde dalle conseguenze favorevoli o sfavorevoli che si possano ipotizzare nel processo *a quo*, e quindi dall'interesse che i soggetti processuali possano avere con riguardo a tali conseguenze » e che l'orientamento sarebbe quello di ritenere sufficiente, ai fini dell'ammissibilità delle questioni incidentali, « che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo*, senza che rilevino gli effetti, quali ch'essi siano, dell'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale » (G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. Oggetto, procedimento, decisioni*, Bologna, 2018, 115). Cfr. R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino, 1990, 45; F. DAL CANTO, *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in AA.VV., *Il giudizio sulle leggi e la sua «diffusione»*, a cura di E. Malfatti-R.Romboli-E. Rossi, Torino, 2002, 163 s.; F. G. SCOCA, *Qualificazione della domanda giudiziale e controllo della rilevanza della questione di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2012, 4490; nonché, per una, nota, vicenda specifica, R. ROMBOLI, *Il conflitto tra i poteri dello Stato sulla vicenda Englaro: un caso di evidente inammissibilità*, in *Foro it.*, 2009, I; C. SBAILÒ, *Testing a costitutional identity: living will law in Italy*, in *Mediterranean journal of Human Rights*, vol. n.13, 2009, 149 s.

[5] La pronuncia della Consulta interviene nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale), come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, promossi dal Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, con ordinanza del 1° agosto 2019, dal Tribunale ordinario di Ancona, prima sezione civile, con ordinanza del 29 luglio 2019 e dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione civile feriale, con due ordinanze del 9 agosto 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 145, 153, 158 e 159 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *G. U.*, numeri 39, 40 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2019.

I relativi giudizi sono stati riuniti per l'esigenza di adottare la *reductio ad unum*, per essere decisi, cioè, con un'unica sentenza.

Rilevante e non manifestamente infondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lett. a) n. 2), d.l. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018, con riferimento al divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo (Trib. ordinario di Ferrara, sez. civile, 24 settembre 2019, in *immigrazione.it*, in relazione agli artt. 2,3,117 Cost. in riferimento all'art 2 del IV Protocollo addizionale della CEDU e all'art. 12 del Patto Internazionale per i diritti civili e politici). È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 poiché, negando la possibilità di procedere all'iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale, potrebbe violare: i diritti umani fondamentali tutelati dall'art. 2 Cost. (ed in particolare: l'accesso all'assistenza sociale e la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste dal comune, come quelle basate sulle condizioni di reddito, il conseguimento della patente di guida italiana o la conversione della patente di guida estera) (Trib. di Salerno, sez. civile fer., ord. 9 agosto 2019, n. 158, in *immigrzione.it*). Regione Basilicata, ricorso per legittimità costituzionale 4 febbraio 2019, n. 12, in *G. U.*, Prima Serie Speciale - Corte Costituzionale n.11 del 13-3-2019; Regione autonoma della Sardegna, ricorso per legittimità costituzionale n. 9 del 1 febbraio 2019, in *G. U*, Prima Serie Speciale - Corte Costituzionale n.10 del 6-3-2019.

Deve darsi atto che la Corte, preliminarmente, dichiara l'inammissibilità delle deduzioni sviluppate dalla difesa delle associazioni ASGI-Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e Avvocati per Niente Onlus, intese ad estendere il *thema decidendum* – nei termini in cui risulta fissato nella ordinanza di rimessione – alla violazione dell'art. 8 CEDU e degli artt. 1, 7, 18, 20, 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. Quelle deduzioni non hanno trovato ingresso in quanto, per costante giurisprudenza della Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale non è suscettibile di essere reinterpretato (in senso ampliativo), ma deve ritenersi limitato e ancorato alle disposizioni e ai parametri tracciati nelle ordinanze di rimessione [6].

Tuttavia, all'analisi della materia coinvolta e per completezza, le argomentazioni rimaste fuori dal raggio dello scrutinio della Corte appaiono incisive e meritevoli di essere conosciute: « l'art. 13, nella parte in cui abroga l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost., poiché introduce una irragionevole discriminazione rispetto agli altri stranieri in possesso di permesso di soggiorno che, in presenza di dimora abituale o domicilio effettivo (come quello dei richiedenti asilo), sono obbligatoriamente iscritti alle anagrafi delle popolazioni residenti a condizione di parità coi cittadini italiani, ai sensi dell'art. 6 D. Lgs n. 286/1998»[7].

[6] Pertanto, ha statuito Corte cost. 31 luglio 2020, n. 186, non possono considerarsi « ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 271 del 2011, n. 236 del 2009, n. 56 del 2009, n. 86 del 2008) » (sentenza n. 203 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 165, n. 150 e n. 85 del 2020).

[7] ASGI, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113,* 15 ottobre 2018, 22-26, proseguendo: « Infatti, al diritto delle persone effettivamente presenti sul territorio ad essere iscritte ai registri anagrafici della popolazione residente di un determinato comune, corrisponde la possibilità per gli amministratori locali di conoscere con certezza il numero delle persone presenti sul proprio territorio e di determinare i servizi pubblici e sociali che i Comuni hanno l'obbligo di garantire. Peraltro, siccome nessuna persona regolarmente soggiornante, come lo è il richiedente asilo, può restare sul territorio senza che la sua presenza sia rilevata, la norma rischia di riaprire il contenzioso giudiziario per stabilire quale debba ritenersi la dimora abituale del richiedente, creando così incertezze per gli enti locali » (in C. MORSELLI, *Testo unico dell'immigrazione. Commentario di legislazione – giurisprudenza – dottrina*, Prefaz. di R. Chiarelli, *Diritto dell'immigrazione e assetti costituzionali*, Comm. di S. COSI, alle *disposizioni sui Diritti sociali sanitari e socio assistenziali degli immigrati*, collana diretta da G. Alpa e G. Spangher, Pisa, 2019, 849).

Sul diritto costituzionale, v. G. STROZZI, *Rifugiati e asilo territoriale*, in E. VITTA,V. GREMENTIERI (a cura di), *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, 1981, 366; M.R. SAULLE, *Il diritto di migrare come diritto fondamentale*, in *Affari sociali internazionali*, fasc. II, 1992, 71 ss. Più recentemente, v. N. PETROVIC, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Milano, 2016, 22 s.

2. L'art. 13 del d.l. 113/2018 che modifica il d.lgs. 142/2015, che attua la direttiva 2013/33/UE sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e la direttiva 2013/32/UE

La *quaestio* investe l'art. 13 del d.l. 113/2018, c.d. decreto sicurezza. La normativa corrispondente, che detta le disposizioni in materia di iscrizione anagrafica, introduce modifiche al d.lgs. 142/2015, che attua la direttiva 2013/33/UE [8], la quale si occupa dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché la direttiva 2013/32/UE, sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale [9]. Il richiamato art. 13, al comma 1 n. 2, apporta modifiche all'art. 4 del citato d.lgs. 142/2015 attraverso l'implementazione del comma 1 *bis* così congegnato: «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».

L'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 ha apportato una serie di modifiche agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 142 del 2015 e ha disposto l'abrogazione del successivo art. 5-bis [10]. In particolare, si segnala che trattasi di disposizione "monocomma": si esaurisce in un solo comma, articolato, al suo interno, in tre lettere *(a*, *b* e *c*).

Dal punto di vista oggettivo, si è al cospetto, chiaramente, di una norma abrogatrice e di sbarramento portata a termine per mezzo di un calcolato declassamento del permesso di soggiorno a cui non si riconosce la valenza di titolo legittimante l'iscrizione anagrafica. Al tempo stesso, soggettivamente, la disposizione dettata dal c.d. decreto Sicurezza integra una *deminutio* per una determinata specie di stranieri, marcatamente ed espressamente negativa o esclusiva.

Così, gli stranieri pur muniti di permesso di soggiorno per richiedenti asilo [11], *ex lege*, a causa dell'incidenza dell'intervento di una norma "in deroga" e (di natura) privativa, non possono essere iscritti all'anagrafe

[8] Sulla direttiva 2013/33/UE, v. Cons. St., sez. III, 2 luglio 2020, n. 4260, la cosiddetta "direttiva accoglienza", in *immigrazione.it*, 2020. Altresì, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. III, sent. 2 aprile 2020, cause riunite C 715/17, C 718/17 e C 719/17, Commissione c. Polonia, *ivi*.

[9] Sulla direttiva 2013/32/UE, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. I, sent. 19 marzo 2020, causa C-406/18, PG, in *immigrzione.it*, 2020. Specialmente, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 25 giugno 2020, causa C-36/20 PPU, Ministerio Fiscal, *ivi*: in materia di individuazione dell'autorità preposta alla ricezione della domanda di protezione, la nozione di "altre autorità" di cui all'art. 6, par. 1, co. 2, dir. 2013/32 va interpretata estensivamente, al fine di preservare l'obiettivo della direttiva di garantire l'accesso ampio ed effettivo alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. Tale nozione ricomprende anche le autorità giurisdizionali degli Stati membri.

[10] L'art. 13 d.l. 113/18 ha abrogato l'art. 5-*bis*, d.lgs. 142/15, che prevedeva l'automatismo dell'iscrizione anagrafica dello straniero richiedente la protezione internazionale, scollegata sia dalla dichiarazione dell'interessato che dagli accertamenti dell'ufficiale d'anagrafe e dipendente soltanto dalla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza. Dall'esclusione di questo automatismo consegue che non vi è più una speciale modalità di iscrizione all'anagrafe dei residenti richiedenti protezione internazionale inseriti nella struttura di accoglienza (Trib. Bologna, sez. protezione internazionale, 2 maggio 2019, n. 4747, in *immigrazione.it*, 2019).

[11] La normativa italiana, nel prevedere che la domanda di asilo sia presentata all'ufficio di polizia di frontiera ovvero alla questura competente per il luogo di dimora, non legittima un rifiuto assoluto e protratto di ricevere tale domanda,

della popolazione residente, avuto riguardo agli adempimenti dei sindaci che sovraintendono alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione, *ex* art.54, comma 3 del d.lgs. n.267 del 2000.

3. La materia dell'iscrizione anagrafica: quadrante di sintesi

Ratione materiae, in merito al quadro normativo in materia di iscrizione anagrafica, l'art. 13 comma 1 n. 2 d'inserimento del comma 1 *bis* nell'art. 4 d. lgs. 142/2015, fa riferimento sia al DPR 223/1989, riguardante l'approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, che al D.lgs. 286/199 che vara il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. In particolare, l'art. 6, comma 7, stabilisce il seguente regime equiordinato: «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 abitualmente 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».

4. La corrente interpretativa: si attesta quella preclusiva e pregiudizievole dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo

Sull'interpretazione della norma censurata, la Corte richiama un indirizzo ermeneutico [12] [1] basato su una sorta di opacità della *littera legis*, ciò che esclude che essa rappresenti un ostacolo all'iscrizione anagrafica del richiedente asilo, in quanto la norma in questione si limiterebbe a precisare che il possesso del solo permesso di soggiorno per la domanda di asilo non è sufficiente per ottenere l'iscrizione all'anagrafe. Siffatto risultato interpretativo, tra l'altro, riguarda l'attività del giudice, di ricerca di una soluzione conforme a Costituzione che neutralizzi la lettura incostituzionale del testo "sotto indagine",

dovendo la norma essere interpretata alla luce del mutato contesto normativo (direttiva 2013/32/UE) ed imponendosi in ogni caso all'autorità statale l'obbligo che la registrazione sia effettuata entro sei giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda (Trib. Trieste, sez. immigrazione, 21 giugno 2018, in *immigrazione.it*, 2018). D'altra parte: la proposizione del ricorso del richiedente asilo avverso il provvedimento di diniego della protezione internazionale sospende l'efficacia esecutiva di tale provvedimento, con la conseguenza che, secondo l'interpretazione data dalla Corte di giustizia all'art. 2, paragrafo della direttiva CEE n. 115 del 2008, non scatta l'obbligo per il richiedente di lasciare il territorio nazionale, permanendo la situazione di inespellibilità sino all'esito della decisione sul ricorso (Cass., sez. I, ord. 21 maggio 2018, n. 12476, *ivi*).

[12] L'interpretazione è sostenuta da Tribunale civile di Firenze, sez. IV, ord. 18 marzo 2019; Tribunale di Bologna, protezione internazionale civile, ord. 2 maggio 2019; Tribunale civile di Genova, sez. XI, ord. 20 maggio 2019; Tribunale di Firenze, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini UE, ord. 27 maggio 2019; Tribunale civile di Lecce, sez. I, ord. 4 luglio 2019; Tribunale civile di Parma, sez. I, ord. 2 agosto 2019; Tribunale di Bologna, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini UE, ord.23 settembre 2019; Tribunale civile di Firenze, sez. IV, ord. 22 novembre 2019; Tribunale di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione civile, ord. 25 novembre 2019.

devolvendo il vaglio tecnico alla decisione alla Corte costituzionale quando non sia praticabile (sia da escludere l'enucleazione di) un'interpretazione "adeguatrice" [13] [14].

Ma la Corte costituzionale dissente da tale scelta esegetica ("conservativa", potremmo dire), cosicché l'art. 13 comma 1 n. 2 d.l. 113/2018 deve intendersi, inequivocabilmente e irrimediabilmente, nel senso di precludere l'iscrizione anagrafica della popolazione residente agli stranieri richiedenti asilo. Questa, d'altra parte, era l'intenzione del legislatore come risulta dalla relazione illustrativa al decreto e da alcune circolari

[13] In effetti, il remittente deve sempre « tentare di sperimentare diverse interpretazioni idonee a preservare la norma stessa dai sollevati profili di denunciata incostituzionalità » e comunque « motivare adeguatamente in ordine alla impossibilità di dare di essa una lettura idonea a superare tali dubbi » (*ex multis*, Corte cost., ord. 15 del 2011). In dottrina, recentemente, ad esempio, v. M. RUOTOLO, *Quando il giudice deve "fare da sé"*, in *Quest. giust.*, 22/10/2018, il quale affronta la questione della c. d. disapplicazione, del «riconoscimento al giudice comune del potere di disapplicare le norme interne in contrasto con il diritto comunitario (ora euro-unitario) direttamente applicabile ». V. Trib. Frosinone, sez. pen., sent. 11 ottobre 2019, n. 1286, Giudice Tamburro, in *Guida dir.*, 34-35, 8 agosto 2020, 86 sul legittimità del potere del giudice di disapplicare un provvedimento amministrativo.

[14] La Corte costituzionale ha, almeno in una doppia occasione, ritenuto che « al giudice non è precluso, nell'esercizio dei poteri interpretativi che gli sono propri e che non richiedono alcun avallo costituzionale, pervenire ad una lettura della norma *secundum constitutionem* anche in presenza di un orientamento giurisprudenziale univoco » (ord. n. 3 del 2002, e ord. 252 del 2005).

