

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 1/2021

### L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI RICHIEDENTI ASILO DOPO LA SENTENZA N. 186/2020 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di Nicola Canzian

**Abstract:** L'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 stabiliva che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituiva titolo per l'iscrizione anagrafica. La giurisprudenza si era divisa sul senso della disposizione: alcuni giudici negavano che si trattasse di un divieto di iscrizione nei registri anagrafici, mentre altri ritenevano che la norma non potesse che essere intesa in tal senso. Con la sentenza n. 186 del 2020, la Corte costituzionale ha chiarito che la disposizione poneva effettivamente un divieto e ne ha dichiarato l'illegittimità in quanto irragionevole e discriminatoria. L'articolo ricostruisce i diversi approcci interpretativi e pone in luce come l'opzione seguita dalla Corte sia la più convincente; sottolinea inoltre la centralità della "pari dignità sociale" nella motivazione della Corte, che riconosce l'esistenza di un vero e proprio diritto all'iscrizione anagrafica. Da ultimo, si richiama il contenuto delle nuove norme che il decreto-legge n. 130/2020 ha introdotto nel solco dei principi enunciati dalla Corte costituzionale.

**Abstract:** Article 13 of Decree-Law n. 113/2018 stated that residence permit for asylum seekers didn't grant civil registration. The meaning of the provision proved to be controversial: some judges claimed that it prohibited civil registration, while others denied it. The decision n. 186/2020 of the Constitutional Court clarified that the provision established a prohibition and declared it unconstitutional on the grounds that it was unreasonable and discriminatory. The paper analyzes both interpretations of the law and highlights that the Constitutional Court's interpretation is the most convincing. It also underlines the key role of the "equal social dignity" in the Court's reasoning and the recognition of an actual right to civil registration. Finally, the paper describes the new rules introduced by Decree-Law n. 130/2020 according to the principles established by the Constitutional Court.

## L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI RICHIEDENTI ASILO DOPO LA SENTENZA N. 186/2020 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

---

di Nicola Canzian\*

**SOMMARIO:** 1. L'introduzione del divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti protezione internazionale: l'art. 13 del d.l. n. 113/2018. – 2. L'iscrizione anagrafica come obbligo e come diritto soggettivo. – 3. Il tentativo di un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 13 del d.l. n. 113/2018. – 4. Il divieto di iscrizione anagrafica: irrazionale, irragionevole e lesivo della pari dignità sociale. – 5. Gli effetti e il seguito della sent. n. 186/2020. La disciplina dell'iscrizione anagrafica del richiedente asilo nel d.l. n. 130/2020.

### **1. L'introduzione del divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti protezione internazionale: l'art. 13 del d.l. n. 113/2018**

Il d.l. 4.10.2018, n. 113 – noto anche come primo “decreto sicurezza” del Governo Conte I – aveva introdotto norme in materie diverse, riconducibili in ultima analisi all'immigrazione e alla pubblica sicurezza. Si tratta di ambiti ampi e che dovrebbero essere considerati in modo distinto; tuttavia, il legislatore è sembrato presupporre una sorta di sovrapposizione fra i due piani, in un'ottica secondo cui la presenza dello straniero costituirebbe endemicamente un problema di sicurezza<sup>1</sup>. Così, pur nella disomogeneità dei suoi contenuti, il decreto-legge era caratterizzato dalla precisa volontà politica di rendere l'ingresso e la permanenza in Italia meno attrattivi per lo straniero. Ad esempio, la riforma sostituiva l'ampia previsione della c.d. protezione umanitaria con una serie di permessi di soggiorno tipizzati, in modo da limitare la discrezionalità nel riconoscimento della tutela (e, dunque, di ridurre il numero dei beneficiari)<sup>2</sup>; ancora, la novella raddoppiava i termini per i

---

\* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

1. Il d.l. n. 113/2018, in realtà, sembra espressione di una visione politica secondo cui il migrante, irregolare e regolare, costituirebbe un «problema di sicurezza pubblica in sé»: così A. Algostino, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2.2018, p. 175. Tale decreto-legge, infatti, denota «una strategia di politica del diritto ben determinata, secondo la quale il fenomeno migratorio è considerato un tema di ordine pubblico la cui espansione (e, ancor prima, la cui esistenza) deve essere compressa mediante le molteplici misure in esso contenute»: così W. Chiaromonte, *Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione. Protezione internazionale, accoglienza e lavoro dopo il “decreto Salvini”*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2.2019, p. 322.

2. Art. 1 d.l. n. 113/2018, su cui v., *ex pluribus*, M. Benvenuti, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in questa *Rivista*, n. 1.2019; N. Zorzella, *L'abrogazione dei permessi umanitari e la sorte di quelli già rilasciati o relativi a procedimenti in corso*, in *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n.113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n.*

procedimenti di acquisizione della cittadinanza e addirittura prevedeva la possibilità di revocarla in alcuni gravi casi<sup>3</sup>.

Il d.l. n. 113/2018 aveva previsto, fra le altre cose, un trattamento meno favorevole dei richiedenti protezione internazionale, differenziandolo in modo netto rispetto a quello dei titolari di tale protezione. L'art. 12 del decreto-legge aveva anche riformato il *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR) rinominandolo quale *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati* (SIPROIMI) ed escludendo che i richiedenti potessero esservi accolti; nel caso in cui costoro non avessero avuto i mezzi sufficienti per assicurare a sé e ai propri familiari il sostentamento, dovevano essere ospitati in strutture diverse (Centri governativi di prima accoglienza e Centri di accoglienza straordinaria), nelle quali però si prevedeva un livello di prestazioni inferiore rispetto a quello assicurato dal sistema per i titolari di protezione<sup>4</sup>. Si era così creato un «sistema binario distinto in base allo *status* dei beneficiari»<sup>5</sup>, motivato in base alla diversa *stabilità* del titolo di soggiorno<sup>6</sup>.

La stessa logica si riscontrava nell'art. 13 del d.l. n. 113/2018, che stabiliva una serie di modifiche al decreto legislativo 18.08.2015, n. 142<sup>7</sup> allo scopo di vietare l'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale, così determinando una differenza di trattamento fra questi e tutti gli altri stranieri regolarmente soggiornanti, oltre che rispetto ai cittadini<sup>8</sup>.

Nello specifico, previsione cardine della nuova disciplina era quella dell'art. 13, co. 1, lett. a), n. 2, che introduceva all'art. 4 del d.lgs. n. 142/2015 un nuovo comma 1-*bis*, secondo cui il permesso di soggiorno per richiesta asilo «non costituisce titolo per l'iscrizione

---

132, a cura di F. Curi, Pisa, Pacini, 2019, p. 47 ss.; C. Padula, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 21.11.2018.

3. Art. 14, co. 1, rispettivamente lett. c) e lett. d), d.l. n. 113/2018; sul punto sia consentito il rinvio a N. Canzian, *Profili di diritto intertemporale del decreto-legge n. 113/2018*, in questa *Rivista*, n. 1.2019, p. 36 ss.

4. Sul punto v. 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 questa *Rivista*, n. 3.2019.

5. Così C. Corsi, *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, in *Federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 23.2020, p. XXXVI.

6. V. la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del d.l. n. 113/2018 (A.S. n. 840 del 4.10.2018), in cui a p. 12 si afferma che tale modifica «risponde all'esigenza di riservare prioritariamente l'accesso al sistema finalizzato all'integrazione a quei soggetti la cui condizione è connotata dal requisito di maggiore stabilità, rispetto ad altre condizioni di carattere temporaneo».

7. Si tratta, come noto, dell'atto normativo che ha dato attuazione alla dir. 2013/33/UE del 26.06.2013 (sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) e alla dir. 2013/32/UE del 26.06.2013 (sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale).

8. Come nota A. Rauti, *Il diario degli errori. Cade il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo*, in *Quad. cost.*, n. 4.2020, p. 830, queste norme «muovevano dall'implicito convincimento che la condizione provvisoria del richiedente asilo ne richiedesse l'esclusione da qualsiasi percorso di integrazione e dal riconoscimento (anche simbolico) della sua effettiva dimora nel territorio italiano».

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» (dunque, ai sensi rispettivamente del “Regolamento anagrafico della popolazione residente” e della previsione generale del Testo unico delle leggi sull’immigrazione secondo cui «[l]e iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione»).

È pacifico che con tale disposizione il Governo intendeva escludere i richiedenti dall’iscrizione anagrafica, come emerge anche dalla relazione illustrativa del decreto-legge stesso<sup>9</sup>; perciò essa era accompagnata da ulteriori modifiche volte a dare piena attuazione a tale volontà.

Così, si stabiliva che il permesso di soggiorno per richiesta asilo costituisse anche documento di riconoscimento del titolare<sup>10</sup>, perché costui non avrebbe più potuto ottenere la carta di identità (il cui rilascio presuppone la residenza e, dunque, un’iscrizione anagrafica). Si sostituivano i riferimenti al luogo di residenza con quello di domicilio<sup>11</sup>, stabilendo che presso quest’ultimo era assicurato «l’accesso ai servizi previsti [dal d.lgs. n. 142/2015] e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti»<sup>12</sup> (servizi che prima erano appunto riferiti al luogo di residenza). Infine, era abrogata la procedura di iscrizione anagrafica semplificata che era stata introdotta nel 2017 per i richiedenti ospitati nei Centri di accoglienza e che era disciplinata dall’art. 5-*bis* del d.lgs. n. 142/2015, in base alla quale era sufficiente una comunicazione del responsabile della struttura<sup>13</sup>; procedura che ovviamente non aveva più alcuna ragion d’essere nel nuovo sistema, poiché il richiedente era escluso dalla registrazione anagrafica. Il legislatore del 2018, dunque, era intervenuto con puntualità nel tessuto normativo per espungere ogni collegamento fra il richiedente protezione e la residenza anagrafica<sup>14</sup>.

Il divieto di iscrizione anagrafica è da subito sembrato inutilmente vessatorio, irragionevole, discriminatorio e in contrasto con i diritti fondamentali che devono essere garantiti anche allo straniero che ha formulato una domanda di protezione ed è in attesa di

---

9. V. la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del d.l. n. 113/2018 (A.S. n. 840 del 4.10.2018), che a p. 12 espressamente si riferisce alla «esclusione dall’iscrizione all’anagrafe».

10. Ultimo periodo dell’art. 4, co. 1, d.lgs. n. 142/2015, introdotto dall’art. 13, co. 1, lett. a), n. 1, del d.l. n. 113/2018.

