

L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo dal decreto Salvini al decreto Lamorgese

di Ennio Codini e Silvia A. Frego Luppi*

25 febbraio 2021

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Notazioni preliminari: presenza, residenza, iscrizione anagrafica. – 3. Segue. Iscrizione senza dimora e dimora senza iscrizione. – 4. Segue. L'iscrizione anagrafica quale presupposto di altri diritti. – 5. La tesi secondo cui il comma 1 bis introdotto col decreto-legge n. 113 non avrebbe avuto carattere preclusivo. – 6. La tesi secondo cui la disposizione *de qua* avrebbe avuto invece carattere preclusivo. La tesi della conseguente illegittimità. – 7. La pronuncia della Corte costituzionale: reiezione della tesi secondo cui il comma 1 bis non avrebbe avuto carattere preclusivo. – 8. Segue. La dichiarazione di incostituzionalità del comma 1 bis. Il successivo intervento del legislatore. – 9. Conclusioni.

1.Introduzione

L'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018, c.d. sicurezza o anche "Salvini" dal nome dell'allora ministro dell'interno, inserendo nell'art. 4 del decreto legislativo n. 142 del 2015 il comma 1 bis concernente l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, ha dato luogo a una complessa querelle che ha riguardato sia la portata che la legittimità di tale nuovo comma.

La controversia si è formalmente chiusa, sul piano della vigenza della disposizione, con la sentenza n. 186 del 31 luglio del 2020 della Corte costituzionale, che ha dichiarato il comma in questione illegittimo, a seguito della quale è poi intervenuto il decreto-legge n. 130 del 21 ottobre dello stesso anno (convertito dalla legge n. 173 del 18 dicembre), c.d. "Lamorgese" dal nome dell'allora ministro

* Ennio Codini è docente di Istituzioni di diritto pubblico, Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università cattolica di Milano e responsabile del Settore Legislazione della Fondazione ISMU. Silvia Antonella Frego Luppi è docente di Diritto e Giustizia amministrativa, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Carlo Cattaneo di Castellanza. Sebbene il saggio sia l'esito di una riflessione comune, i paragrafi 1, 5, 7 e 8 vanno attribuiti a Ennio Codini, mentre i paragrafi 2, 3, 4 e 6 vanno attribuiti a Silvia Antonella Frego Luppi.

dell'interno, che ha riformulato la disciplina dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.

Vale però la pena di ricostruirla e analizzarne i termini. Anche perché le posizioni emerse saranno comunque negli anni a venire un punto di riferimento essenziale per gli interrogativi che si porranno in ordine all'iscrizione anagrafica delle persone in posizione, comunque, di "precarietà" quanto alla dimora.

Che cosa si leggeva nel comma 1 bis dell'art. 4? "Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 [rilasciato in favore dei richiedenti asilo] non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica".

Quale fosse, nell'introdurre tale disposizione, l'intento del legislatore dal punto di vista giuridico, e quale ne fosse la ratio, era stato esplicitato con sufficiente chiarezza nella relazione introduttiva al disegno di legge di conversione del decreto n. 113. Ivi si può leggere a proposito dell'art. 13 che "L'esclusione dall'iscrizione anagrafica [da esso prevista] si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente [rispetto all'iscrizione] la condizione giuridica del richiedente"¹.

L'intento era dunque quello di avere una disciplina tale da *escludere* l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. E la ratio era che non si dovrebbe procedere all'iscrizione di tali persone per il carattere "precario" del titolo che legittima i loro soggiorno in Italia. Si dovrebbe, invece, *prima* definirne, per usare le parole della relazione, la "condizione giuridica", ossia, come appare chiaro dal contesto, valutare se vi sono i presupposti per accogliere la domanda d'asilo, o comunque accordare al richiedente un qualche permesso di soggiorno in esito della procedura, per addivenire eventualmente *poi* all'iscrizione anagrafica. Se è vero che, come si vedrà, la normativa in tema di iscrizione anagrafica individua quale presupposto della stessa una mera situazione di presenza di fatto accompagnata dall'intenzione di prostrarla, si proponeva implicitamente una connessione tra la "precarietà" del titolo legittimante il soggiorno e una "precarietà" quanto al dato di fatto della presenza tale da rendere per lo meno inopportuna l'iscrizione.

A riguardo, va subito osservato che la ratio messa in evidenza si fondava su alcuni presupposti giuridici e di fatto reali. Sul piano giuridico, infatti, è vero che il richiedente asilo ha un permesso di natura provvisoria in quanto valido solo fino alla decisione definitiva in ordine alla sua domanda². E va rilevato che egli ottiene tale permesso a seguito della mera presentazione di tale domanda³, senza che si possa ravvisare nei

¹ V. Disegni di legge. Atto Senato n. 840, XVIII Legislatura (www.senato.it).

² "Al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido [...] per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda" (art. 4, co. 1, del d.lgs. n. 142).

³ Come si evince chiaramente dal primo comma dell'art. 1 citato dove si dice perentoriamente che al richiedente è rilasciato un permesso, senza che siano previsti ulteriori requisiti, ed è confermato dal terzo comma del medesimo articolo dove si legge che "La ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda [...] costituisce permesso di soggiorno provvisorio".

requisiti di idoneità formale della stessa alcun elemento predittivo circa la sussistenza dei requisiti per il suo accoglimento o comunque per poter accordare al richiedente un qualche permesso di soggiorno in esito della procedura. E va aggiunto che effettivamente se il permesso per richiesta d'asilo viene meno senza essere sostituito da un altro il soggiorno diviene illegittimo e perciò la "presenza" dovrebbe venire meno avendo la persona l'obbligo di regola di lasciare il territorio. E sul piano dei dati di fatto, d'altra parte, va osservato che in questi anni molti dei richiedenti asilo, addirittura la più parte, al termine del procedimento si sono visti negare la concessione di un qualsiasi permesso⁴ e perciò, salvo i casi, comunque sporadici, di ricorso giurisdizionale coronato da successo, si sono trovati a non poter continuare legittimamente il soggiorno in Italia, secondo la disciplina dell'immigrazione, con l'obbligo di conseguenza di lasciare il territorio. Dunque, davvero da vari punti di vista la posizione del richiedente asilo quanto alla possibilità di un soggiorno legittimo, e quindi quanto alla possibilità di rimanere in Italia ai sensi della disciplina dell'immigrazione, e quindi quanto alla presenza di fatto, può definirsi "precaria".

Ma l'intento del legislatore di escludere l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo e la sussistenza a fondamento della relativa ratio di dati giuridici e fattuali reali non hanno impedito che si sviluppasse un dibattito a proposito sia della portata che della legittimità della disposizione. A proposito della portata, in particolare, a una lettura in linea con l'intendimento dichiarato del legislatore di escludere l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo se ne è contrapposta un'altra secondo cui, invece, il comma 1 bis non sarebbe stato in alcun modo preclusivo rispetto a tale iscrizione, ritenuta invece comunque possibile e anzi doverosa pur in presenza della precarietà messa in evidenza. A proposito della legittimità della disposizione, d'altra parte, è emersa, diffusa, la tesi dell'incostituzionalità del comma 1 bis in quanto preclusivo dell'iscrizione anagrafica, ritenendosi specificamente illegittimo far derivare una tale preclusione dalla precarietà di un soggiorno comunque regolare ai sensi della disciplina dell'immigrazione e perciò idoneo a sviluppare una presenza di fatto.

Sullo sfondo è emerso dunque il tema della rilevanza oppure no rispetto all'iscrizione anagrafica della "precarietà" quanto alla presenza nel territorio. Anche se poi, come sarà messo in evidenza, la Corte costituzionale l'ha in certo modo eluso, da un lato ridimensionando tale precarietà, in modo peraltro non del tutto convincente, e dall'altro fondando la sua decisione su una disparità tra situazioni ritenute simili sul piano della "precarietà".