Mediante la sent. n. 51 del 2015, la Corte sostiene che «per aversi una questione di legittimità validamente posta, è sufficiente che il giudice *a quo* fornisca un'interpretazione non implausibile della disposizione contestata»; più recentemente, v. sent. n. 42 del 2017: «ai fini dell'ammissibilità della questione, è sufficiente che il giudice *a quo* esplori la possibilità di un'interpretazione conforme alla Carta fondamentale e, come avviene nel caso di specie, la escluda consapevolmente» (conf., nn. 15 e 40 del 2018). Da ultimo, v., diffusamente, Corte cost., 26 maggio 2020, n. sent. n. 123: « *Considerato in diritto*…1.1.– Il tenore letterale della disposizione, con l'uso dell'avverbio " comunque ", impedirebbe ogni interpretazione adeguatrice…Si è quindi ritenuta possibile e doverosa un'interpretazione costituzionalmente orientata…Questa interpretazione adeguatrice è stata accolta e si è consolidata in " diritto vivente " presso la sezione lavoro della Corte di cassazione…3.3.1.– Per la giurisprudenza più recente di questa Corte, l'effettiva sostenibilità dell'interpretazione adeguatrice che il giudice *a quo* abbia consapevolmente escluso sulla base del tenore letterale della disposizione censurata attiene al merito della questione di legittimità costituzionale e non alla sua ammissibilità (sentenze n. 11 del 2020, n. 189 e n. 12 del 2019, n. 135 e n. 15 del 2018, n. 194, n. 83 e n. 42 del 2017, n. 221 del 2015). La Corte ha tuttavia osservato che, per essere realmente consapevole, l'esclusione dell'interpretazione adeguatrice da parte del giudice a quo deve fondarsi su un esame «accurato ed esaustivo» delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale (sentenza n. 253 del 2017): in difetto di tale esame, la questione di legittimità costituzionale è inammissibile». In tema, v. Corte cost., sent. 10 luglio 2020, n. 146; ID., 10 giugno 2020, sent. n. 158; ID., 8 luglio 2020, sent. 168; nonché ID., 9 gennaio 2020, sent. n. 11. Altresì, v. Cass. pen., sez. VI 19 marzo 2020, n. 10371; Id., sez. III pen., sent. 20 febbraio 2020, n. 6626.

In dottrina, v. A. CIERVO, *Saggio sull'interpretazione adeguatrice*, Roma, 2011; F. MODUGNO, *In difesa dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in *Rivista A. I. C*, *www.rivistaaic.it*, 18 aprile 2014; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, Annali IX, Milano, 2016, 391 s. Da ultimo, v., per tutti, G. ALPA, *Tecniche di codificazione e creatività del giudice. Note sul disegno di legge per la riforma del codice civile*, in *Quest. giust.*, 1, 2020, 64: «l'atteggiamento dell'interprete di oggi non è tale da considerare il codice come uno strumento autosufficiente e onnicomprensivo, dovendo esso coordinarsi con la Costituzione – e il giudice procedere a una interpretazione delle regole costituzionalmente orientata –, con la Carta dei diritti fondamentali e dei Trattati europei».

(nell'*imprinting* militare) emanate dal Ministero dell'Interno[15], che escludono, appunto, l'iscrizione anagrafica. Quindi, l'intento preclusivo emerge *per tabulas* [16].

Siffatta linea interpretativa trova conferma nella lettura sistematica della disposizione censurata, in quanto:

a) l'art. 6 comma 7 d.lgs. 286/1998 del 1998 prevede l'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante «alle medesime condizioni dei cittadini italiani» e il relativo richiamo è fatto per far risaltare la (espressa) deroga introdotta;

b) l'art. 13 comma 1 lett. a), numero 1 d.l. 113/2018 considera il permesso di soggiorno quale documento di riconoscimento, in quanto i richiedenti asilo non possono ottenere la carta d'identità che presuppone la residenza anagrafica;

c) l'art. 13 comma 1 lett. b), numeri 1) e 2) d.l. 113/2018 sostituendo il «luogo di residenza» con quello di domicilio come sede di erogazione dei servizi, riafferma la scelta di escludere i richiedenti asilo dal riconoscimento giuridico della dimora abituale attraverso l'iscrizione anagrafica.

5. La *quaestio* della violazione dell'art. 3 Cost., fra giudice *a quo* e giudice *ad quem*. Irrazionalità intrinseca o estrinseca?

La Corte Costituzionale giudica fondata la questione di costituzionalità sollevata, per la violazione dell'art. 3 Cost., dai giudici *a quibus*, in quanto la nuova disciplina dettata al citato art. 13 del decreto sicurezza, prevede una irragionevole deroga alla regola generale (art. 6 comma 7 d. lgs. 286/1998) secondo la quale lo straniero regolarmente soggiornante è assoggettato all'iscrizione anagrafica al pari del cittadino italiano, alle stesse condizioni [17].

---

[15] Circolare del Ministero dell'Interno del 18 ottobre 2018, recante « D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (G.U. n. 231 del 4/10/2018). Art. 13 (Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica) » e la circolare del 18 dicembre 2018 (Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132), nella quale si legge: «[d]i conseguenza, ai richiedenti asilo – che, peraltro, non saranno più iscritti all'anagrafe dei residenti (articolo 13) – vengono dedicate le strutture di prima accoglienza (CARA e CAS), all'interno delle quali permangono, come nel passato, fino alla definizione del loro status ».

In materia, v. per tutti, M. S. GIANNINI, *Circolare*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 1: « La nozione di " circolare " proviene, come molte altre del diritto amministrativo moderno, dalla tecnica militare »; M. P. CHITI, *Circolare* I) Circolare amministrativa, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma,1988, 1, evidenzia che « nella prassi amministrativa…le circolari svolgono un ruolo fondamentale finendo per risultare il punto di riferimento dell'operato degli organi agenti, ed imponendosi come un diaframma rispetto al dettato legislativo». Sulle Circolari amministrative immediatamente lesive e impugnabili, v. T. A. R. Lazio, sez. I, 4 marzo 2019, n. 2800, in *Giurdanella.it*, 2019. V. Ordinanza del Consiglio di Stato 4133/2020.

[16] Per così dire, *ante causam*, prima che della "controversia" (mutuando, *verbatim*, dall'art. 134 Cost.) venisse investita la Corte costituzionale.

[17] Cfr. G. PIZZO, Gli stranieri extracomunitari e la documentazione sugli *status*, in *Stato civ.*, 3/2003, 205 s. In forza dell'accordo Stato-Regioni del 2012 in base al quale l'iscrizione alle liste di collocamento dà diritto all'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale del cittadino straniero regolarmente soggiornante, la dichiarazione di immediata disponibilità all'impiego fa sorgere il diritto all'iscrizione del cittadino straniero inoccupato in possesso di

Accogliendo la domanda dei decidenti territoriali, il giudice *ad quem* segue e sviluppa un percorso argomentativo che porta alla luce ed enuclea l'irrazionalità intrinseca della norma segnalata.

La Corte individua, *specimen*, nella norma sottoposta al suo sindacato di costituzionalità il vizio di "irrazionalità intrinseca", ponendosi in contraddizione rispetto allo scopo perseguito dal decreto sicurezza nel cui corpo quella è inserita. Il decreto in parola, infatti, mirava a sgravare i Comuni in cui sono collocati i centri di accoglienza dal carico del pesante adempimento di procedere all'iscrizione anagrafica di tutti i richiedenti asilo. Nell'ottica della Consulta la mancata iscrizione degli stranieri si attesta in una direzione contraria alle "annunciate" intenzioni di aumentare la sicurezza pubblica, poiché «finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano. E ciò senza che questa esclusione possa ragionevolmente giustificarsi alla luce degli obblighi di registrazione della popolazione residente» [18].

Però, a noi pare che la rintracciata antitesi tra " testo " e " contesto ", fra " enunciato " normativo specifico e " annunciato " scopo generale [19], nei termini sopra riportati, possa meglio elucidarsi e rendersi denominandola " irrazionalità estrinseca " (se riserviamo, l'altra " irrazionalità intrinseca ", prescelta dalla Corte e non condivisibile, ai casi in cui la norma sia affetta da una antinomia *interna corporis*, che vizia il relativo dettato).

Certamente, il risultato che un'intera categoria di soggetti risulti sottratta all'iscrizione anagrafica, non annessa alla registrazione della presenza in un determinato territorio, rappresenta un *vulnus* del decreto c. d. Salvini nel distretto di una deroga, ciò che chiama in causa le categorie costituzionali di controllo. Il meccanismo coinvolto nella censura di costituzionalità si presenta - in effetti - come ostativo del corretto e completo monitoraggio sulla presenza degli stranieri che soggiornano nello Stato, pendente la decisione sulla istanza d'asilo, ciò che appare privo di razionalità nel filtro dell'art. 3 Cost.

Ancorché - si aggiunga e precisa - la permanenza sia precaria, e quindi *ad tempus,* il dato temporale, che ha una sua autonomia e non cade nell'indifferente giuridico, non giustifica l'esclusione dall'iscrizione anagrafica

La Corte ritiene che l'esclusione dall'iscrizione all'anagrafe dei richiedenti asilo non possa spiegarsi con il rilievo che la loro permanenza sia solo temporanea, appunto. Al riguardo, il permesso di soggiorno ha

permesso c.d. "unico lavoro". Secondo la Corte d'appello nella fattispecie tale diritto sussiste inoltre in ragione della l. 40/2014 (che attua la dir. 2011/98/UE), nonché ex art. 34 TUI (C. App., Venezia, sez. lavoro, sent. 27 aprile 2020, n. 15, in *immigrazione.it*, 2020).

[18] V. Corte Costituzionale, sentenza del 31 luglio 2020 n. 186.

[19] Potremmo essere al cospetto di una imprecisione di derivazione metonimica, nell'oscillazione fra "contenente" (il decreto sicurezza) e "contenuto" (art. 13 del c. d. decreto sicurezza).

una durata di base di sei mesi e il titolo *ratione loci* è rinnovabile fino alla decisione sulla richiesta di asilo, nei casi indicati dall'art. 4 d. lgs. 142/2015. Mediamente, il soggiorno ha una durata che si protrae per oltre un anno e mezzo, ciò che non permette di concludere che si tratti di un arco temporale ridotto e irrilevante, privo di una autonoma incidenza, di quella "ragion sufficiente" che impone ed autorizza l'iscrizione anagrafica[20]. In tale direzione si inserisce anche l'art. 9 d.lgs. 30/2007, di attuazione della direttiva comunitaria sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Proprio siffatta disposizione prevede l'obbligo di iscrizione anagrafica per il cittadino europeo che intenda soggiornare nel territorio dello Stato per un periodo superiore a tre mesi. Altresì, l'art. 6 comma 7 d. lgs. 286/1998, in accordo a tale impostazione, riconosce «anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza» il periodo di tempo necessario e sufficiente affinché «si considera abituale la dimora dello straniero», ciò che integra il presupposto per l'acquisizione giuridica della residenza.

Infine, l'iscrizione anagrafica rileva anche ai fini sanitari, perché è proprio sulla base della situazione anagrafica dei soggetti residenti che il sindaco è in grado di assumere le misure necessarie in ipotesi di emergenze sanitarie limitate al territorio comunale (art. 32 legge 833/1978).

6. L'irragionevole disparità di trattamento, orizzontale e in parallelo. La lesione della «pari dignità sociale»

Il contrasto della normativa *sub iudice* con il precetto costituzionale dell'art. 3 - essendo «il principio di uguaglianza…valore cardine del sistema costituzionale vigente» [21] - è configurabile sia in relazione all'irragionevole disparità di trattamento [22] dei richiedenti asilo rispetto ad altre categorie di stranieri (disparità orizzontale), sia rispetto ai cittadini italiani (disparità parallela).

[20] La preclusione all'iscrizione anagrafica dello straniero titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo è stata giustificata dalla relazione illustrativa al decreto legge 113/2018 con la precarietà del soggiorno del migrante e con la necessità di definire in via prioritaria la sua condizione giuridica. In realtà il soggiorno dello straniero richiedente asilo, legittimato dal rilascio del relativo permesso, è pacificamente non di breve durata (Trib. ordinario Ancona, ord. 29 luglio 2019). Sul richiamo della c.d. ragion sufficiente, v., *infra*, nota

[21] A. CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1994, 13, che, al riguardo, cita Corte cost. sent. n. 175/1971. Altresì, riferito il principio costituzionale al settore della procedura penale, v. M. CHIAVARIO, *Uguaglianza tra cittadini e stranieri in materia di carcerazione preventiva per i reati doganali*, in *Giur. cost.*, 1967, 1579

[22] Sul principio, in dottrina, v. G. SCACCIA, *Gli « strumenti » della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, 19 s.; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 37 s; nonché A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Emc. giur. Treccani*, Agg. XIV, Roma, 2006, 9, che così argomenta, toccando un tema impegnato dalla Corte con la sentenza in commento: « Il controllo diviene più stringente quando si toccano posizioni di massimo livello costituzionale…La *preferred positions* della Corte americana vengono argomentate prevalentemente in base al loro carattere condizionante un legittimo processo democratico e dell'operare, in esso, del principio di maggioranza: la posizione privilegiata della dignità dell'uomo e del pieno sviluppo della persona (art. 1 e 2 GG) viene argomentata dalla Corte tedesca in via intuitiva ». Da ultimo, v. S. PAGLIANTINI, *Eguaglianza e ragionevolezza nel tecnicismo della Cassazione: note minime*, in *Quest. giust.*, n. 1/2020.

A tal riguardo, occorre dare atto che il bacino semantico dell'espressione linguistica "cittadini" adottata all'art. 3 Cost. non è diretto esclusivamente e riservato ai cittadini italiani ma può estendersi, per quanto concerne l'ambito di applicabilità, agli stranieri, allorché si tratti di far valere ed azionare i diritti fondamentali. D'altra parte, «al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (C. Cost. 432/2005). Però non sempre un trattamento differenziato tra cittadino e straniero urta, per ineluttabile automatismo, contro il principio di ragionevolezza, prescindendo dalla fattispecie concreta di riferimento.

Infatti, può richiamarsi quel costante indirizzo giurisprudenziale secondo cui «la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento»[23].

Ma, per la fattispecie in esame - pur riconoscendosi che talune fattispecie concrete giustificano un diverso regime applicativo tra diverse categorie di stranieri legalmente soggiornanti (ad esempio, in dipendenza degli stessi motivi della loro permanenza) - rifiutare l'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo, a quei soggetti che abbiano la dimora abituale nel territorio italiano, sbocca in un inaccettabile e gratuito trattamento differenziato e deteriore, *ex defectu tituli*, in assenza, cioè, di una ragionevole (e accreditata) giustificazione, per una specifica sfera di stranieri.

Se, al pari di un presupposto, la registrazione anagrafica interviene allorché maturi la legittima dimora abituale in un determinato luogo, a fronte di tale radicamento territoriale, non può essere una variabile rilevante che il soggetto sia un cittadino o uno straniero, ancorché richiedente asilo.

