



23 SETTEMBRE 2020

Declinazioni della dignità sociale.
L'iscrizione anagrafica nella sentenza
n. 186/2020 della Corte costituzionale

di Stefano Rossi

Dottore di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea
Università degli Studi di Bergamo

Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*

di Stefano Rossi

Dottore di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea
Università degli Studi di Bergamo

Abstract [It]: Con la sentenza n. 186/2020 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale il divieto dell'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo contenuta nel "Decreto Sicurezza" (d.l. n. 113/2018). Il saggio analizza le motivazioni del giudice costituzionale ponendo in rilievo come il canone della ragionevolezza - utilizzato per svolgere un giudizio di natura intrinseca e per vagliare un'ipotesi di disparità di trattamento - venga a garantire la pari dignità sociale, condizione, sostanza e fine del pieno sviluppo della persona umana.

Abstract [En]: In decision no. 186/2020, the Constitutional Court declared unconstitutional the ban on the civil registration of asylum seekers in the "Security Decree" (d.l. 113/2018). The essay analyzes the motivations of the constitutional judge argued that the canon of reasonableness - used to carry out a judgment of an intrinsic nature and to examine a hypothesis of unequal treatment - comes to guarantee the equal social dignity, condition, substance and end of the full development of the human person.

Sommario: 1. La battaglia contro il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo tra poteri territoriali e cause strategiche. 2. La residenza come diritto minimo. 3. Tra giudizio cautelare ed incidentale. 4. L'interpretazione costituzionalmente orientata tra *voluntas legis* e *voluntas legislatoris*. 5. La decretazione d'urgenza come regola della disciplina dell'immigrazione. 6. L'iscrizione anagrafica come diritto ai diritti.

1. La battaglia contro il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo tra poteri territoriali e cause strategiche

Con l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, convertito nella legge n. 132/2018, il tema dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ha assunto un ruolo paradigmatico facendo emergere le tensioni che caratterizzano i rapporti tra soggetti istituzionali dotati di competenze nella gestione delle politiche migratorie in Italia¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Con le sentenze n. 194 e n. 195/2019 la Corte costituzionale ha deciso i ricorsi proposti dalle regioni Umbria (r.r. 10/2019), Emilia-Romagna (r.r. 11/2019), Marche (r.r. 13/2019), Toscana (r.r. 17/2019) e Calabria (r.r. 18/2019) contro il c.d. decreto sicurezza. Sui ricorsi v. D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. cost.*, 2019, 413 ss.; sulle sentenze C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Forum Quad. cost. - Rassegna*, 2019, 9, 1-9; G. CONTI, *Troppo presto per giudicare...ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque regioni contro il c.d. "decreto sicurezza e immigrazione" (sent. n. 194/2019)*, *ivi*, 1-11.

Ne è stata espressa la cd. rivolta dei sindaci² che, in alcuni casi sull'esempio del primo cittadino di Palermo, hanno disposto la sospensione dell'applicazione della nuova normativa che intacca «i diritti fondamentali della persona con particolare, ma non esclusivo, riferimento alle procedure di iscrizione della residenza anagrafica»³, mentre in altri hanno aderito alla ricostruzione dottrinale⁴, seguita anche da parte della giurisprudenza di merito, che, interpretando in senso costituzionalmente orientato la disposizione normativa, ha escluso che se ne possa ricavare un divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo⁵.

Come si è opportunamente notato «il carattere “plurale” della protesta colloca quest'ultima a metà strada fra una forma embrionale di resistenza (atto collettivo: c.d. disobbedienza civile) e la fisionomia singolare di un'obiezione di coscienza (atto individuale)»⁶, il che ha posto seri dubbi sulla possibilità di conciliare tale presa di posizione morale con la chiara distinzione di ruoli tra indirizzo e gestione nell'attività amministrativa, ma soprattutto, stante il suo carattere estemporaneo, sulla effettiva utilità della stessa in vista dell'espunzione dall'ordinamento della disposizione tacciata di incostituzionalità.

Non restava che percorrere la via maestra delle cause strategiche, divenute una delle azioni più incisive per combattere le discriminazioni e veicolare forme di cambiamento normativo aventi un impatto sociale. Si inseriscono in questo filone i ricorsi ex artt. 44 d.lgs. n. 286/1998 promossi, con il supporto di Asgi⁷, avverso i Comuni di domicilio da persone che avevano fatto richiesta di protezione internazionale, al fine dell'accertamento del carattere discriminatorio del rifiuto opposto da questi ultimi all'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente⁸.

L'intervento giudiziario - a fronte di una normativa palesemente discriminatoria - rappresentava l'unico strumento per porre rimedio alla lesione che la determinazione vincolata dell'amministrazione veniva a cagionare a danno del diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica, presupposto necessario per ottenere l'accesso ai servizi e all'esercizio dei diritti e delle facoltà che compendiano la dignità personale e sociale

² A. MORELLI, *La “ribellione” dei sindaci contro il “decreto sicurezza”: la tortuosa via per la Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2019, 1, 1-6.

³ Comune di Palermo, circolare sindacale del 21.12.2018, prot. n. 1807620, avente ad oggetto “procedure per l'iscrizione anagrafica degli stranieri”. In senso critico M. CAVINO, *Da Riace a Palermo: non tocca ai sindaci giudicare la costituzionalità delle leggi*, in *laCostituzione.info*, 3 gennaio 2019; diversamente l'intervista a S. CASSESE, «Pasticcio tra norme vecchie e nuove. I primi cittadini non hanno torto», in *Il Mattino*, 3 gennaio 2019.

⁴ E. SANTORO, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*, in *L'altro diritto*, 2019; P. MOROZZO DELLA ROCCA D. CONSOLI, N. ZORZELLA, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in *Quest. giust. on-line*, 8 gennaio 2019.

⁵ In tal senso Comune di Crema, circolare del 7 marzo 2019; analoghi provvedimenti sono stati adottati, tra gli altri, dai Comuni di Lecce e Siracusa.

⁶ A. RAUTI, *Il d.l. n. 113 del 2018 e la logica dei contropoteri territoriali*, in *Diritti regionali*, 2019, 1, 12.

⁷ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione.

⁸ Procedimenti da cui sono scaturite le ordinanze di rimessione del 1° agosto 2019 del Tribunale ordinario di Milano, del 29 luglio 2019 del Tribunale ordinario di Ancona e quelle del 9 agosto 2019 del Tribunale ordinario di Salerno.

dell'individuo, la sua capacità di identificazione ed integrazione nella comunità in cui ha scelto di vivere e creare legami.

Che la questione della residenza sia fondamentale per gli stranieri, lo dimostra anche l'inconsistenza del richiamo all'art. 13, 1 co., lett. b), d.l. 113/2018 - in forza del quale «l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2» - laddove l'iscrizione anagrafica valorizza un aspetto della formazione dell'identità personale che si esprime nell'appartenenza a una comunità locale; condizione che, determinando il venir meno o la complessità di esercizio di molteplici diritti⁹, non può essere surrogata dalla mera garanzia di erogazione dei servizi. Al contempo vi è da rammentare che l'ordinamento dell'anagrafe costituisce uno strumento giuridico amministrativo di documentazione e conoscenza, predisposto tanto nell'interesse del privato, quanto dell'amministrazione che ha l'esigenza di conoscere la popolazione residente anche al fine della programmazione dei fabbisogni e dei servizi da erogare.

I comuni, dal canto loro, si erano visti costretti, con l'entrata in vigore nell'ottobre 2018 dell'art. 13 d.l. n. 113/2018, a dar luogo all'annullamento delle pratiche di richiesta di iscrizione anagrafica proposte dai richiedenti protezione internazionale in quanto il relativo permesso di soggiorno non costituiva più titolo per l'iscrizione anagrafica.

Vi è da rammentare sul punto come il predetto art. 13, comma 1, lett. a), n. 2), abbia previsto l'integrazione «dopo il comma 1 [dell'art. 4, d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142]» del comma 1-bis, in virtù del quale «il permesso di soggiorno di cui al comma 1 [ossia, il permesso di soggiorno per i richiedenti asilo] non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 e dell'art. 6, 7 co., d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286». Tale innovazione ha introdotto un diniego generalizzato di iscrizione anagrafica per gli stranieri legalmente soggiornanti sul territorio italiano a titolo di richiedenti asilo, rappresentando una deroga implicita tanto alle norme generali in materia d'iscrizione anagrafica, quanto a quelle dedicate agli stranieri dal Testo Unico sull'Immigrazione (in specie, l'art. 6, 7 co., d.lgs. n. 286/1998)¹⁰.

⁹ Si pensi ai rapporti con i privati che hanno evidente interesse a identificare la persona (ad es. nel caso di stipulazione di un contratto) anche mediante l'indicazione del luogo di residenza anagrafica, o al mancato computo del periodo trascorso come richiedente asilo al fine dell'esercizio di tutti quei diritti che sono collegati alla durata della residenza, come il diritto alla acquisizione della cittadinanza o i diritti sociali quali l'accesso alla edilizia popolare o al c.d. reddito di cittadinanza.

¹⁰ L'interdetto all'iscrizione all'anagrafe del richiedente asilo è peraltro conseguenza delle indicazioni fornite dal Ministero dell'Interno con le proprie circolari n. 15/2018 e n. 0083774/2018, vincolanti per gli ufficiali dello stato civile ai sensi dell'art. 9, 1 co., d.P.R. n. 396/2000.