11. V. art. 5, co. 4, d.lgs. n. 142/2015 come modificato dall’art. 13, co. 1, lett. b), n. 2, del d.l. n. 113/2018.

12. Art. 5, co. 3, d.lgs. n. 142/2015 come sostituito dall’art. 13, co. 1, lett. b), n. 1, del d.l. n. 113/2018. Nella formulazione previgente, l’art. 5, co. 3, d.lgs. n. 142/2015 stabiliva che per i richiedenti ospiti di Centri o strutture di accoglienza «il Centro o la struttura rappresenta luogo di dimora abituale ai fini della iscrizione anagrafica».

13. Abrogazione disposta dall’art. 13, co. 1, lett. c), del d.l. n. 113/2018.

14. Una vera e propria «deriva demolitoria», come nota S. Rossi, *Declinazioni della dignità sociale. L’iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 26.2020, p. 146.

una sua definizione<sup>15</sup>. Come si vedrà subito, infatti, non si tratta di una mera questione burocratica, ma della negazione di un diritto soggettivo che assicura il pieno sviluppo della persona e, pertanto, la sua dignità sociale.

Non stupisce che, pertanto, la giurisprudenza si sia espressa in senso contrario a tale nuova previsione normativa<sup>16</sup>, ma secondo due orientamenti diversi.

Un primo orientamento ha ritenuto percorribile il tentativo di un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente conforme del nuovo art. 4, co. 1-*bis* del d.lgs. n. 142/2015, in modo da annichilire la portata preclusiva della disposizione.

Un secondo orientamento ha invece constatato che il testo della disposizione consentiva di interpretarla soltanto come un effettivo divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione e che però tale norma fosse in contrasto con plurimi parametri costituzionali, il che ha portato gli stessi giudici a promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale.

Decidendo su tali questioni con la sentenza n. 186 del 2020, la Corte costituzionale ha infine dichiarato l'illegittimità dell'intero art. 13 del d.l. n. 113/2018 per violazione dell'art. 3 Cost.; e la pronuncia si segnala per essere la prima ad aver riconosciuto, nella giurisprudenza costituzionale, la sussistenza del diritto ad iscriversi all'anagrafe dei residenti, la cui ingiustificata negazione costituisce una lesione dell'eguaglianza anche sotto il profilo della pari dignità sociale.

## **2. L'iscrizione anagrafica come obbligo e come diritto soggettivo**

Prima di analizzare la pronuncia della Corte costituzionale può essere utile una breve ricognizione dell'istituto dell'iscrizione anagrafica secondo le linee ricostruttive seguite dalla dottrina e dalla giurisprudenza consolidate.

Dal punto di vista del diritto positivo, l'iscrizione anagrafica si atteggia nei termini di un obbligo: la legge impone a ciascuno di iscrivere sé stesso e le persone su cui esercita la patria potestà (oggi responsabilità genitoriale) o la tutela nell'anagrafe del Comune di dimora abituale, nonché di comunicare le eventuali mutazioni<sup>17</sup>. Ciò riflette l'interesse della

---

15. Come segnalato, ad esempio, da S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22/2018, pp. 10-11; A. Morelli, *La "ribellione" dei sindaci contro il "decreto sicurezza": la tortuosa via per la Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), n. 1.2019, p. 1 ss.

16. Minoritario è, infatti, l'orientamento che non ha riscontrato il contrasto del divieto di iscrizione anagrafica con i principi costituzionali; v., ad es., Trib. Trento, ord. 11.06.2019, reperibile all'indirizzo <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-2-2019/umanitaria-6/418-16-trib-tn-11-6-2019/file>.

17. Come stabilito dall'art. 2, co. 1, l. 24.12.1954, n. 1228 ("Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente").

pubblica amministrazione a conoscere la composizione della popolazione, il suo dislocamento territoriale e i suoi movimenti, ma anche le sue caratteristiche (di età, di legami familiari, di tipologie abitative), nel tentativo di ottenere la rappresentazione più accurata possibile dell'attuale situazione di fatto; si tratta così di una raccolta e organizzazione di dati finalizzata al governo del territorio e delle politiche pubbliche e che, dunque, risponde anche a esigenze di tipo securitario<sup>18</sup>. Ma l'istituto non si esaurisce in questo profilo.

L'iscrizione anagrafica, infatti, soddisfa anche un contestuale e non meno importante interesse dei singoli, in quanto essa costituisce presupposto per l'esercizio e il godimento di plurimi diritti civili, politici e sociali che devono essere attuati nel territorio in cui abitualmente vivono le persone che ne sono titolari e che, in molti casi, rientrano fra i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione<sup>19</sup>. Ad esempio, essa è un requisito per l'iscrizione nelle liste elettorali e dunque per l'esercizio del diritto di voto (dei cittadini italiani ed

---

18. L'iscrizione anagrafica si configura (anche) come un dovere proprio in ragione della «rilevanza strategica degli strumenti demografici»: così E. Gargiulo, *L'appartenenza negata: la residenza e i suoi significati, tra ambivalenze interpretative e conflitti politici*, in questa *Rivista*, n. 2.2019, p. 39, il quale poi sottolinea che le articolate istruzioni regolamentari indirizzate agli uffici anagrafici «sono l'espressione di un bisogno di conoscenza e controllo più ampio, che caratterizza gli Stati e i loro apparati di sicurezza sin dall'età moderna» (p. 41).

19. L'iscrizione anagrafica, sotto questo aspetto, è dunque una «posizione amministrativa che costituisce presupposto necessario di una serie di diritti civili e sociali costituzionalmente rilevanti»: così P. Morozzo della Rocca, *I diritti anagrafici degli stranieri*, in questa *Rivista*, n. 1.2006, pp. 65-66. V. anche Id., *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in questa *Rivista*, n. 1.2019, p. 33; Id., *Vecchi e nuovi problemi riguardanti la residenza anagrafica nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 16.01.2019; Id., *I luoghi della persona e le persone senza luogo (itinerari di diritto civile ed anagrafico)*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, p. 33; Id., *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 4.2003, pp. 1017-1018; C. Corsi, *L'accesso degli stranieri ai diritti sociali*, in *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. Bartolini, A. Pioggia, vol. VII, Firenze, Firenze University Press, 2016, p. 144; F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 65; E. Gargiulo, *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 143-144; F. Dinelli, *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *Dir. amm.*, n. 3.2009, pp. 645-647; W. Chiaromonte, *op. cit.*, p. 342, secondo cui dall'iscrizione anagrafica «promana una molteplicità di diritti e doveri sociali, molti dei quali sono configurabili come diritti fondamentali da riconoscersi anche allo straniero»; M. Collevocchio, *Comuni ed immigrazione: prime riflessioni e criticità applicative del "Decreto sicurezza" per gli enti locali*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 3.2019, p. 6; F. Guella, *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza*, in *Osservatorio costituzionale*, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), n. 1-2.2019, pp. 61-62.

Tale ricostruzione trova piena conferma anche in giurisprudenza: v. Cass. civ., SU, 19.06.2000, n. 449, secondo cui l'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente «configura uno strumento giuridico-amministrativo di documentazione e di conoscenza, che è predisposto nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Sussiste, invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione [...], ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia». In termini analoghi anche la giurisprudenza amministrativa: v., ad es., Cons. St., sez. III, 22.11.2011, n. 6143; Tar Milano, sez. III, 04.09.2017, n. 1779.

europei); consente di verificare che ai minori sia assicurato il diritto allo studio<sup>20</sup>; è un requisito per ottenere la patente di guida italiana o la conversione di una patente straniera<sup>21</sup>. Soprattutto, la residenza anagrafica è la condizione per ottenere le certificazioni anagrafiche e il documento di identità, che sono a loro volta necessari per l'accesso a numerose prestazioni sociali che si riferiscono a diritti fondamentali della persona (quali l'iscrizione al servizio sanitario nazionale con scelta del medico di base nel territorio di residenza, l'accesso ai servizi sociali, l'accesso agli alloggi della edilizia residenziale pubblica, l'accesso al reddito di cittadinanza o ad altri sussidi e agevolazioni pubblici).

La contemporanea sussistenza di un interesse pubblico e di quello degli individui non deve essere intesa in termini conflittuali: se il singolo mediante l'iscrizione nei registri anagrafici accede a una serie nutrita di diritti, che in molti casi comportano il godimento di prestazioni e servizi da parte dei pubblici poteri, specularmente l'obbligo di iscrizione assicura che le amministrazioni siano in possesso dei dati relativi alla popolazione residente proprio in modo che esse possano in concreto predisporre quelle prestazioni e quei servizi. In altri termini, anche la natura obbligatoria dell'iscrizione si giustifica alla luce del pieno godimento dei diritti da parte dei singoli, in quanto strumento irrinunciabile per una efficace ed efficiente programmazione, organizzazione ed erogazione di servizi da parte dei poteri pubblici, soprattutto (ma non solo) a livello locale<sup>22</sup>.

Lo scopo dell'anagrafe della popolazione è dunque quello di dare sanzione formale a una situazione di fatto<sup>23</sup> che si vuole rappresentare in termini esatti; di conseguenza, «l'iscrizione anagrafica è concepita come la presa d'atto ai fini amministrativi della residenza civilisticamente intesa»<sup>24</sup>. La residenza anagrafica non ha pertanto una natura diversa da

---

20. Il confronto fra l'elenco dei minori iscritti all'anagrafe e l'elenco degli iscritti presso gli istituti scolastici consente infatti di individuare i minori privati di tale fondamentale diritto (v. P. Morozzo della Rocca, *Il diritto alla residenza*, cit., p. 1017); ed è ovvio che se il minore non risulta nei registri anagrafici, sarà molto più difficile porre un rimedio alla negazione del suo diritto fondamentale a ricevere un'istruzione.

21. Ai sensi dell'art. 118-*bis* del Codice della strada («Requisito della residenza normale per il rilascio della patente di guida e delle abilitazioni professionali»).

22. V. P. Morozzo della Rocca, *I luoghi della persona e le persone senza luogo*, cit., p. 33: «al livello della *governance* locale, solo attraverso l'esatta conoscenza demografica è possibile la programmazione dei servizi necessari alla cittadinanza reale, permettendo di stabilire la dislocazione e l'impiego delle risorse disponibili e sapere quali prestazioni possano essere attese dai cittadini e quali invece siano a loro dovute in ragione dell'essere o non essere residenti nel Comune; ed inoltre quali privilegi». V. anche S. Rossi, *op. cit.*, p. 145, il quale sottolinea che in riferimento all'anagrafe sussiste l'interesse dell'amministrazione in quanto essa «ha l'esigenza di conoscere la popolazione residente anche al fine della programmazione dei fabbisogni e dei servizi da erogare».