Infatti, la regola generale, che trova posto per lo straniero regolarmente soggiornante (art. 6 comma 7 d. lgs. 286/1998), statuisce (*iubet*) che si applichino le stesse regole previste per i cittadini italiani. Quando il legislatore sceglie di apportare delle deroghe a tale assetto generale, ha l'onere di indicare le plausibili ragioni (contrarie) giustificatrici, che non si rivengono nella temporaneità del soggiorno al fine del diniego di iscrizione anagrafica.

Nel gioco dei postulati e corollari, Corte Costituzionale conclude che, l'esclusione dall'iscrizione anagrafica per gli stranieri richiedenti asilo, generi uno "stigma sociale", da cui derivano conseguenze ostative quali, ad esempio, l'impossibilità di ottenere la carta d'identità. La violazione dell'art. 3 comma 1

[23] C. Cost. 104/1969, richiamata dalle pronunce successive, sentenze n. 144/1970, n. 177/1974, n. 244/1974, n. 62/1994, n. 245/2011, e ordinanze n. 503/1987, n. 490/1988.

Cost., al di là della "generica" violazione del principio di eguaglianza[24], assume rilevanza nel quadro di una lesione della «pari dignità sociale», richiamando l'*incipit* dello "storico" proclama con cui - appunto - esordisce la disposizione sovraordinata (come tale iussiva per la legge parlamentare). La dignità umana, che nel lavoro ha un preciso aggancio costituzionale (art. 36, co. 1, Cost.) [25], è oggetto di più esteso richiamo all'art. 3 Cost. in rapporto alla comunità (in termini di pari «dignità sociale») ed essendo *ius receptum* che il diritto di uguaglianza in esso dettato riguardi anche alla persona straniera [26]. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01) la colloca, esplicitamente, in esordio la dignità della persona al pari di un fattore fondante (art. 1; l'asilo è all'art. 18)[27]. Il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (concluso a Nuova York il 16 dicembre 1966), nel Preambolo, proclama che « in conformità ai principi enunciati nello Statuto delle Nazioni Unite, il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo; riconosciuto che questi diritti derivano dalla dignità inerente alla persona umana ».

La discrezionalità del legislatore, se lo abilita a dare voce alle differenze di fatto tra cittadini e stranieri, non può spingersi *usque ad coelum*, ad un'altezza tale da instaurare condizioni di minorazione sociale, poiché lo *status* di straniero non tollera trattamenti diversificati e peggiorativi, quelli penalizzanti fonte di

[24] Per il principio di «eguaglianza formale…eguaglianza come posizione giuridica soggettiva », v., criticamente, A. S. AGRÒ, *Sub* art. 3, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Art.1-12, *Principi fondamentali,* Bologna-Roma, 1975, 124 s., e in senso sostanziale v. U. ROMAGNOLI, *Sub* art. 3, *ivi*, 162 s. Per la manualistica, v., ad esempio, I. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2013, 55: « nel co.1 dell'art. 3 Cost. è racchiusa l'affermazione dell'eguaglianza in senso formale (o giuridico), regola fondamentale dello Stato liberale».
Da ultimo, v. N. ROSSI, *Le "variabili" della crisi e la "costante" del principio di uguaglianza*, in *Quest. giust*., n. 1/2020; N. LIPARI, *Principio di eguaglianza ed esercizio della giurisdizione*, *ivi.*

[25] Recentemente, fra gli altri, v. M. DELLA MORTE, *Articolo 36*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna, 2018, 242 s. In precedenza, v. S. Dellavalle, *Dall'immago Dei al riconoscimento reciproco. L'evoluzione del concetto di dignità umana alla luce della difesa della libertà religiosa*, in *immigrazione.it*, 29 dicembre 2014.

[26] V. Corte cost. 104/1969, 144/1970, 109/1974 e 244/1974, 432/2005, 249/2010, 245/2011 e, in dottrina, fra gli altri, C. CORSI, *Stranieri, Diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *federalismi*, n. 3/2014, *http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=27711*.

[27] La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), nota come Carta di Nizza, è stata solennemente proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza.
CAPO I
DIGNITÀ
Articolo 1
Dignità umana
La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.
Si veda, altresì, l'inserimento dell'asilo:
CAPO II
LIBERTÀ
Articolo 18
Diritto di asilo
Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea.

pregiudizio[28]. La dottrina aggiunge e precisa che «l'espressione "pari dignità sociale" sta a significare che ogni persona non può essere degradata ad oggetto, ma deve essere trattata e riconosciuta in quanto tale…deve essere assicurata la parità dei diritti senza la quale il criterio dell'eguaglianza non troverebbe realizzazione» [29].

Per l'effetto, la Corte Costituzionale dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale [30]sollevata con riferimento all'art. 3 Cost. e:

«*1*) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 […] come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 […], convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018;

---

[28] In siffatti termini sentenza n. 249 del 2010; similmente, sentenze n. 166 del 2018, n. 230, n. 119 e n. 22 del 2015, n. 309, n. 202, n. 172, n. 40 e n. 2 del 2013, n. 172 del 2012, n. 245 e n. 61 del 2011, n. 187 del 2010, n. 306 e n. 148 del 2008, n. 324 del 2006, n. 432 del 2005, n. 252 e n. 105 del 2001, n. 203 del 1997, n. 62 del 1994, n. 54 del 1979, n. 244 e n. 177 del 1974, n. 144 del 1970, n. 104 del 1969, n. 120 del 1967.

[29] NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, *loc. cit.* Da ultimo, sulla categoria costituzionale, v. FLICK, *Verso la convivenza: leggi razziali, eguaglianza e pari dignità sociale*, cit.,72 s.; ID., *Dolores versus dignità*, *ivi*, n. 3, 30/7/2018, 752 e 759: «Vale in primo luogo il richiamo generale dell'articolo 3 Cost. alla " pari dignità sociale " di tutti », partendo dal richiamo al « *refoulement* e al rimpatrio forzato nei paesi di origine dei migranti clandestini che tuttora sono in Italia »; ID., *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, *ivi*, n. 4, 21/11/2014, 2, in un eloquente e interessante richiamo compartivo: « È emblematico…l'art. 1 della Costituzione tedesca, secondo cui "La dignità della persona è intangibile. Al suo rispetto e alla sua protezione è vincolato l'esercizio di ogni potere statale. Il popolo tedesco riconosce pertanto i diritti umani inviolabili e inalienabili come fondamento di ogni comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo". Altrettanto significativo appare il rilievo introduttivo attribuito, tanto nel preambolo che nel testo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – proclamata a Nizza nel dicembre 2000, confermata nel 2007 e richiamata dal Trattato di Lisbona – alla dignità come valore preliminare a quelli di libertà, eguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia, nei quali si sviluppa la Carta stessa. Anche nella Carta, come nella costituzione tedesca, l'art. 1 esordisce "La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata" » (l'A., poi, nel par. 4 si sofferma su « Dignità e sicurezza oggi »). Cfr., sul concetto di dignità, G. MONACO, *La tutela della dignità umana. Sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Politica del diritto* XLII n. 1, marzo 2011; N. COLAIANNI, *L'Europa e i migranti: per una dignitosa libertà (non solo religiosa)*, in *https://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese/article/view/9318*.

Sul « fondamento per l'attribuzione di diritti in capo ad ogni cittadino straniero in quanto persona, a prescindere dal suo *status* e dalle politiche adottate in materia di immigrazione », v. SCUTO, *Accesso al diritto di asilo*, cit., 58; nonché V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino – Atti del XXIV Convegno annuale 2009*, *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Napoli, 2010, 3 s.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero,* Padova, 2001, 90 s.; A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista A. I. C*, n. 2/2011; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992, 221 s.

[30] Sulle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale, v. ROMBOLI-ROSSI, *Giudizio di legittimità costituzionale*, Agg. V, cit., 514l: «…le quali pure sono stati da alcuni…classificate tra le fonti del diritto » (così, A. PIZZORUSSO, *Sui limiti della potestà normativa della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. proc.*, 1982, 305 s.; L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Padova,1985, 299 s.).

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015, sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe».

7. La cifra della discriminazione

Il rimettente, che investe la Corte costituzionale, per quanto riguarda *l'occasio*, a sua volta premette di essere stato investito di un ricorso *ex* art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al c. p. c. in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e art. 702-*bis* c. p. c., promosso da A. H., richiedente asilo, nei confronti del Comune di Milano e del Ministero dell'interno, ed inteso ad ottenere « la dichiarazione di invalidità e l'accertamento del carattere discriminatorio del rifiuto opposto dal Comune di Milano alla iscrizione del ricorrente nell'anagrafe della popolazione residente » [31].

Precisamente, il ricorrente nel *petitum* ha sollecitato l' accertamento della rilevanza discriminatoria del diniego all'iscrizione anagrafica per violazione del principio di parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri secondo l'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 e l'art. 15 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), nonché per contrasto con il «principio paritario, sotto il profilo della nazionalità » (ai sensi dell'art. 3 Cost., dell'art. 14 CEDU e dell'art. 43 del d.lgs. n. 286 del 1998 [32]).

---

[31] Si ricorda e richiama - della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo - l'art. 14 (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.
In dottrina, specialmente, v. C. ZANGHÌ, *Il continente europeo: la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2013, 283, anche per la ricca giurisprudenza riportata nelle varie note. Cfr. M. MARIANI, *Atti e trattamenti discriminatori*, in *Enc. giur. Treccani*, Agg. XV, Roma, 2007, 2, che richiama la differenza fra discriminazione diretta e indiretta, rinviandosi.

[32] L'art. 43 T. U. I. (in rubrica *Discriminazione per motivi razziali, nazionali o religiosi*) si incarica, al comma 1, di fissare il disvalore del fatto tipico, dettandone i caratteri selettivi, calibrati sull'offesa procurata: integra « discriminazione » ogni comportamento che determina « una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'originale nazionale…» e che abbia il fine o consegua l'effetto di porre nel nulla o pregiudicare e compromettere il godimento dei diritti umani e delle libertà essenziali « in campo politico…in ogni altro settore della vita pubblica » (siffatta clausola generale o di chiusura ripete, sostanzialmente, quella inserita all'art. 1 della Convenzione O. I. L. 28 giugno 1958, n. 111). Deve trattarsi di un fatto che provochi una emarginazione risalente ad una identità soggettiva e lesivo dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in campi e settori individuati (al riguardo, Trib. Pescara, ord. 14 dicembre 2001, in *www.immigrazione.it*). La Corte di giustizia ha classificato - con sent. 12 dicembre 2002, Ángel Rodríguez Caballero, C-442/00, punto 32.

Inoltre, il ricorrente ha chiesto la declaratoria dell'illegittimità del rifiuto del Comune di procedere alla sua iscrizione all'anagrafe dei residenti e di ordinare al Ministero dell'interno, e per esso al Sindaco del Comune di Milano quale ufficiale del Governo per l'esercizio delle funzioni di ufficiale dell'anagrafe, di procedere all'iscrizione. L'interesse ad agire *in iudicio* «scaturisce dall'impossibilità di vedersi iscritto all'anagrafe del Comune in cui ha stabilito la propria dimora abituale», cioè dall'esigenza di valicare il limite della mancata iscrizione anagrafica attraverso il rimedio dell'intervento del giudice per la subita lesione del diritto soggetto alla suddetta iscrizione.

La tutela giudiziaria chiesta ha carattere strumentale - e potremmo dire predittiva - poiché il risultato dell'iscrizione assicurerebbe al richiedente asilo «un'utilità ulteriore rispetto a quella derivante dall'accesso ai servizi e dall'esercizio dei diritti e delle facoltà rispetto alle quali l'iscrizione all'anagrafe è strumentale»[33]. La medesima iscrizione sarebbe, al riguardo, «direttamente collegata alla dignità personale e sociale dell'individuo, alla sua capacità di identificazione, appartenenza e, in senso più ampio, integrazione con la comunità locale, che a loro volta costituiscono passaggi indispensabili per la concretizzazione del progetto fondante la nostra Costituzione, ossia assicurare all'individuo – legalmente presente nel territorio italiano – una vita libera e degna».

L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una duplice memoria integrativa nei giudizi reg. ord. n. 145 e n. 153 del 2019, concludendo che la residenza anagrafica non apparterrebbe alla schiera dei diritti

---

La discriminazione per motivi razziali è rilavante solo se fondata sulle qualità personali e non sui comportamenti, nel filtro della sentenza n. 1602 depositata il 16 gennaio 2020, con cui la Sez. I della Corte di Cassazione annulla con rinvio la decisione della Corte territoriale che aveva condannato per propaganda razzista gli autori di un manifesto che, a seguito di un triplice omicidio, del quale era ritenuto responsabile un uomo di colore, invocava la pena di morte e ritraeva una ghigliottina e la testa tagliata di un uomo di pelle nera. Spiega la Cassazione: la nozione di « discriminazione per motivi razziali » richiede la commissione « di una condotta discriminatoria che si fonda proprio sulla qualità personale del soggetto, e non invece, sui suoi comportamenti ». Relativamente alla discriminazione per ragioni di nazionalità, v. Cass., sez. lavoro, 8 febbraio 2017. Per la giurisprudenza di merito, v. C. app. Milano, Sezione delle Persone, dei Minori e della Famiglia, 13 ottobre 2018, Sentenza n. 418/2020 pubbl. il 06/02/2020 RG n. 1852/2017, appellante Lega Nord per l'indipendenza della Padania, in persona del Segretario Federale Matteo Salvini, Lega Nord — Lega Lombardia (rigetta gli appelli proposti e, per l'effetto, conferma l'ordinanza impugnata; condanna le appellanti).

[33] L'iscrizione anagrafica costituisce "titolo" per esercitare taluni diritti fondamentali, come l'accesso all'assistenza sociale e sanitaria. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2014; P. BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Ripa di Fagnano Alto, 2008; P. COSTANZO - S. MORDEGLIA - L. TRUCCO (a cura di), *Immigrazione e diritti umani nel quadro legislativo attuale*, Milano, 2008; N. PETROVIC, *Basta accogliere?: politiche di integrazione tra soft law e best practices*, Milano 2018. In tal senso, indubbiamente, per il richiedente, la preclusione all'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente ha impedito la ricerca di occasioni lavorative. La mancata iscrizione all'anagrafe, infatti, preclude l'accesso alle politiche attive del lavoro (Trib. ordinario Ancona, ord. 29 luglio 2019).
In giurisprudenza, da ultimo, v. T. A. R Campania, sez. VI, 25 giugno 2020, n. 2623, in *immigrazione.it*, 2020: il ricorrente aveva dichiarato di risiedere in via – OMISSSIS - , indirizzo " virtuale " creato dal comune di Napoli al fine di permettere l'iscrizione alla anagrafe della popolazione residente di soggetti " senza fissa dimora " al fine di permettere loro di beneficiare di misure di carattere assistenziale. Altresì, v. Trib. Padova, sez. I civile, 19 giugno 2020, R.G. n. 39/2020, *ivi*, sulla domanda di iscrizione nell'anagrafe del Comune dove dimora…riferita ai richiedenti asilo.
Sul diritto all'iscrizione anagrafica e lo *status* di residenza che ne consegue, v. Cass., sez. I civ., 28 maggio 2020, n. 10095, *ivi*.

fondamentali e, *quoad effectum*, l'iscrizione anagrafica sarebbe «un adempimento amministrativo di per sé non condizionante alcun diritto fondamentale del richiedente asilo».