Di tale deriva demolitoria è logica conseguenza l'abrogazione anche dell'art. 5-*bis* d.lgs. n. 142/2015 (introdotto con d.l. n. 13/2017 conv. in l. n. 46/2017), ove si disponeva che «il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri [di accoglienza fosse] iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'art. 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente». Alla cancellazione del diritto alla residenza per il richiedente asilo si accompagnava, da un lato, l'interdetto a che i centri di accoglienza potessero essere considerati luoghi di abituale dimora ai fini dell'iscrizione anagrafica, e, dall'altro, l'obliterazione dell'istituto della convivenza anagrafica, ovvero della procedura semplificata che consentiva l'iscrizione del richiedente la protezione internazionale, su comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza attraverso l'invio del solo permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Si tratta di una evidente incoerenza logica se si riflette sul fatto che l'art. 12 del “Decreto Salvini” ha modificato in maniera sostanziale il precedente modello d'accoglienza dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale, incardinato, ai sensi del d.lgs. n. 142/2015, su progetti d'accoglienza diffusa e di carattere temporaneo, trasformando i centri di accoglienza in luoghi ove le persone sono destinate a permanere per tutta la durata della procedura di asilo, anche in caso di presentazione di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale¹¹.

In tal senso la scelta del legislatore si palesa irrazionalmente coerente con l'impostazione volta a scoraggiare l'inclusione sociale dei richiedenti asilo¹², considerati come persone strutturalmente «di passaggio» destinate a ricevere il diniego della domanda di protezione internazionale e dunque da mantenere in un limbo giuridico, situati su un confine che manifesta empiricamente la sfida dell'alterità, esponendo chi si trova in tale condizione ad una esperienza radicale, l'essere “con-finato”. Tale normativa ha offerto purtroppo l'occasione per confermare come la diseguaglianza sia radicata e prodotta dalle strutture egemoniche (diritto incluso) della nostra società, stravolgendo alcuni aspetti cardine della disciplina in materia come l'abrogazione della previsione unitaria e attuativa dell'art. 10, 3 co., Cost.¹³ che consentiva il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, a cui si è sostituita una

¹¹ Sui profili di incostituzionalità e contraddittorietà del decreto si veda S. CERRERI, *Prime considerazioni sui profili di incostituzionalità del decreto-legge n. 113 del 2018 (cd. “decreto sicurezza”)*, in *Federalismi.it*, 2018, 22, 1-14; N. VETTORI, *Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Profili di illegittimità della riforma introdotta dal d.l. n. 113/2018*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, 3, 135 ss.;

¹² In questo senso all'abolizione dell'iscrizione anagrafica, si accompagna il depauperamento dei servizi culturali presso i centri di accoglienza, nonché la decisione di escludere dalla frequenza ai corsi professionali regionali i richiedenti asilo. Cfr. M. F. GUELLA, *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza*, in *Oss. cost.*, 2019, 1-2, 63 ss.

¹³ Si rinvia all'analisi di C. CORSI, *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, in *Federalismi.it*, 2020, 23, 24 ss.

programmatica frammentazione in un caleidoscopio di permessi di soggiorno temporanei per esigenze speciali. Per di più, ognuno dei nuovi permessi di soggiorno, incluso quello per cure mediche, non prevede più l'iscrizione del titolare al servizio sanitario nazionale, come invece è stabilito dal vigente art. 34 d.lgs. n. 286/1998, il che limita il diritto di questa categoria di stranieri al solo accesso alle cure mediche urgenti ed essenziali ambulatoriali o ospedaliere previste dal successivo art. 35¹⁴.

Dal quadro tratteggiato emerge la costruzione di un paradigma di straniero connotato da una strutturale differenziazione, lato nascosto di una giustizia diseguale, che coltiva i distinguo, le sfumature, le soluzioni particolari, manifestando attraverso la creazione artificiosa di una condizione diffusa di irregolarità l'intento ideologicamente orientato a strutturare una condizione di inferiorità dei migranti, connotata da un doppio livello di effettività dei diritti e delle garanzie, oltre che dall'abbandono del principio secondo cui la legge deve essere «cieca al colore»¹⁵.

2. La residenza come diritto minimo

Lo sviluppo delle società democratiche è garantito tanto dalla vitalità dei valori comuni che le innervano, quanto a partire dalla presenza di spazi privati o condivisi, quali contesti in cui le persone interagiscono in modi che hanno conseguenze dirimenti per la qualità democratica della società, trovandovi il luogo in cui svolgere la propria personalità e riunirsi per soddisfare contemporaneamente – tramite azioni pratiche – un obiettivo privato e un progetto pubblico¹⁶.

La perdita della residenzialità, al contrario, trascina con sé altre forme di esclusione dai processi di riconoscibilità sociale e politica del soggetto. L'individuo errante, non collocabile, almeno formalmente, all'interno di un dato contesto spaziale si presenta infatti come sradicato, perdendo contestualmente ai diritti di cittadino, anche e progressivamente un'appartenenza culturale, l'ancoraggio sociale al tessuto relazionale di appartenenza.

Il concetto giuridico di residenza, delineato nell'art. 43 c.c., si concreta nell'abituale e volontaria dimora della persona in un determinato luogo: non è sufficiente a questo fine il semplice fatto materiale della fissazione del luogo di dimora, ma è necessario anche l'elemento soggettivo, cioè l'intenzione del soggetto di rimanere stabilmente nel luogo prescelto¹⁷. La residenza, in linea con l'orientamento giurisprudenziale

¹⁴ 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. cit.*, 2019, 1, 3 ss.

¹⁵ G.M. FLICK, *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, in AA.VV., *A tutti i membri della famiglia umana per il 60 anniversario della dichiarazione universale*, Milano, 2008, 263 s.

¹⁶ Sui luoghi come infrastrutture sociali v. E. KLINENBERG, *Palaces for the People. How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life*, Broadway Books, London, 2018.

¹⁷ «La residenza di una persona è determinata, pertanto, dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall'intenzione di avervi stabile dimora, rilevata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento di normali relazioni

consolidato¹⁸, si caratterizza quindi come una *res facti*, vale a dire come una situazione che si concreta nella presenza stabile di un soggetto in un determinato luogo¹⁹; una situazione su cui, per converso, influiscono anche l'atteggiamento e le intenzioni della persona, soprattutto quando tale atteggiamento e tali intenzioni non si traducano in una serie di consuetudini comportamentali evidenti²⁰. In questo senso si può porre un problema probatorio, dovendosi desumere tale volontà da «elementi, risultanti dal comportamento complessivo esteriore del soggetto, dai quali può essere indotta la sussistenza di un elemento interiore che abbia rilevanza giuridica»²¹.

L'ordinamento si propone l'obiettivo dell'esatta corrispondenza tra situazione di fatto e sanzione formale della residenza, sicché l'iscrizione anagrafica si configura come accertamento ai fini amministrativi della residenza civilisticamente intesa, attribuendo all'ufficiale d'anagrafe – rappresentato dal sindaco in qualità di ufficiale di governo²² – il potere-dovere di disporre gli accertamenti necessari ad appurare la verità dei fatti dichiarati.

Appare opportuno sottolineare come le certezze prodotte dall'ordinamento non siano sinonimo di realtà effettiva delle situazioni rappresentate, ma presunzione o finzione di realtà, nella misura in cui l'ordinamento, servendosi dello strumento delle presunzioni, crea certezza che diviene ad un tempo strumento e bene per i consociati²³.

Nella dimensione mercantile che originariamente connotava la codificazione civile, la residenza rappresentava una dimensione giuridica di fondamentale importanza più per i poveri che per gli abbienti, essendo l'unico di appartenenza per chi non poteva vantare alcun titolo di proprietà privata²⁴. In questo senso, specie per chi è migrante o esule dalla propria patria, la residenza anagrafica costituisce presupposto per il riconoscimento di uno *status* giuridico per alcuni aspetti altrettanto significativo

sociali, senza che, pertanto, sia richiesto che la volontà del soggetto sia diretta anche alla produzione degli effetti giuridici propri della residenza nel nostro ordinamento» (Cass. civ., 17 gennaio 1972, n. 126).

¹⁸ Cass. civ., 12 febbraio 1973, n. 435; Cass. civ., sez. I, 28 ottobre 1985, n. 5292; Cass. civ., sez. I, 8 marzo 2005, n. 5006; Cass. civ., sez. I, 14 giugno 2013, n. 14937.

¹⁹ R. PANOZZO, *Residenza e anagrafe della popolazione tra passato (remoto), presente (prevalentemente giurisprudenziale) e futuro (necessariamente normativo)*, in *Lo Stato civ. it.*, 2006, 597 ss., secondo cui «la residenza è, essenzialmente, un fatto, così come la dimora abituale del soggetto in un determinato luogo per acquisire giuridica rilevanza, non può manifestarsi soltanto nel *foro* interno, ma deve esteriorizzarsi nelle consuetudini di vita e nello svolgimento delle normali relazioni sociali: cioè, pur sempre, in un fatto».

²⁰ F. DINELLI, *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *Dir. amm.*, 3/2010, 654 s.

²¹ G. MIRABELLI, *L'atto non negoziale nel diritto privato italiano*, Napoli 1955, 181 s.