Va poi subito osservato che la querelle sul comma 1 bis si è sviluppata anche evocandosi un nesso tra iscrizione anagrafica e godimento di una serie di diritti. E' ben vero che nella sopra citata relazione si dice che "L'esclusione dall'iscrizione

⁴ Se consideriamo il periodo 2015-2019 possiamo notare in particolare che nella più parte dei casi alla conclusione del procedimento d'esame della domanda il richiedente non ha ottenuto alcun permesso (cfr. G. C. Blangiardo - L. E. Ortensi, *Le migrazioni in Italia*, in Fondazione ISMU, *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, Milano, 2019, p. 91 e ss.).

all'anagrafe non pregiudica l'accesso ai servizi riconosciuti dalla legislazione vigente ai richiedenti asilo (iscrizione al servizio sanitario, accesso al lavoro, iscrizione scolastica dei figli, misure di accoglienza) che si fondano sulla titolarità del permesso di soggiorno". Ed è vero che ex art. 5 del decreto legislativo n. 142 "L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio". Tuttavia, restano comunque scoperte "le facoltà e le possibilità che in vari campi vengono ricondotte alla residenza"⁵. Inoltre, l'erogazione dei servizi nel luogo del domicilio quand'anche possibile comunque rende, per dirla con le parole della Corte costituzionale, "più difficile l'accesso ai servizi stessi, non fosse altro che per gli ostacoli di ordine pratico e burocratico connessi alle modalità di richiesta, che fanno quasi sempre riferimento alla residenza e alla sua certificazione a mezzo dell'anagrafe"⁶. E coloro che hanno esaminato criticamente il comma 1 bis hanno fatto leva anche specificamente sul fatto che esso, ove inteso come tale da precludere l'iscrizione anagrafica, vanificherebbe svariati diritti che in vario modo ad essa si correlano.

Perciò nelle pagine che seguono si considereranno anzitutto in termini generali la questione della rilevanza per l'iscrizione anagrafica della "precarietà" della presenza e la questione del nesso tra iscrizione anagrafica e godimento dei diritti.

2. Notazioni preliminari: presenza, residenza, iscrizione anagrafica

Come è noto, l'iscrizione anagrafica si riconnette alla residenza. Quest'ultima viene definita come una delle sedi a cui l'ordinamento attribuisce rilevanza a determinati fini nel qualificare l'agire umano in ordine allo spazio⁷. La relativa disciplina trova fondamento nella normativa civilistica ed è completata da quella sull'anagrafe: legge n. 1228 del 24 dicembre 1954 e regolamento anagrafico di cui al decreto n. 223 del 30 maggio 1989.

Ai sensi dell'art. 43, comma 2, del codice civile "La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale". La circoscrizione territoriale a cui si riferisce la residenza è il Comune. Si utilizza poi l'espressione "residenza anagrafica" per indicare l'accertamento formale di tale situazione che si ha coll'iscrizione all'anagrafe comunale (art. 2 della legge n. 1228 cit.). Quest'ultima non ha dunque valore costitutivo ma di accertamento. La residenza, in quanto *quid (o res) facti* secondo la giurisprudenza può

⁵ Così Tribunale Firenze, ord. 18 marzo 2019; conformi: Tribunale Bologna, ord. 2 maggio 2019, Tribunale Ancona, ord. 29 luglio 2019.

⁶ Corte cost., sent. n. 186 del 2020 (punto 4.2.).

⁷ M. Esu, *Domicilio – residenza – dimora*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, Torino, 1982, p. 358 e ss.

essere provata con ogni mezzo⁸ e l'iscrizione dà luogo, si noti per inciso, a una mera presunzione della residenza effettiva⁹.

Per conseguire l'iscrizione, l'interessato deve fare istanza all'ufficio comunale competente, di regola l'ufficio anagrafe¹⁰, adducendo il possesso del requisito della dimora abituale che l'amministrazione deve comunque accertare avvalendosi della polizia locale¹¹. Una volta che "dalle dichiarazioni degli interessati, dagli accertamenti d'ufficio e dalle comunicazioni degli ufficiali di stato civile" risulta la dimora abituale (art. 1 del regolamento cit.), l'iscrizione è un atto dovuto, privo di discrezionalità. La competenza è del Sindaco, nella sua veste di Ufficiale del Governo (art. 14 del testo unico sugli enti locali).

La richiesta di iscrizione, ove sussistano i presupposti, è un diritto ma anche un obbligo, sia per gli italiani che per gli stranieri¹². L'obbligo è sancito dall'art. 2, comma 1, della legge n. 1228 cit.¹³, e la sua violazione è punita con una sanzione amministrativa ex art. 11 della stessa legge. Questo dipende anche dal fatto che l'istituto, pur trovando nel codice civile la sua fonte, possiede una forte valenza pubblicistica. Esso è previsto dall'ordinamento nell'interesse del privato ma anche in quello della pubblica amministrazione¹⁴ perché, consentendo di conoscere l'identità e altre informazioni riguardanti i singoli e i nuclei familiari residenti in un Comune, assolve a finalità statistiche, di monitoraggio del territorio e prima ancora di organizzazione amministrativa¹⁵. La mancata iscrizione all'anagrafe, tra l'altro, falsando il computo degli abitanti di un Comune, si ripercuote sulla distribuzione statale/regionale delle

⁸ Così Cass. civ., ord. 28 aprile 2014, n. 9373.

⁹ V.: Cass. civ., sent. 16 novembre 2006, n. 24422; Cass. civ., sent. 1° dicembre 2011, n. 25726; Cass. civ., ord. 30 novembre 2012, n. 21570; Cass. civ., ord. 28 aprile 2014, n. 9373. Altra giurisprudenza, pur ammettendo il valore meramente presuntivo delle risultanze anagrafiche, riconosce a queste una particolare resistenza e ritiene che possano essere superate solo con elementi gravi, precisi e concordanti (Cass. civ., 27 settembre 1996, n. 8554).

¹⁰ Finalità del servizio di anagrafe è quello di registrare le persone che risiedono nel territorio comunale con un aggiornamento continuo delle variazioni nel tempo per effetto di nascite, morti, spostamenti. V. P. La Cannare, *Anagrafe della popolazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. V, Torino, 1987, p. 260 e ss.

¹¹ "L'ufficiale di anagrafe è tenuto a verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale ... Gli accertamenti devono essere svolti a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale" (art. 19 del regolamento cit.).

¹² L'art. 6, co. 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, testo unico sull'immigrazione, dispone infatti che "Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero ... sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani." Quanto ai cittadini comunitari, il d.lgs. n. 30 del 2007 precisa che sono tenuti a iscriversi all'anagrafe, se intenzionati a soggiornare nel territorio italiano per oltre tre mesi (art. 9).

¹³ Ai sensi dell'art. 2, co. 1, della l. n.1228 cit. "è fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazioni di posizioni anagrafiche".

¹⁴ Così *ex multis*, Cass. Civ., SS.UU, sent. 19 giugno 2000, n. 449. V. anche Cons. Stato, V, sent. 23 gennaio 2015, n. 310.

¹⁵ V. per una compiuta analisi dei molteplici motivi che rendono quello anagrafico un servizio di interesse pubblico P. Morozzo Della Rocca, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2003, p. 1013 e ss.

risorse, incide sulla riscossione delle imposte locali e influisce, come meglio si vedrà, sull'erogazione di diverse prestazioni pubbliche.

A differenza dell'attribuzione della cittadinanza, che per sua natura si riconnette a una relazione "forte" del soggetto con l'ente territoriale di riferimento, cioè lo Stato, e conferisce "a un individuo la qualità di membro in senso pieno di una comunità"¹⁶, l'iscrizione anagrafica, come si è osservato, si limita a dar conto di una situazione di fatto. Perciò, tra l'altro, mentre il mutamento della cittadinanza è un evento relativamente eccezionale che richiede procedure complesse e tempi di regola lunghi, il cambio di iscrizione anagrafica può effettuarsi agevolmente¹⁷; si noti tra l'altro a questo proposito che la Costituzione all'art. 16 garantisce la libertà di circolazione e soggiorno e, dunque, la libera scelta della residenza.