23. V. Tar Piemonte, sez. I, 24.06.1991, n. 320.

24. Così F. Dinelli, *op. cit.*, p. 656; in termini analoghi v. E. Gargiulo, *L'appartenenza negata*, cit., p. 47. Alcuni, in realtà, propongono di differenziare la residenza civilistica da quella anagrafica, concependo quest'ultima quale un interesse legittimo: v., ad es., M. Castaldi, *La "residenza" e la "residenza anagrafica": la necessità di un reale chiarimento sulla portata dei concetti e sulla loro corretta applicazione in ambito anagrafico*, in *Lo stato civile italiano*, n. 8.2004, p. 530 ss. Ma quest'ultima ricostruzione è smentita dalla ormai consolidata giurisprudenza, che concepisce invece la residenza

quella civile, fondandosi entrambe sulla nozione di “dimora abituale” delineata dall’art. 43, co. 2, c.c.<sup>25</sup>, che consiste sia nel «fatto oggettivo della stabile permanenza in quel luogo», sia nel contestuale «elemento soggettivo della volontà di rimanervi»<sup>26</sup>.

L’attribuzione della condizione di residente iscritto nei registri dell’anagrafe non è dunque una concessione discrezionale dell’amministrazione<sup>27</sup>, ma costituisce l’esito vincolato dell’attività di accertamento dei presupposti legali che si sono appena richiamati. Proprio in ragione della «natura vincolata dell’attività amministrativa», nonché del fatto che tale disciplina normativa «è dettata nell’interesse diretto della popolazione residente», la giurisprudenza non dubita che l’iscrizione anagrafica costituisca una situazione di diritto soggettivo<sup>28</sup>. In questo senso è anche la dottrina maggioritaria<sup>29</sup>, anche se alcuni segnalano che essa sarebbe meglio riconducibile «ad una posizione per certi versi assimilabile ad uno *status*, da cui promana una molteplicità di diritti e doveri sociali»<sup>30</sup>.

Il diritto all’iscrizione anagrafica sussiste ovviamente in capo a tutti i cittadini italiani residenti in Italia e per i cittadini degli Stati membri dell’UE che intendono soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nei casi indicati negli artt. 7 e 9 del d.lgs. n. 30/2007. Per gli stranieri extraUE, invece, la legge richiede una condizione di soggiorno regolare: così prevede l’art. 6, co. 7, d.lgs. n. 286/1998, a norma del quale «[l]e iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione». La condizione del richiedente asilo rientra in tale previsione generale fin dal rilascio della ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata

---

anagrafica nei termini di un diritto soggettivo (come si illustrerà subito); sul punto, anche per i riferimenti bibliografici, v. E. Gargiulo, *Le politiche di residenza in Italia*, cit., p. 140 ss.

25. V., ad es., G. Landi, *Domicilio residenza e dimora*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 851.

26. Così, *ex pluribus*, Cass. civ., sez. VI, 01.10.2019, n. 24454, richiamando un indirizzo costante che risale a Cass. civ., sez. I, 05.02.1985, n. 791. In dottrina v., ad es., P. Morozzo della Rocca, *Il diritto alla residenza*, cit., p. 1013 ss.; F. Dinelli, *op. cit.*, p. 650 ss.; E. Gargiulo, *L’appartenenza negata*, cit., p. 53 ss.

27. P. Morozzo della Rocca, *I diritti anagrafici degli stranieri*, cit., p. 54: «[l]’ufficiale di anagrafe è ben consapevole di non dovere “concedere” la residenza ma di doverla semplicemente rilevare, o su segnalazione dell’interessato o anche d’ufficio, perché la regolarità anagrafica si pone in relazione sia all’interesse privato, approssimativamente ma opportunamente ricondotto dalla giurisprudenza allo schema del diritto soggettivo, sia all’interesse pubblico alla universalità della iscrizione anagrafica di tutti gli effettivi residenti».

28. Così Cass. civ., SU, 19.06.2000, n. 449. In senso conforme, da ultimo v. Cass. civ., SU, 1.04.2020, n. 7637; Cons. St., sez. V, 28.05.2019, n. 3500.

29. V., ad es., E. Gargiulo, *Le politiche di residenza in Italia*, cit., p. 142; Id., *Quando il territorio si fa ostile. La territorialità etica e le barriere locali al suo riconoscimento*, in *Politica & Società*, n. 1.2015, p. 115; R. Mucci, *I servizi anagrafici, dello stato civile ed elettorali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo 1, Milano, Giuffrè, 2003, p. 93 ss.; G. Serra, *L’iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 25.03.2019; N. Zorzella, D. Consoli, *L’iscrizione anagrafica e l’accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 8.1.2019.

30. Così P. Morozzo della Rocca, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa*, cit., p. 33.

contestualmente alla verbalizzazione, che costituisce permesso di soggiorno provvisorio ai sensi dell'art. 4, co. 3, d.lgs. n. 142/2015.

### **3. Il tentativo di un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 13 del d.l. n. 113/2018**

La riforma del 2018 si era dunque inserita in un contesto in cui era ormai pacifica la natura dell'iscrizione anagrafica quale diritto soggettivo strumentale all'esercizio di diritti e libertà fondamentali, che deve essere riconosciuto a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti al pari dei cittadini, non essendo costituzionalmente tollerabile l'ipotesi di escludere una particolare categoria di persone senza alcun giustificato motivo. I giudici hanno generalmente tenuto fermi tali principi a fronte dell'introduzione della disposizione secondo la quale il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituiva titolo per l'iscrizione anagrafica.

Tuttavia sono emersi due orientamenti contrastanti circa il modo con cui garantire il diritto in questione<sup>31</sup>.

Entrambi gli indirizzi giurisprudenziali condividevano la stessa premessa: interpretare il nuovo art. 4, co. 1-*bis*, del d.lgs. n. 142/2015 (cioè la regola cardine introdotta dall'art. 13 del d.l. n. 113/2018) come un divieto di iscrizione dei richiedenti la protezione internazionale si porrebbe in contrasto con gli artt. 2 e 10 Cost. negando a tale categoria di stranieri un loro diritto, con l'art. 3 Cost. ponendo un'irragionevole discriminazione a danno dei richiedenti asilo, oltre che con la libertà di soggiorno garantita dall'art. 16 Cost. e da ulteriori parametri di origine sovranazionale vincolanti ai sensi dell'art. 117 Cost., quali l'art. art. 2 del Protocollo Addizionale n. 4 alla CEDU<sup>32</sup> e l'art. 12 del Patto internazionale di New York del 1966 sui diritti civili e politici<sup>33</sup>.

Il punto su cui tali orientamenti divergevano, però, era proprio l'interpretazione della disposizione.

In almeno una dozzina di pronunce<sup>34</sup>, i giudici avevano aderito a quella ricostruzione dottrinale che tentava di disinnescare, di fatto, la portata innovativa della riforma sulla base

---

31. Per una ricostruzione della vicenda v. A. Buzzi, F. Conte, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo prima e dopo il "Decreto Lamorgese"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), n. 1.2021, pp. 112-115.

32. Tale disposizione stabilisce che «[c]hiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di sceglierli liberamente la sua residenza».

33. Il quale dispone che «[o]gni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio».

34. Trib. Firenze, sez. IV, ord. 18.03.2019; Trib. Firenze, sez. prot. int., ord. 7.12.2019; Trib. Bologna, sez. prot. int., ord. 2.05.2019; Trib. Bologna, sez. prot. int., ord. del 17.02.2020; Trib. Genova, sez. XI, ord. 22.05.2019; Trib. Prato, sez. unica civ., ord. 28.05.2019; Trib. Catania, sez. immigr., ord. 1.11.2019; Trib. Roma, sez. diritti della persona

di un argomento che poteva apparire forse letterale<sup>35</sup>. Essa riteneva evidente che la volontà del legislatore storico fosse quella di porre un effettivo divieto, come esplicitato nella stessa relazione illustrativa del d.l. n. 113/2018<sup>36</sup> e poi confermato da circolari diramate dal Ministero degli interni<sup>37</sup>; tuttavia, tale volontà si era tradotta in una cattiva formulazione testuale della disposizione<sup>38</sup>. Come si è descritto nel precedente paragrafo, infatti, in base alla disciplina che regola il sistema (e che non è stata alterata dalla riforma) l'iscrizione anagrafica consiste in una presa d'atto di una condizione fattuale: essa, dunque, non avviene in base ad alcun "titolo", bensì attraverso la dichiarazione dell'interessato, gli accertamenti d'ufficio e le comunicazioni degli uffici di stato civile<sup>39</sup>.

Lo stesso vale per gli stranieri extraUE regolarmente soggiornanti, le cui iscrizioni e variazioni anagrafiche – come si è già ricordato – «sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani», ai sensi dell'art. 6, co. 7, d.lgs. n. 286/1998. Dunque, anche la loro iscrizione avviene attraverso una mera dichiarazione della sussistenza di una situazione di fatto; il documento di soggiorno deve essere allegato alla domanda di iscrizione non perché esso ne costituisca il "titolo", bensì soltanto al fine di attestare la loro situazione di regolarità richiesta dalla legge. In altri termini, il presupposto del diritto soggettivo dello straniero all'iscrizione anagrafica è il requisito della regolarità della presenza, non il permesso di soggiorno<sup>40</sup>.

Secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 4, co. 1-*bis*, del d.lgs. n. 142/2015, dunque, si sarebbe dovuto trarre da tale disposizione una norma che non

---

e immigr., ord. 25.11.2019; Trib. Lecce, sez. feriale, ord. 6.12.2019; Trib. Palermo, sez. prot. int., decr. del 23.01.2020; Trib. Cagliari, ord. del 28.01.2020; Trib. Bari, sez. I, ord. del 28.2.2020; Trib. Torino, sez. IX, ord. 30.04.2020.