²² Cass. civ., sez. III, 6 agosto 2004, n. 15199; Cass. civ., sez. III, 21 novembre 1994, n. 9847.

²³ M.S. GIANNINI, *Certezza Pubblica*, in *Enc. Dir.*, Milano, VI, 1959, 769 ss., ora in *Scritti di Massimo Severo Giannini*, IV, Giuffrè, Milano, 2004, 601 ss. l'intervento del sovrano impedisce all'individuo di fare ricorso alla propria percezione storica di un determinato fatto o di una determinata qualità per imporgli l'uso della "realtà" cristallizzata nell'atto di certezza.

²⁴ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in *Dir. fam. pers.*, 2003, 4, 1016.

rispetto allo *status civitatis*: la residenza è infatti un diritto fondamentale di libertà (quello di scegliere il luogo dove vivere) e può divenire un tratto irrinunciabile della personalità (ciascuno, infatti, appartiene ad una comunità ed ha diritto a risultarne membro).

Sotto il profilo dell'inquadramento dogmatico la residenza si qualifica come diritto soggettivo perfetto collocabile, sul versante della sinallagmaticità e dell'azionabilità delle pretese, lungo i due versanti dell'uguaglianza commutativa ovvero distributiva che viene agita nei confronti dell'autorità pubblica al fine di ottenere - quale effetto ultimo - i servizi che compendiano i diritti civili e sociali.

A conferma si possono richiamare le riflessioni di autorevole dottrina che ha messo in luce il legame che intercorre tra residenza anagrafica e i diritti sanciti all'art. 2 Cost., laddove il rifiuto della stessa «implica la sottrazione, non solo giuridica, di un soggetto alla partecipazione comunitaria»²⁵, incidendo di riflesso anche sulla libertà domiciliare di cui all'art. 14 Cost., su quella alla circolazione e soggiorno su tutto il territorio nazionale prescritta all'art. 16 Cost., oltre al diritto alla salute (banalmente per l'individuazione del medico di famiglia) e a quello di voto, che presuppone l'iscrizione nelle liste elettorali sulla base delle risultanze anagrafiche.

Da ciò si desume la ragione per cui – secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato²⁶ – l'ordinamento anagrafico della popolazione residente è predisposto sia nell'interesse pubblico alla certezza sulla composizione ed i movimenti della popolazione, sia nell'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici. Non si tratta tuttavia di un bilanciamento “libero”, risultando necessariamente convogliato nel contesto della disciplina dell'attività dell'ufficiale d'anagrafe in modo vincolato, essendone rigidamente definiti – attraverso norme di relazione – i presupposti per le iscrizioni, mutazioni e cancellazioni anagrafiche, il che esclude la configurabilità di un potere dell'Amministrazione di degradare i diritti soggettivi così attribuiti ai singoli individui.

La certezza che è sottesa e legittima l'accertamento proprio dell'ordinamento anagrafico si trasfonde nel valore ordinante generale che la residenza viene ad assumere al fine della garanzia dei diritti fondamentali della persona²⁷. Far riferimento al principio di certezza delle tutele ha come conseguenza logica e giuridica il rovesciamento del rapporto tra autorità e libertà, tra Stato e cittadini, specie nel campo degli interventi conservativi od espansivi dei diritti fondamentali, laddove «nulla è (...) completamente nuovo, ma ogni

²⁵ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto alla residenza*, cit., 1018.

²⁶ TRGA, Bolzano, 31 luglio 2008, n. 272; Tar Marche, Ancona, sez. I, 13 marzo 2008, n. 187; Cass. civ., sez. un., 19 giugno 2000, n. 449; Cons. St., sez. IV, 16 gennaio 1990, n. 14; ord. 16 maggio 2000, n. 2399; TRGA Bolzano, 13 dicembre 2004, n. 534; 14 marzo 2005, n. 95; TAR Liguria, Genova, 25 giugno 2007, n. 1231; Tar Piemonte, sez. II, 5 giugno 2015, n. 945; Cons. St., sez. V, 23 gennaio 2015, n. 310.

²⁷ Un'ampia schiera di diritti sociali ed economici dipende dalla residenza anagrafica, la cui mancanza può precludere la concessione di sussidi, pensioni e altre misure di assistenza e sicurezza sociale.

evoluzione assume le forme della rielaborazione, dell'approfondimento, “delle potenzialità espressive del dettato costituzionale”»²⁸.

Peraltro se si assumono come fondamentali i bisogni o i diritti sottesi a determinati istituti, fondamentali non possono che essere anche le norme che li “riconoscono” e garantiscono, rispecchiandosi l'una nell'altra con l'effetto di determinarne il complessivo e peculiare regime.

Traducendo in termini sociologici la connotazione della residenza quale diritto soggettivo e fondamentale si potrebbe asserire che l'iscrizione anagrafica permette ad una comunità di riconoscersi e di riconoscere i propri membri più deboli, consentendo di apprestare i mezzi necessari a garantirne un'esistenza libera e dignitosa. Il carattere multidimensionale dello svantaggio causa infatti la perdita dei contatti con la propria comunità di vita e rende i soggetti privi di residenza formalizzata estremamente difficili da raggiungere con la politica sociale, laddove, in tali frangenti, la deprivazione multipla sfocia in una cittadinanza incompleta e in un accesso ineguale allo *status*, ai benefici e alle esperienze degli altri membri della comunità, conducendo ad una perdita o limitazione di fatto della capacità del singolo di partecipare alla vita sociale²⁹.

Così se al diritto attribuibile alla persona si accompagna l'interesse pubblico alla piena coincidenza tra presenza effettiva e residenza anagrafica, al contempo le due sfere giuridiche si intersecano nella misura in cui l'oblio conseguente alla cancellazione dai registri dell'anagrafe comporta per la comunità il rischio dell'acuirsi del disagio e del conflitto sociale.

Tale ragionamento è estensibile anche agli stranieri, tanto che l'art. 6, 7 co., d.lgs. n. 286/1998 riconosce a questi ultimi la titolarità del diritto all'iscrizione anagrafica «alle medesime condizioni dei cittadini italiani», attribuendo diritti e garantendo la regolarità della loro presenza sul territorio nazionale³⁰.

È pur vero che il processo di localizzazione delle politiche socio-assistenziali e sanitarie sottrae senza dubbio importanza alla cittadinanza quale *status* formale a cui ancorare la titolarità dei diritti sociali, attribuendo, parallelamente, pari importanza allo *status* costituito dalla residenza, legata ad un ambito territoriale sub-statale amministrativamente definito, a cui conseguono in dotazione specifici diritti.

²⁸ A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in ID. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, XIV.

²⁹ Di fronte al compito fondamentale di assicurare alla persona quelle condizioni indispensabili a realizzare integralmente l'attuale modello di Stato sociale di diritto, il riferimento agli *status* personali, intesi come complesso di connotati che definiscono la persona nella sua dimensione sociale, è volto ad illuminare il ruolo sociale della persona, non essendo concepibile la persona al di fuori del contesto sociale in cui vive ed opera. Si veda M. REHBINDER, *Status, Contract and Welfare-State*, in *Stanford L. Rev.*, 1971, 23, 941 ss.

³⁰ Se ne trova conferma anche nel regolamento attuativo del Testo Unico sull'Immigrazione (art. 15, d.P.R. n. 394/1999), ai sensi del quale le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate nei casi e secondo i criteri previsti dalla legge n. 1228/1954 che ne sanziona anche l'obbligatorietà (art. 11) e dal regolamento anagrafico della popolazione residente (d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223).

Naturalmente, anche valorizzando tale requisito, non tutti gli interventi di politica sociale si realizzano nel rispetto dell'eguale godimento fra cittadini e stranieri, che tuttavia si impone quale regola inderogabile a fronte di prestazioni tese a soddisfare bisogni primari della persona, oggetto di diritti inviolabili rispetto ai quali non sono ammesse nè discriminazioni in ragione della nazionalità, nè gradazioni sulla base della residenza.

Analizzare tale condizione, valutarne la disciplina, definirne le forme significa quindi incidere nella carne viva dei rapporti sociali, in quanto, stabilire «chi è dentro e chi è fuori» dal cerchio dell'appartenenza alla comunità, ha come conseguenza l'attribuzione o la negazione di determinati diritti civili e sociali. Al centro di questa tensione tra inclusione ed esclusione, vi sono alcuni diritti fondamentali, tra i quali l'iscrizione al sistema sanitario nazionale, l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali e quello al sistema scolastico, di cui è presupposto la residenza. Pertanto negare la residenza significa negare indirettamente questi diritti.

3. Tra giudizio cautelare ed incidentale

Se si riconosce che il diritto all'iscrizione anagrafica partecipa (non meno di altri diritti) delle «*strutture di base*» che definiscono lo *status* sociale della persona e, quindi, la sua essenza³¹, ne consegue la necessità di offrirvi una tutela piena anche nella fase cautelare del giudizio.

La questione viene affrontata nell'ordinanza di rimessione adottata dal Tribunale di Ancona in cui si prospetta una soluzione relativa al problema di quali poteri disponga il giudice *a quo* della cautela e di come la fase cautela possano interagire sulla pregiudiziale di legittimità costituzionale. Pare evidente infatti come la piena attuazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale di natura cautelare trovi un argine nel modello di sindacato accentrato di costituzionalità, laddove, sebbene il giudice della fase cautelare sarebbe tenuto a rimettere la questione al giudice costituzionale, sospendendo il procedimento, ci si avvede tuttavia che, stante i tempi «lungi» del giudizio sulle leggi in via incidentale³², ne sarebbero vanificate le ragioni di effettività proprie della giurisdizione cautelare³³.