Pendente l'instaurazione del contraddittorio nel giudizio *a quo*, hanno depositato un atto congiunto di intervento l'Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) e l'Associazione Avvocati per Niente Onlus, segnalando la natura collettiva della discriminazione e associandosi alla posizione del ricorrente sulla natura discriminatoria del diniego di iscrizione anagrafica.

Il giudice che ha promosso il giudizio di costituzionalità aggiunge - e per quanto utile in questa sede - che la mancata iscrizione avrebbe quale effetto anche «un immediato […] nocumento in capo al ricorrente laddove esclude *a priori* il computo del periodo trascorso come richiedente asilo […] ai fini dell'esercizio di tutti quei diritti che sono collegati alla durata della residenza» (tra cui quelli all'acquisizione della cittadinanza, all'accesso all'edilizia popolare e al c.d reddito di cittadinanza).

Il rimettente precisa che, nel caso di specie, ricorrono gli estremi e i presupposti per l'esercizio dell'azione antidiscriminatoria, richiamando l'art. 43, commi 1 e 2, lettera a), del d.lgs. n. 286 del 1998 e «sussistendo un trattamento ingiustificatamente differenziato in considerazione della nazionalità del richiedente l'iscrizione». D'altra parte, il carattere discriminatorio della posizione dell'ufficiale dello stato civile non sarebbe escluso dal fatto, selettivo, che la non iscrizione anagrafica è prevista solo per i richiedenti asilo e non per tutti gli stranieri, poiché «l'azione amministrativa […] colpi[rebbe] sistematicamente solo ed esclusivamente degli stranieri, proprio per il loro essere stranieri»[34].

Sulla base della menzionata impostazione, il rimettente ritiene che «il diritto all'iscrizione anagrafica ricada tra i diritti che hanno come punto di approdo ultimo quella della dignità umana, nella sua dimensione individuale e sociale», diventando «presupposto dell'identificazione di sé stessi anche e soprattutto mediante lo sviluppo di un senso di appartenenza con la comunità locale presso cui si decide di fissare la propria stabile dimora». L'iscrizione anagrafica rappresenterebbe «un passo essenziale di quel processo di integrazione a cui sono chiamati tanto lo straniero quanto la società presso cui egli si stabilisce»[35].

---

[34] In dottrina, ad esempio, v. E. ZANROSSO, *Diritto dell'immigrazione. Manuale pratico i materia di ingresso e condizioni degli stranieri in Italia*, Napoli, 2014, 466; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Gli atti discriminatori nel diritto civile, alla luce degli artt. 43 e 44 del T, U. sull'immigrazione*, in *Dir. famiglia*, 2002, n. 112. In giurisprudenza, v. Corte di giustizia dell'Unione Europea – Grande Sezione – sent. 14 marzo 2017, Causa C-157/15, in *Guida dir.*, 2018, n. 5, 36; Corte di giustizia, 17 aprile 2018, causa C-4124/16, in *Quest. giust.*, 2018, con commento di N. COLAIANNI, *Divieto di discriminazione religiosa sul lavoro e organizzazione religiose.*

Il rigetto dell'istanza di iscrizione all'anagrafe costituisce una "discriminazione", ai sensi dell'art. 43 TU Immigrazione... Il Comune di Sori ha, nelle more, iscritto la minore, figlia della ricorrente, all'anagrafe della popolazione residente, in quanto, in data 25.3.2019, è stata effettuata l'iscrizione (Trib. Genova, sez. XI, 22 maggio 2019, in *immigrazione.it*, 2019).

[35]Precisa la Corte costituzionale, nella sentenza in commento, concludendo che « la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata »: « Sono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale prospettate dai Tribunali rimettenti ». Per tale specie di "clausola di chiusura", v., pure, similmente ma con diverso andamento, Cons. St., sent. 16 aprile 2020, n. 2436, in *Il Merito*, n. 7/8, 2020, 78: se un provvedimento amministrativo è sorretto da più ragioni giustificatrici tra loro autonome, a sostenere la legittimità dello stesso è sufficiente che sia fondata

8. La norma censurata innesta una linea di interdizione sul dovere statale di controllo territoriale

La Corte costituzionale presieduta dal giudice Marta Cartabia [36], quella Corte, enfaticamente, accreditata quale « supremo organo di garanzia della Costituzione della Repubblica » [37], con la sentenza n. 186 del 2020, preliminarmente, per come indicato, richiama, disattendendolo, quell'indirizzo interpretativo territoriale, di merito, il quale «esclude che l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 impedisca l'iscrizione anagrafica, dovendosi piuttosto ritenere che esso si limiti a precisare che il possesso del solo permesso di soggiorno per richiesta di asilo non è sufficiente per ottenere l'iscrizione all'anagrafe», ritenendo, diversamente, che «la descritta interpretazione non appare praticabile…la disposizione censurata precluda l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo».

Così, affrontando i diversi profili dedotti, «le questioni di legittimità costituzionale sollevate da tutti i rimettenti in riferimento all'art. 3 Cost. sono fondate», *in primis* obiettando che « così provvedendo…il legislatore contraddice la *ratio* complessiva del decreto-legge…Infatti, a dispetto del dichiarato obiettivo dell'intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica, la norma in esame, impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano. E ciò senza che questa esclusione possa ragionevolmente giustificarsi alla luce degli obblighi di registrazione della popolazione residente»[38].

---

anche una sola di esse, con la conseguenza che divengono irrilevante, per difetto di interesse, le ulteriori censure dedotte avverso le altre ragioni opposte dalla pubblica autorità.

In tema (quello dei servizi sociali accessibili), v., specialmente, W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, 2013, 12 s.

Per i dedotti profili di dubbia legittimità del decreto Salvini, in dottrina v. A. LUCARELLI, *Migranti e diritti fondamentali,* relazione a *Convegno di Studi sul tema: Settant'anni di Costituzione, Università degli Studi di Salerno, 30 novembre – 1° dicembre 2018*; A. MORELLI, *La "ribellione" dei sindaci contro il "decreto sicurezza": la tortuosa via per la Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, I, 2019; M. CAVINO, *Da Riace a Palermo,: non tocca ai sindaci giudicare la costituzionalità delle leggi*, in *laCostituzione.info*, 3 gennaio 2019; S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n.113/2018 (c.d. 'decreto sicurezza')*, in *Federalismi.it*, 22, 2018. Sulla figura istituzionale, v. A. ORSI BATTAGLIANI (agg. di R. Tomei), *Sindaco*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVIII, Roma, 1992, 1 s.

Più in generale, v. A. POGGI, *Le dimensioni spaziali dell'eguaglianza*, in *Rivista A. I. C.*, n. 1, 21/02/2020, 326, che mette a fuoco il « punto di intersezione tra il tema del territorio e quello dell'uguaglianza »; A. LOLLO, *Prime osservazioni su eguaglianza e inclusione*, in *Consultaonline*, 2012.

In giurisprudenza, sulla valutazione dell'integrazione nel territorio nazionale dello straniero giunto in Italia, v., da ultimo, Cass., sez. II civ., 8 luglio 2020, n. 14307, in *immigrazione.it*, 2020.

[36] Sul ruolo del presidente, fra gli altri, v. G. ZAGREBELSKY, *La giurisdizione costituzionale*, in *Manuale di diritto pubblico*, II. *L'organizzazione costituzionale*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1997, 4777-478: « Il ruolo del Presidente è importante, più che per il doppio peso attribuito al suo voto in caso di parità…per la determinazione dell'ordine del giorno, per la scelta del giudice relatore e…per i poteri di organizzazione dell'attività della Corte ».

[37]Così, v. la poderosa trattazione - quasi straripante, quale voce enciclopedica - allestita da F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 874.

[38] Prosegue Corte cost. 2020/186: « Escludendo dalla registrazione anagrafica persone che invece risiedono sul territorio comunale, la norma censurata accresce, anziché ridurre, i problemi connessi al monitoraggio degli stranieri che

9. Storia dell'anagrafe: cenni. Rapporti (complementari) fra censimento e anagrafe, giurisprudenza

L'anagrafe - cioè il registro di popolazione (anagrafe dal greco ἀναγραφή, "registro")[39], la fonte documentale consultabile che fissa la quantità e la qualità dei soggetti che, *ratione momenti*, risultano nell'ambito di una circoscrizione territoriale [40] - ha conosciuto un generale regime oscillante, incardinato nel ceppo dell'obbligatorietà della tenuta dei registri oppure inserito in un modulo facoltativo. L'intervallo ha inizio in Francia, la prima nazione che ha istituito il servizio anagrafico con legge 19 luglio 1971 (la prima legge anagrafica), impositiva dell'obbligatorietà per i Comuni del servizio, il quale, dunque, segna lo sviluppo dello Stato di diritto moderno. L'Italia ripete l'istituto, dotandosi dell'ordinamento anagrafico nel 1871, o, ancora prima, nel 1804 in epoca napoleonica [41]. Ma lo Stato *post*-unitario cede il carattere coattivo in luogo di quello facoltativo per i Comuni, mediante il r.d. 31 dicembre 1864, n. 2015 (che conteneva l'appendice del regolamento), affidando ai prefetti lo *ius vigilandi* sul corretto svolgimento degli adempimenti. Per tale carattere devolutivo (era rimesso ai Comuni l'istituzione del servizio), in molte

soggiornano regolarmente nel territorio statale anche per lungo tempo, in attesa della decisione sulla loro richiesta di asilo, finendo…col rendere problematica, anziché semplificare, la loro stessa individuazione a tutti i fini, compresi quelli che attengono alle vicende connesse alla procedura di asilo. Si deve considerare inoltre che il diniego di iscrizione anagrafica sottrae i richiedenti asilo alla diretta conoscibilità da parte dei comuni…della loro permanenza sul territorio, stante l'obbligo di comunicare il proprio domicilio solo alla questura competente (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 142 del 2015) ». Eloquente la decisione del T. A. R. Lazio, sez. I *ter*, 29 aprile 2020, n. 4359, in *immigrazione.it*, 2020, di cui si cita un passaggio: …che la regolare dimora in un Comune va denunciata all'Anagrafe ai sensi della normativa richiamata nelle motivazioni del provvedimento ed alle medesime... ...dei cittadini italiani come recita l'art. 6, comma 7, T.U. Imm.; che la denuncia all'anagrafe è richiesta a vari fini e principalmente per ragioni di pubblica sicurezza.
Per uno spunto, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 16 luglio 2020, ric. n. 40888/17, Rana c. Ungheria, in *Immigrzione.it*, 2020: la legislazione di uno Stato che, riservando ai soli individui in possesso di un certificato di nascita nazionale la possibilità di accedere alla rettifica del sesso anagrafico e del nome nei documenti, esclude dalla procedura, indipendentemente dalle circostanze, tutti gli altri e, segnatamente, gli stranieri regolarmente soggiornanti, realizza un'ingerenza sproporzionata della pubblica autorità nel diritto alla vita privata degli interessati, in violazione dell'art. 8 CEDU

[39] L'anagrafe è quel registro della popolazione, tenuto dall'amministrazione e nei cui quadranti son riportati i mutamenti demografici dovuti a cause naturali (nascite, morti, migrazioni) e civili (matrimoni e unioni civili). Cfr., anche riassuntivamente, voce " anagrafe ", in *Dizionario enciclopedico italiano (Treccani)*, Roma, 1970, I, 401: « Registro della popolazione destinato, in ogni comune, a documentare lo stato numerico della popolazione stabile e fluttuante e i mutamenti che in essa si verificano per cause naturali e civili (nascita, maggior età, matrimoni, morte, emigrazione, professione, ecc.)…L'a. è stata introdotta nel regno d'Italia con r.d. 31 dic. 1864, n. 2105, resa obbligatoria (dapprima era facoltativa) con legge 20 giugno 1871, n. 297, successivamente, disciplinata dai regolamenti del 1873 e 1901…Il territorio comunale viene ripartito in zone…Per ogni casa viene lo schedario ». Per l'altra anagrafe, v. F. PETRUCCI, *Anagrafe tributaria*, in *Enc. giur. Treccani*, Agg. XVII, Roma, 2009, 1 s.

[40] Cfr. P. CIPROTTI, *Circoscrizione amministrativa*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 59: « La circoscrizione amministrativa è la dimensione materiale della competenza territoriale, e, insieme, la parte delimitata di territorio in cui un ufficio amministrativo ha sede ed esercita i poteri che costituiscono il suo àmbito di attribuzioni ».

[41] In dottrina, per le due diverse matrici storiche v., rispettivamente, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, Milano, 2003/4, 1013 ss.: «… l'Italia si doti di un ordinamento anagrafico che prevedeva l'obbligo di tenuta dei registri della popolazione residente nei comuni solo nel 1871 ». Invece, S. ROSA, *Anagrafe della popolazione*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 331 scrive: «L'obbligatorietà del servizio fu introdotta anche in Italia d Napoleone nel 1804, ma ebbe vita breve quanto il Regno d'Italia da lui creato».

località comunale si fece a meno di uno strumento che potremmo appellare di "anamnestica collettiva". Si tornò all'*ancien regime* coattivo con l. 20 giugno 1871, avente ad oggetto, però, un (nuovo) censimento piuttosto che la ricognizione anagrafica (anche successivamente la linea del censimento, anziché quella dell'anagrafe[42], si attesta con l. 15 luglio 1881, n. 308; 15 luglio 1900, n. 261). Più recentemente la materia è disciplinata, *funditus*, dalla l. 24 dicembre 1954, n 1228 [43], addizionata dall'aggiunta del Regolamento di esecuzione, approvato con D.P.R. 31 gennaio 1958, n 136.

A proposito dei rapporti fra censimento ed anagrafe (il primo termine designa un inventario, il secondo un resoconto[44]) può dirsi che, tradizionalmente, sono stati equiordinati in una sorta di "

mutua assistenza "o complementarietà[45] e nel registro della popolazione - in funzione giuridico-amministrativo[46], mentre quella del censimento era di statistica demografica - devono risultare iscritte le

[42] Per norme specifiche, invece, v. r.d. 4 aprile 1873, n. 1363, che all'art. 1 ribadisce il carattere obbligatorio del servizio già fissato con la legge del 1871. Per un nuovo regolamento v. r.d. 21 settembre 1901, n. 445, modificato con r.d. 6 maggio 1906, n. 224).