35. Si tratta dell'interpretazione costituzionalmente conforme prospettata in N. Zorzella, D. Consoli, *op. cit.* In senso adesivo v. E. Santoro, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*, in *L'altro diritto*, [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it), gennaio 2019; G. Serra, *L'iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 25.03.2019; J. Long, S. Albano, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo: il Tribunale di Bologna fa luce sulle ombre del "decreto sicurezza"*, in *Fam. e dir.*, n. 1/2019, p. 1131 ss.; 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 l'amministrazione pubblica*, in *Federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 3/2019; W. Chiaromonte, *op. cit.*, pp. 342-343.

36. V. la precedente nota n. 9.

37. V. circolare del Ministro degli interni n. 15/18 del 18.10.2018, secondo cui «il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del [...] d.lgs. n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica». Ancor più netta la successiva circolare del 18.12.2018, secondo cui i richiedenti asilo «non saranno più iscritti nell'anagrafa dei residenti».

38. Si tratta di disposizioni «scritte da un legislatore che non sembra avere il dono della chiarezza»: così E. Santoro, *op. cit.* In generale, l'intero d.l. n. 113/2018 è caratterizzato da una «pessima qualità della tecnica legislativa», come osserva A. Algostino, *op. cit.*, p. 172.

39. V. art. 1, co. 3, d.p.r. 30.05.1989, n. 223.

40. V. P. Morozzo della Rocca, *I diritti anagrafici degli stranieri*, cit., p. 56: «l'esibizione del permesso di soggiorno non è di per sé il requisito per poter procedere all'iscrizione anagrafica del residente straniero, ma è solo la prova documentale privilegiata dell'esistenza del diverso e sostanziale requisito della regolarità del soggiorno».

compromettesse il diritto in questione: pertanto, la novella non avrebbe introdotto alcun divieto di iscrizione, bensì si sarebbe limitata «ad escludere che la particolare tipologia di permesso di soggiorno motivata dalla richiesta asilo possa essere documento utile per formalizzare la domanda di residenza»<sup>41</sup>. Secondo questa prospettiva il richiedente protezione avrebbe potuto comunque ottenere l'iscrizione anagrafica fornendo la prova del requisito della propria condizione regolare in altro modo (non indicato dalla legge): nello specifico, tale orientamento riteneva sufficiente l'atto con cui il richiedente formula la domanda di protezione internazionale, cioè la compilazione del c.d. "modello C3", o anche il documento con cui la questura attesta la formalizzazione della domanda di protezione internazionale.

Per dare un qualche senso alla modifica legislativa, la giurisprudenza che ha seguito questo indirizzo ha sostenuto che l'intero art. 13 del d.l. n. 113/2018 avrebbe avuto il solo scopo di eliminare la procedura di iscrizione semplificata per i richiedenti ospitati nei Centri di accoglienza, in base alla quale l'iscrizione anagrafica (se non già effettuata dallo straniero) doveva avvenire mediante mera comunicazione del responsabile della struttura; nonostante una precisa disposizione dell'articolo disponesse l'abrogazione espressa della norma che prevedeva tale istituto<sup>42</sup>, anche le altre disposizioni dello stesso erano così ricondotte al medesimo fine, in quanto esse avrebbero semplicemente confermato la riespansione della disciplina ordinaria<sup>43</sup> (e dunque si sarebbe posto di nuovo in capo al richiedente asilo l'onere di effettuare da sé la richiesta di iscrizione anagrafica, e si sarebbe stabilita la sussistenza del requisito dell'abitudine della dimora non immediatamente ma dopo tre mesi di ospitalità presso un Centro di accoglienza<sup>44</sup>).

Questa conclusione, tuttavia, non poteva essere condivisibile. In presenza di una puntuale clausola di abrogazione espressa, infatti, non è logico ritenere che ulteriori disposizioni dello stesso atto normativo abbiano il solo scopo di ribadire tale abrogazione, perché così facendo esse sarebbero prive di una effettiva portata innovatrice. Ma anche al

---

41. Così N. Zorzella, D. Consoli, *op. cit.*

42. La procedura di iscrizione anagrafica semplificata per i richiedenti asilo era prevista dall'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 142/2015, che è stato abrogato in forma espressa dall'art. 13, co. 1, lett. c), del d.l. n. 113/2018.

43. V., ad es., Trib. Firenze, sez. IV, ord. 18.03.2019: «la norma da ricavare dall'art. 13 nel suo complesso, vale a dire tanto dalla disposizione, lettera a) 2), che introduce il comma 1-*bis* dell'art. 4 del d.lgs. 142/2015, quanto da quella, lettera c), che abroga l'art. 5-*bis* dello stesso d.lgs., sancisce l'abrogazione, non della possibilità di iscriversi al registro della popolazione residente dei titolari di un permesso per richiesta asilo, ma solo della procedura semplificata prevista nel 2017 che introduceva l'istituto della convivenza anagrafica, svincolando l'iscrizione dai controlli previsti per gli altri stranieri regolarmente residenti e per i cittadini italiani. Eliminando questa procedura il legislatore ha in qualche modo ripristinato il sistema di assoluta parità tra divers[e] tipologie di stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini italiani previsto dal T.U.I.». In senso analogo v. E. Santoro, *op. cit.*

44. Regola prevista, in via generale, dall'art. 6, co. 7, TU, e a cui la procedura di iscrizione semplificata poneva una deroga.

di là di tale aspetto, questo orientamento interpretativo finiva per togliere ogni senso alle disposizioni di cui alle lettere a) e b) dell'art. 13 del d.l. n. 113/2018: non si comprendeva, ad esempio, perché si sarebbe vietato di provare la condizione di regolarità del soggiorno mediante il permesso di soggiorno, consentendo al contempo di attestarla mediante gli atti o i documenti in base a cui tale permesso è stato rilasciato<sup>45</sup>.

Per quanto caratterizzata da una tecnica redazionale sciatta e a dir poco imprecisa, appare evidente – anche al di là delle dichiarate intenzioni degli estensori della novella del 2018 – la volontà oggettiva di impedire l'iscrizione dei richiedenti protezione nel registro della popolazione residente<sup>46</sup>: il ricorso all'interpretazione conforme non consente, allora, di giungere a un esito interpretativo che nega il senso palese della disposizione, come afferma la Corte costituzionale almeno dal 2016<sup>47</sup>. Ammettere operazioni di questo tipo, infatti, significherebbe in via di fatto consegnare ai giudici comuni la facoltà di negare applicazione alle norme legislative che ritengono illegittime o palesemente ingiuste, occupando così il ruolo che l'ordinamento assegna alla sola Corte costituzionale<sup>48</sup>.

Un secondo orientamento giurisprudenziale si è mostrato rispettoso di tali limiti insuperabili dell'interpretazione conforme: alcuni giudici, ritenendo che la riforma del 2018

---

45. Sul punto v. A. Rauti, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza, le incertezze e il seguito della sentenza n. 194 del 2019*, in *Le Regioni*, n. 1.2019, p. 1172: «l'interpretazione “sanante” svuoterebbe di senso anche lo stesso art. 13: quale sarebbe infatti lo scopo di impedire semplicemente l'iscrizione anagrafica mediante permesso per richiesta asilo consentendolo invece sulla base della compilazione del modello C3, quando poi gli stessi servizi possono essere fruiti mediante il domicilio indicato sul permesso?».

46. V. P. Morozzo della Rocca, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa*, cit., p. 28: «[l]a scelta del legislatore – pur discutibile – è tuttavia chiara, sebbene tecnicamente abborracciata e priva dell'affermazione letterale secondo cui i richiedenti asilo non possono iscriversi all'anagrafe».

47. V. Corte cost. n. 36/2016 (richiamata anche da Corte cost. n. 83/2017): «[l]'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il *disposto letterale* della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca» (corsivo aggiunto). Sul punto v., in dottrina., M. Luciani, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Annali*, IX, 2016, p. 451, secondo cui il ricorso all'interpretazione conforme «non autorizza affatto a decampare dal testo, ma consente semplicemente di optare, fra le varie alternative aperte dal testo, per quella capace di non comportare la conseguenza dell'illegittimità»; M. Ruotolo, *Quando il giudice deve “fare da sé”*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 22.10.2018, secondo cui «per giungere a una soluzione ermeneutica conforme a Costituzione dall'enunciato si può ricavare un significato meno prossimo di altri alla lettera. Ciò non significa, però [...] che la cd. “lettera” possa essere travalicata attraverso l'interpretazione, al punto di pervenire ad una vera e propria “disapplicazione” del testo normativo». V. anche P. Bonetti, *Brevi note sui profili costituzionali dell'interpretazione conforme del decreto-legge n. 99/2017 sulla liquidazione coatta amministrativa di due banche venete*, in *Riv. dir. bancario*, n. 4.2018, p. 644: posto che «[i]l limite dell'interpretazione conforme è dunque il testo della disposizione legislativa da interpretare», il giudice, in ragione della sua soggezione soltanto alla legge (art. 101 Cost.), «nell'interpretare la disposizione legislativa [...] è soggetto alla volontà espressa dal legislatore che ha approvato quella disposizione».

48. Sul punto, per tutti, D. Tega, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, Bononia University Press, pp. 36-38: dopo aver segnalato la recente tendenza della giurisprudenza costituzionale a un «parziale allentamento dell'onere di interpretazione conforme», l'a. sottolinea come «lo stesso principio dell'interpretazione “conforme a” portato a estreme conseguenze, rischierebbe di privare la Corte delle proprie funzioni sistemiche».

non potesse essere intesa se non come l'introduzione di un divieto di iscrizione anagrafica, hanno sollevato questioni di legittimità in via incidentale, accolte infine con la sentenza n. 186 del 2020<sup>49</sup>.

In via preliminare, nella pronuncia la Corte costituzionale ha confermato la non praticabilità dell'interpretazione conforme che si è sopra richiamata. In primo luogo, a questa si oppongono le relazioni illustrative al decreto-legge e alla legge di conversione, le affermazioni dei soggetti auditi dal Parlamento in sede di conversione e le circolari del Ministero dell'interno (per quanto riguarda queste ultime non è irrilevante ricordare che l'intero decreto-legge n. 113/2018 era stato proposto proprio dall'allora Ministro dell'interno). Si tratta però di elementi extranormativi che non possono avere in realtà un peso decisivo circa l'interpretazione della legge.