Lo stato di fatto che dà luogo alla residenza e dunque all'iscrizione anagrafica è, come già rilevato, la "dimora abituale". Al suo determinarsi, secondo la giurisprudenza, concorrono due elementi: la permanenza del soggetto in un dato luogo, e in particolare in un dato territorio comunale (elemento oggettivo), e la sua volontà di rimanervi in modo stabile (elemento soggettivo), confermati "dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle relazioni sociali"¹⁸. Si parla però anche di "luogo di abitazione, dove il soggetto vive normalmente l'intimità sua e della propria famiglia"¹⁹, e tale riferimento si pone, secondo le tesi prevalenti, come necessaria integrazione del dato "permanenza" dovendosi intendere quest'ultima come permanenza in una abitazione.

Per le persone solo "temporaneamente presenti" è prevista invece l'iscrizione in un apposito schedario (art. 8, della legge n. 1228 cit.) e l'art. 32 del citato regolamento anagrafico precisa che tale schedario riguarda "i cittadini italiani o gli stranieri che essendo dimoranti nel Comune da non meno di quattro mesi, non si trovano ancora in condizione di stabilirvi la residenza per qualsiasi motivo"; gli iscritti a tale schedario non si vedono riconoscere però lo *status* di residente.

Comunque, per i richiedenti asilo ospiti di strutture di accoglienza la legge, ossia il decreto legislativo n. 267 del 1986, testo unico sull'immigrazione, precisa che "si considera abituale la dimora dello straniero" in caso di "ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza". Così dispone in particolare l'art. 6, comma 7, del testo unico.

¹⁶ E. Gargiulo, *L'appartenenza negata: la residenza e i suoi significati, tra ambivalenze interpretative e conflitti politici*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, fasc. 2, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/>.

¹⁷ Cfr. F. Dinelli, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011.

¹⁸ Così Cass. civ., ord. 28 maggio 2018, n. 13241. V. anche, *ex multis*, Cass. civ., sent. 17 ottobre 1955, n. 3226; Cass. civ., sent. 14 marzo 1986, n. 1738; Cons. Stato, IV, 2 novembre 2010, n. 7730; Tar Basilicata, I, 20 aprile 2011, n. 220. Parte della dottrina ha rivolto critiche volte ad attenuare la rilevanza dell'elemento dell'intenzionalità. Cfr. A. D. Candian, *Domicilio, residenza, dimora*, in *Dig. Disc. Priv.*, VII, Torino, 1991, p. 120 e ss.; S. Rosa, *Anagrafe della popolazione*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, p. 330 e ss.; F. Dinelli, *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *Dir. amm.*, 2010, 3, p. 639 e ss.; F. Gazzoni, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2019.

¹⁹ Così M. Bianca, *Diritto civile*, II, Milano, 1981.

3. Segue. Iscrizione senza dimora e dimora senza iscrizione

Nel paragrafo precedente, si è proposto il modello civilistico di piena corrispondenza tra dimora abituale, residenza e iscrizione anagrafica. Vi sono però anche situazioni di non corrispondenza.

Nel caso degli stranieri non comunitari, per l'iscrizione è richiesta anche la regolarità del soggiorno²⁰. Per i comunitari, invece, la legge prevede, per l'iscrizione iniziale, requisiti ulteriori concernenti in sostanza la disponibilità di risorse economiche²¹.

Se, per i casi di cui sopra, la legge richiede requisiti ulteriori rispetto alla dimora abituale, vi sono anche casi nei quali invece essa ammette l'iscrizione in assenza di tale presupposto e dunque della residenza.

Così è per i senza tetto²², ossia coloro che non dispongono di una abitazione, e in generale per i senza fissa dimora: girovaghi, artisti circensi... A essi si consente l'iscrizione con riferimento al domicilio, ossia, secondo la definizione di cui all'art. 43 del codice civile, nel "luogo in cui [la persona] ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi". Ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 1228 "Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate ... [anche] le persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio". L'applicazione della regola, si noti, può dar luogo a incertezze, perché sul significato della locuzione "affari e interessi" non c'è pieno accordo in dottrina e giurisprudenza. Talora, soprattutto in passato, si è dato rilievo ai soli profili patrimoniali dell'esistenza, oggi si tende invece a concepire il domicilio in un'accezione più ampia come "luogo in cui la persona...concentra la generalità dei propri interessi"²³. Nel caso dei senza tetto, comunque, il domicilio può

²⁰ L'art. 6, co. 7, del d.lgs. 286 cit. dispone infatti che "Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani." In particolare, è richiesta la titolarità di un permesso di soggiorno di durata superiore a un anno. Sul rapporto tra regolarità del soggiorno e iscrizione anagrafica si veda R. Minardi, *L'iscrizione anagrafica dei cittadini extracomunitari*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza*, Torino, 2008, p. 383 e ss.

²¹ Nei termini precisati dall'art. 9 del d.lgs. n. 30 del 2007.

²² Per un approccio critico nei confronti della classificazione come senza tetto di coloro che vivono in alloggi ritenuti non adeguati come grotte o roulotte, cfr. E. Gargiulo, *L'appartenenza negata* cit. V. anche *infra*.

²³ Cass. civ., sent. 20 luglio 1999, n. 775. Per un approfondimento della distinzione tra domicilio e residenza, che in questa sede non sembra essenziale, si rinvia a: V. Tedeschi, voce *Domicilio, residenza, dimora*, in *Noviss. DI, App. III*, Torino, 1982, p. 194 e ss.; M. Esu, *Domicilio – residenza – dimora* cit., p. 369; M. Costanza, *Domicilio II) Domicilio, residenza, dimora (dir.civ.)*, in *Enc. Giur.*, 12, Roma, 1989, p. 1 e ss.; A. D. Candian, *Domicilio, residenza, dimora*, in *Dig. Disc. Priv.*, VII, Torino, 1991, p. 116 e ss.; F. Gazzoni, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2000, p. 129. E, tra i contributi più recenti, P. Morozzo della Rocca, *I luoghi della persona e le persone senza luogo (itinerari di diritto civile ed anagrafico)*, Rimini, 2017. In giurisprudenza v. oltre a Cass. civ., 20 luglio 1999, n. 775 cit., Cass. civ., ord. 8 marzo 2005, n. 5006.

coincidere con la sede della struttura assistenziale a cui fanno riferimento²⁴. Solo in mancanza di un domicilio, in via residuale la persona si considera residente nel comune di nascita²⁵.

La normativa di cui sopra mostra la volontà del legislatore di garantire la titolarità di una residenza anagrafica, e possibilmente nel luogo dove di fatto la persona vive, anche quando gli interessati versano in una condizione di "precarietà" così estrema da escludere, secondo le tesi prevalenti, il configurarsi di una "dimora abituale" ai sensi dell'art. 43 del codice civile²⁶.

Ma non va trascurato che a livello locale sono emersi anche orientamenti di segno opposto, volti a limitare in vario modo la possibilità per alcune persone di ottenere l'iscrizione anagrafica nel Comune dove pure hanno la "dimora abituale", perché considerate "precarie" o comunque "non volute".

Negli ultimi anni, tali orientamenti si sono spesso inseriti in politiche di contrasto dell'immigrazione. Peraltro, già da prima, preoccupazioni circa i costi dell'assistenza, non di rado a carico del Comune di residenza, hanno indotto alcune amministrazioni a frenare l'iscrizione degli indigenti chiedendo requisiti non previsti dalla legge, quali l'idoneità dell'abitazione o lo svolgimento di un'attività nel territorio. La circolare del Ministero dell'interno del 29 maggio 1995 ha cercato di interrompere tale prassi, affermando che "La richiesta di iscrizione anagrafica ... non [è] vincolata ad alcuna condizione, né potrebbe essere il contrario, in quanto in tal modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento ... in palese violazione dell'art. 16 della Carta costituzionale", ma nel tempo l'orientamento ha continuato a manifestarsi.