[43] Su cui, fra gli altri, v. P. LA COMMARE, *Anagrafe della popolazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, 260 s.

[44] P. LA COMMARE, *Anagrafe della popolazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, cit., 260: « L'anagrafe della popolazione…può essere configurata come un conto demografico nel quale, partendo da quell'inventario della popolazione di un Comune che è il censimento, si registrano nel tempo le entrate e le uscite », specificandosi che la relativa funzione non può considerarsi come funzione propria del Comune…ma…dello Stato…attraverso un proprio organo e cioè il Sindaco nella veste di ufficiale di governo. E' questo il senso dell'art. 3, 1° co., della citata legge 1228/1954… (cfr. anche art. 152 n. 5, del t.u. legge comunale e provinciale 4-2-1915, n. 148) ».

Cfr. T. A. R Friuli Venezia Giulia, sez. I, 17 settembre 2019, n. 00380, in *immigrazione.it*, 2019: il ricorrente risulta essere stato "cancellato dall'anagrafe della popolazione residente in data 22 gennaio 2013 per 'irreperibilità al censimento' che da allora non risulta più avere ripreso la residenza in Italia".

[45] ROSA, *Anagrafe della popolazione*, *loc. cit.*: « tradizionalmente i due istituti sono stati considerati intimamente connessi e interdipendenti l'uno dall'altro: il registro doveva essere istituito…sulla base dei dati desunti dai censimenti della popolazione, e il censimento doveva essere fatto tenendo presenti i dati risultanti dai registri ». *Ex facto oritur ius*, se la base fattuale del servizio anagrafico viene in rilievo mediante il carico censuario, in una sorta di procedimento induttivo o anagogico, come nella logica aristotelica.

Cfr. A. QUARTA, *Servizi anagrafici e stato civile*, Milano, 2002, 219.

[46] ROSA, *Anagrafe della popolazione*, cit., 332.

persone che hanno proprio nel comune la residenza[47], cioè la loro dimora abituale[48] (v. art. 43 cod, civ.). Nessun dubbio che «come da sempre è stato rilevato, e messo in luce, il sistema delineato dalla legge anagrafica ruota attorno ai criteri di residenza e domicilio»[49].

Quindi, l'*inventio* della popolazione delimitata dalla circoscrizione comunale si attesta all'origine, quale base statica, del servizio anagrafico che invece, come in uno scrutinio, ne segue gli aspetti dinamici riordinando i dati storici acquisiti (entrambi i canali vogliono conoscere la popolazione, nell'identità e *in quantitate*), precisandosi che «verso la metà del secolo scorso i due istituti acquistarono autonoma fisionomia»[50].

---

[47] Si è avvisato che « l'interprete ha trovato non poche difficolta nel tracciare una esatta linea di distinzione tra i concetti di domicilio generale e di residenza, che nel linguaggio comune sono spesso come equivalenti » (MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, cit., 1014). Sui vari e diversi criteri distintivi, Sul criterio distintivo proposto nel testo, cfr. F. BENUSSI, *Per una interpretazione dell'inciso 'affari e interessi' di cui all'art. 43 c.c. (Contributo esegetico allo studio del domicilio)*, in *Temi*, 1967, 463; V. TEDESCHI, voce *Domicilio, residenza, dimora*, in *Noviss. DI*, App., III. Torino, 1982, 194 ss.; P. STANZIONE, *Sub* artt. 43 —- 45, in *Codice civile annotato*, (a cura di Perlingieri), 1991, I, 422; M. ESU, *Domicilio - residenza - dimora*, in *Trattato di diritto privato diretto da Rescigno*, Torino 1999, 573; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, 2000, 129.
Cfr. A. COSCIA, *Riflessioni sul concetto di residenza nella giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Stato civ.*, 2001, 267 s
Per la più recente giurisprudenza di merito, v. T. A. R Lazio, sez. I ter, 4 marzo 2020, n. 2849, in *immigrazione.it*, 2020, sulla residenza accertata conformemente alla disciplina in materia di anagrafe. Sullo stesso tema, v. Trib. Modena, sez. I civ., decreto del 7 febbraio 2020, n. 370, *ivi*; Trib. Bologna, ord. 3 febbraio 2020, *ivi*; Trib. ordinario di Ferrara, sez. civ., 24 settembre 2019, *ivi*, 2019.
Altresì, nella stessa materia, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande sezione, sentenza nella causa C-221/17 del 12 marzo 2019, *ivi*

[48] La stabilità della dimora non comporta la sua assoluta continuità, ma solo che la propria consuetudine di vita si svolga maggiormente sul territorio di un comune rispetto agli altri ove il soggetto pure abbia periodicamente dimora (v. Cass., sez. un., 9 luglio 1974 n. 2004). Si attesta come decisiva la residenza abituale (in tema di insolvenza transfrontaliera), nella giurisprudenza di Corte di giustizia Ue – Sentenza C-253/19, in *Quot. dir.*, 25 agosto 2020. Sul requisito anagrafico, v. Corte cost., sent. 20 luglio 2020, n. 152, in *Guida dir.*, 34-35, 8 agosto 2020, 38.

[49] E. ROSSI, *Anagrafe della popolazione*, in *Enc. dir.*, Agg. I, Milano, 1997, 82; v. L. GIAMPAOLINO, *Anagrafe della popolazione*, in *Enc. giur. Treccani*, II, II, Roma, 1988, 4; nonché L. CASALI E M. P. SEMPRINI, *Le anagrafi della popolazione (Italiano)*, 1999, Rimini, 200 s. In materia, v. M. COSTANZA, *Domicilio*: II) *Domicilio, residenza e dimora – Dir. civ.*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989, 3 s.
Per la giurisprudenza, rileva la coppia residenza-dimora abituale, di guisa che «ai sensi dell'art. 43 c.c. la nozione di residenza coincide con quella di dimora abituale » (Cons. St., sez. V, n. 2802/2017). In altra decisione coeva si ritiene che la corretta qualificazione giuridica della residenza è univocamente fondata sull'accertamento della sua effettività e si spinge fino a riconoscere che in virtù del criterio dell'effettività deve ritenersi prevalente la residenza provata sulla residenza anagrafica (Cass. civ., sez. I, sent. 17 maggio 2017, n. 12380). Sul concetto di domicilio eletto, da ultimo, v. Cass. civ., sez. VI, ord. 1° luglio 2020, n. 13430, Ragusa, in *Guida dir.*, 34-35, 8 agosto 2020, 57-58; Cass. pen., sez. II, sent. n. 23898/20 depositata il 12 agosto 2020, in *Dir.* e *Giust.*, 24 agosto 2020.
In dottrina, per la manualistica, v. P. TRIMARCHI, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 2000, 71: «*residenza*, luogo in cui la persona ha la dimora abituale »; L. NIVARRA - V. RICCIUTO - C. SCOGNAMIGLIO, *Istituzioni di diritto privato*, Torino, 2013, 87: « La residenza è una situazione di fatto che indica il luogo in cui la persona ha fissato la propria dimora abituale. Essa risulta dall'iscrizione in un pubblico registro anagrafico e normalmente coincide con il domicilio».

[50] LA COMMARE, *Anagrafe della popolazione*, *loc.cit.*

Il censimento unitamente agli schedari dell'anagrafe costituiscono una sorta di "sistema tavolare", ostensibile, improntato a pubblicità. Infatti, ad esempio, i privati [51] vi accedono quando chiedono il rilascio di certificato che presuppone l'accesso alla fonte di cognizione. Così gli atti formati dai pubblici funzionari hanno una proiezione o rilevanza all'esterno, venendo in rilievo «la funzione precipua dell'anagrafe: la funzione certificativa», che è anche di «certezza…di conservazione e di ordine»[52]. La dottrina amministrativa ricomprende nell'analisi gli «accertamenti costituivi» (*feststellende Verwaltungasakte*) e i «meri atti: sono atti di conoscenza…con cui l'autorità compie una semplice attività di certazione o di comunicazione, a cui l'ordinamento attribuisce un valore giuridico»[53]. Al riguardo, il Giudice di merito ricorda come ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 223/89 l'anagrafe altro non è che «la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze»[54].

Ora l'odierno commento ha ad oggetto l'art. 13 d.l. 113/2018 c.d. decreto Sicurezza che purga selettivamente i richiedenti asilo dall'iscrizione anagrafica, discriminandoli e come in un terreno di appartenenza. La scelta terminologica centrata sulla "Sicurezza", da parte del Governo e del suo ministro dell'Interno, non crediamo sia casuale e, in ogni caso, riferita al censimento, è, storicamente ed oggettivamente, evocativa.

In un breve testo dell'agosto 1938, al pari di un documento, sul "razzismo italiano "dagli storici attribuito a Benito Mussolini, sulla questione degli ebrei, si legge, eloquentemente: «Gli ebrei in Italia, nel territorio metropolitano, sono 44.000 secondo i dati statistici ebraici, che dovranno però essere controllati da un prossimo speciale censimento. La proporzione sarebbe quindi di un ebreo su 1.000 italiani. È chiaro che, d'ora innanzi, la partecipazione degli ebrei alla vita globale dello Stato dovrà essere e sarà adeguata a questo rapporto. Nessuno vorrà contestare allo Stato fascista questo diritto, e meno di tutti gli ebrei…Nessun dubbio, quindi, che il clima è maturo per il razzismo italiano, e meno ancora si può

[51] Sulla ponderazione comparativa di interessi pubblici e privati, cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1989, 486; A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 593.

[52] ROSA, *Anagrafe della popolazione*, cit., 332-333. In giurisprudenza, secondo Cons. di St. sez. III, sent. 5 settembre 2012, n. 4710, «l'indispensabilità dell'iscrizione all'anagrafe e di comunicazione delle variazioni risponde invero all'esigenza di formalizzare e di garantire la certezza di situazioni giuridiche soggettive, che fanno stato, e dei conseguenti rapporti giuridici, ai fini anche della loro ostensibilità e opponibilità nelle varie sedi».

[53] P. VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, 2, Milano, 1995, 5 3 42 nota 6, citando l'A. certificati, autenticazioni, notifiche e richiamando, per la nozione di mero atto amministrativo, la dottrina DI RANELLETTI-AMORTH, *Atti amministrativi*, in *Nss. Dg. It*, I, 1488. Cfr. l'articolata vice di M. S. Giannini, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano,1959, che riporta le varie classificazioni degli atti amministrativi, quella del Sandulli «che distingue meri atti - divisi in accertamenti, apprezzamenti, intimazioni - e atti negoziali». Più recentemente, v. G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino,2013, 267 s.; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. Fracchia, Milano, 2015, 352: « Taluni atti dichiarativi hanno…la funzione di attribuire certezza legale ad un dato…Questi atti, detti di " certazione "…producono certezze che valgono *erga omnes*. Essi sono tipici e nominati e corrispondono a un'importate funzione pubblica…dell'amministrazione nella moderna società ».

[54] Trib. Firenze, sez. IV civ., 18 marzo 2019, n. 361, in *immigrazione.it*, 2019.

dubitare che esso non diventi…patrimonio spirituale del nostro popolo, base fondamentale del nostro Stato, elemento di sicurezza per il nostro Impero»[55].

Si tratta di un proclama scritto, e con calcolo, in chiave antiebraica, nazionalista, cosicché il censimento del '38 veniva innestato su questi presupposti, di stampo dichiaratamente razzista. I relativi lavori (del censimento, appunto) risalgono alla Direzione generale per la demografia e la razza, costituita il 17 luglio del 1938 nei quadri del Ministero dell'Interno, tenuto dallo stesso Mussolini, avvalendosi della acquisizione dei dati di base, rappresentata dalla formazione degli elenchi di ebrei da sottoporre al censimento, mediante una schedatura generalizzata.

10. La carta d'identità

Si è sottolineato in dottrina, sul piano delle appartenenze, l'inerenza del diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica [56] del residente, in relazione all'art. 16 Cost. [57] (che accoglie la figura duale della libertà di circolazione e di soggiorno, distinta dalla libertà personale, che si trova già nella *Magna Charta* del 1215,

[55] Sul testo integrale del documento pubblicato, si rinvia a M. SARFATTI, *Mussolini contro gli ebrei. Cronaca dell'elaborazione delle leggi del 1938*, Milano, 1994, pp. 23-24. Altresì, v. S. DELLA PERGOLA, *La popolazione ebraica in Italia nel contesto ebraico globale*, in *Storia d'Italia*, Annali 11 **, *Gli Ebrei in Italia*, Torino, 1997, 898-899, che precisa: « L'ebraismo italiano emerge da un processo inziale di immigrazione, e di migrazioni si nutre…nel corso della sua storia di oltre ventidue secoli…sulle vicende demografiche del passato ».
Cfr. R. BACHI, *La demografia degli ebrei italiani durante gli ultimi cento anni*, in *Comitato italiano per lo studio dei problemi della popolazione*, Atti del Congresso internazionale per gli studi sulla popolazione, (Roma, 7-10 settembre 1931), vol. VI, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1934, 88. Più recentemente, v. F. LEVI, *Il censimento del 22 agosto 1938*, in Id. (a cura di), *L'ebreo in oggetto. L'applicazione della normativa antiebraica a Torino 1938-1943*, Torino, 1991, 21-22, note 28-30; C. IPSEN, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, Bologna, 1992, 260; F. CAVALOCCHI, *Il censimento del 1938 a Firenze*, in E. COLLOTTI (a cura di), *Razza e fascismo. La persecuzione contro gli ebrei in Toscana (1938-1943)*, Roma, 1999, vol. I, 433-466.

[56] Come rileva la stessa Consulta, esiste un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica (fra le tante, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 26 maggio 1997, n. 4674, e 19 giugno 2000, n. 449).

[57] Così, R. MUCCI, *I servizi anagrafici e dello stato civile*, in *Trattato di diritto amministrativo (a cura di Sabino Cassese)*, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo 1, Milano, 2003, 93 ss. La residenza anagrafica è configurabile al pari di un diritto soggettivo perfetto, al vaglio di M. TORTRA, *L'anagrafe e le leggi ' Bassanini '*, in V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA, *Riforme e regolamenti degli enti locali*, Milano, 2000, 149 ss. L'inquadramento dell'interesse all'iscrizione anagrafica nella sfera del diritto soggettivo è del Consiglio di Stato, IV, 18 gennaio 1990 n. 14. Cons. Stato, IV, 18 gennaio 1990, n. 14 qualifica la posizione del cittadino come diritto soggettivo alle certificazioni anagrafiche e ritiene competente il giudice ordinario in ordine alle relative controversie. Tuttavia, sul riparto delle giurisdizioni in relazione alla natura del diritto soggettivo o di interesse legittimo della situazione giuridica oggetto della lite, v. l. n. 205 del 2000. In giurisprudenza, ad esempio, v. la pronuncia del Consiglio di Stato del 2017 (VI n. 2023/2017) e la decisione di Cass. sez. un., ord. n. 25101/2019; in dottrina, cfr. F. FOLLIERI, *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo*, Padova, 2017; M. MAZZAMUTO, *Il tramonto dottrinario del mito della giurisdizione unica alla luce dell'esperienza tra Orlando e Mortara,* in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2019.

ma connessa con la coppia degli artt. 35 e 120 Cost.[58]), non compatibile con un regime di divieti [59]. Come anche rilevato dalla Corte costituzionale, «basati sull'anagrafe sono…il rilascio dei passaporti, dei libretti di lavoro, e principalmente della carta d'identità, documento personale di riconoscimento che è specchio fedele delle risultanze del registro di popolazione»[60]. Anche nella sentenza in commento, quale conseguenza dell'esclusione della iscrizione anagrafica - che possiamo anche designare al pari di una forma di ricusazione, quando la domanda del privato sbocca nella reiezione - rappresenta tangibile «espressione l'impossibilità di ottenere la carta d'identità»[61]. Così lo straniero, nel lungo tratto in cui richiede il riconoscimento del suo diritto d'asilo (art. 10 Cost.) [62], scompare dai *radar* del Comune, e quindi dell'intero Stato.