Come noto, nel fissare le regole sull'interpretazione della legge l'art. 12 delle disposizioni preliminari del codice civile affianca al criterio letterale quello della «intenzione del legislatore». Nell'esperienza dell'ordinamento italiano, tuttavia, l'intenzione del legislatore si atteggia quale volontà obiettiva che emerge dal dato testuale, slegata dalle intenzioni dei soggetti che hanno effettivamente redatto e adottato l'atto; il ruolo della volontà del legislatore storico, per come può emergere dai lavori preparatori o da altri atti, può certamente contribuire a corroborare un esito ermeneutico, ma è recessivo a fronte dell'adozione di un testo che per qualunque motivo tradisca le intenzioni di chi lo ha voluto<sup>50</sup>.

Per ricostruire il senso della norma impugnata è allora decisivo il ricorso ai canoni consueti dell'interpretazione letterale e sistematica<sup>51</sup>.

---

49. Le ordinanze di rinvio sono le seguenti: Trib. Milano, sez. I, ord. 1.08.2019; Trib. Ancona, sez. I, ord. 29.07.2019; Trib. Salerno, sez. feriale, con due ordinanze emesse entrambe il 9.08.2019. Le ordinanze di Milano e Salerno avevano ad oggetto l'art. 4, co. 1-*bis*, del d.lgs. n. 142/2015; l'ordinanza di Ancona aveva ad oggetto l'art. 13, co. 1, lett. a), n. 2, del d.l. n. 113/2018. Come puntualizzato dalla Corte costituzionale, le ordinanze «solo formalmente censurano disposizioni diverse»: i Tribunali di Milano e Salerno hanno impugnato la norma vigente, mentre quello di Salerno ha impugnato la disposizione che ha introdotto tale norma, e dunque il *petitum* è lo stesso.

50. In questo senso la costante giurisprudenza, secondo cui ai lavori preparatori può attribuirsi «valore sussidiario nell'interpretazione di una legge, tuttavia la volontà da essi emergente non può sovrapporsi alla volontà obiettiva della legge quale risultante dal testo e dalla intenzione del legislatore, intesa come volontà oggettiva della norma (*voluntas legis*) distinta dalla volontà dei singoli partecipanti al processo formativo di essa» (così Cass. civ., sez. III, 21.05.1988, n. 3550; si tratta di un principio consolidato, ribadito di recente da Cass. civ., SU, 23.02.2018, n. 4485). Su questa giurisprudenza v., in chiave critica, G. Guastini, *Interpretare e argomentare*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 314, secondo cui riferirsi alla «volontà oggettiva della legge» «non vuol dire nulla di preciso, se non questo: che per decidere il significato dei testi normativi i lavori preparatori sono irrilevanti». Sul punto v. anche R. Bin, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine: una prospettiva "quantistica"*, Milano, FrancoAngeli, 2013, p. 43 ss.

51. In questo senso si era espressa già parte della dottrina: v. C. Padula, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Le Regioni*, n. 4.2019, p. 1152, *sub* nota 3; A. Rauti, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta*, cit., pp. 1171-1172; P. Morozzo della Rocca, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa*, cit., pp. 28-30.

La Corte costituzionale sottolinea che la riforma ha abrogato espressamente non soltanto la procedura di iscrizione anagrafica semplificata, «ma la stessa previsione dell'iscrizione anagrafica (art. 5-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 142 del 2015); modifica, quest'ultima in particolare, che sarebbe priva di senso se la disposizione censurata intendesse solo abrogare la modalità semplificata di iscrizione anagrafica, facendo “riespandere” la modalità ordinaria».

Soprattutto, la disposizione che era oggetto del giudizio (art. 13, co. 1, lett. a), n. 2) stabiliva che il permesso di soggiorno per richiesta asilo «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi [...] dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286». Era dunque esplicita la natura derogatoria rispetto alla previsione, che si è già richiamata, secondo cui per lo straniero regolarmente soggiornante l'iscrizione si effettua alle medesime condizioni dettate per i cittadini: al di là della scelta infelice di riferirsi a un “titolo” e di richiamare il permesso di soggiorno e non invece lo *status* dello straniero, appare così evidente che il legislatore avesse voluto escludere che la condizione di richiedente protezione internazionale, nonostante costituisca una forma di soggiorno regolare, rientrasse nella disciplina generale fissata dall'art. 6, co. 7, d.lgs. n. 286/1998<sup>52</sup>.

Inoltre, se la norma non avesse stabilito un divieto di iscrizione non si capirebbe il senso della previsione secondo cui il permesso di soggiorno costituiva documento di riconoscimento del richiedente (art. 13, co. 1, lett. a), n. 1): la regola si giustificava soltanto alla luce del fatto che il richiedente non aveva una residenza anagrafica e che pertanto non aveva i requisiti per ottenere la carta di identità. Parimenti, non avrebbero avuto senso le altre modifiche che sostituivano i riferimenti al “luogo di residenza” con il “luogo di domicilio” (art. 13, co. 1, lett. b), nn. 1 e 2), che dimostravano l'intento «di escludere i richiedenti asilo dal riconoscimento giuridico della dimora abituale operato per il tramite dell'iscrizione anagrafica».

Secondo la convincente esegesi della Corte costituzionale, dunque, l'insieme coordinato delle disposizioni poste dall'art. 13 del decreto-legge si giustificava e trovava l'unico senso possibile proprio in ragione dell'introduzione del divieto di iscrizione anagrafica; motivo per cui non era plausibile qualunque processo interpretativo che escludesse la sussistenza di tale divieto.

---

52. Non v'è dubbio che, secondo i redattori del d.l. n. 113/2018, «il possesso del permesso di soggiorno e la condizione giuridica di regolarità del soggiorno sono situazioni considerate interamente ed esattamente equivalenti, sicché riterrei che il legislatore storico abbia scritto il nuovo art. 4 d.lgs. 142/2015 ponendolo come un'eccezione esplicita all'art. 6, co. 7, d.lgs. 286/1998»: così P. Morozzo della Rocca, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa*, cit., p. 28.

#### 4. Il divieto di iscrizione anagrafica: irrazionale, irragionevole e lesivo della pari dignità sociale

Nel merito, occorre preliminarmente ricordare che la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata la questione relativa all'art. 77 Cost. prospettata dal Tribunale di Milano, che lamentava l'assenza di motivazione circa la necessità e urgenza di introdurre il divieto di iscrizione anagrafica.

La giurisprudenza costituzionale, infatti, sembra avallare una lettura soggettiva dei “casi straordinari di necessità e di urgenza” che lascia al circuito politico il giudizio sulla sussistenza degli stessi<sup>53</sup>. Da ciò discende un controllo poco stringente in relazione ai presupposti dell'adozione dei decreti-legge, limitato a sanzionare soltanto ipotesi estreme quali l'evidente mancanza degli stessi o la manifesta irragionevolezza; il giudizio è condotto secondo alcuni criteri ormai consueti, come ad esempio la presenza di norme del tutto estranee rispetto alla materia disciplinata dal decreto-legge<sup>54</sup>, oppure il carattere di riforma ordinamentale della norma<sup>55</sup>.

Nel caso di specie, la Corte ha riscontrato che il d.l. n. 113/2018 dichiarava sin dal titolo di introdurre disposizioni in materia di protezione internazionale<sup>56</sup> e che l'urgenza di una riorganizzazione del sistema del suo riconoscimento era esplicitata nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione<sup>57</sup>; la norma oggetto del giudizio, inoltre, si inseriva in modo omogeneo nel capo dedicato alle modifiche al sistema di protezione internazionale. Alla luce della giurisprudenza che si è appena sinteticamente richiamata, pertanto, non sussistevano gli estremi di una violazione dell'art. 77 Cost.

Le questioni sollevate sono invece accolte con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., sotto il duplice aspetto della irrazionalità della disposizione censurata e della irragionevole disparità di trattamento a danno degli stranieri richiedenti asilo. La scelta di tale parametro consente alla Corte – che per la prima volta ha l'occasione di occuparsi in

---

53. Sul sindacato costituzionale relativo alla carenza dei presupposti cui all'art. 77, co. 2, Cost. v. il recente contributo di A. Sperti, *La Corte costituzionale e il controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni sulla sent. n. 149 del 2020*, in *Osservatorio costituzionale*, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), n. 6.2020, p. 367 ss., alla cui ricca ricognizione giurisprudenziale e dottrinale si rinvia.

54. Per un'applicazione in concreto, v. Corte cost., sent. n. 171/2007 e n. 128/2008.

55. V. Corte cost., sent. n. 220/2013.

56. Si tratta, tra l'altro, della prima materia indicata dalla titolazione del d.l. n. 113/2018 (“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”).

57. La relazione illustrativa si apre in questo modo: «Il presente intervento normativo si rende necessario ed urgente 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».

concreto dell'iscrizione anagrafica<sup>58</sup> – di valorizzare *entrambi* i profili (l'interesse pubblico e quello dei singoli) che la giurisprudenza comune e la dottrina, come si è visto, riconducono a tale istituto.

In primo luogo, la Corte afferma che la norma impugnata è viziata da “irrazionalità intrinseca”. Si tratta di un'espressione usata di rado nella giurisprudenza costituzionale<sup>59</sup> e che, al di là delle questioni terminologiche, è possibile considerare come una contraddittorietà per così dire interna della scelta del legislatore, cioè come una illogicità e incongruenza della norma rispetto al suo scopo dichiarato<sup>60</sup>.

Il divieto di iscrizione anagrafica, infatti, era incoerente rispetto ai fini perseguiti dal d.l. n. 113/2018, che consistevano nell'incremento del livello di sicurezza pubblica: l'esclusione dei richiedenti «finisce con il limitare la capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio», sottraendo una determinata categoria di stranieri alla diretta conoscibilità da parte dei Comuni e, più in generale, dei poteri pubblici. In questo senso, si potrebbe dire che il legislatore del 2018 paga il prezzo della (irragionevole) scelta di equiparare la questione migratoria a un problema di tipo securitario.

---

58. Il divieto di iscrizione anagrafica, insieme ad altre disposizioni del d.l. n. 113/2019, era stato già impugnato in via principale da alcune Regioni, che lamentavano una lesione indiretta delle proprie competenze. Con la sent. n. 194/2019, la Corte ha dichiarato la questione inammissibile, poiché le Regioni ricorrenti non erano riuscite a dimostrare in concreto tale lesione, essendosi limitate «a postulare un'astratta attitudine delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati alla Regione e agli enti». Dunque, in quell'occasione la Corte non era entrata nel merito, lasciando impregiudicata la questione del divieto di iscrizione anagrafica. Sulla sent. n. 194/2019 v. F. Biondi Dal Monte, *Ridondanza “in concreto” e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 1.2019, p. 1137 ss.; C. Padula, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, cit., p. 1152 ss.; A. Rauti, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta*, cit., p. 1164 ss.