Tale prospettiva veniva altresì a cozzare contro la risalente giurisprudenza della Corte costituzionale che riteneva inammissibili per difetto di rilevanza le questioni sollevate dal giudice amministrativo nella sede cautelare, ove questi si fosse pronunciato sulla relativa domanda, chiudendo formalmente l'incidente

³¹ Si riprende l'analisi di M. LUCIANI, *Salute (diritto alla salute - diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 1991, 3 s.

³² *Dati quantitativi e di analisi*, elaborati dal Servizio Studi in occasione della *Riunione straordinaria della Corte costituzionale del 21 marzo 2019 presieduta da Giorgio Lattanzj* da cui si desume che nel 2018 la media dei giorni trascorsi tra la pubblicazione in Gazzetta ufficiale dell'ordinanza di rimessione e la data di trattazione in udienza pubblica o in camera di consiglio è di 389 giorni, contro i 362 del 2017 e i 344 del 2016.

³³ Quello prospettato è stato definito come un «rompicapo giuridico» laddove per salvaguardare il principio del sindacato accentrato si rinuncia alla immediatezza che connota la tutela cautelare. Cfr. G. SILVESTRI, *Procedimenti cautelari e questioni di costituzionalità: una vecchia questione che si trascina*, in *Giur. cost.*, 1994, 452 s.

cautelare con esaurimento della *potestas iudicandi* e comunque rendendo la questione irrilevante ai fini della decisione del giudizio cautelare. La concessione della misura cautelare sottende un accertamento - in punto di integrazione del *fumus iuris* - della probabile fondatezza della questione sollevanda, il che tuttavia porterebbe il giudice *a quo* a travalicare i confini assegnatigli dall'ordinamento, determinando una implicita trasformazione del sistema di controllo di costituzionalità da accentrato in diffuso.

In tal senso la Corte ha sottolineato che «se il giudice (...) solleva la questione di legittimità costituzionale della norma relativa al merito del ricorso, contestualmente alla decisione, senza alcuna riserva, di accoglimento o di rigetto sulla domanda di sospensione del provvedimento impugnato, la questione risulta, per un verso, non rilevante nell'autonomo contenzioso sulla misura cautelare – esauritosi con la relativa pronuncia –, e per altro verso intempestiva in rapporto alla seconda ed eventuale sede contenziosa, posto che, prima del perfezionamento dei requisiti processuali prescritti (domanda di parte, assegnazione della causa per la sua trattazione), l'organo giurisdizionale è sprovvisto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni di costituzionalità ad esso relative, ancorché questa delibazione sia limitata alla non manifesta infondatezza delle eccezioni e solo strumentale alla predetta seconda fase del giudizio»³⁴.

Al fine di conciliare il carattere accentrato del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, evitando che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese, la giurisprudenza amministrativa ha sperimentato due soluzioni.

Secondo un primo orientamento si è ritenuta percorribile la soluzione volta a concedere il provvedimento cautelare, disapplicando – ai fini della pronuncia cautelare – la disposizione normativa la cui legittimità è posta in dubbio con l'effetto di rinviare al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale. Si è sancito infatti che «al fine di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi, ove ne ricorrano i presupposti, con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, non può escludersi, quando gli interessi in gioco lo richiedano, una forma limitata di controllo diffuso che consente la concessione del provvedimento di sospensione»³⁵.

L'orientamento più recente della giurisprudenza amministrativa ha scomposto il procedimento cautelare in due diverse fasi: nella fase interinale, l'istanza cautelare viene accolta «a termine» sino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella seconda fase, invece, il giudice è chiamato a pronunciarsi sulla base del vincolo determinato dall'esito del giudizio costituzionale. In sostanza il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di non applicazione «provvisoria», rimettendo contestualmente

³⁴ Corte cost., 13 dicembre 1993, n. 451.

³⁵ Cons. St., Ad. Plen., ord. 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ord. 20 giugno 2001, n. 458.

la questione di validità al giudice costituzionale cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva. Si evita in tal modo una «forzatura»³⁶ sul piano processuale, conformandosi all'articolazione bifasica al modulo già legislativamente previsto tanto nel processo civile, quanto in quello amministrativo, al contempo tale soluzione appare coerente con il contesto ordinamentale afferente al giudizio di costituzionalità³⁷.

La stessa Corte costituzionale ha espressamente aderito a quest'ultimo orientamento, evidenziando come il giudice comune «ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando non provveda sulla domanda cautelare, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice (...) fruisce: con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale è inammissibile – oltre che, ovviamente, se la misura è espressamente negata (ord. n. 82/2005) – quando essa sia concessa sulla base di ragioni, quanto al *fumus boni iuris*, che prescindono dalla non manifesta infondatezza della questione stessa (sent. n. 451/1993)»³⁸. Conseguentemente «la *potestas iudicandi* del giudice a quo non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare sia fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi, in tal caso, ritenere di carattere provvisorio e temporaneo la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale»³⁹.

Come si è notato «è innegabile che, se la norma primaria comprime diritti con fondamento costituzionale determinando un pregiudizio grave ed irreparabile, il giudice adito deve fornire la più adeguata cautela, affinché nelle more del vaglio di costituzionalità, sia impregiudicata la situazione giuridica soggettiva di cui è titolare la parte processuale. La decisione di merito deve intervenire *re adhuc integra*, come più volte la stessa Corte costituzionale ha sancito echeggiando l'insegnamento chiovendiano, la durata del processo non deve andare a danno della parte che fonda le sue ragioni su norme costituzionali»⁴⁰.

³⁶ L. AZZENA, *Tutela cautelare dei diritti ed incidente di costituzionalità: una "vecchia questione" verso una (parziale) soluzione*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Giappichelli, Torino, 2016, 92 s.

³⁷ Nel caso in cui il giudice si riservi espressamente di confermare o meno il provvedimento cautelare all'esito del giudizio di costituzionalità, appare evidente come, in perfetta aderenza al dettato dell'art. 23, 2 co., l. n. 87/1953, «il giudizio (cautelare) non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale». Cfr. G. MENEGUS, *Tutela cautelare e questione di legittimità*, in *Riv. Ass. Gruppo di Pisa*, 2016, 3, 9 ss.

³⁸ Corte cost., 26 settembre 1990, n. 444; Corte cost., 5 giugno 1997, n. 183, Corte cost., 10 gennaio 2000, n. 4; Corte cost., ord. 23 gennaio 2006, n. 25; Corte cost., 7 maggio 2008, n. 161; Corte cost., ord. 19 novembre 2008, n. 393; Corte cost., 1° aprile 2009, n. 151; Corte cost., 6 maggio 2013, n. 83; Corte cost., 1 dicembre 2014, n. 274. In dottrina da ultimo R. MANFRELLOTTI, *La disapplicazione in sede cautelare delle norme legislative incostituzionali nel processo amministrativo*, in *Giur. cost.*, 2014, VI, 4670 s.

³⁹ Corte cost., 9 maggio 2013, n. 83.

⁴⁰ A. VUOLO, *L'incidente di costituzionalità nella fase cautelare del processo amministrativo: nuovi orientamenti della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2014, 23, 9; A. TRAVI, *Tutela cautelare e giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2014, 3249.

La concessione del provvedimento anticipatorio, inoltre, per la natura dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, non determinerebbe effetti irreversibili ma garantirebbe l'iscrizione almeno fino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, momento nel quale si stabilirà se confermare definitivamente la misura o disporre la cancellazione.

Nel caso di specie l'anticipazione cautelare di una sentenza di condanna della pubblica amministrazione ad emettere un provvedimento amministrativo che è stato rifiutato (*id est* l'iscrizione anagrafica), si sarebbe posto in conflitto con il noto principio secondo cui al giudice ordinario è fatto divieto di revocare o modificare un atto amministrativo (art. 4, legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. e), e dunque, di sostituirsi all'amministrazione nell'emanare un atto amministrativo, potendo solo disapplicarlo (art. 5) se lesivo di un diritto soggettivo, pertanto, la tutela interinale provvisoria apprestata dal giudice *a quo* non si è manifestata nell'adozione di un «ordine» di compimento dell'atto amministrativo negato, bensì solo con la dichiarazione della sussistenza del diritto (temporaneo) all'iscrizione anagrafica.

4. L'interpretazione costituzionalmente orientata tra *voluntas legis* e *voluntas legislatoris*

Tra i giudici di merito che si sono pronunciati in merito alla disposizione analizzata si è realizzata una profonda frattura tra coloro che hanno rintracciato una possibile interpretazione costituzionalmente orientata che bypassasse l'odioso ostracismo imposto ai richiedenti protezione internazionale e coloro che, negando la percorribilità di una interpretazione adeguatrice, hanno imboccato la via del giudizio di costituzionalità.