A riguardo, la dottrina ha rilevato che l'art. 18 della legge n. 94 del 2009, c.d. Pacchetto sicurezza, ha contribuito, seppur indirettamente, a limitare l'accesso alla residenza²⁷. La facoltà, ivi prevista, per il Comune di verificare le condizioni igienico-sanitarie della dimora del richiedente ha indotto numerosi Sindaci a emanare circolari o ordinanze per rendere obbligatori tali controlli e soprattutto negare l'iscrizione in caso di esito negativo, così considerando in sostanza l'indigenza un fattore di esclusione

²⁴ Salvo il caso citato da ultimo, sorge peraltro il problema specifico della necessità di associare all'iscrizione un indirizzo. Esso può essere risolto con l'iscrizione in una via fittizia che il Comune istituisce per censire coloro che non hanno un vero e proprio recapito, senza che ciò incida in alcun modo sul valore della residenza anagrafica in tal modo acquisita. Una soluzione indicata tra l'altro nelle *Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale* (pp. 29-30), elaborate nel 2015 dal Servizio Centrale dello SPRAR insieme a UNHCR, ANUSCA e ASGI, e fatte proprie dal Ministero dell'interno (<https://www.interno.gov.it/it/notizie/linee-guida-sul-diritto-alla-residenza-dei-richiedenti-e-beneficiari-protezione-internazionale>)

²⁵ Infine, ai sensi dell'art. 2, co. 5, della l. n. 1228 cit. (come modificato dalla l. n. 94 del 2009), "Per i nati all'estero si considera Comune di residenza quello di nascita del padre o, in mancanza, quello della madre. Per tutti gli altri, soggetti all'obbligo della residenza, ai quali non possano applicarsi i criteri sopra indicati, è istituito apposito registro presso il Ministero dell'interno".

²⁶ Risulta chiara "la volontà di iscrivere [...] tutte le persone dimoranti non occasionalmente nel territorio nazionale" (R. Minardi, *Condizioni di soggiorno per i cittadini comunitari*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza* cit., p. 87 e ss.).

²⁷ In particolare, v. E. Gargiulo, *L'appartenenza negata* cit.

invece che una situazione da superare²⁸. La circolare del Ministero Interni n. 1 del 2013, emanata sulla base di un parere del Consiglio di Stato²⁹, ha precisato che l'inidoneità igienico-sanitaria della dimora non può in ogni caso precludere l'iscrizione. Eppure, a fronte di un alloggio giudicato non idoneo, talune amministrazioni l'hanno negata³⁰.

Limiti sono poi derivati dall'imposizione di altri requisiti non previsti dalla legge, ad esempio la disponibilità di un reddito superiore a una certa soglia per i comunitari³¹, l'assenza di precedenti penali, l'esistenza di un contratto di lavoro e il possesso del passaporto nel caso di immigrati non comunitari (quando specialmente i richiedenti asilo spesso non hanno un tale documento).

Alcune amministrazioni, inoltre, hanno ammesso la registrazione, in virtù del domicilio, dei senza tetto solo in presenza di una presa in carico da parte dei servizi sociali³².

Una linea particolare è stata poi quella di non considerare "dimora abituale" i centri di accoglienza dove sono ospitati i richiedenti asilo, nonostante la chiara lettera dell'art. 6, comma 7, del testo unico sull'immigrazione.

Talvolta, i dinieghi di iscrizione secondo le logiche di cui sopra hanno avuto luogo caso per caso come se vi fosse discrezionalità. Ma per lo più sono stati posti in essere sulla base di regolamenti, circolari, o ordinanze³³.

Peraltro, difetta in capo ai Comuni la potestà regolamentare in materia di anagrafe perché è attribuita allo Stato la competenza legislativa esclusiva a riguardo e ai Comuni compete solo la gestione di un servizio che è statale, come dimostra il fatto che, come

²⁸ Secondo un orientamento, invero, ravvisabile anche più in generale, come denuncia P. Morozzo della Rocca in *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, fasc. 1 <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/>.

²⁹ Sez. I, parere n. 3479 del 6 agosto 2012. Così anche Tar Lombardia, Milano, III, 13 maggio 2011, n. 1238.

³⁰ E. Gargiulo, *L'appartenenza negata* cit.

³¹ Requisito ulteriore rispetto a quelli indicati all'art. 7 del d.lgs. n. 30 cit. In tal modo si va ad "integrare surrettiziamente il tenore elastico delle previsioni legislative (disporre di risorse economiche sufficienti) con la previsione di requisiti specifici e non contemplati (quali specifici limiti di reddito ovvero altri indici sintomatici comunque privi di un riferimento omogeneo), con illegittima compressione di diritti previsti da fonti primarie, dal Trattato CE nonché dalla stessa Costituzione" (F. Cortese, *Il "caso" Cittadella: ovvero, breve vademecum per leggere una controversa ordinanza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007, www.forumcostituzionale.it).

³² Per una rassegna della casistica v. Lorenzetti, *Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza* in Lorenzetti, S. Rossi (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Napoli, 2009. In giurisprudenza v., ad esempio, Tar Sicilia, Catania, IV, 6 agosto 2018, n. 1671.

³³ V. F. Cortese, *Il "caso" Cittadella* cit.; V. Italia, *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Milano, 2010; A. Usai, *Diritti sociali negati. Un'indagine sulle ordinanze comunali*, in E. Besozzi (a cura di), *Immigrazione e contesti locali - Annuario CIRMib 2010*, Milano, 2011, p. 187 e ss.; M. Consito, *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apolidi*, Napoli, Jovene, p. 44 e ss.; P. Morozzo della Rocca, *Vecchi e nuovi problemi riguardanti la residenza anagrafica nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo*, in *Questione giustizia*, 16 gennaio 2019.

già ricordato, la tenuta dei registri spetta al Sindaco nella sua veste di Ufficiale del Governo.

Da ciò la tendenza al ricorso a ordinanze. Le situazioni d'emergenza sono state ravvisate soprattutto in relazione ai flussi migratori, con peraltro un'evidente forzatura³⁴ sicché il legislatore volendo favorire la linea de qua ha ammesso l'esercizio del potere d'ordinanza anche al di fuori di situazioni emergenziali. Ciò una prima volta con la legge n. 125 del 2008, che ha avuto l'effetto di moltiplicare le ordinanze restrittive. A frenare però tale orientamento è intervenuta la Corte costituzionale che con la pronuncia n. 115 del 2011 ha censurato un potere d'ordinanza "sganciato dai presupposti fattuali della contingibilità e urgenza, dunque tendenzialmente illimitato"³⁵. Il legislatore ha poi di nuovo operato un'estensione del potere col decreto-legge n. 14 del 2017, consentendone l'esercizio anche in assenza dei requisiti di necessità e urgenza, ma tenendone ferma un'efficacia limitata nel tempo di fatto ostativa a un suo "uso" impeditivo dell'iscrizione anagrafica. Perciò i Sindaci si sono orientati verso mere prassi amministrative oppure si sono avvalsi di circolari interne rivolte al personale degli uffici anagrafici e della polizia locale³⁶.

A livello legislativo, una restrizione particolare è stata introdotta con l'art. 5 del decreto-legge n. 47 del 2014, c.d. Piano casa, che vieta a chi occupa abusivamente un immobile di chiedere la residenza. Peraltro, il Ministero dell'interno con una circolare, la n. 633 del 2015, ha chiarito che comunque è possibile in questi casi l'iscrizione "per domicilio", in analogia con quanto previsto per i senza fissa dimora. Una deroga legislativa alla disposizione cit. è stata poi introdotta col decreto-legge n. 14 del 2017 per le ipotesi in cui siano presenti minorenni o individui bisognosi di tutela³⁷.

4. Segue. L'iscrizione anagrafica quale presupposto di altri diritti

³⁴ V. in proposito Tar Lombardia, Milano, III, sent. n. 1238 del 2011.