59. V. Corte cost., sent. n. 166/2018; n. 58/2006; n. 78/1997; n. 156/1988; n. 215/1983.

60. Sul punto, si ricorda che la giurisprudenza costituzionale italiana è caratterizzata da incertezza terminologica, per cui «si nota un uso promiscuo di termini come razionalità, ragionevolezza, proporzionalità»: così M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, intervento alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), p. 2. Da tale incertezza discende la difficoltà di ricostruire una classificazione condivisa di come si articola il parametro generale della ragionevolezza. Autorevole dottrina distingue tra “irrazionalità” come violazione del criterio formale di non contraddizione e “irragionevolezza” come incongruenza rispetto a valori superiori: v. G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, vol. I, *Storia, principi, interpretazioni*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 163 ss. Altra parte della dottrina propone distinzioni diverse: v., senza pretesa di completezza, A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 145 ss. (che distingue logicità, coerenza, adeguatezza, proporzionalità, congruità, razionalità nel tempo e senso comune); G. Scaccia, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del Convegno di studi, Roma 2 - 4 ottobre 2006*, quaderno monografico di *Nova juris interpretatio*, 2007, tomo II, p. 294 (che distingue tra «razionalità sistematica (o coerenza), ragionevolezza strumentale, giustizia-equità»); A. Celotto, *Articolo 3, 1 comma*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino, Utet, 2006 (che preferisce distinguere tra due ipotesi base: da un lato quando la contraddittorietà della legge emerge dalla sua stessa interpretazione, dall'altro quando l'irragionevolezza della legge discende da elementi estrinseci di interpretazione).

Nel motivare l'irrazionalità di tale scelta, la Corte riconosce così la sussistenza di un indefettibile interesse pubblico alla registrazione della popolazione effettivamente residente, trattandosi di un «presupposto necessario per l'adeguato esercizio di tutte le funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico, appunto, a quelle sanitarie, da quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi all'erogazione di servizi pubblici, e via dicendo»; e in particolare la pronuncia sottolinea l'importanza del monitoraggio e controllo della popolazione residente ai fini sanitari, soprattutto per le ipotesi di emergenze sanitarie circoscritte al territorio comunale (un tema, a tutta evidenza, di enorme attualità in un momento storico segnato da una pandemia in corso).

Per questi motivi l'esclusione dei richiedenti asilo, oltre a rivelarsi del tutto incongrua rispetto al fine dichiarato di rafforzare la sicurezza, si riverbera anche più in generale sull'azione delle pubbliche amministrazioni; da questo punto di vista, sembra emergere in filigrana – pur non essendo dichiarato nella sentenza – anche un profilo di irragionevolezza estrinseca, in relazione alle norme generali che disciplinano la residenza anagrafica e all'interesse ordinamentale che esse veicolano. La Corte costituzionale, infatti, ricorda che la registrazione amministrativa dei residenti si sostanzia in una “presa d'atto”<sup>61</sup> e dunque afferma l'irrazionalità della disposizione anche in relazione con i principi che emergono dalla disciplina di rango primario che regola la materia.

La sentenza, pertanto, conferma che – anche soltanto prendendo in considerazione il versante dell'interesse pubblico – la residenza anagrafica, consistendo nella formalizzazione di una condizione di fatto, non può essere impedita mediante l'introduzione di irragionevoli requisiti o preclusioni. E certamente non è ragionevole, nel caso in esame, giustificare l'esclusione dei richiedenti protezione internazionale in base alla precarietà della loro permanenza legale. Ai fini anagrafici non ha rilevanza che il loro titolo di soggiorno si fondi su una domanda di protezione che non è stata ancora decisa, perché è sufficiente che si tratti di una forma di soggiorno regolare. Ciò che conta è la durata della loro residenza nel territorio, che per i richiedenti asilo è nella media di almeno un anno e mezzo: nella prassi è così superato in modo significativo il periodo di tre mesi che altre importanti norme fissano per considerare abituale la dimora di uno straniero, cittadino UE o di Stati extraUE<sup>62</sup>. Tale durata legale e fattuale «rappresenta, già da sola, un dato espressivo di una permanenza protratta per un arco temporale rilevante».

L'accertata irrazionalità intrinseca della norma introdotta nel 2018 sarebbe sufficiente a fondare la dichiarazione di illegittimità costituzionale. Tuttavia la Corte decide, in modo

---

61. Come già la dottrina ritiene da tempo: si riferiscono espressamente a una “presa d'atto”, ad es., E. Gargiulo, *L'appartenenza negata*, cit., p. 47, e F. Dinelli, *op. cit.*, p. 656.

62. La Corte richiama l'art. 9 del d.lgs. n. 30/2007 (che fissa l'obbligo di iscrizione anagrafica per i cittadini dell'Unione che risiedono in Italia per più di tre mesi) e soprattutto l'art. 6, co. 7 TU (in base al quale «la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un Centro di accoglienza»).

molto significativo, di sfruttare in pieno il ventaglio parametrico offerto dall'art. 3 Cost. e dunque di accertare *anche* il profilo discriminatorio a danno dei richiedenti asilo rispetto sia ai cittadini, sia pure agli altri stranieri regolarmente soggiornanti.

Il ragionamento della Corte parte da alcuni approdi ormai consolidati. Come noto, da tempo risalente la giurisprudenza costituzionale ritiene che, in ragione di una lettura dell'art. 3 Cost. congiunta con gli artt. 2 e 10, co. 2, Cost., il principio di uguaglianza si applichi anche agli stranieri in relazione ai diritti fondamentali<sup>63</sup>. È comunque possibile che il legislatore predisponga un trattamento diverso degli stranieri rispetto ai cittadini, in ragione di situazioni di fatto che giustifichino tale differenziazione; ma queste scelte trovano sempre il limite della ragionevolezza<sup>64</sup>. Principio successivamente riferito a ogni disparità di trattamento «anche a prescindere dalla natura delle situazioni soggettive coinvolte»<sup>65</sup>, stabilendo che tutte le deroghe rispetto alle norme stabilite dal Testo unico devono fondarsi su una “causa” normativa razionale e non arbitraria<sup>66</sup>.

In primo luogo, la pronuncia riscontra che il divieto di accedere alla residenza anagrafica si rivela irragionevole proprio per la natura dell'istituto: se l'iscrizione consiste nella registrazione di un fatto oggettivo quale la dimora abituale, da ciò discende che sia irrilevante la circostanza che si tratti della dimora di un cittadino, di uno straniero o, nel dettaglio, di un richiedente protezione internazionale. Da quest'ottica emerge, ancora una volta, la saldatura fra l'interesse pubblico e quello dei singoli: è proprio l'esigenza pubblica che la registrazione anagrafica consista in una presa d'atto di una situazione oggettiva di persone che comunque vivono stabilmente sul territorio a rendere ingiustificata l'esclusione di una certa categoria di soggetti.

In secondo luogo, la sentenza constata che il divieto di iscrizione anagrafica deroga non soltanto alla previsione di cui all'art. 6, co. 7, d.lgs. n. 286/1998, ma anche al principio generale per cui «[l]o straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode

---

63. Come stabilito sin da Corte cost. n. 120/1967.

64. V. Corte cost. n. 104/1969.

65. Così P. Bonetti, *Articolo 10*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, vol. I, Bologna, il Mulino, 2018, p. 74.

66. V. Corte cost. n. 432/2005. In generale, senza pretesa di esaustività, sull'applicazione del principio di uguaglianza agli stranieri v. C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam, 2001; Id., *Stranieri, diritti sociali e principio di uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 3.2014, p. 5 ss.; A. Pace, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4.2010; R. Cherchi, *I diritti dello straniero e la democrazia*, in *Gruppo di Pisa. La Rivista*, [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), n. 2.2016; B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009*, Napoli, Jovene, 2010, p. 224 ss.; M. Losana, “Stranieri” e principio costituzionale di uguaglianza, in *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, a cura di A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana, Milano, FrancoAngeli, 2017, p. 67 ss.; M.C. Locchi, *Facta sunt servanda: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, in *Quad. cost.*, n. 3.2010, p. 571 ss.

dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano» (art. 2, co. 2, d.lgs. n. 286/1998)<sup>67</sup>. Il riferimento a quest'ultima disposizione è significativo, perché la Corte qualifica l'iscrizione all'anagrafe nei termini di un diritto, confermando anche per questo aspetto la ricostruzione dell'istituto che si è affermata nella giurisprudenza ordinaria e amministrativa. Sotto tale versante, la preclusione a danno dei richiedenti asilo costituisce «un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo» che non può essere giustificato dalla – peraltro non breve – temporaneità del loro titolo di soggiorno. Se davvero la temporaneità fosse una condizione che legittima il divieto di iscrizione anagrafica, allora si dovrebbero escludere anche gli altri stranieri il cui permesso dà diritto a un soggiorno di durata limitata (come nel caso dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro); poiché così non è, risulta irragionevole la discriminazione dei soli richiedenti protezione rispetto *agli altri stranieri*<sup>68</sup>. Ma la Corte si spinge ancora oltre.

In terzo luogo, infatti, essa constata che l'esclusione dall'iscrizione anagrafica va al di là del profilo dell'eguaglianza formale e assume «la specifica valenza di lesione della connessa “pari dignità sociale”». Si tratta di affermazioni di notevole interesse per almeno due motivi.

Da un lato, è peculiare che la Corte dia un rilievo autonomo alla pari dignità sociale. Non è agevole trarre una definizione puntuale di tale nozione dalla giurisprudenza costituzionale, in cui essa è per lo più declinata in aderenza al principio di eguaglianza<sup>69</sup>, anche se non manca qualche episodica specificazione (ad esempio, ricostruendo il rapporto fra eguaglianza dei punti di partenza e realizzazione della pari dignità sociale nei termini, rispettivamente, di mezzo e fine<sup>70</sup>). In questa occasione, invece, la pronuncia specifica in modo netto che la lesione della pari dignità sociale integra un profilo autonomamente apprezzabile, connesso ma non del tutto coincidente con il principio di eguaglianza formale: sembra trattarsi di una forma particolarmente grave di lesione dell'uguaglianza<sup>71</sup> che

---

67. In questo senso si era espressa anche parte della dottrina: v. S. Curreri, *op. cit.*, p. 11.

68. Come nota A. Rauti, *Il diario degli errori*, cit., p. 831, «[i]l giudizio di eguaglianza *fra stranieri* costituisce senza dubbio uno degli sviluppi più recenti e interessanti della giurisprudenza costituzionale. Esso consente di individuare, di volta in volta, uno o diversi *tertia comparationis* più facilmente omogenei alla categoria di stranieri cui la norma oggetto di giudizio si riferisce».