A questo proposito, pare che lo scrutinio della Consulta, in riferimento alle modifiche apportate al d.lgs. n. 142 del 2015 [63], risulti monopolizzato dal paradigma costituito dal principio di uguaglianza[64] («le questioni di legittimità costituzionale sollevate da tutti i rimettenti in riferimento all'art. 3 Cost. sono fondate… Si deve pertanto concludere che, anche sotto questo profilo, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata»), a carattere assorbente, probabilmente per l'incidenza del principio di una "ragion sufficiente" che finisce per porre in un cono d'ombra l'influenza dell'art. 10 Cost.

---

[58] Così, M. MAZZIOTTI, *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, *in Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 14-15, sottolineando: « La più recente evoluzione del diritto costituzionale…considera il diritto di circolazione e di soggiorno come un diritto fondamentale a sé stante, sciolto dalla connessione con la libertà personale…Disposizioni costituzionali connesse sono l'art. 35 ultimo comma, che riconosce la libertà d'emigrazione, e l'art. 120, il quale vieta alle regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libertà di circolazione delle persone e delle cose ». Il caso Torresi c. Italia (Corte Edu, decisione del 16.01.2020), in *Dir. imm. citt.*, n 2/2020, sulla libertà di circolazione; il caso RH (CGUE, C-836/18, 27 febbraio 2020), *ivi*.

[59] G. CASONI, *Considerazioni in ordine ai divieti d'iscrizione anagrafica previsti dalla lett. b), comma 1 dell'art. 8 del regolamento anagrafico*, in *Stato civ.*, 2001, 621.

[60] ROSA, *Anagrafe della popolazione*, cit., 332.

[61] Sentenza 186/2020 (ECLI:IT: COST: 2020:186) Giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Presidente: Cartabia - Redattore: De Pretis. Udienza Pubblica 08/07/2020; decisione 09/07/2020; deposito d31/07/2020; pubblicazione in *G. U.* 05/08/2020 n. 32. Norme impugnate: Art. 4, c. 1° *bis*, del decreto legislativo 18/08/2015, n. 142, come introdotto dall'art. 13, c. 1°, lett. a), n. 2, del decreto-legge 04/10/2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 01/12/2018, n. 132. Atti decisi: ordd. 145, 153, 158 e 159/2019.
Sulla valore della carta di identità e del passaporto in corso di validità, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 18 giugno 2020, causa C-754/18, *Ryanair Designated Activity Company*, in *immigrazione.it*, 2020. In materia di carta di identità nazionale, v. Cons St., sez. III, 13 maggio 2020, n. 3037, *ivi*; Cons. St., sez. III, 11 dicembre 2019, n. 8423, *ivi*, 2019.

[62] Al vaglio del giudice *a quo*, « in punto di non manifesta infondatezza, la norma censurata appare in contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 77, secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2, paragrafo 1, Prot. n. 4 CEDU, nonché in relazione agli artt. 14 CEDU e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici ».

[63] Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. (15G00158) (*G. U.* Serie Generale n.214 del 15-09-2015) note: Entrata in vigore del provvedimento: 30/09/2015

[64] L'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 ha apportato modifiche agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 142 del 2015 e ha stabilito l'abrogazione dell' art. 5-*bis*. Si precisa che l'art. 13 si compone di un solo comma, articolato, al suo interno, in tre lettere (a, b e c). V. Trib. ordinario di Lecce, sez. I civile, 4 luglio 2019, in *immigrazione.it*, 2019.

11. Immigrazione: sicurezza e legalità (leggi Turco-Napolitano e Bossi-Fini). Principio di *non refoulement* e Convenzione di Ginevra. La politica c.d. dei porti chiusi e cittadinanza: cenni

L'immigrazione abbraccia una complessa tematica che occupa un posto centrale e suscita costante interesse nel panorama (sia internazionale, che) nazionale, come sottolineato da una non più recente decisione della Consulta, che ha calato l'accento sul «fenomeno imponente dei flussi migratori dell'epoca presente, che pone gravi problemi di natura sociale, umanitaria e di sicurezza» (Corte cost., 26 giugno 2008, n. 236). Il bilanciamento che si richiede è fra i due versanti della sicurezza e della legalità, proiettando l'intervento dello Stato tra forme d'integrazione dello straniero nel tessuto sociale del Paese ospitante [65] e di gestione e controllo dei flussi migratori. Ad esempio, la c.d. legge Turco-Napolitano (D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, successivamente modificato dalla l. 2002/189) è contrassegnata dal paradigma dell'integrazione e del riconoscimento dei diritti degli stranieri, mentre l'opera di riforma della legge Bossi-Fini (l. 30 luglio 2002, n. 189) mostra un impianto, di ampie proporzioni, maggiormente spostato nel distretto del controllo e della stabilizzazione dei flussi, accogliendo le istanze di difesa sociale in linea con la facile equazione immigrazione-sicurezza. Proprio il 5 ottobre 2018 è entrato in vigore il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, c.d. decreto sicurezza che, con una forte impronta restrittiva, contiene norme sul diritto d'asilo, la cittadinanza, la sicurezza pubblica, nonché - come abbiamo visto nel prisma della sentenza della Corte costituzionale del 31 luglio 2020, n. 184 - sull'anagrafe.

La linea del Governo Conte 1, fra integrazione ed espulsione[66], sceglie la linea dell'emarginazione, anzi la anticipa attraverso il c.d. respingimento o la politica c.d. dei porti chiusi[67] (l'antonimo è il principio di non-respingimento - *non refoulement* - di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati, cogente

---

[65] C'è un nucleo comune di regole nel quale società di accoglienza e immigrai si devono riconoscere, nell'impostazione di Cass., sez. I, sent. 15 maggio 2017, n. 24084, in *Guida dir.*, 2017, n. 24, 23. Cfr. G. CELLAMARE, *I diversi regimi normativi applicabili all'ingresso e al soggiorno degli stranieri nell'Unione europea in base alla cittadinanza degli stessi*, in E. Triggiani (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, 111 s.
Sul diritto alla libertà e alla sicurezza, v. il caso Bilalova e altri c. Polonia (Corte Edu, sentenza del 26 marzo 2020), in *Dir. imm. citt.*, n.2/2020.

[66] V., fra gli altri, C. BERTOLINO, *Territori e immigrazioni tra diritto di respingimento e dovere di accoglienza degli Stati*, in *Rivista A.I.C*, n. 1, 2018, 15 s. Sul dovere di solidarietà, nella proiezione riferibile alla tutela dei diritti fondamentali dei non cittadini, cfr. A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Dir. imm. citt.*, n. 2/2019.

[67] Cfr., ad esempio, G. SAVIO, *Espulsioni e respingimenti. I profili sostanziali*, 2016, in www.asgi.it.; S. ROSSI, *Respingimento alla frontiera e libertà personale. Il monito della Corte e le scelte del legislatore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, 133; R. CHERCHI, *Respingimento alla frontiera e respingimento differito: presupposti, tipologie ed effetti*, in *Dir. imm. citt.*, n. 3/2019, 75 s.; I. PANICOLOPULU, G. BAJ, *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale e nel diritto del mare*, *ivi*, n. 1/2020, 42-47 e, da ultimo, in riferimento all'emergenza sanitaria connessa con la pandemia Covid 19, A. M. PELLICONI - M. GOLDONI, *La banalità dei porti chiusi per decreto. Osservazioni sui profili di legittimità del decreto interministeriale 150/2020*, *ivi*, n. 2/2020 (il decreto interministeriale è fonte secondaria nell'ordinamento italiano, su cui v., fra gli altri, A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, 2014, 136; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, 2009, 227). Cfr. P. ROSSI, *Politica dei "porti chiusi" e diritto internazionale: il caso Sea Watch 3*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2019; L. MASERA, *La Cassazione sul caso Rackete: la strategia dei porti chiusi è contraria alla disciplina dei soccorsi in mare*, in *www.asgi.it*, 26 febbraio 2020.
In tema, specialmente dopo il Trattato di Lisbona, v. A. ADINOLFI, *La « politica comune dell'immigrazione » a cinque anni dal Trattato di Lisbona; linee di sviluppo e questioni aperte*, in *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, a cura di S. Amadeo e

anche in tempo di emergenza sanitaria da Covid-19, come riaffermato dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati [68]) che, alla radice, "ricusa" l'ingresso materiale dello straniero in terra italiana.

L'opzione politica avversativa - "ostile" rispetto allo straniero ovvero riaffermativa di una sorta di protezionismo nazionalistico - scava un visibile solco fra cittadini ed extracomunitari, ma «la distinzione tra i cittadini e gli stranieri…oggi…è in crisi»[69], ponendosi in controtendenza rispetto ad «un fondamentale criterio di reinterpretazione» dell'art. 16, comma 1, Cost. (Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio). Dunque, come era accaduto per il diritto all'iscrizione anagrafica (negata dal c.d. Decreto Salvini), «ridurre drasticamente il diritto degli immigrati, in un'era nella quale di fatto è spezzato il legale tra cittadinanza e nazionalità, significa tornare indietro rispetto alla Costituzione francese del 1793» [70].

F. Spitaleri, Torino, 2015, 3, sulla « revisione delle disposizioni contenute nel titolo V del TFUE relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia »; G. CAGGIANO, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2020, 7 s. ; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 6° ed. riveduta e aggiornata, 2020, 28 s. Da ultimo, v. A. DI PASCALE, *Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE*, in *Dir. imm. citt.*, n. 2/2020, 1 s.; nonché L. S. ROSSI, *I dieci anni del Trattato di Lisbona: spunti per il futuro dell'Europa. Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, n. 19 – 17 giugno 2020.

[68] ACNUR, *Considerazioni giuridiche sull'accesso al territorio per le persone richiedenti protezione internazionale nel contesto della risposta al Covid-19*, 16.3.2020.

Il principio di non respingimento gode di un' applicazione extraterritoriale. Al riguardo, v. la nota decisione di Corte EDU in *Hirsi Jamaa c. Italia* (il caso Hirsi Jamaa e altri contro Italia è stato deciso dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti umani il 23 febbraio 2012). Sul divieto di espulsioni collettive, v. N.D. e N.T. c. Spagna (Corte Edu, Grande Camera, sentenza del 13 febbraio .2020), in *Dir. imm. citt.*, n.2/2020.

V. art. l'art. 33 della Convenzione di Ginevra, 28 giugno 1951: 1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni.

[69] Cfr. l'autorevole dottrina di R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2019, 28 s.; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 2017, 41 s. In tema, v. E. GROSSO, *La cittadinanza: appartenenza, identità e partecipazione dello Stato liberale alla democrazia contemporanea*, in *Storia d'Italia*, Torino, 1997, 107 s.: « la cittadinanza è un istituto di grande complessità concettuale».

Non di oggi è la disputa fra i due tipi di acquisto della cittadinanza [al riguardo, v. G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, Diritto vigente, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 141: « il legame effettivo si considera esistente quando ci troviamo di fronte od a persona che discende da coloro che appartengono allo Stato (*ius sanguinis*) id a persona nata sul territorio dello Stato (*ius soli*) od a persona che abbia manifestato la volontà di entrare a far parte della società statuale »; altresì, v. B. BAREL, *La cittadinanza*, in *Manuale breve di diritto dell'immigrazione*, a cura di P. Morozzo della Rocca, Repubblica di S. Marini, 2013, 363 s.]. Recentemente, v. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, cit., 11, constatando come «gli Stati contemporanei seguano due criteri fondamentali per l'attribuzione della cittadinanza al momento della nascita: quello del "sangue" (c.d. *ius sanguinis*) e quello del territorio (*ius soli*) ».

[70] In tal modo, A. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. giur Treccani*, Agg. XII, Roma, 2004, 8-9; CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, cit., 7: « Benché esplicitamente riconosciuta solo nei confronti dei cittadini, l'uguaglianza si applica anche agli stranieri per quel che concerne il godimento dei diritti inviolabili e di quei diritti che sono connessi ad un regime democratico (artt. 2 e 10. 2° co., Cost.: cfr. sentt. nn. 120/1967, 104/1969, 144/1970, 46/1977, 54/1979; ordd. nn. 503/1987, 490/1988) ».

Parimenti, v. A. CAPUTO, *L'immigrazione: ovvero la cittadinanza negata*, in L. Pepino (a cura di), *Attacco ai diritti. Giustizia, lavoro, cittadinanza, sotto il governo Berlusconi*, Roma-Bari, 2003, 54. V., altresì, la Direttiva 2004/28/C del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le

12. Art. 10, co. 2 e 3, Cost. Un parametro di costituzionalità, ricavabile dall'asilo costituzionale, posto in un cono d'ombra dalla Consulta, che monopolizza lo scrutinio sulla base dell'art. 3 Cost. e non valorizza l'art. 16 Cost. sulla "libertà di circolazione"

L'art. 1 del D. L. vo 25 luglio 1988, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) enuncia l'intento di attuazione, del Testo Unico, dell'art. 10, comma 2, Cost. [71] , che contiene una riserva di legge c. d. rinforzata [72].

Una distinta riserva di legge, agganciata al riconoscimento di un diritto soggettivamente riservato, si trova inserita nella successiva scansione del comma 3 Cost., in forza del quale «lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

Rileva il giudice *a quo* che «la norma censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 10 Cost., sboccando in «un trattamento diversificato soltanto nei confronti di una categoria di stranieri regolarmente soggiornanti, ossia proprio quelli che hanno esercitato il diritto di asilo *ex* art. 10, comma 3, Cost.». A siffatti soggetti apparterrebbe un diritto soggettivo perfetto al soggiorno, essendo legittimati all'ingresso e alla permanenza *ratione loci et dum pendet*, avuto riguardo, per il secondo ambito, alla sfera cronologica dei tempi di attesa per quanto riguardo la definizione della loro domanda di protezione internazionale. Peraltro – segnala il rimettente, richiamando una pronuncia delle sezioni unite civili della Corte di cassazione – il diritto di asilo sarebbe azionabile, *illico et immediate*, anche in carenza di una legge ordinaria che fissi le condizioni per il suo esercizio[73].

direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 94/96/CEE, art. 4 n.1.