³⁵ A essere lesi, secondo la Corte, sono la riserva di legge relativa ex art. 23 Cost. «in quanto non [si] prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa», e «il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto». Sulla sentenza, ampiamente commentata in dottrina, si veda: A. Guazzarotti, *La Corte costituzionale pone fine alle ordinanze dei Sindaci sulla sicurezza urbana: un rigore foriero di futuri sviluppi?* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2011, p. 91 e ss.; A. Galdi, F. Pizzetti (a cura di), *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Roma, 2012; G. Manfredi, *Poteri di ordinanza, legalità, "stato governativo"*, in *Amministrare*, 2013, p. 407 e ss. Manfredi sottolinea le gravi conseguenze derivanti da una prassi in cui il potere di ordinanza oltrepassa i confini dell'emergenza per diventare uno strumento di amministrazione ordinaria: a essere messa in discussione è la stessa forma di governo prevista dalla Costituzione col rischio di un passaggio dallo «stato legislativo» allo «stato governativo». Dello stesso A. v. anche *Potere di ordinanza [dir. amm.]*, in *Diritto on line*, 2019.

³⁶ E. Gargiulo, *Dalla popolazione residente al popolo dei residenti: le ordinanze e la costruzione dell'alterità* in *Rass. It. Sociologia*, 2015, p. 8 e ss.

³⁷ «Il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1-bis, a tutela delle condizioni igienico-sanitarie».

L'iscrizione anagrafica costituisce, oltre che un obbligo, anche un diritto³⁸ e condiziona il godimento di altri diritti politici, civili ed economico-sociali.

In mancanza, i cittadini italiani e gli altri dell'Unione non possono anzitutto esercitare il diritto di voto.

Dalla mancanza di iscrizione discende poi in via generale una serie di preclusioni concernenti i diritti civili. Non è possibile, ad esempio, ottenere il rilascio della carta d'identità e della patente di guida (o la conversione di analogo titolo estero). Non è possibile aprire una partita IVA. Persino aprire un conto corrente può di fatto costituire un problema³⁹, e in generale si rileva nei rapporti tra privati una naturale diffidenza in chi si deve relazionare con soggetti privi di iscrizione anagrafica.

Quanto alle prestazioni dello Stato sociale, invece, la non iscrizione non esclude dal servizio sanitario nazionale, aperto a tutti allo stesso modo, eccetto gli immigrati non regolarmente soggiornanti⁴⁰, né fa venir meno il diritto allo studio, previsto per tutti i minori presenti sul territorio⁴¹, e in generale alle prestazioni sociali. Vi sono però casi di esclusione. Si pensi all'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai sussidi per i canoni di locazione e più in generale alla concessione di tutte quelle molteplici agevolazioni, provvidenze e esenzioni dalla partecipazione alla spesa che si fondano sull'indicatore ISEE⁴². Vi sono poi casi in cui discipline locali escludono coloro che sono sprovvisti di residenza dall'accesso a determinati benefici sociali come,

³⁸“La disciplina di settore [...] prevede che l'iscrizione all'anagrafe o nei registri della popolazione residente costituisce un diritto ed un dovere di ogni cittadino italiano e straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale” così il Cons. di Stato, I, nel parere n. 3479 del 6 agosto 2012, nello stesso senso più di recente Tar Campania, VI, 22 marzo 2019 n. 1636. Conformi Tribunale Milano, sent. 2 giugno 2003, n. 10257 e Cassazione, SSUU, sent. 19 giugno del 2000, n. 449, ove si afferma che “tutta l'attività dell'Ufficiale d'anagrafe è disciplinata [...] in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità”. In dottrina v. R. Mucci, *I servizi anagrafici e dello stato civile*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. Cassese), *Diritto amministrativo speciale*, Tomo I, Milano, 2003, p. 93 e ss.; P. Morozzo Della Rocca, *Il diritto alla residenza* cit.

³⁹ Nonostante che l'art. 4, co. 1, del decreto n. 113 affermi a chiare lettere che il permesso di soggiorno per richiesta asilo costituisce documento di riconoscimento, è stata necessaria una circolare dell'ABI del 19 aprile 2019 per ribadire che “il permesso di soggiorno in questione è equiparato a un documento di riconoscimento e, come tale, è idoneo a consentire l'identificazione personale del richiedente, per quanto attiene all'apertura del rapporto a fini civilistici”.

⁴⁰ Secondo quanto stabilito dagli artt. 34 e 35 del testo unico sull'immigrazione. Come precisa l'art. 42, co. 2, del relativo regolamento di attuazione, per l'immigrato regolare ai fini dell'iscrizione al SSN “in mancanza di iscrizione anagrafica, per luogo di effettiva dimora si intende quello indicato nel permesso di soggiorno, fermo restando il disposto dell'articolo 6, commi 7 e 8, del testo unico” e “l'iscrizione [al SSN] è valida per tutta la durata del permesso di soggiorno”. V. in giurisprudenza la recente pronuncia del Tribunale Napoli del 10 luglio 2019 che ha accolto la domanda di iscrizione al SSN di un richiedente asilo di origini nigeriane, non iscritto all'anagrafe.

⁴¹ Come si legge nell'art. 38 del testo unico sull'immigrazione.

⁴² La DSU (dichiarazione sostitutiva unica), punto di partenza per ottenere la certificazione ISEE, presuppone infatti l'iscrizione anagrafica, perché “il nucleo familiare del richiedente è costituito dai soggetti componenti la famiglia anagrafica alla data della presentazione della DSU” (art. 3 del DPR 5 dicembre 2013, n. 159) e, d'altra parte, “l'ISEE è calcolato con riferimento al nucleo familiare” (art. 2 del DPR cit.).

ad esempio, buoni spesa *et similia*⁴³. Coloro che non sono iscritti all'anagrafe non possono inoltre accedere alle politiche attive d'inserimento nel mercato del lavoro⁴⁴; né possono stipulare contratti di lavoro occasionale, essendo a riguardo necessaria la residenza ai fini della registrazione al portale telematico dell'INPS.

A venire in rilievo sono poi i diritti collegati alla durata della previa residenza (un collegamento, si noti, che rende pregiudizievole anche una situazione passata di non iscrizione). Primi fra tutti, nel caso dello straniero, quello all'ottenimento di un permesso permanente e quello all'ottenimento della cittadinanza in virtù appunto della residenza. Ma non trascurabile è anche la casistica dei servizi e delle prestazioni sociali per le quali, per lo più al fine di limitare l'accesso degli immigrati, è previsto quale requisito la residenza prolungata nel tempo in un certo territorio o comunque nel territorio nazionale (come nel caso, da ultimo, dei dieci anni di residenza richiesti per poter accedere al reddito di cittadinanza)⁴⁵.

Perciò l'iscrizione anagrafica, pur costituendo un *minus* rispetto alla cittadinanza dal punto di vista dell'integrazione sociale, è assai rilevante. Si tratta tra l'altro, è stato osservato, di "uno strumento in grado di livellare, almeno in parte, le differenze dovute agli status giuridici"⁴⁶. Emblematico l'utilizzo talora in dottrina dell'espressione cittadinanza amministrativa per indicare l'insieme di diritti e facoltà spettanti ai residenti⁴⁷.

⁴³ V., per un caso recente, l'ordinanza del Tribunale Ferrara del 30 aprile 2020, relativa a misure urgenti di solidarietà alimentare sotto forma di "buoni spesa" *una tantum* in attuazione dell'ordinanza della Protezione Civile n. 658 dello stesso anno. Il Tribunale ha accertato il carattere discriminatorio di una delibera comunale, nella parte in cui chiedeva agli stranieri extracomunitari il permesso di soggiorno permanente e la residenza nel Comune, con riguardo a entrambi i requisiti.

⁴⁴ V. Tribunale Ancona, ord. 29 luglio 2019. In dottrina v.: W. Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, 2013; P. Morozzo della Rocca, *Vecchi e nuovi problemi* cit.; A. Poggi, *Le dimensioni spaziali dell'uguaglianza*, in *Riv. AIC*, 2020, p. 322 e ss.