69. Sul punto v. G. Monaco, *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Politica del diritto*, n. 1.2011, p. 58 ss. V. anche S. Niccolai, *Il limitato utilizzo del principio di pari dignità sociale nella giurisprudenza costituzionale. Appunti per una ricerca*, in *Studi in onore di Alessandro Pace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, III, p. 2213 ss.

70. In questo senso Corte cost. n. 422/1995, secondo la lettura proposta da G. Silvestri, *Uguaglianza, ragionevolezza e giustizia costituzionale*, in *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza. Università degli studi di Milano-Bicocca. 15 - 16 maggio 2008*, a cura di M. Cartabia, T. Vettor, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 13-14.

71. In questo senso depone la circostanza che la sentenza richiami, subito dopo, la consolidata giurisprudenza costituzionale in tema di non discriminazione dello straniero, che si fonda sul principio di eguaglianza e non specificamente

consiste nel porre i richiedenti protezione, in quanto tali, in una «condizione di “minorazione” sociale senza idonea giustificazione». Così, la Corte sembra voler censurare non soltanto l’irragionevole discriminazione fondata sullo *status*, ma anche l’evidente volontà del legislatore di degradare i richiedenti asilo a soggetti indesiderati, al punto da non consentire nemmeno l’avvio di un processo di effettiva integrazione nel tessuto sociale: una condizione profondamente segnata – con espressione molto forte e sostanzialmente nuova<sup>72</sup> – «in termini di stigma sociale», che non è in nessun modo costituzionalmente tollerabile. Inoltre, benché la sentenza non si esprima sul punto, tale stigma è inaccettabile anche in considerazione della condizione giuridica speciale, meritevole di una tutela più forte rispetto a quella degli altri stranieri, che l’art. 10, co. 3, Cost. garantisce allo straniero che ha diritto d’asilo nel territorio della Repubblica.

Dall’altro lato, in questo modo la Corte riconosce alla residenza anagrafica un significato ulteriore e in parte autonomo rispetto a quello di essere presupposto necessario per l’esercizio di diritti e la fruizione di prestazioni pubbliche. Per meglio comprendere questo aspetto, è opportuna qualche ulteriore riflessione sulla pari dignità sociale.

In linea generale, anche a fronte della poco risolutiva giurisprudenza costituzionale sul punto, non è del tutto pacifico quale sia la portata di tale nozione, che si trova per così dire in bilico fra il principio di eguaglianza e il rispetto della dignità umana di cui all’art. 2 Cost.<sup>73</sup> Secondo la dottrina che ne ha valorizzato la portata autonoma rispetto al più generale riconoscimento della dignità umana, la pari dignità sociale collega l’uguaglianza a «una soggettività qualificata non in modo generico, ma intesa per quella che è concretamente, in quanto inserita nella realtà dei rapporti comunitari»<sup>74</sup>; e dunque consiste nella doverosità di

---

sul principio di pari dignità sociale. Secondo tale giurisprudenza, come noto, non è ammesso che lo *status* di straniero sia considerato in sé una causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi (il riferimento principale è a Corte cost. n. 249/2010, oltre che a una copiosa giurisprudenza anteriore e posteriore conforme a tale principio). Con riferimento a prestazioni sociali, v. anche Corte cost. n. 306/2008, secondo cui è possibile «subordinare, non irragionevolmente, l’erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

72. Corte cost. n. 249/2010 qualificava come “stigma” la qualità di immigrato irregolare alla luce dell’incostituzionale circostanza aggravante che puniva più severamente i fatti commessi da chi si trovava illegalmente sul territorio nazionale. La recente Corte cost. n. 145/2020 (che non si riferisce a stranieri) parla di “stigma sociale” correlato alla comminazione di sanzioni formalmente qualificate come penali.

73. V.G. Monaco, *op. cit.*, p. 57: non è stata «raggiunta una lettura condivisa di questa norma [l’art. 3, co. 1, Cost.], risultando difficile spiegare bene la differente portata della “pari dignità sociale” rispetto al successivo principio di uguaglianza per un verso e, per altro verso, rispetto alla dignità umana». Secondo A. Ruggeri, *La dignità dell’uomo e il diritto di avere diritti (profili problematici e ricostruttivi)*, in *Consulta Online*, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), n. 2.2018, p. 398, *sub nota* 32, il riferimento testuale dell’art. 3 alla pari dignità sociale risulta «non ancora colto nella sua pienezza».

74. Così G. Ferrara, *La pari dignità sociale (appunti per una ricostruzione)*, in *Scritti in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Milano, Giuffrè, 1974, p. 1097. Cfr. F. Sorrentino, *Eguaglianza*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 30, secondo cui «la

riconoscere eguale dignità a ciascuno nella effettività dei suoi rapporti sociali, senza distinguere «la condizione dello straniero da quella del cittadino o di una persona rispetto ad un'altra, in base al sesso o a qualsivoglia altro fattore di natura sociale»<sup>75</sup>. La pari dignità sociale si pone allora proprio come sorta di cerniera che concilia e armonizza i due commi dell'art. 3 Cost.<sup>76</sup>, assicurando le condizioni per il pieno sviluppo dei consociati in un contesto di «condivisa appartenenza di tutti alla comunità»<sup>77</sup>.

Proprio perché costituisce un profilo della dignità umana calato nella concretezza della vita, la pari dignità sociale non può prescindere anche dalla dimensione territoriale, che identifica dal punto di vista spaziale la comunità di cui il singolo membro fa parte per il mero fatto di risiedere in quel luogo. La scelta di tale parametro da parte della Corte, dunque, sembra confermare – sia pure indirettamente – la ricostruzione del diritto alla residenza anagrafica quale *status* fondativo di una *cittadinanza locale*, cioè di una forma di appartenenza alla comunità territoriale che può prescindere dal possesso dello *status* di cittadino e che, proprio per questo, ha una forte potenzialità inclusiva<sup>78</sup>. Tale *status* ha un valore in sé anche al di là dei diritti e delle prestazioni a cui dà concreto accesso; e ciò proprio dal punto di vista della dignità sociale, perché il possesso della residenza anagrafica segna

---

pari dignità sociale dei cittadini non soltanto impedisce le distinzioni sociali, ma orienta tutta l'attività del legislatore ad assicurare e garantire la dignità, non solo individuale, ma anche nei rapporti sociali, delle persone umane».

75. Così A. Ruggeri, *op. cit.*, p. 398.

76. In questo senso M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto disc. pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990, p. 382; Id., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, p. 199. In senso sostanzialmente analogo v. G.M. Flick, *Elogio della dignità (se non ora quando?)*, in *Politica del diritto*, n. 4.2014, p. 536, secondo cui la pari dignità sociale «si affianca all'uguaglianza di fronte alla legge, in senso formale; pone la premessa per l'impegno a raggiungere una eguaglianza in senso anche sostanziale». V. anche M. Fioravanti, *Costituzione italiana: articolo 2*, Roma, Carocci, 2017, p. 39, il quale sottolinea come il profilo “sociale” conferisca concretezza alla dignità, perché la “dignità sociale” è «riferita all'accesso che ciascuno possiede ai beni fondamentali che qualificano come “degnata” una vita», e dunque ai diritti sociali; A. Apostoli, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 3.2019, p. 8 ss.

77. Così Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 358. V. anche A. Celotto, *Articolo 3, 1 comma*, cit., p. 72: «la dignità dei cittadini è riconosciuta quale dignità sociale, nel senso che nello Stato contemporaneo la garanzia e lo sviluppo dei diritti e delle libertà del singolo che ha come presupposto l'eguaglianza, è possibile solo nella pienezza della dimensione collettiva, ossia all'interno dell'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

78. V. E. Gargiulo, *Le politiche di residenza in Italia*, cit., p. 136 ss., secondo cui la residenza «pone allo stesso livello cittadini e non cittadini: un individuo che vive stabilmente all'interno di un territorio, a prescindere dal fatto che sia apolide, italiano, comunitario o extracomunitario, trova un riconoscimento della sua presenza nello *status* di residente». Per una parziale ridefinizione del concetto v. Id., *L'appartenenza negata*, cit., p. 36 ss., che fa riferimento alla diversa nozione di “appartenenze territoriali” per indicare le «relazioni giuridiche che si stabiliscono tra una persona e un ente territoriale nel momento in cui la prima entra a far parte della comunità rappresentata dal secondo».

ufficialmente l'ingresso – seppure in senso non pieno<sup>79</sup> – dello straniero nella comunità territoriale in cui egli si trova stabilito<sup>80</sup>.

Certo, la pronuncia precisa che il diniego di iscrizione incide sull'accesso ai servizi che devono essere loro garantiti, rendendolo quantomeno «ingiustificatamente più difficile» (se non impossibile in concreto); ma ciò non sembra esaurire il profilo di illegittimità, poiché lo stigma sociale denunciato dalla Corte consiste proprio nel privare «i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti».

L'accoglimento con riferimento all'art. 3 Cost. determina l'assorbimento di tutte le ulteriori questioni sollevate. Parte della dottrina ha lamentato come tale scelta abbia posto in un “cono d'ombra” il parametro di cui all'art. 10 Cost., che sarebbe stato più aderente alla fattispecie oggetto del giudizio, oltre a non valorizzare l'art. 16 Cost.<sup>81</sup> Tuttavia, la scelta della Corte costituzionale non sembra irragionevole, perché – come si è cercato di illustrare – l'art. 3 Cost. ha consentito di vagliare la legittimità della norma sotto profili diversi, ciascuno dei quali corrispondente a uno specifico aspetto della residenza anagrafica: la sua natura di presa d'atto di una situazione di fatto; la sua strumentalità per l'esercizio e il godimento di diritti; infine, il suo valore intrinseco quale certificazione di appartenenza a una comunità territoriale. Il ragionamento della Corte, così, prescinde dall'analisi puntuale di quali siano stati i diritti e le prestazioni in concreto inaccessibili (o accessibili con maggiore difficoltà) in ragione della mancata iscrizione anagrafica, perché si concentra su un aspetto che è preliminare e anche più evidente: la razionalità e ragionevolezza *in sé* di una tale disparità di trattamento a danno dei soli richiedenti protezione internazionale, valorizzando la pari dignità sociale che deve essere riconosciuta a ogni straniero regolarmente soggiornante. Il che non è certo poco.