[71] 1. Il presente testo unico, in attuazione dell'articolo 10, secondo comma, della Costituzione, si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri.

Sulla condizione giuridica degli stranieri sia nella Costituzione e nel diritto dell'Ue, v. A. PITINO, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, 2018; C. CORSI, *Straniero (diritto costituzionale)*,in *Enc. Dir.*, Annali VI, Milano, 2013, 861 s., E. GROSSO, voce « Straniero (*status* costituzionale dello)», in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Torino, 1999, 156 s.; nonché P. BONETTI, *Articolo 10*, in *La Costituzione italiana - Commento articolo per articolo*, a cura di F.Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, & G.E. Vigevani, Bologna, 2018, 71 s. ; D. TEGA, Articolo 2, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G E. Vigevani, (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, Bologna, 2018, 21 s.

[72] 2. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (v., anche, art. 117 Cost.). In dottrina, si scrive che l'art. 10, co. 2, Cost., introduce, per il trattamento giuridico del non cittadino, una riserva di legge da considerarsi di tipo assoluto (così, NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, cit., 77). Altresì, per la citata riserva, v. P. BONETTI-L. NERI, *Il diritto di asilo*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, 1148.

[73] Riassuntivamente, v. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, cit., 77: « in materia di diritto d'asilo, la dottrina (ESPOSITO, CASSESE, ONIDA) e la giurisprudenza (cfr. Corte di Cassazione, Sez. Un., nn. 4674/1996 e 907/1999) hanno interpretato l'art 10 Cost. in materia di trattamento del non cittadino come norma costituzionale immediatamente precettiva e cogente, da cui scaturiscono *diritti pubblici soggettivi perfetti*, sia pure condizionati all'accertamento della sussistenza dei requisiti di legge».

Riteniamo, così, che la ricerca del parametro di costituzionalità, della norma *sub iudice*, individuabile primariamente nell'art. 10 Cost. - posto in un cono d'ombra dalla Corte costituzionale -[74] abbia il vantaggio del contatto diretto della norma apicale con quella subordinata accomunate dalla figura ancipite dello straniero-richiedente asilo, emergendo, dunque, nell'analisi, una sorta di evidente "specialità"[75] dell'art. 10 rispetto all'art. 3 Cost., avente ad oggetto l'universale principio di eguaglianza. In generale, gli art. 3 e 10 Cost. si presentano quali disposizioni concorrenti nella fissazione del parametro di giudizio di costituzionalità ai fini della rilevazione del contrasto costituzionale della norma considerata, tuttavia la seconda regola sovraordinata ci pare più aderente alla fattispecie che scrutina la norma del c.d. decreto Sicurezza che esclude dall'iscrizione anagrafica della popolazione i richiedenti asilo (di qui la contestazione, tracciata nel giudizio *a* quo, dell'omessa iscrizione all'anagrafe della popolazione residente). L'art. 10 cit., sull'asilo costituzionale, "risplende di luce propria"[76] nella mappatura della Carta ed è anche dotato di una maggiore prossimità alla "radice" della stessa norma, applicabile allo «straniero…al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzionale italiana» (l'art. 10 cit. come espressione di una "disposizione prossemica")[77]. D'altra parte, può predicarsi che la condizione fondamentalmente difettiva della negazione dell'iscrizione anagrafica - di cui è passibile lo straniero in costanza del c.d. decreto Salvini - sia ostativa, in varia misura, del diritto di circolazione *ex* art. 16 Cost.[78], che non può *pleno iure* esplicarsi, in termini di compatibilità, in un reticolo normativo che

[74] In altre occasioni la Corte è stata oggetto di aspre critiche, come in occasione della sentenza n. 132 del 2019, sul processo penale, ritenendosi, al vaglio, che così « la Corte costituzionale inaugura la nuova stagione d'assalto alle garanzie della difesa, candidandosi in materia a cattiva maestra d'un legislatore…ostile alle libertà individuali » (D. NEGRI, *La Corte costituzionale mira a squilibrare il " giusto processo " sulla giostra dei bilanciamenti*, in *Arch. pen.*,Riv. quadr., n. 2, 2019, 409).

[75] *Lex specialis derogat generali*.

[76] In dottrina, v., ad esempio, N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Dir. imm. citt.*, n.1/2018, nel cui saggio l'A. cerca di riproporre l'autonomia dell'asilo *ex* art. 10, co. 3 Cost., evidenziando le differenze rispetto alla protezione umanitaria.

[77] Specialmente, v. A. ALGOSTINO, *L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2017, 173 che, avuto riguardo al diritto di asilo costituzionale, segnala come si tratti di "effettivo impedimento": la sicurezza di uno Stato si misura in ragione della sua capacità di garantire ed assicurare una effettiva tutela al richiedente asilo o al rifugiato, ciò che rappresenta una costante nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Nello stesso senso, v. M. BENVENUTI, *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale,* in *Dir. imm. citt.*, n. 2/2010, 36 s.
Si precisa in giurisprudenza che le domande d'asilo, di protezione sussidiaria e umanitaria hanno distinti presupposti che si trovano in relazione di reciproca esclusione – la persecuzione individuale, il grave danno ed i gravi motivi, necessariamente ulteriori, di carattere umanitario – e che integrano tre diverse *cause petendi*. Ne consegue che, di regola, la situazione dedotta a sostegno di una delle domande non può essere invocata a supporto delle altre in modo da determinare sovrapposizione tra le diverse *causae petendi* (Cass., sez. I civ., 31 marzo 2020, n. 7622, in *immigrazione.it*, 2020). Secondo la giurisprudenza di merito, il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo status di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario. Tale sistema normativo impone l'esame della sussistenza dei requisiti di quest'ultima misura, ancorché espressamente prevista dall'art. 5, comma sesto, del d.lgs. n. 286 del 1998 e art. 34 d.lgs. n. 251 del 2007 (C. d'app Genova, sez. III civ., 17 gennaio 2018, *ivi*, 2018).

[78] ZANGHÌ, *Il continente europeo: la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., 303 s., che richiama il Protocollo Addizionale n. 4 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle

preveda divieti e inaccessibilità, negandosi allo straniero regolarmente soggiornante e dimorante in una determinata circoscrizione comunale il rilascio della carta di identità (quale corollario della mancata iscrizione anagrafica), che è elemento di coesione ed integrazione sociale[79].

Possiamo richiamare le argomentazioni di ASGI, nel tratto in cui evidenzia che l'art. 13 del c.d. Decreto Sicurezza opera una ingiustificata disparità di trattamento fra stranieri (richiedenti asilo [80]) e stranieri, dotati di permesso di soggiorno e abilitati, in costanza di dimora abituale o domicilio effettivo, all'iscrizione anagrafica[81].

L'*interpretatio abrogans* ministeriale apre, infatti, un *vulnus* che, inaccettabile giuridicamente, può spiegarsi solo "politicamente", avendo trovato libero corso una avversione ideologica *in personam* tradotta in chiave normativa e canalizzata nella disposizione attinta dalla censura ablativa della Corte. Il pregiudizio per la posizione dei richiedenti asilo, *in iure*, è evidente e, quasi paradossalmente, inesplicabile in termini logici: quando lo straniero è costretto (da un Paese antidemocratico, quello di provenienza) a richiedere asilo «nel territorio della Repubblica», lo stesso è annoverato fra i suoi "diritti" (art. 10, comma 2, Cost.: «lo

libertà fondamentali (1963), Articolo 2. Libertà di circolazione 1. Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di scegliervi liberamente la sua residenza. L'A. precisa: « La norma in esame ha come oggetto l'individuo nella sua essenza dinamica, al quale vengono riconosciuti una serie di diritti raggruppati nei primi due paragrafi del quarto Protocollo…La norma ha come beneficiari i cittadini e gli stranieri, questi ultimi a condizione che la loro presenza sul territorio sia regolare secondo il diritto interno dello Stato nel quale si trovano ».

[79] Cfr., in dottrina, ADINOLFI, *La « politica comune dell'immigrazione » a cinque anni dal Trattato di Lisbona; linee di sviluppo e questioni aperte*, in *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, a cura di S. Amadeo e F. Spitaleri, cit., 9 « La Carta dei diritti fondamentali - alla quale l'art. 6, par. 1, del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, attribuisce "lo stesso valore giuridico del trattati "- ha inciso…sull'interpretazione di atti concernenti la politica dell'immigrazione. Alcune disposizioni della Carta…enunciano diritti attribuiti alla persona…Tra i diritti più significativi…può farsi riferimento al diritto di asilo - che deve essere garantito nel rispetto della Convenzione di Ginevra, del Protocollo…ed a norma dei Trattati dell'Unione (art. 18) ». Cfr. A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista A. I. C*, *www.rivistaaic.it*, 2010; L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei diritti sociali come diritti fondamentali iscritti nel perimetro della sovranità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 657 s.; nonché I. ANRÒ, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e CEDU: dieci anni di convivenza*, in *federalismi.it*, n. 19 – 17 giugno 2020.

N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018. Per un commentario, V. R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017.

[80] Cfr. P. MORI, *Le politiche relative all'asilo e all'immigrazione tra garanzie giurisdizionali e ragioni della politica*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2016, 103 s.; C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia di immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quad. cost*., n. 2/2018, 361 s.

[81] «l'art. 13, nella parte in cui abroga l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale…poiché introduce una irragionevole discriminazione rispetto agli altri stranieri in possesso di permesso di soggiorno che, in presenza di dimora abituale o domicilio effettivo (come quello dei richiedenti asilo), sono obbligatoriamente iscritti alle anagrafi delle popolazioni residenti a condizione di parità coi cittadini italiani, ai sensi dell'art. 6 D. Lgs n. 286/1998» (ASGI, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, 15 ottobre 2018,* in MORSELLI, *Testo unico dell'immigrazione*, *loc.cit.*).

In argomento, cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in *Dir. imm. citt.*, n. 1/2019, 1 s. e, in giurisprudenza, Cons. St., sez. III, 26 giugno 2019, n. 4414.

straniero…ha diritto d'asilo»)[82], il quale, però, cade nell'oblio e retrocede del tutto nel filtro dell'art. 13 del c.d. Decreto Sicurezza[83]. Ancorché inquadrato come diritto (che è il massimo riconoscimento soggettivo di conio giuridico) quello dei richiedenti asilo, quando lo esercitano (*quoad exercitium*) diventa "liquido" ed evapora [84],e gli stessi perdono qualcosa per nulla secondario, qual è l'iscrizione anagrafica, dovuta invece per il "semplice straniero". Sul fronte giurisprudenziale la Corte di Cassazione si è più volte pronunciata sulla situazione giuridica soggettiva dello straniero richiedente asilo (sul suo *status*) riconoscendone il carattere di diritto soggettivo, «da annoverarsi tra i diritti umani fondamentali garantiti dagli art. 2 Cost. e 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo»[85] [86]. All'asilante è riservata una prerogativa e uno strumento di garanzia e salvaguardia.

---

[82] Per un accenno, v. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, cit., 77: « Si riconosce allo straniero una condizione di eguaglianza tendenziale rispetto al cittadino italiano per il godimento dei diritti fondamentali ». Cfr. F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, 2012, 216 s.; M. FERRI, *Il rapporto tra clausola di sovranità e diritti fondamentali: riflessioni critiche a partire dalla sentenza della Corte di giustizia M.A., S.A., A.Z. sui trasferimenti Dublino verso il Regno Unito*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

[83]In dottrina, sul piano generale, v. E. CAVASINO, *Competenze e limiti alla discrezionalità legislativa sul diritto d'asilo*, in *Federalismi.it*, n. 2/2019, 33, il quale avvisa come la Corte di giustizia (CGUE grande sezione sentenza 19 maggio 2019 cause riunite c 391/16, c 77/17 e c 78/17) abbia fornito un'interpretazione allineata al sistema ONU ed al sistema CEDU rispetto alla limitazione della discrezionalità degli Stati in tema di bilanciamento fra sicurezza e protezione del non cittadino.

In linea di principio, l'ordinamento non vieta che il legislatore possa discrezionalmente disciplinare, in conformità con le regole interne ed internazionali, nonché europee sulla tutela dei diritti fondamentali, la condizione degli stranieri sul proprio Stato anche introducendo delle differenziazioni, come si riscontra nella decisione di Corte cost., sent. n. 148 del 2008: « dall'art. 10 Cost. si può desumere, da un lato, che, per quanto concerne l'ingresso e la circolazione nel territorio nazionale (art. 16 Cost.), la situazione dello straniero non è uguale a quella dei cittadini, dall'altro, che il legislatore, nelle sue scelte, incontra anzitutto i limiti derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute ed eventualmente dei trattati internazionali applicabili ai singoli casi…ciò comporta il rispetto, da parte del legislatore, del canone della ragionevolezza, espressione del principio di eguaglianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive ».

In generale sulla distinzione tra discrezionalità e vincolatività, cfr. R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017, 2 s.; F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017, 432 s. In giurisprudenza, per il riconoscimento dell'ampia discrezionalità legislativa, cfr.*, ex multis*, Corte cost., 16 maggio 2008, n. 148; Corte cost., 26 maggio 2006, n. 206; Corte cost., ord., 31 ottobre 2007, n. 361.

[84] Calzante ci pare il titolo del lavoro di M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Quest. giust*., n. 2/2018. Cfr., da ultimo, F. SCUTO, *Accesso al diritto di asilo e altri limiti costituzionali al respingimento*, in *Dir. imm. citt*., n. 2/2020, 49 s.

Cfr. A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018; M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Dir. imm. citt*., 1/2019; S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, n. 22/2018.

[85] V. Corte E. D.U., 16 gennaio 2020, Magosso e Brindani c. Italia; ID., 23 gennaio 2020, Lr c. North Macedonia; ID., sez. III, 28 gennaio 2020, Lobarev c. Russia; ID., sez. V, 13 febbraio 2020, Sanoffi Pasteur c. Francia.

[86] Cass. civ., sez. un., 19 maggio 2009, n. 11535; Cass., ord. 28 febbraio 2017, n. 5059; Cass., sent. 19 dicembre 2018, n. 32774.

Le norme della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, salvo quelle il cui contenuto sia da considerarsi così generico da non delineare specie sufficientemente puntualizzate, sono di *immediata applicazione* nl nostro Paese (Cass., sez. un., 8 maggio 1989, n. 15, Polo Castro, in *Codice dell'immigrazione*, pref. M. Panebianco, Piacenza, 2016, 441). Nello stesso senso, v. Cass. civ., sez. I, 8 luglio 1998, n. 6672, Galeotti Ottieri, *ivi*, 430-431. *Contra*, Cass., sez. V, 20 aprile 1998, n. 4790, Lagolio, *ivi*, 429.