⁴⁵ Su questa normativa, invero, è intervenuta talora la Corte costituzionale con dichiarazioni di illegittimità. V. ad es. il caso dell'art. 11, co. 13, della l. n. 133 del 2008, dichiarato incostituzionale con sentenza n. 166 del 2018 e, nell'ambito della legislazione regionale, le sentenze n. 168 del 2014, sull'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica, e nn. 106 e 107 del 2018, ancora in tema di alloggi, nonché di accesso agli asili nido. Infine, recentissima, la sentenza n. 44 del 2020, che ha dichiarato l'illegittimità della previsione contenuta in una legge lombarda (l. n. 16 del 2016, art. 22, co. 1, lett. b), che subordinava l'assegnazione di un alloggio di edilizia pubblica al requisito della residenza anagrafica ultra-quinquennale. Specie considerando le motivazioni di quest'ultima pronuncia, sulle quali non è dato soffermarsi in questa sede, emerge in modo abbastanza chiaro che la possibilità per il legislatore di prevedere legittimamente una determinata durata di previa residenza quale condizione per accedere a una determinata provvidenza trova limiti molto severi nel principio di ragionevolezza; tuttavia, allo stato, il fenomeno della subordinazione *de qua* caratterizza ambiti importanti del nostro Stato sociale.

⁴⁶ E. Gargiulo, *Quando il territorio si fa ostile. La territorialità etica e le barriere locali al suo riconoscimento*, in *Pol. e Soc.*, 2015, p.100.

⁴⁷ V. C. E. Gallo, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, p. 481 e ss.; R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 201 e ss.

Particolarmente difficile, si noti per inciso, è la posizione dello straniero la cui non iscrizione anagrafica si associa a un'irregolarità quanto al soggiorno. In questo caso, infatti, le preclusioni sono ulteriori; ciò peraltro non deriva dalla non iscrizione bensì specificamente da tale irregolarità, essendo che l'equiparazione al cittadino quanto ai diritti è in generale dalla legge subordinata all'essere lo straniero regolarmente soggiornante⁴⁸, rimanendo in caso contrario solo la garanzia di ciò che appare essenziale anche in relazione a un soggiorno che *de iure* dovrebbe essere breve (come ad esempio "le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali" assicurate dall'art. 35 del testo unico sull'immigrazione)⁴⁹.

5. La tesi secondo cui il comma 1 bis introdotto col decreto-legge n. 113 non avrebbe avuto carattere preclusivo

Come accennato nell'introduzione, a seguito dell'inserimento con l'art. 13 del decreto-legge n. 113 del comma 1 bis nell'art. 4 del decreto legislativo n. 142 sono emerse due opposte linee interpretative. Vi è stato chi ha scelto di interpretare la disposizione di cui al suddetto comma in linea con l'intendimento del legislatore e quindi come tale da precludere l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, e così hanno fatto in particolare per lo più le amministrazioni locali, pur non mancando perplessità persino a livello burocratico⁵⁰. Ma nei non pochi casi in cui, a fronte di un diniego di iscrizione anagrafica, vi è stato un ricorso giurisdizionale, spesso i tribunali, sulla scorta di analisi in tal senso⁵¹, hanno sostenuto invece la doverosità dell'iscrizione anagrafica.

Ben rappresentano tale orientamento una decisione del Tribunale di Firenze⁵² e un'altra del Tribunale di Bologna⁵³ emesse in sede cautelare ma ampiamente motivate. In entrambi i casi il giudice, adito da un richiedente asilo che si era veduto negare l'iscrizione anagrafica sul presupposto proprio di un divieto derivante dall'articolo 13 del decreto-legge n. 113, ha ordinato all'amministrazione l'immediata iscrizione del ricorrente sulla base di un iter argomentativo nel complesso così configurabile.

⁴⁸ "Lo straniero regolarmente soggiornante [...] gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano" (art. 2, comma 2, del testo unico sull'immigrazione); solo gli stranieri "regolarmente soggiornanti" sono equiparati ai cittadini per quel che riguarda il servizio sanitario nazionale (art. 34),"ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale" (art. 41) ecc.

⁴⁹ Cfr. sul punto, per quel che riguarda in particolare le prestazioni dello Stato sociale, E. Codini, *Immigrazione e Stato sociale*, in *Dir. Pubbl.*, 2012, p. 599 e ss.

⁵⁰ Cfr. il contributo di S. M. Moscara, presidente dell'Unione nazionale Segretari comunali, apparso in www.segretariientilocali.it/: *Art. 13 del DL n. 113/2018 – Le iscrizioni anagrafiche degli stranieri richiedenti asilo*.

⁵¹ Cfr. ad esempio E. Santoro, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*, in *L'Altro diritto*, 2019, www.altrodiritto.unifi.it, dove sono proposti molti degli argomenti che poi si ritroveranno nelle pronunce.

⁵² Tribunale Firenze, ord. 18 marzo 2019.

⁵³ Tribunale Bologna, ord. 2 maggio 2019.

L'intento del legislatore non vincola l'interprete⁵⁴. Nell'interpretare una singola disposizione bisogna procedere "in modo conforme al canone della coerenza con l'intero sistema normativo, coerenza che andrà evidentemente ricercata anche sul piano costituzionale"⁵⁵.

Ciò premesso, si osserva che la proposizione di cui al comma 1 bis secondo cui il permesso di soggiorno rilasciato in favore dei richiedenti asilo "non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica" non appare immediatamente chiara nel contesto di una normativa che non basa tale iscrizione su "titoli" bensì su un dato di fatto, ossia la "dimora abituale", mentre il permesso di soggiorno riguarda il diverso, particolare presupposto della regolarità appunto del soggiorno⁵⁶. Inoltre, ove si intendesse la proposizione *de qua* come tale da non consentire l'iscrizione anagrafica, essa impedirebbe al richiedente asilo di adempiere all'obbligo, per lui previsto dalla legge, di comunicare alla questura, se non accolto in struttura d'accoglienza, la propria residenza e ogni variazione a riguardo (obbligo previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 142)⁵⁷.

E d'altra parte, è possibile attribuire al comma 1 bis un significato non preclusivo dell'iscrizione, osservando che la legge n. 46 del 2017 aveva delineato "una speciale disciplina dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti protezione internazionale ospitati nei centri d'accoglienza, per la quale veniva prevista un'iscrizione semplificata, non basata sulla dichiarazione del soggetto interessato e sui successivi accertamenti d'ufficio, bensì esclusivamente sulla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza" e che proprio l'art. 13 del decreto n. 113 è intervenuto "abrogando ... [tale] modalità semplificata di iscrizione", sicché si può intendere il comma 1 bis come volto a confermare che "non vi è una speciale modalità di iscrizione anagrafe ... per i richiedenti protezione internazionale basata sul solo 'titolo' della domanda ... restando [per tali persone] vigente l'ordinario procedimento amministrativo"⁵⁸.

Tale interpretazione, si sottolinea, va preferita, perché "offre una lettura della norma coerente col quadro normativo e comunitario"⁵⁹. Va soprattutto osservato secondo i giudici che, essendo molti diritti in vario modo legati all'iscrizione anagrafica, la non iscrizione dei richiedenti asilo comporterebbe una loro discriminazione che a sua volta sarebbe irragionevole – in un contesto nel quale l'iscrizione anagrafica, con i diritti che ne derivano, viene in generale riconosciuta a tutti coloro che hanno il requisito della "dimora abituale" e anche a persone che ne sono prive – e perciò in contrasto col principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della

⁵⁴ Il punto è ampiamente sviluppato nell'ordinanza del Tribunale di Firenze cit.

⁵⁵ Tribunale di Firenze, ordinanza cit.

⁵⁶ Il punto è sottolineato nell'ordinanza del Tribunale di Bologna cit.

⁵⁷ Tribunale di Firenze, ordinanza cit.

⁵⁸ Tribunale di Bologna, ordinanza cit. L'argomento è peraltro proposto anche nell'ordinanza del Tribunale di Firenze cit.

⁵⁹ Tribunale di Bologna, ordinanza cit. Il passaggio logico è comunque centrale anche nell'ordinanza del Tribunale di Firenze cit.

Costituzione e all'art. 14 della CEDU, entrambi per costante giurisprudenza applicabili anche agli stranieri. E allora, "in relazione all'incerto ... contenuto del ... comma 1 bis" va adottata la soluzione che non vi ravvisa un divieto di iscrizione anagrafica in quanto "adeguata rispetto ai criteri ermeneutici letterale e sistematico" e, in particolare, "idonea a rendere la disposizione de qua conforme alla Costituzione"⁶⁰.