Il primo orientamento, espresso dapprima in alcune ordinanze fiorentine⁴¹, sostiene che la modifica normativa analizzata, né letteralmente, né sistematicamente interpretata, comporta un divieto di iscrizione anagrafica del richiedente la protezione internazionale, escludendo solo che il permesso di soggiorno per richiesta asilo sia documento utile per la detta iscrizione. Il giudice gliolato propone un'interpretazione logico-sistematica del testo di legge conforme al canone della coerenza con l'intero sistema normativo, coerenza che è evidentemente da ricercare anche sul piano costituzionale, muovendosi in termini originali entro il dualismo, irrisolto dall'art. 12 delle preleggi, tra lettera («significato proprio delle parole secondo la connessione di esse») e spirito («intenzione del legislatore») della normativa. Limitarsi alla sola lettera

⁴¹ Trib. Firenze, sez. civ. IV, ord. 18 marzo 2019; Trib. Bologna, protezione internazionale civile, ord. a 2 maggio 2019; Trib. Genova, sez. civ. XI, ord. 20 maggio 2019; Trib. Firenze, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini UE, ord. 27 maggio 2019; Trib. Lecce, sez. civ. I, ord. 4 luglio 2019; Trib. Parma, sez. civ. I, ord. 2 agosto 2019; Trib. Bologna, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini UE, ord. 23 settembre 2019; Trib. Firenze, sez. civ. IV, ord. 22 novembre 2019; Trib. Roma, sezione diritti della persona e immigrazione civile, ord. 25 novembre 2019 reperibili in www.asgi.it.

della legge o far leva esclusivamente sulla *voluntas legislatoris*⁴² - desumibile nella specie dal passaggio esplicitato nella relazione introduttiva al disegno di legge di conversione del d.l. n. 113/2018 secondo cui «l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente»⁴³ - avrebbe finito per compromettere la possibilità per l'interprete di procedere alla sua esatta comprensione secondo i canoni ermeneutici legali previsti all'art. 12.

Risulta quindi necessario operare una distinzione tra *voluntas legis*, intesa in senso oggettivo, e *voluntas legislatoris*, ovvero la volontà dei singoli partecipanti al processo formativo della norma, riconoscendo l'«eccedenza assiologica»⁴⁴ della norma, da considerare criterio prevalente sulla effettiva e concreta volontà di chi materialmente volle la legge. Dato che il legislatore non è altro che «l'insieme degli interessi della comunità che nella legge hanno trovato protezione» e la sua intenzione si concreta nello «scopo pratico che la legge si propone di conseguire», è evidentemente fuorviante ricercare l'intenzione del legislatore - in un parallelismo con la volontà individuale - in questa sorta di volontà collettiva che «non trova riscontro nella realtà sociale più di quanto vi trovi riscontro una coscienza collettiva»⁴⁵.

Se però spesso il legislatore non riesce a «dichiarare» quello che «vuole»⁴⁶, l'interprete è comunque tenuto a ricercare lo spirito della legge alla cui luce, interrogando l'enunciato, deve far prevalere la volontà dell'ordinamento sulla lettera della disposizione isolata⁴⁷.

Alla luce del contesto normativo di riferimento, partendo dalla premessa secondo cui non vi è equivalenza tra il possesso del permesso di soggiorno per richiesta asilo e la condizione giuridica di regolarità del soggiorno, posto che ogni richiedente asilo semplicemente sulla base della presentazione della domanda di protezione internazionale, deve intendersi comunque regolarmente soggiornante ai sensi dell'art. 9 della direttiva 2013/32/UE, attuato dall'art. 7 d.lgs. n. 25/2008, il giudice fiorentino ne ha tratto la conseguenza che, per i richiedenti la protezione internazionale, la regolarità del soggiorno sul piano documentale ben possa essere comprovata attraverso gli atti inerenti l'avvio del procedimento volto al

⁴² Anche la giurisprudenza di legittimità, in linea con la dottrina prevalente, tende a rifarsi ad una concezione oggettiva in chiave di *ratio legis*: «Ai lavori preparatori può riconoscersi valore unicamente sussidiario nell'interpretazione di una legge, trovando un limite nel fatto che la volontà da essi emergente non può sovrapporsi alla volontà obiettiva della legge quale risulta dal dato letterale e dalla intenzione del legislatore intesa come volontà oggettiva della norma (*voluntas legis*), da tenersi distinta dalla volontà dei singoli partecipanti al processo formativo di essa» (Cass. civ., 21 maggio 1988, n. 3550; Cass. civ., 7 aprile 1983, n. 2454).

⁴³ Lavori preparatori – Atto del Senato della Repubblica n. 840 del 2018.

⁴⁴ L. CAIANI, *I giudizi di valore nell'interpretazione giuridica*, Cedam, Padova, 1953, 49.

⁴⁵ E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1971, 261 s.

⁴⁶ F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni di teoria dell'interpretazione*, Cedam, Padova, 1998, 71.

⁴⁷ V. CRISAFULLI, *La motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1937, 415 ss.; G. LOMBARDI, *Motivazione (dir. cost.)*, in *Noviss. Dig. it.*, X, Torino, 1965, 954 ss.; P. CARETTI, *Motivazione I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 1990. Sulla rilevanza del ricorso ai lavori preparatori nella giudizio di legittimità costituzionale, cfr. L. PEGORARO, *Lavori preparatori della legge e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 1441 ss.

riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione ed in particolare attraverso il cd. “modello C3”⁴⁸. Dall’inidoneità del permesso di soggiorno quale “titolo” atto a comprovare la regolarità del soggiorno non potrebbe, dunque, essere desunto alcun divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente asilo, ma, solamente, l’abrogazione della modalità semplificata di iscrizione all’anagrafe per i richiedenti asilo prevista dall’art. 5 bis d.lgs. n. 142/2015, introdotto dalla l. n. 46/2017.

Il contrario orientamento è stato fatto proprio dai giudici *a quibus* che hanno sollevato le questioni portate all’attenzione della Corte. La tesi dell’avvenuta abrogazione della disposizione che prevede a favore dei richiedenti asilo la sola procedura semplificata di iscrizione anagrafica e non l’iscrizione anagrafica in sé, quale eterogenesi del fine perseguito al legislatore, si appalesa come uno stravolgimento del testo normativo, del suo significato palese, laddove effettuare operazioni di tal fatta, equivale a rendere non applicabili norme, espungendole di fatto dall’ordinamento giuridico⁴⁹.

Interrogando la norma di cui all’art. 4, 1 *bis* co., d.lgs. n. 142/2015, modificata dall’art. 13 d.l. n. 113/2018, alla luce dei criteri letterali, sistematici e teleologici, ci si avvede che essa introduce un regime peculiare per i richiedenti protezione internazionale, consentendo il rilascio a questi ultimi di un permesso di soggiorno temporaneo, nell’attesa della definizione della loro domanda di asilo. Al contempo, la situazione di incertezza sulla loro futura condizione ha condotto il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, ad interdirla l’iscrizione nel registro anagrafico della popolazione residente, garantendo loro però l’accesso ad una serie di servizi⁵⁰.

⁴⁸ Si rammenta che le Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, emanate nel 2014 dal Ministero dell’interno in collaborazione con Unchr, Asgi, Anusca e Servizio Centrale Sprar, hanno ritenuto sufficiente a tale scopo l’atto che certificava la presentazione della domanda di protezione internazionale in virtù dell’art. 9 della direttiva 2013/32/UE e dell’art. 7 d.lgs. n. 25/2008.

⁴⁹ Nell’ordinanza n. 3081/2019 del Tribunale di Ancona si legge tale «interpretazione (...) priva di significato la portata innovativa della norma e conduce ad una interpretazione abrogante, per le ragioni di seguito indicate: a) la procedura di iscrizione semplificata è stata abrogata con una norma apposita, pertanto, non vi era la necessità di ribadire il difetto di automatismo tra rilascio del permesso di soggiorno ed iscrizione all’anagrafe con una ulteriore disposizione. Tra tutti i possibili significati riconducibili ad una norma, infatti, si deve optare per quello che riconnette alla medesima un qualche effetto, se esistente; b) in ogni caso, pur assumendo quello indicato dai giudici di merito richiamati come il significato della norma, non si comprende quale sia il senso del richiamo all’art. 6 T.U. immigrazione, laddove si afferma che il permesso di soggiorno non è titolo ai sensi di quella norma (la disposizione non si occupa affatto dell’automatismo tra rilascio del permesso di soggiorno ed iscrizione all’anagrafe, ma pone semplicemente la regolarità del soggiorno dello straniero quale condizione per la parificazione al cittadino ai fini dell’applicazione della disciplina); c) la mancata modifica dell’art. 6 T.U. immigrazione, che viene evocata a riprova dell’applicazione della disciplina ordinaria in materia di iscrizione all’anagrafe anche al richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno, non rileva in alcun modo. Anzi, è proprio l’art. 4, 1 *bis* co., d.lgs. n. 142/2015 che, quale norma di pari rango e posteriore, introducendo una deroga, sottrae uno spazio applicativo all’art. 6 T.U. immigrazione, escludendo che il permesso per richiesta asilo sia prova della regolarità del soggiorno ai fini della sua applicazione». Conf. Trib. Trento, ord. 11 giugno 2019.

⁵⁰ Come rilevato da C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, cit., 1, una simile interpretazione «pare non sostenibile per tre ragioni: a) essa priverebbe di senso la previsione del domicilio come criterio di accesso ai servizi; b) la norma secondo la quale il permesso di soggiorno per richiesta asilo «non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica» richiama in senso derogatorio l’art. 6, co. 7, t.u. immigrazione; c) l’art. 13 abroga la norma che prevede l’iscrizione dei richiedenti asilo nell’anagrafe dei residenti».