---

79. V. Id., *L'appartenenza negata*, cit., p. 37: «le appartenenze *locali* hanno una funzione prevalentemente conoscitiva: attribuire uno *status* di *membership* comunale non significa conferire a un individuo la qualità di membro in senso pieno di una comunità, ma equivale piuttosto a rilevarne la posizione spaziale».

80. In questo senso v. S. Rossi, *op. cit.*, p. 160, il quale sottolinea con efficacia che 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».

81. C. Morselli, *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.)*, in *Federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 26.2020, p. 136 ss.

## 5. Gli effetti e il seguito della sent. n. 186/2020. La disciplina dell'iscrizione anagrafica del richiedente asilo nel d.l. n. 130/2020

La Corte costituzionale non si è limitata a dichiarare l'illegittimità della norma oggetto del giudizio<sup>82</sup>. Come si è già descritto con riferimento all'impossibilità di un'interpretazione conforme, le disposizioni contenute nell'art. 13 del d.l. n. 113/2018 costituiscono «un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova il suo fulcro nel divieto di iscrizione anagrafica»; pertanto, la sentenza dichiara in via consequenziale<sup>83</sup> l'incostituzionalità anche delle restanti disposizioni introdotte da tale articolo.

Poiché la Corte ha caducato disposizioni che, dal punto di vista formale, sono meramente abrogatrici o modificatrici, è pacifico che l'illegittimità travolga anche (e soprattutto) le abrogazioni e le modifiche introdotte, ripristinando l'assetto normativo previgente: è il fenomeno indicato di solito come “reviviscenza”, per cui – anche nel silenzio della pronuncia, come in questo caso – si considera l'ordinamento come se le norme impugnate non fossero mai esistite e dunque non avessero avuto alcun tipo di effetto<sup>84</sup>.

La sentenza non implicava, pertanto, la necessità di introdurre nuove norme: già soltanto in base al dispositivo di accoglimento, l'interprete era tenuto ad applicare le disposizioni del d.lgs. n. 142/2015 nella formulazione anteriore alla riforma del 2018, così garantendo il diritto dei richiedenti asilo all'iscrizione anagrafica, anche mediante la procedura di iscrizione semplificata. E ciò valeva non soltanto *pro futuro*, ma anche per i casi che si erano verificati nel corso della vigenza dell'art. 13 del d.l. n. 113/2018<sup>85</sup>.

Il legislatore ha tuttavia ritenuto di dover intervenire nuovamente in occasione dell'adozione del d.l. 21.10.2020, n. 130 (convertito con modificazioni dalla l. 18.12.2020, n. 173): si tratta di un nuovo provvedimento *omnibus* in materia di immigrazione e

---

82. Cioè la disposizione introdotta dall'art. 13, co. 1, lett. a), n. 2, del d.l. n. 113/2018.

83. Ai sensi dell'art. 27 della l. 11.03.1953, n. 87, la Corte dichiara illegittime le disposizioni diverse da quelle impugnate «la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata».

84. Sul fenomeno della *reviviscenza* v. F. Modugno, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Cedam, Padova, 1972, p. 647 ss.; A. Franco, *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Torino, Giappichelli, 1988; A. Celotto, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, Treccani, 1998; P. Colasante, *La reviviscenza della norma abrogata*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n. 2.2010, p. 389 ss.; M. Mezzanotte, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3.2006, p. 685 ss.; M.M. Scoletta, *Metamorfosi della legalità. Favor libertatis e sindacabilità in malam partem delle norme penali*, Pavia, Monboso, 2012, p. 286 ss.; P. Vipiana, *La “legislazione negativa”. Saggio su un'insolita e controversa nozione del diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 92 ss.; e, volendo, anche N. Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Torino, Giappichelli, 2017.

85. La *reviviscenza* delle norme anteriori, infatti, comporta che «per i richiedenti asilo la cui richiesta di iscrizione anagrafica sia stata respinta (o la cui iscrizione sia stata cancellata) a causa dell'art. 13 del decreto sicurezza, i Comuni debbano ora procedere alle iscrizioni anagrafiche a far data dalla richiesta o ad eliminarne la cancellazione»: così A. Rauti, *Il diario degli errori*, cit., p. 832.

sicurezza, che riforma in direzione per così dire opposta molti degli ambiti già coinvolti dal d.l. n. 113/2018.

La nuova riforma si muove dichiaratamente nel solco della sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale, allo scopo di «dare ordine alla materia affermando il diritto all'iscrizione anagrafica, con la disciplina delle relative modalità e del rilascio della carta d'identità»<sup>86</sup>.

L'intervento consiste nella integrale sostituzione dell'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 142/2015<sup>87</sup>, mentre restano inalterati gli artt. 4 e 5 dello stesso (ovviamente nel testo anteriore alle modifiche incostituzionali del 2018).

Il nuovo primo comma dell'art. 5-*bis* stabilisce che il richiedente protezione internazionale a cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo, oppure la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione, «è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente, a norma del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, in particolare degli articoli 3, 5 e 7». Rispetto al dettato normativo previgente, che sul punto non specificava nulla, si stabilisce ora che il richiedente può essere iscritto soltanto se è in possesso del permesso di soggiorno o della ricevuta che attesta di aver presentato la domanda; inoltre, è esplicitata la regola per cui egli deve essere iscritto all'anagrafe, ribadendo il principio generale di cui all'art. 6, co. 7, d.lgs. n. 286/1998. Il riferimento agli artt. 3, 5 e 7 deve intendersi al regolamento anagrafico della popolazione residente, e in particolare riguarda: il criterio della dimora abituale per definire la residenza (art. 3 d.p.r. n. 223/1989); l'applicabilità delle norme in tema di convivenza anagrafica, in cui sono comprese anche le convivenze per motivi assistenziali (art. 5 d.p.r. n. 223/1989); i casi in cui viene effettuata l'iscrizione anagrafica, fra cui è previsto il trasferimento di residenza dall'estero, nonché l'obbligo per gli stranieri iscritti di rinnovare la dichiarazione di dimora abituale entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno (art. 7 d.p.r. n. 223/1989). La norma è innovativa anche perché si riferisce in generale al richiedente asilo, e dunque non riguarda soltanto il caso in cui egli sia ospitato in un Centro (come era nella previgente versione); da questo punto di vista, non appare del tutto chiaro il motivo dell'espresso riferimento alle tre disposizioni del regolamento anagrafico appena richiamate, posto che esso risulta comunque applicabile *in toto*.

Il secondo comma compendia gli abrogati primo e secondo comma del testo del 2017 anteriore alla modifica del 2018 dichiarata incostituzionale. Esso prevede che per i richiedenti ospitati nei Centri di prima accoglienza o di accoglienza straordinaria l'iscrizione è effettuata ai sensi della previsione sulla convivenza anagrafica (art. 5 d.p.r. n. 223/1989); sul responsabile del Centro grava l'obbligo di dare comunicazione delle variazioni della

86. Così la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 130/2020 (A.C. 2727), p. 5.

87. La sostituzione è disposta dall'art. 3, co. 2, lett. a), del d.l. n. 130/2020.

convivenza all'ufficio di anagrafe competente entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. La disciplina non si discosta, dunque, da quella previgente, salvo che per la mancata menzione dell'ipotesi in cui lo straniero sia accolto all'interno del *Sistema di accoglienza e integrazione* (SAI)<sup>88</sup>.

Il nuovo terzo comma stabilisce che la comunicazione da parte del responsabile della convivenza anagrafica della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente ospitato nei Centri di prima accoglienza, in quelli di accoglienza straordinaria, nonché nelle strutture del SAI, costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato. Si tratta di una disposizione in deroga alla disciplina del regolamento anagrafico, che prevede tempistiche più lunghe<sup>89</sup>; rispetto alla precedente formulazione, manca ora la precisazione per cui resta fermo il diritto del richiedente di essere nuovamente iscritto ricorrendone i presupposti, che però deve ritenersi una regola implicita del sistema.

È peculiare che l'accoglienza nelle strutture del SAI sia menzionata soltanto nel comma terzo, per la revoca dell'iscrizione, e non nel secondo, in relazione all'obbligo di iscrizione da parte del responsabile della convivenza. La scelta sembra spiegarsi alla luce delle caratteristiche del SAI, cioè di un sistema diffuso e che comprende anche strutture diverse da Centri di accoglienza collettiva, come appartamenti autogestiti, nelle quali perciò non è detto che sussistano sempre gli estremi per una convivenza anagrafica<sup>90</sup>. Pertanto, il comma terzo troverà applicazione solo nel caso in cui lo straniero accolto nel SAI fosse stato iscritto mediante la procedura semplificata della convivenza anagrafica (il che è possibile, perché è previsto in via generale dal nuovo comma 1 dell'art. 5-*bis*)<sup>91</sup>; altrimenti dovranno applicarsi le regole ordinarie del regolamento anagrafico.

Infine, il quarto comma è totalmente nuovo e introduce una regola derogatoria prima non prevista: ai richiedenti protezione internazionale che hanno ottenuto l'iscrizione anagrafica è rilasciata una carta d'identità di validità limitata al territorio nazionale e della durata di tre anni; il che, seppure con una durata commisurata alla durata media delle procedure amministrative e giudiziarie di esame delle domande, pare costituire una notevole parificazione dei richiedenti asilo rispetto agli altri stranieri nella loro pari dignità sociale, come evidenziato dalla Corte costituzionale.

---

88. Il SAI ha sostituito il SIPROIMI (da cui i richiedenti asilo erano esclusi, come previsto dal d.l. n. 113/2018), che aveva a sua volta sostituito lo SPRAR (in cui invece i richiedenti erano accolti, e l'ipotesi rientrava nella vecchia formulazione dell'art. 5-*bis*, co. 2).

89. V. art. 11 d.p.r. n. 223/1989.

90. In questo senso A. Buzzi, F. Conte, *op. cit.*, p. 118, secondo cui si dovrebbe ritenere che per i richiedenti accolti nelle strutture del SAI «l'iscrizione in convivenza anagrafica sia meramente eventuale, potendo trovare applicazione anche l'iscrizione individuale».

91. *Ibidem*.