Sulla base di siffatte argomentazioni si è sviluppato un diffuso orientamento giurisprudenziale⁶¹ caratterizzato dalla valorizzazione degli elementi che si sono messi in evidenza nei precedenti paragrafi ai fini di un'interpretazione sistematica costituzionalmente orientata.

6. La tesi secondo cui la disposizione *de qua* avrebbe avuto invece carattere preclusivo. La tesi della conseguente illegittimità

Opposta, e minoritaria in giurisprudenza, l'interpretazione che ha invece rinvenuto nella disposizione in esame un vero e proprio divieto di iscrizione all'anagrafe⁶².

Queste le argomentazioni. Non è ammissibile la tesi che ricollega il comma 1 bis meramente all'abrogazione della disciplina speciale prevista per l'iscrizione dei richiedenti asilo ospiti in un centro di accoglienza, di talché rimarrebbe comunque possibile l'iscrizione anagrafica con la procedura ordinaria. Se questa fosse stata l'intenzione del legislatore, si afferma, sarebbe stato molto più logico abrogare solo tale specifica disciplina. Ma anche ammettendo una carente tecnica legislativa, a inficiare una tale interpretazione concorrono ulteriori elementi.

Anzitutto, l'intendimento del legislatore, come esplicitato nella già citata relazione e in certo modo confermato dalla circolare esplicativa del Ministero dell'interno n. 15 del 18 ottobre 2018⁶³.

Poi, una lettura sistematica dell'art. 13 del decreto n. 113, dalla quale emerge che nel caso dei richiedenti asilo si individua nel permesso di soggiorno il documento di riconoscimento, così implicitamente escludendo per loro possibilità di ottenere la carta

⁶⁰ Tribunale di Firenze, ordinanza cit.

⁶¹ Non solo i tribunali di Bologna e Firenze hanno confermato tale posizione (rispettivamente, con due ordinanze del 23 settembre 2019 e una del 17 febbraio 2020, e con un'ordinanza del 7 dicembre 2019), ma lo stesso orientamento è stato fatto proprio da molti altri tribunali che hanno emesso provvedimenti simili, da quello di Genova (ord. 20 maggio 2019) a quello di Prato (ord. 28 maggio 2019), da quello di Lecce (ord. 4 luglio 2019) a quello di Cagliari (ord. 31 luglio 2019), da quello di Catania (ord. 1° novembre 2019) a quello di Roma (ord. 25 novembre 2019), da quello di Bergamo (ord. 14 gennaio 2020) a quello di Palermo (sent. 23 gennaio 2020), da quello di Bari (ord. 28 febbraio 2020) a quello di Torino (ord. 30 aprile 2020).

⁶² Per la dottrina cfr. P. Morozzo della Rocca, *Residenza, dimora, domicilio* cit. Per la giurisprudenza si rinvia alle ordinanze citate più avanti con le quali è stata sollevata questione di legittimità costituzionale.

⁶³ Nella Circolare si afferma infatti che "dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale [...] non potrà consentire l'iscrizione anagrafica".

d'identità che presuppone la residenza anagrafica, e si sostituisce la residenza col domicilio quale luogo di erogazione dei servizi.

Infine, una lettura teleologica dell'intero testo normativo, s'intende sempre del decreto n. 113, dalla quale si evince la volontà di distinguere nettamente tra richiedenti asilo e altri stranieri regolari, in ragione della "precarietà" della permanenza dei primi nel territorio, come emerge tra l'altro dall'esclusione dei primi dal sistema di accoglienza-integrazione con i relativi progetti a livello locale.

Molti dei giudici che hanno sostenuto tale posizione, hanno poi sollevato questione di legittimità costituzionale⁶⁴. Il percorso logico delle ordinanze di remissione, considerate nel loro insieme, si articola essenzialmente lungo le linee seguenti.

Si afferma che tra i diritti inviolabili vi sarebbe anche quello all'iscrizione anagrafica, per il suo valore simbolico⁶⁵ e soprattutto per il suo rapporto con l'esercizio di altri diritti.

Il legislatore può certo in linea di principio anche a questo proposito introdurre differenze di disciplina, operando distinzioni tra cittadini italiani e stranieri e tra stranieri, anche con disposizioni ad hoc per i richiedenti asilo, ma sempre nel rispetto dei vincoli di razionalità e ragionevolezza, come richiesto dal principio d'eguaglianza⁶⁶.

Ciò premesso, i giudici remittenti censurano l'esclusione che ravvisano nel comma 1 bis per irrazionalità da due punti di vista: la non iscrizione si traduce in un limite alla possibilità di controllo di una parte degli stranieri presenti sul territorio, in contraddizione col fine del decreto n. 113 di incrementare la sicurezza pubblica; essa, inoltre, si pone in contrasto con l'obiettivo, comunque centrale nella legislazione, dell'accoglienza-integrazione dei richiedenti asilo, per i suoi effetti negativi quanto ai diritti.

Né d'altra parte appare ragionevole la motivazione riferita alla "precarietà" dello status del richiedente asilo. La tempistica d'esame delle domande è infatti tutt'altro che breve: mediamente, osservano i giudici, l'attesa è almeno di un anno, talora molto di

⁶⁴ V.: Tribunale Milano, ord. 1° agosto 2019; Tribunale Ferrara, ord. 24 settembre 2019; Tribunale Salerno, ord. 9 agosto 2019; Tribunale Ancona ord. 29 luglio 2019. Il Tribunale di Trento con due ordinanze dell'11 e del 15 giugno 2019 si è invece limitato a respingere la domanda cautelare del richiedente asilo senza sollevare una questione di legittimità.

⁶⁵ "Anche da un punto di vista simbolico, negare l'iscrizione anagrafica significa lasciare l'individuo al margine della collettività stessa, confinandolo in un "non luogo" giuridico e sociale che appare sicuramente un limite alla libera e dignitosa crescita della sua personalità" (ord. Tribunale di Milano cit.).

⁶⁶ È appena il caso di ricordare che l'espressione "cittadini" di cui all'art. 3 Cost. non va intesa come limitativa. Osserva A. Cerri: "La Corte costituzionale ha esteso questa garanzia anche agli stranieri per il godimento dei diritti ... ammettendo un rilievo della cittadinanza solo in quanto pertinente rispetto alla ragione della legge (cfr., tra le altre, C. cost., 23.4.1965, n. 31; 432/1996, etc.)" e ravvisa "un principio di eguaglianza fra gli uomini, [anche] in base all'art. 14 della CEDU (C. cost., 30.7.2008, n. 306) norma interposta ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost. (C. cost., 24.10.2007, nn. 348 e 349, in seguito sempre confermate)." (*Uguaglianza (principio di)*, in *Enc. Treccani online*, 2018 (con ampi riferimenti bibliografici). V. anche D. Tega, *Articolo 2*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna 2018.

più. E d'altra parte, osservano sempre i giudici remittenti, altri permessi di soggiorno aventi durata limitata consentono l'iscrizione anagrafica.

Infine, si ritiene irragionevole che la legge preveda che il permesso di soggiorno per richiesta d'asilo consenta di svolgere attività lavorativa (art. 22 del decreto n. 142 cit.) e poi, negando l'iscrizione anagrafica, impedisca agli interessati di accedere alle politiche attive del lavoro e di stipulare contratti di lavoro occasionale.

Al di là del tema dell'eguaglianza, comunque centrale, nelle ordinanze si richiama poi l'art. 10, comma 3, della Costituzione. Il diritto d'asilo sarebbe incompatibile con un trattamento peggiorativo rispetto a quello di altri stranieri regolarmente soggiornanti e sprovvisto di idonea giustificazione. E si richiama anche l'art. 16 della Costituzione, perché la libertà di soggiorno e circolazione sarebbe violata escludendo "lo straniero avente diritto a una definizione della sua domanda di protezione internazionale da una regolare condizione anagrafica"⁶⁷.