Non è possibile per il giudice forzare il dato letterale, ricavandone qualcosa di ulteriore e diverso rispetto al suo significato linguistico, significato che non può essere valicato neppure per mezzo dell'interpretazione costituzionalmente conforme perseguendo in via interpretativa l'effetto che solo una pronuncia di illegittimità costituzionale può produrre, laddove peraltro, nella specie, la tesi della conservazione dell'equiparazione normativa, ai fini dell'iscrizione anagrafica, oltre che offrire un'interpretazione tale da privare la norma di un proprio effetto (*tamquam non esset*), appare contraria anche al canone teleologico.

Come è stato notato l'interpretazione forzosamente (piuttosto che costituzionalmente) orientata ha «cercato di disinnescare il divieto di iscrizione anagrafica, anche qui attraverso ricostruzioni interpretative che, se pure animate da una spiccata sensibilità dei giudici per la tutela dei diritti fondamentali, si rivelano particolarmente disinvolute e oltremodo fragili sul piano argomentativo, al punto da realizzare lo scopo voluto solo a costo di privare la disposizione di qualsiasi significato»⁵¹.

Tale ultimo orientamento è stato accolto dalla Corte costituzionale che - in sentenza - ha notato come tale lettura - secondo cui la disposizione censurata precluderebbe l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo - abbia trovato conforto nella relazione illustrativa del decreto-legge e del disegno di legge di sua conversione, nelle relazioni dei vari soggetti auditi dalle commissioni parlamentari nel corso del procedimento di conversione in legge del decreto, oltre che in alcune circolari diramate dal Ministero dell'interno. Si è rilevato altresì come la modifica introdotta con l'art. 13 d.l. n. 113/2018 che, nel sostituire il riferimento al luogo di residenza con quello di domicilio, abrogando non solo la disposizione che regola la speciale modalità di iscrizione anagrafica, ma la stessa previsione dell'iscrizione anagrafica, sarebbe priva di senso se la disposizione censurata intendesse solo abrogare la modalità semplificata di iscrizione anagrafica, facendo “riespandere” la modalità ordinaria. Nello stesso senso depone anche la lettura sistematica della disposizione censurata laddove il riferimento, in essa contenuto, all'art. 6, 7 co., d.lgs. n. 286/1998 - che prevede l'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante «alle medesime

⁵¹ Così A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta*, cit., 11-12 che non condivide l'assunto del giudice fiorentino secondo cui la disposizione del decreto non consente di individuare nessun divieto esplicito e «neppure in forma implicita, stante l'evidente contrasto con gli stessi principi generali in materia di immigrazione che trattano di iscrizioni anagrafiche e che non sono stati modificati dal decreto sicurezza», rilevando come «anche a prescindere dal fatto che in un testo normativo è sempre possibile prevedere “eccezioni” (casi specifici) alle “regole” (in questo caso “principi generali”», la sensazione complessiva è quella di una sorta di rimozione freudiana della dimensione del processo costituzionale come sede fisiologica per il controllo sui vizi di incostituzionalità, mentre in questo caso il risultato dell'interpretazione costituzionalmente conforme “a tutti i costi” presenta evidenti criticità, tanto sul versante del rispetto del principio di separazione fra poteri, quanto in ordine ad una “piena” tutela dei diritti fondamentali, visto che interpretazioni ardite affacciate in primo grado possono essere con sufficiente probabilità rovesciate nei gradi successivi, allungando in questo modo l'attesa per la completa garanzia dei diritti in gioco, sempre che qualcuno prima o poi decida di sollevare la q.l.c. alla Corte».

condizioni dei cittadini italiani» - deve ritenersi operato al fine di sanzionare il rapporto di regola/eccezione tra le suddette previsioni.

5. La decretazione d'urgenza come regola della disciplina dell'immigrazione

La decretazione d'urgenza è divenuta da tempo il veicolo ordinario attraverso il quale viene introdotta nel nostro ordinamento la disciplina che, di tempo in tempo, regola il fenomeno migratorio.

L'immigrazione è stata strumentalizzata, tramite il suo utilizzo in termini retorici e simbolici, con il fine di attribuire al potere esecutivo di «prerogative e poteri eccezionali, che, al persistere dell'emergenza, sono andate istituzionalizzandosi, facendo perdere il nesso tra ciò che è diritto ordinario e ciò che è diritto eccezionale»⁵². Nel contesto dell'emergenza che si autoalimenta, la domanda di sicurezza proveniente dal corpo sociale è stata decontestualizzata e destrutturata da meccanismi di rappresentazione delle dinamiche securitarie che tendono a rielaborarla nella prospettiva della comunicazione e in funzione di esigenze di spettacolarizzazione. In tal senso al diritto (specie penale) vengono dunque affidate funzioni taumaturgiche che nella logica securitaria trovano l'ideale cassa di risonanza mediatica, creando una condizione di legalità sospesa in cui «i mezzi non obbediscono al criterio, lungo e laborioso, della giustizia, bensì a quello, più spiccio, dell'efficacia»⁵³. Per l'effetto «la volontà politica di circoscrivere gli ingressi o limitare la permanenza degli stranieri sul territorio si [è] alimenta[ta] di una cultura del sospetto e si [è] trad[otta] in una contrarietà e un discredito nei confronti dell'operato di pubbliche amministrazioni, alle quali surrettiziamente si imputa un uso scorretto della normativa vigente, utilizzato per giustificare la necessità di intervenire»⁵⁴.

In questo contesto di emergenza permanente si situa la questione di legittimità proposta dai giudici *a quibus* in relazione al d.l. n. 113/2018 - e, specificamente, dell'art. 13, 1 co., lett. a), n. 2 - per la carenza dei requisiti stabiliti dall'art. 77, 2 co., Cost., così come interpretati dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. È noto come, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, l'evidente mancanza del presupposto dei casi straordinari di necessità e urgenza renderebbe incostituzionale il ricorso al decreto-legge, e che tale vizio non è sanato dalla successiva conversione in legge⁵⁵. Nella specie si è

⁵² G. CAMPESI, *La detenzione amministrativa degli stranieri: storia, diritto, politica*, Carocci, Roma, 2013, 21-22; anche A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019*, in *Forum Quad. cost. - Rassegna*, 2020, 1, 340 s.

⁵³ V. MATHIEU, *Perché punire. Il collasso della giustizia penale*, Macerata, 2007, 222.

⁵⁴ A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto d'asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, 2, 172; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Iscrizione anagrafica, domicilio e diritti sociali dei richiedenti asilo nel decreto-legge n. 113 del 2018*, in *Dir. uomo*, 2018, 2, 361 ss.; A.M. CECERE, *Le iscrizioni anagrafiche per gli stranieri richiedenti protezione internazionale dopo il d.l. n. 113 del 2018, cd. Decreto Salvini. Quando il legislatore demagogicamente orientato disorienta l'amministrazione pubblica*, in *Federalismi.it*, 2019, 3, 1-8.

⁵⁵ Ex multis, Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29; Corte cost., 15 luglio 2015, n. 154; Corte cost., 15 maggio 2018, n. 99.

contestata la mancanza di una effettiva motivazione inerente la necessità ed urgenza di introdurre il divieto di iscrizione all'anagrafe per chi sia in attesa di ricevere risposta alla propria richiesta di asilo. Anzi non si comprende come il fatto che sia loro consentito o meno di iscriversi all'anagrafe dei residenti possa essere d'ostacolo alle esigenze di tutela indicate dal legislatore per giustificare l'introduzione delle disposizioni che compongono il Titolo I del d.l. n. 113/2018 (assicurare l'effettività dei provvedimenti di rimpatrio di coloro che non hanno titolo a soggiornare nel territorio nazionale; l'accurato svolgimento delle istanze di riconoscimento e della concessione della cittadinanza e adeguate politiche di prevenzione della minaccia terroristica).

Tale eccezione non è stata accolta dalla Corte che non ha riscontrato l'evidente mancanza dei presupposti richiesti dall'art. 77, 2 co., Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione⁵⁶ a partire dai criteri consolidati, quali: a) coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo⁵⁷ che, nella specie, si desume agevolmente dalla struttura della regolamentazione normativa; b) omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al resto del decreto-legge⁵⁸, laddove, nel caso di specie, l'art. 13 si inserisce in modo omogeneo nel capo contenente le norme in materia di protezione internazionale, riguardando un aspetto dello *status* dei richiedenti asilo; c) utilizzo dei lavori preparatori⁵⁹; d) carattere ordinamentale o di riforma della norma⁶⁰, riscontrabile nel profondo intervento innovativo deciso dal Governo per modificare il sistema di riconoscimento della protezione internazionale, al fine di una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio. Così, di fronte all'afflusso dei richiedenti asilo e ai complessi problemi inerenti alla sua gestione, la Corte ha giudicato non manifestamente arbitraria la valutazione del Governo sull'esistenza dei presupposti del decreto-legge, laddove, se è vero che l'art. 13 e le norme collegate non affrontano una nuova emergenza, si deve constatare che la persistenza di un problema può concretare le ragioni di urgenza e «ricorrendone i presupposti, il programma di Governo ben può essere attuato anche mediante la decretazione d'urgenza»⁶¹.