Non si ricordano precedenti specifici (*a strange case*): un diritto (costituzionale, *ex* art. 10, comma 3), quando viene azionato nella forma dell'iniziativa o della domanda (l'atto d'impulso o propulsivo della richiesta d'asilo), ne consuma un altro per l'incidenza di una disposizione privativa (la richiesta di iscrizione anagrafico del richiedente asilo *nullum producit effectum*, perché inoltrata *sine titulo*, "agente" l'art. 13 del c.d. Decreto Sicurezza). Infatti, esiste un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica [87], disciplinato dall'art. 1 del d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 (*Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente*)[88].

Un interrogativo finale, brevemente e solamente accennato[89]: può una normativa ordinaria, sebbene successiva, derogare (in quanto *lex posterior derogat priori*) una norma che (ancorché precedente) è espressione di una disposizione costituzionale (art. 10 Cost.[90]), che, appunto, non dovrebbe essere

[87] Ad esempio, v. Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 26 maggio 1997, n. 4674, e 19 giugno 2000, n. 449. Cfr. S. AMADEO, *La funzione dei diritti fondamentali nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, in Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa, a cura di S. Amadeo e F. Spitaleri, cit., 9

[88] In tema di iscrizione nei registri anagrafici della popolazione residente, gli artt. 52, comma 1, e 54, comma 1, d.P.R. n. 223/1989 realizzano un rapporto di vigilanza tra il Ministero dell'interno e il Sindaco che non sottrae la titolarità della funzione – e, dunque, la responsabilità dei provvedimenti assunti nell'esercizio della medesima – all'organo vigilato. Ne segue che, nelle controversie in materia di accertamento del diritto all'iscrizione anagrafica, il Ministero dell'interno non è litisconsorte necessario, difettando i requisiti richiesti dall'art. 102 c.p. (Trib. Padova, sez. I civ., 19 giugno 2020, R.G. n. 39/2020, in *immigrazione.it*, 2020).

[89] Esulante, però, dal perimetro del nostro lavoro.

[90] Ma pure, sul piano delle fonti e delle appartenenze tematiche, Convenzione di Ginevra, 28 giugno 1951: specialmente, v. art. 32 che richiama il « rifugiato che risiede regolarmente sul…territorio». In materia, v. V. DELLA FINA, *Rifugiati* (Postilla di aggiornamento), in *Enc. giur. Treccani*, Agg. XV, Roma, 2007, 1, che dopo aver sottolineato che la nozione di rifugiato deriva al diritto internazionale convenzionale, precisa che « il "richiedente asilo" indentifica…una persona che ha presentato domanda d'asilo in merito alla quale non è stata ancora adottata un decisione definitiva ». Sul richiedente asilo, recentemente, v. Cass. civ., n. 19819, in *Il Sole 24 Ore*, 27 luglio 2018. In particolare, v. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. III, sent. 25 gennaio 2018, causa-473/16, in *Diritto e Giustizia*, 25 gennaio 2018
In giurisprudenza, v. la decisione di Cass., sez. un., 26 maggio 1997, n. 4674, in *Guida dir.*, 1997, n. 33, 41 (con nota di G. Giacalone): « secondo l'opinione attualmente pressoché pacifica l'art. 10, comma 3, Cost. attribuisce direttamente allo straniero il quale si trovi nella situazione descritta da tale norma un vero e proprio *diritto soggettivo* all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento », ciò che non impedisce di tracciare una netta distinzione tra l'istituto costituzionale dell'asilo e il diverso istituto del riconoscimento dello *status* di rifugiato, come disciplinato dalla Convenzione di Ginevra e alla legge 29/1990: « in mancanza di una legge di attuazione del precetto di cui all'art. 10, comma 3 Cost. allo straniero il quale chiede il diritto d'asilo null'altro viene garantito se non l'ingresso nello Stato, mentre il rifugiato politico, ove riconosciuto tale, viene a godere, in base alla Convenzione di Ginevra, di uno *status* di particolare favore.
Il diritto d'asilo previsto all'articolo 10, comma 3, della Costituzione è stato implementato con le previsioni normative che hanno delineato le tre forme di protezione internazionale del nostro ordinamento, ovverosia lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria e l'istituto peculiare della protezione umanitaria. Il diritto di asilo è dunque interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo "status" di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario (C. App. Milano, sez. minori, 24 luglio 2017). V. l. 13 aprile 2017, n. 46, in *Guida dir.*, 2017, n. 20, 11: *E' legge il decreto Minniti operative le nuove regole in materia di asilo politico e lotta all'immigrazione illegale*, su cui v. G. PESCATORE, *Le novità in materia di immigrazione*, in *Treccani Il libro dell'anno del diritto 2018*, Roma, 2018, 238 s. In merito al d. l. 17 febbraio 2017, n. 13, conv. con mod. nella l. 13 aprile 2017, n. 46, v. A. D. DE SANTIS, *Le novità in tema di tutela giurisdizionale dei diritti dei migranti. Un'analisi critica*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 2017, n. 4-5, 1218 s.
In dottrina, ad esempio, v. M. R. SAULLE, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, Università La sapienza Roma, 2002.

considerata, del tutto, di pari grado (o pari forza disciplinare e di "resistenza " alle deroghe), e quando la ricerca potrebbe evidenziare il carattere di propaganda politica della legge (che non spiega validamente la *ratio* della deroga), demagogica e finalizzata (quindi ad obiettivi ultralegislativi e) ad introdurre un fortissimo e penalizzante deterrente, anche per l'ingresso nel territorio[91], per una categoria di stranieri [92]? Infatti, «la richiesta di asilo è oggi la principale modalità di ingresso in Italia»[93].

In ipotesi di conflitto internormativo ed emergenze di antinomie (considerando che l'iscrizione anagrafica rappresenta un atto dovuto[94]), dovrebbe esserci un limite, in uno Stato di diritto[95], all'" arbitrio legislativo " [96], che, quando è palese ed irrefutabile (cioè, la direzione dell'introdotta deroga[97]), tradisce la stessa radice e identità della *lex generalis* [98](la quale, oltre che non obiettiva ed oscura sul suo fondamento

[91] Un grafico (rinviandosi) illustra la situazione relativa al numero dei migranti sbarcati a decorrere dal 1 gennaio 2020 al 31 luglio 2020* comparati con i dati riferiti allo stesso periodo degli anni 2018 e 2019 (nel 2020, 13.710), Fonte Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in *immigrazione.it*, 2020.

[92] Recentemente, A. M. CECERE, *Le iscrizioni anagrafiche per gli stranieri richiedenti protezione internazionale dopo il d.l. n.113 del 2018, il cd. Decreto Salvini. Quando il legislatore demagogicamente orientato disorienta 'amministrazione pubblica*, in *federalismi.it*, n. 3, 6 febbraio 2019, 7: « l'obiettivo della forza politica di maggioranza… è quello di scoraggiare l'ingresso in Italia di stranieri richiedenti protezione internazionale e che, con buona probabilità, l'obiettivo in merito alla gestione delle iscrizioni anagrafiche era quello di escludere la categoria dei richiedenti asilo ».

[93] Così, L. BREGGIA, *L'audizione del richiedente asilo dinanzi al giudice: la lingua del diritto oltre i criteri di sintesi e chiarezza*, in *Quest. giust.*, n.2/2018; sullo stesso tema, v. F. GALLO, *Audizione e valutazione di credibilità del richiedente davanti alla Commissione territoriale*, *ivi*. A. D. DE SANTIS, *L'eliminazione dell'udienza (e dell'audizione) nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Un esempio di sacrificio delle garanzie*, *ivi*. Da ultimo, v. *L'audizione del richiedente asilo è una scelta discrezionale del giudice,* a cura della redazione di *PlusPLus24 Diritto*, 27 agosto 2020, rinviandosi (Il tribunale investito del ricorso avverso il rigetto della domanda di protezione internazionale può esimersi dall'audizione del richiedente qualora sia data la facoltà di renderla avanti la Commissione territoriale e il tribunale stesso).
In giurisprudenza, v. C. app., Bari, sent. n. 1117/2018 (Rg. n. 1505/2017), *Quest. giust.*, n.1/2020.

[94] Trib. ordinario Roma, sez. diritti della persona e immigrazione, 28 maggio 2019, in *immigrazione.it*,2020: l' iscrizione anagrafica oltretutto costituisce un dovere... ...della legge 1228/1954 "è fatto obbligo ad ognuno di chiedere (…) iscrizione nell'anagrafe del comune di dimora abituale di dichiarare alla stessa e fatti determinanti mutazione di...". Altresì, v. T. A. R Campania, sez. VI, 22 marzo 2019, n. 01636, *ivi*, 2019.

[95] In dottrina, v. P. GROSSI, *I diritti di libertà nella Costituzione italiana*. Appunti dalle lezioni. Prima dispensa, Roma, 1978, 68-69, che, a sua volta, richiama la brillante sintesi di R. BARATTA, *Stato di diritto*, in *Enc. Feltrinelli*, Milano.
U. VILLANI, *Sul controllo dello stato di diritto nell'Unione europea, Freedom, Security and Justice*, 1, 2020, disponibile online.

[96] Secondo C. Cost. 432/2005 « al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria ».

[97] Chiara è l'intenzione del legislatore attraverso la modifica all'art. 4, comma 1 *bis*, d.lgs. n. 142/2015, introdotta dall'art. 13, comma 1, lett. a), n. 2, d.l. n. 113/2018, convertito nella l. n. 132/2018 di negare *tout court* la possibilità di iscrizione anagrafica allo straniero in possesso del solo permesso di soggiorno per richiesta di asilo. La norma racchiude una deroga, chiara e univoca, tanto alle norme generali in materia d'iscrizione anagrafica, quanto a quelle dedicate agli stranieri dal Testo unico sull'immigrazione (Tribunale ordinario Milano, sez. I civile, 1 agosto 2019).

[98] G. ZAGREBELSKY, *La giurisdizione costituzionale*, in *Manuale di diritto pubblico*, II. *L'organizzazione costituzionale*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1997, 486 s.: « L'incostituzionalità sostanziale si determina per incompatibilità dei contenuti o meglio per la contraddizione tra la scelta legislativa e il valore costituzionale ", precisando l'A. che "il canone della razionalità ha assunto una portata generale…Esso si è tradotto in un imperativo generale al legislatore di non usare mezzi sproporzionati all'oggetto disciplinato e all'intento perseguito ». Per un recentissimo esempio di applicazione del criterio, costituzionalmente ablativo, di irragionevolezza legislativa, v. Corte cost., 21 luglio 2020, n. 156, in *Guida dir.*, 34-35, 8 agosto 2020, 38, che ha dichiarato parzialmente incostituzionale l'art. 131-*bis* c.p.

giustificativo[99], non può essere penalizzante, o nascere già *in malam partem*, allorché appaia preclusiva *in personam*[100]). Ci sarebbe (stato) spazio per l'operare di un sindacato di costituzionalità su una normativa, al di là della veste formale, palesemente "politica"[101] e probabilmente antidemocratica (ripetendo in una certa misura il carattere del Paese *a quo*, avuto riguardo alla struttura linguistica dell'art. 10, co. 3, Cost. [102]), considerando «la natura del giudizio di costituzionalità, caratterizzato dal fatto di giudicare su atti tipicamente politici quali sono le leggi»[103]? Si avrebbe riguardo all'integrazione di una possibile ipotesi di "eccesso di potere legislativo", se ciò enuclea un vizio rilevante, qualora «potrà investire la *palese contraddittorietà del contenuto* della legge rispetto ai suoi presupposti»[104] (nel nostro caso il vizio di "irrazionalità intrinseca" individuato dalla Corte e di cui in precedenza si è dato conto [105])?

[99] V. al riguardo, M. ANIS, *La chiarezza delle leggi*, in *Storia d'Italia*, Annali 14, *Leggi Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, Torino,1998, 915: « un formidabile fattore di oscurità delle leggi deriva dalla loro struttura talvolta labirintica, nonché dal linguaggio col quale esse vengono forgiate. E non è detto che l'effetto sia indesiderato o inconsapevole ».

[100] Sull'istituto, v. M. TARUFFO, *Preclusioni (dir. proc. civ.)*, in *Enc. dir.*, Agg. I, Milano, 1997, 794 s.; G. Lozzi, *Preclusioni* II) Diritto processuale penale, in *Enc. giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1990, 1 s.

[101] Se non partitica, votata ad accrescere il consenso per una determinata fazione politica.

[102] Eloquentemente, cfr. V. RAPARELLI, *Straniero (condizione giuridica dello straniero)*, in *Enc. giur. Treccani*, Agg. XVII, Roma, 2009, 1 s.: « Lo straniero, che giunge nel nostro Paese per sfuggire alle insopportabili condizioni di vita imposte dalla misera e/o dalla persistenza di regini antidemocratici…Invero, straniero è oggi l'immigrato che proviene dalle aree povere del mondo ».

[103] ROMBOLI- ROSSI, *Giudizio di legittimità costituzionale*, Agg. V, *loc.ult. cit.*

[104] CARETTI-DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*,cit. 439-440, seguendo il disegno della tracciata tripartizione: « Sotto il profilo sostanziale, i vizi sindacabili dalla Corte son di tre ordini: a) *violazione della Costituzione*…b) *incompetenza*…c) *eccesso di potere legislativo*: si tratta di un vizio, la cui definizione si deve essenzialmente alla giurisprudenza della Corte costituzionale. In relazione agli atti amministrativi, esso sta ad indicare…l'adozione di un atto per conseguire finalità diverse da quelle previste dalla legge; in relazione alla legge, esso sta ad indicare l'adozione di una legge che, per il suo contenuto, non risponde a certe finalità, previste dalla Costituzione, al cui raggiungimento essa risulta vincolata ». Per la giurisprudenza di merito, v. T. A. R. Calabria – Catanzaro, sez. I, sent. 1 aprile 2020, n. 516, in *Il Merito*, n. 7/8, 2020, 78: presupposto per la configurabilità del vizio di eccesso di potere per contraddittorietà è la sussistenza, tra più atti successivi di un medesimo procedimento, di un contrasto inconciliabile tale da far dubitare quale sia l'effettività volontà dell'Amministrazione.

[105] *Amplius retro*, nota n 16, richiamando Corte Costituzionale, sentenza del 31 luglio 2020 n. 186, anche in *dirittifondamentali.it*, 4 agosto 2020, *Redazione*: «In primo luogo è viziata da irrazionalità intrinseca, in quanto, rendendo problematica la stessa individuazione degli stranieri esclusi dalla registrazione, è incoerente con le finalità del decreto: a dispetto del dichiarato obiettivo dell'intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica, la norma esaminata dalla Corte, impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano. Inoltre, negare l'iscrizione all'anagrafe a chi dimora abitualmente in Italia significa trattare in modo differenziato e indubbiamente peggiorativo, senza una ragionevole giustificazione, una particolare categoria di stranieri».