È indubbio che il controllo operato dal giudice costituzionale «non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le

⁵⁶ Corte cost., 18 aprile 2019, n. 97.

⁵⁷ Corte cost., 4 marzo 2019, n. 33; Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 288.

⁵⁸ Corte cost., 13 luglio 2020, n. 149; Corte cost., 18 aprile 2019, n. 97.

⁵⁹ Corte cost., n. 288/2019. Nella specie la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione (A.S. n. 840, comunicato alla Presidenza del Senato il 4 ottobre 2018) fa riferimento all'urgenza di intervenire «nell'ambito di una complessa azione riorganizzativa, concernente il sistema di riconoscimento della protezione internazionale e le forme di tutela complementare, finalizzata in ultima istanza a una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale».

⁶⁰ Corte cost., n. 99/2018.

⁶¹ Corte cost., n. 288/2019.

valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l’assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto»⁶², tuttavia pare perlomeno discutibile che – pur in un *obiter dictum* – si giustifichi la decretazione d’urgenza sulla base di elementi fattuali non corrispondenti alla realtà⁶³. Al momento in cui il decreto legge fu emanato non vi era alcuna emergenza dovuta agli sbarchi, ma solo l’urgenza mediatica da parte dell’allora ministro dell’interno di soddisfare la pulsione securitaria indotta in ampie fasce della popolazione, il che connota soggettivamente i «casi straordinari» in funzione del perseguimento dell’indirizzo politico, collegandoli eziologicamente alle scelte di un indirizzo politico che il Governo assume come centrali da raggiungere in tempi brevi, ai fini dell’implementazione del proprio programma e dell’ordinato svolgimento dell’azione politico-amministrativa⁶⁴.

6. L’iscrizione anagrafica come diritto ai diritti

La fenomenologia dei diritti emerge sempre più di sovente nel divario tra l’universalità del consenso normativo generato dall’affermazione dei diritti e la particolarità dell’effettivo godimento, delimitato, in maniera sempre più evidente, da spazi e confini⁶⁵. Questa ossessione per lo spazio⁶⁶ condiziona anche le scelte del legislatore nella determinazione di quei processi di esclusione e deumanizzazione che hanno quale effetto ultimo la privazione del diritto più importante, quello di avere diritti⁶⁷. A tale deriva hanno posto argine i giudici *a quibus* sottolineando la natura paradigmatica della disposizione contestata la quale, nel porre in un limbo giuridico i richiedenti protezione umanitaria, veniva a configurare un peculiare *status*, nella sua tradizionale conformazione di «espedito logico e strumento pratico disponibile per creare o mantenere disuguaglianza e zone di diritto singolare»⁶⁸.

L’iscrizione anagrafica consente lo sviluppo dell’identità individuale e del senso di appartenenza con la comunità locale presso cui si decide di fissare la propria stabile dimora, quale passaggio prodromico di quel processo di integrazione a cui sono chiamati reciprocamente tanto lo straniero quanto la società di elezione.

⁶² Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171. Sul tema D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Esi, Napoli, 2014; G. BERNABELI, *Carattere provvedimentale della decretazione d’urgenza. L’amministrazione con forza di legge*, Cedam, Padova, 2017; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d’urgenza come potere discrezionale vincolato*, Esi, Napoli, 2018.

⁶³ In base al *Cruscotto statistico a cura del Dipartimento per le Libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno* dal 1° gennaio al 10 giugno 2019 sono arrivate in Italia 2.144 persone, pari all’85% in meno rispetto al 2018 e al 96% rispetto al 2017.

⁶⁴ G. GROTTANELLI DE SANTI, *Uso e abuso del decreto-legge*, in *Dir. soc.*, 1978, 245.

⁶⁵ A. PISANÒ, *Sul momento applicativo del diritto dei diritti umani*, in *Riv. fil. dir.*, 2017, 1, 119 ss.

⁶⁶ Si vedano le riflessioni raccolte in D. MASSEY, P. JESS (a cura di) *Luoghi, culture globalizzazione* (1995), Utet, Torino 2006.

⁶⁷ L. FERRAJOLI, *Manifesto per l’uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari, 2018, 23-25.

⁶⁸ P. RESCIGNO, *Situazione e status nell’esperienza del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, I, 221.

Il diniego generalizzato del diritto di iscrizione anagrafica per gli stranieri legalmente soggiornanti sul territorio italiano in qualità di richiedenti asilo viene a degradare uno dei diritti inviolabili che sono riconosciuti all'individuo non in quanto partecipe di una determinata comunità politica, ma in quanto essere umano⁶⁹, facendo entrare in gioco «il principio costituzionale di eguaglianza [che] in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero»⁷⁰. Non si può certo dimenticare che l'eguaglianza non è cieca, laddove «tra cittadino e straniero, benchè uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti»⁷¹, tuttavia, pur potendo il legislatore valorizzare tali differenze, esso «non può porre gli stranieri (o, come nel caso di specie, una certa categoria di stranieri) in una condizione di “minorazione” sociale senza idonea giustificazione, e ciò per la decisiva ragione che lo *status* di straniero non può essere di per sé considerato come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi»⁷². Il diritto alla residenza veicola il contenuto di altri diritti - sociali e civili - che rappresentano la cinghia di trasmissione dei valori propri del personalismo⁷³, i cui corollari accrescono lo spessore materiale, e dunque, l'ambito di efficacia della complessiva ispirazione egualitaria che li connota⁷⁴. Collettore di tali contenuti è il riferimento alla «pari dignità sociale» che non si risolve in un concetto astratto, ma assume come fattore determinante della logica emancipativa «la personalità umana in atto, quindi proiettata nella sfera sociale, cioè l'essenza delle qualità atte ad individuare un uomo nella vita delle relazioni sociali»⁷⁵. Al

⁶⁹ Corte cost., 10 aprile 2001, n. 105.

⁷⁰ Corte cost., 24 febbraio 1994, n. 62.

⁷¹ Corte cost., 26 giugno 1969, n. 104.

⁷² Corte cost., 31 luglio 2020, n. 186 che richiama Corte cost., 8 luglio 2010, n. 249. In concreto il diniego di iscrizione anagrafica presenta effetti pregiudizievoli per i richiedenti asilo quanto all'accesso ai servizi anche ad essi garantiti, nella misura in cui la previsione della fornitura dei servizi nel luogo di domicilio, anziché in quello di residenza (art. 13, 1 co., lett. b, n. 1, d.l. n. 113/2018), rende, quantomeno, ingiustificatamente più difficile l'accesso ai servizi stessi, non fosse altro che per gli ostacoli di ordine pratico e burocratico connessi alle modalità di richiesta dell'erogazione – che fanno quasi sempre riferimento alla residenza e alla sua certificazione a mezzo dell'anagrafe – e per la stessa difficoltà di individuare il luogo di domicilio, a fronte della certezza offerta invece dal dato formale della residenza anagrafica.

⁷³ Sul diritto ad avere diritti il riferimento classico è alla Arendt secondo cui le persone private dei diritti umani «sono prive, non del diritto alla libertà, ma del diritto all'azione; non del diritto a pensare qualunque cosa loro piaccia, ma del diritto all'opinione». Pertanto, «la privazione dei diritti umani si manifesta soprattutto nella mancanza di un posto nel mondo che dia alle opinioni un peso e alle azioni un effetto (...) Ci siamo accorti dell'esistenza di un diritto ad avere diritti (e ciò significa vivere in una struttura in cui si è giudicati per le proprie azioni e opinioni) solo quando sono comparsi milioni di individui che lo avevano perso e non potevano riacquistarlo a causa della nuova organizzazione globale del mondo». Cfr. H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1973, trad. it. *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1989, 410-411. In letteratura P.B. HELZEL, *Il diritto ad avere diritti. Per una teoria normativa della cittadinanza*, Cedam, Padova, 2005; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari-Roma, 2013; G. PINO, *Il costituzionalismo dei diritti. Struttura e limiti del costituzionalismo contemporaneo*, Il Mulino, Bologna, 2017, 13 ss.; nell'ambito giuridico anglosassone, A. KESBY, *The Right to Have Rights. Citizenship, Humanity, and Interational Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁷⁴ S. ROSSI, *Residenza (e domicilio)*, in A. RAUTI, C. PANZERA (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Esi, Napoli, 2020, 526 ss.

⁷⁵ C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1964, 376.

contempo il richiamo alla parità, comportando l'eguale godimento di alcuni diritti fondamentali, li inquadra «in un ordine di valutazione che distribuisce il valore sotteso ad ogni prescrizione normativa di principio in forma tale che i cittadini si sentono e debbono essere raffrontati secondo una logica che realizzi l'eguaglianza senza necessità di mediazioni»⁷⁶.

Come nota la Corte costituzionale «per la portata e per le conseguenze anche in termini di stigma sociale dell'esclusione operata con la norma oggetto del giudizio - di cui è non solo simbolica espressione l'impossibilità di ottenere la carta d'identità - la prospettata lesione dell'art. 3, 1 co., Cost. assume in questo contesto, al di là della stessa violazione del principio di eguaglianza, la specifica valenza di lesione della connessa pari dignità sociale»⁷⁷.

In tale contesto la pari dignità sociale non rappresenta quindi soltanto uno strumento di garanzia passiva dell'identità degli individui che può essere compromessa tanto da condizioni di indigenza, quanto da atteggiamenti di disprezzo o di discredito sociale, ma, interpretata contestualmente al principio di eguaglianza sostanziale, rivela una proiezione dinamica verso la piena realizzazione delle persone, in un contesto in cui non fanno premio ruoli o categorie, ma la condivisa appartenenza alla comunità⁷⁸. All'istanza egualitaria propria del principio della pari dignità sociale si somma dunque una forte connotazione anti-autoritaria, nella misura in cui l'eguale rispetto per ciascuno importa anche eguale rispetto per valori, credenze, preferenze di cui ciascuno è portatore⁷⁹.

La valorizzazione della dignità sociale consente di riallacciare il tema del riconoscimento, insito nell'iscrizione anagrafica, da un lato al bisogno di giustizia, dall'altro alla permanente aspirazione ad una democrazia realizzata (ma sempre incompiuta) che connota le società complesse. La strada prefigurata è quella di attribuire valore sociale alle persone, antepoendo alla «dinamica statica» degli *status*⁸⁰ l'istanza di emancipazione - connotata dell'accumulazione di capitale simbolico e culturale - funzionale alla creazione di legami, vincoli, relazioni tra individui e costruire così il tessuto di una comunità⁸¹.

⁷⁶ G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Scritti in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Giuffrè, Milano 1974, 1097.

⁷⁷ Corte cost., n. 186/2020.

⁷⁸ Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna, 2013, 121 ss.

⁷⁹ M.R. MARELLA, *Il fondamento sociale della dignità umana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2007, 86.

⁸⁰ Secondo autorevole dottrina lo *status* designerebbe null'altro che lo «stato di vincolo in cui si trova l'individuo nell'aggregato», rivelandone il sostrato autoritario. Cfr. A. CICU, *Il concetto di «status»*, in *Studi per V. Simoncelli*, Napoli, 1917, 71.

⁸¹ A. PIZZORNO, *Il velo della diversità. Saggi su razionalità e riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 2007, 228 ss. secondo cui l'agire sociale diventa così metafora di un processo che porta al riconoscimento dello straniero all'interno di una comunità che, riconoscendolo, gli conferisce un'identità dotata di un senso socialmente appropriato.

Il secondo punto di attacco alla previsione normativa si fonda sul canone della ragionevolezza intrinseca⁸² che «lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti»⁸³. La relativa analisi si svolge per linee interne alla normativa vagliando in particolare il canone della coerenza, ovvero l'adeguatezza dei mezzi prescelti rispetto al fine perseguito dal legislatore, nella misura in cui la ragionevolezza difetta laddove «la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua *ratio*»⁸⁴.

Stante la precarietà della permanenza sul territorio dei richiedenti asilo, il legislatore avrebbe inteso liberare le amministrazioni comunali, sul cui territorio sono situati i centri di accoglienza, dall'onere di far fronte agli adempimenti in materia di iscrizione anagrafica. Tale motivazione fallisce il test di congruità, contraddicendo la *ratio* complessiva del decreto-legge che, a dispetto del dichiarato obiettivo di aumentare il livello di sicurezza pubblica, finisce - impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo - con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul proprio territorio. In una sorta di eterogenesi dei fini infatti il diniego di iscrizione anagrafica sottrae - con conseguenze tanto più gravi a seguito dell'informatizzazione di dati e procedure - i richiedenti asilo alla diretta conoscibilità da parte dei comuni della loro permanenza sul territorio, stante l'obbligo per questi ultimi di comunicare il proprio domicilio solo alla questura competente (art. 5, 1 co., d.lgs. n. 142/2015).

Pertanto tale dispositivo non può neppure giustificarsi in ragione dell'aggravamento degli oneri amministrativi che posti a carico dei comuni sede di centri di accoglienza, laddove la registrazione della situazione effettiva dei residenti nel territorio comunale costituisce una funzione fondamentale e rappresenta il presupposto necessario per l'adeguato esercizio di tutte le altre funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico a quelle sanitarie, da quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi all'erogazione di servizi pubblici.

⁸² Sul giudizio di ragionevolezza C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in Aa.Vv., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Cedam, Padova, 1973, 1580; A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1975, 569 ss.; A.A. CERVATI, *In tema di interpretazione della Costituzione, nuove tecniche argomentative e «bilanciamento» tra valori costituzionali (a proposito di alcune riflessioni della dottrina austriaca e tedesca)*, in A.A.Vv., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riferimenti comparatistici*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Giuffrè, Milano, 1994, 83, nt. 42, distingue tra i seguenti momenti: a) lo scopo dell'intervento deve essere costituzionalmente legittimo e soprattutto non arbitrario; b) l'intervento legislativo deve essere idoneo, appropriato per perseguire lo scopo predefinito; c) tale intervento deve essere necessario; d) infine sempre il suddetto intervento deve essere proporzionale nel senso proprio, ovvero tollerabile.

⁸³ Corte cost., 22 dicembre 1988, n. 1130.

⁸⁴ Corte cost., 20 febbraio 1997, n. 43.

Né può ricostruirsi una coerenza interna al sistema facendo leva sull'argomento della precarietà della permanenza legale sul territorio dei richiedenti asilo, specie considerando che il permesso di soggiorno di cui si discute ha durata di sei mesi ed è rinnovabile «fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui il suo destinatario è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale» (art. 4, d.lgs. n. 142/2015) il che, nella stragrande maggioranza dei casi, si protrae per un periodo di almeno un anno e mezzo. Ad essere provvisorio è pertanto solo lo *status* di richiedente asilo, il quale è destinato a tramutarsi - nell'ipotesi fisiologica - in titolare di protezione internazionale, la cui regolare presenza sul territorio italiano prosegue senza soluzione di continuità. D'altra parte, non pare razionale negare il diritto all'iscrizione anagrafica sul presupposto del probabile rigetto della protezione internazionale, prospettiva che si porrebbe in contrasto con la *ratio* del d.lgs. n. 142/2015, il quale ha come obiettivo principe l'accoglienza dei richiedenti protezione, nell'ottica di una loro stabilizzazione, e non del loro allontanamento. Anche l'analisi sistematica conferma tale conclusione se è vero che l'art. 9 d.l. n. 30/2007 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri) fissa in soli tre mesi il limite di permanenza del cittadino europeo nello Stato membro diverso da quello di appartenenza, limite oltre il quale sorge l'obbligo dell'iscrizione anagrafica.

All'incoerenza nel rapporto tra mezzi e fini caratterizzanti la normativa si accompagna l'irragionevole disparità di trattamento che si produce per effetto del divieto di iscrizione anagrafica tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani. Sebbene la posizione dello straniero, in ragione del motivo e della durata del soggiorno, possa risultare differente da quella del cittadino nella misura in 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»⁸⁵, tuttavia, negando l'iscrizione anagrafica a coloro che hanno la dimora abituale nel territorio italiano, la norma censurata ha riservato - in assenza di una ragionevole giustificazione - un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri .

Se infatti l'iscrizione anagrafica è l'effetto del fatto oggettivo della legittima dimora abituale in un determinato luogo, lo *status* di colui che ne chiede il riconoscimento, essendo comunque regolarmente insediato in quella comunità, non può presentare alcun rilievo. Conferma di tale principio si rinviene nella regola generale contenuta nell'art. 6, 7 co., d.lgs. n. 286/1998 che prescrive in tema di iscrizioni

⁸⁵ Corte cost., 26 giugno 1969, n. 104.

anagrafiche parità di trattamento tra il cittadino e lo straniero regolarmente soggiornante, una regola che comunque non trova una ragionevole e motivata eccezione nella disposizione censurata. Come chiarito dalla Corte costituzionale, qualsiasi scelta legislativa che si discosti dalle norme generali del d.lgs. n. 286/1998 «dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale “causa giustificatrice”, idonea a “spiegare”, sul piano costituzionale, le “ragioni” poste a base della deroga»⁸⁶. Una deroga che però, nella specie, nel creare una condizione di eccezione a danno dei richiedenti asilo non trova giustificazione nell’asserita temporaneità del relativo titolo di soggiorno, dovendosi altrimenti escludere dalla registrazione molti altri stranieri regolari, titolari di permessi di durata limitata, che potrebbero non essere rinnovati (quali, ad esempio, quelli previsti all’art. 5, 3-*bis* co., d.lgs. n. 286/1998).

Per concludere, con questa sentenza il giudice costituzionale non solo viene a confermare il ruolo “contro maggioritario” della ragionevolezza capace - una volta infiltratasi - di corrodere le scelte del legislatore «dal di dentro come i tarli, e alla fine farle cadere in polvere, ridotte a formule vuote»⁸⁷, ma esalta anche la versatilità della dignità sociale che si esprime nel riconoscimento dei luoghi come fattori di costruzione identitaria, spingendoci ancora una volta a riflettere su quale sia realmente lo spazio per l’esigibilità dei diritti fondamentali.

⁸⁶ Corte cost., 2 dicembre 2005, n. 432 con commento di F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. cost.*, 2005, 6, 4657 ss.; M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, *ivi*, 4681 ss.

⁸⁷ P. CALAMANDREI, *La certezza del diritto e le responsabilità della dottrina*, in *Opere giuridiche*, I, Napoli, Esi, 1965, 511.