Infine, nelle ordinanze si fa riferimento ai vincoli posti dagli obblighi internazionali. Rileva ancora una volta il tema della disparità-discriminazione, con riguardo all'art. 14 della CEDU⁶⁸ e all'art. 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici⁶⁹. Rileva, poi, la lesione del diritto, di chi si trova regolarmente sul territorio di uno Stato, di scegliere la propria residenza, posto dall'art. 2 del Prot. n. 4 della CEDU⁷⁰ e dall'art. 12 del Patto internazionale cit.⁷¹

Rispetto all'orientamento giurisprudenziale di cui si è detto nel precedente paragrafo, quello qui considerato si differenzia oltre che negli esiti nel metodo, per la rilevanza attribuita all'intenzione del legislatore, e per la scelta, in sostanza coerente con tale attribuzione di rilevanza, di limitare ai fini interpretativi la considerazione sistematica sostanzialmente al solo decreto n. 113, valorizzando gli elementi offerti da un valutazione sistematica più ampia, che pure viene operata, non ai fini interpretativi bensì per ravvisare un'incostituzionalità della disposizione.

7. La pronuncia della Corte costituzionale: reiezione della tesi secondo cui il comma 1 bis non avrebbe avuto carattere preclusivo

⁶⁷ V. ord. Tribunale Salerno 9 agosto 2019.

⁶⁸ "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione".

⁶⁹ "Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela eguale ed effettiva contro ogni discriminazione, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione".

⁷⁰ "Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza".

⁷¹ "Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio".

Come segnalato nell'introduzione, la querelle sul comma 1 bis dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142 si è formalmente chiusa, sul piano del diritto vigente, con la sentenza n. 186 del 2020 della Corte costituzionale.

In tale sentenza la Corte, dopo aver interpretato il comma come preclusivo dell'iscrizione all'anagrafe per i richiedenti asilo, ne ha dichiarato l'illegittimità.

La Corte, dunque, ha anzitutto rigettato l'indirizzo ermeneutico volto a negare che la disposizione in esame impedisse l'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo. Ciò riproponendo in sostanza le argomentazioni della giurisprudenza minoritaria.

Innanzitutto, secondo la Corte, "depone in tale senso quanto riportato nella relazione"; inoltre, rileva "il fatto che la disposizione sia stata così intesa anche dai vari soggetti auditi nel corso del procedimento di conversione in legge del decreto, come risulta dalle loro relazioni". In particolare, secondo la Corte, "va segnalato quanto affermato dal direttore dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), secondo cui «[i]l cambiamento normativo comporterà comunque un'interruzione nella serie storica della popolazione residente, portando in alcuni casi, specie a livello locale, variazioni non trascurabili del totale della popolazione residente», e dal Ministro dell'interno, che, a fronte della «difficoltà per le amministrazioni comunali di far fronte agli adempimenti in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo residenti sui loro territori», ha individuato nella «precarietà della loro permanenza sul territorio» la ragione dell'esclusione dell'iscrizione anagrafica". La Corte dà rilievo poi al fatto che "coerenti con queste premesse appaiono alcune circolari diramate dal Ministero [...] dopo l'entrata in vigore del [decreto], tra le quali quella del 18 ottobre 2018 [...] in cui si legge: «[p]ertanto, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale [...] non potrà consentire l'iscrizione anagrafica», e quella del 18 dicembre 2018 [...] nella quale si legge: «[d]i conseguenza, ai richiedenti asilo – che, peraltro, non saranno più iscritti all'anagrafe dei residenti (articolo 13) – vengono dedicate le strutture di prima accoglienza [...], all'interno delle quali permangono, come nel passato, fino alla definizione del loro status».

"È inoltre significativo – prosegue la Corte – il dato letterale delle disposizioni introdotte con l'art. 13 [...] che puntano a sostituire il riferimento al luogo di residenza con quello al luogo di domicilio e di conseguenza abrogano non solo la disposizione che regola la speciale modalità di iscrizione anagrafica, ma la stessa previsione dell'iscrizione anagrafica [...]; 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".

A giudizio della Corte, in ogni caso, "anche la lettura sistematica della disposizione censurata conferma questa interpretazione. In particolare, il riferimento, in essa contenuto, all'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 (che [...] prevede l'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante «alle medesime

condizioni dei cittadini italiani») deve ritenersi operato al fine di dare atto della deroga così introdotta alla previsione della disposizione richiamata. Inoltre, avere previsto che «[i]l permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento [...]» (art. 13, comma 1, lettera a, numero 1) si spiega solo considerando che i richiedenti asilo non possono ottenere la carta d'identità che presuppone la residenza anagrafica. Analogamente – conclude la Corte sul punto – le disposizioni di cui all'art. 13 [...] sostituendo il «luogo di residenza» con quello di domicilio come luogo di erogazione dei servizi, confermano l'intento del legislatore di escludere i richiedenti asilo dal riconoscimento giuridico della dimora abituale operato per il tramite dell'iscrizione anagrafica».

Con tali argomentazioni la Corte respinge l'orientamento della giurisprudenza prevalente. Ciò, si noti, sulla base di una netta diversità d'approccio ermeneutico: a fronte una disposizione – quella di cui al comma 1 bis – certamente non chiara sul piano letterale, come già si è messo in evidenza nelle pronunce della giurisprudenza prevalente l'intendimento del legislatore viene esplicitamente posto ai margini della riflessione e si sviluppa un'interpretazione che colloca il comma 1 bis nel contesto della normativa in tema di immigrazione e di quella sulla registrazione anagrafica, per poi scegliere il significato che emerge come possibile da tale operazione in quanto conforme a un'interpretazione costituzionalmente orientata; nella pronuncia della Corte, invece, secondo una linea già seguita dalla giurisprudenza minoritaria, si pone alla base del percorso interpretativo l'intenzione del legislatore – arrivando a valorizzare in modo singolare audizioni di soggetti terzi e persino circolari successive che la confermerebbero – per poi procedere a una lettura sistematica che però valorizza le sole innovazioni introdotte col decreto n. 113, come se il comma 1 bis dovesse essere inteso solo nel contesto delle disposizioni varate insieme ad esso, il che finisce per valorizzare sempre l'intenzione del legislatore se si considera, da un lato, il suo netto orientamento e, dall'altro, il fatto che la normativa sull'immigrazione e quella sulla registrazione anagrafica sono invece il frutto di orientamenti assai diversi.

8. Segue. La dichiarazione di incostituzionalità del comma 1 bis. Il successivo intervento del legislatore

Archiviata la possibilità di chiudere la controversia con una sentenza interpretativa, la Corte affronta la questione della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici remittenti.

La Consulta ravvisa immediatamente la contraddizione di cui alle ordinanze tra il divieto di registrazione anagrafica dei richiedenti asilo ravvisato nel comma 1 bis e le finalità del decreto n. 113: “Così provvedendo – osserva – il legislatore contraddice la ratio complessiva del decreto-legge al cui interno si colloca la disposizione denunciata. Infatti, a dispetto del dichiarato obiettivo dell'intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica, la norma in esame, impedendo l'iscrizione

anagrafica dei richiedenti asilo, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, [pur] regolarmente soggiornanti".

D'altra parte, il giudice delle leggi esclude che possa rappresentare una ragionevole motivazione del trattamento differenziato previsto per i richiedenti asilo il dato della "precarietà" della loro presenza. Rilevato che quest'ultima si protrae mediamente oltre un anno e mezzo, afferma che si tratta di una durata tutt'altro che marginale, non solo sul piano logico, ma anche su quello giuridico, come confermano disposizioni in materia di iscrizione anagrafica che danno rilevanza a una durata della presenza ben inferiore. La Corte esemplifica in proposito richiamando l'art. 6 del testo unico sull'immigrazione, che fissa in tre mesi il periodo di tempo superato il quale "si considera abituale la dimora dello straniero", anche se ospitato in un centro di accoglienza, e l'art. 9 del decreto legislativo n. 30 del 2007, che prevede l'obbligo di iscrizione anagrafica per il cittadino europeo che soggiorni nel nostro Stato per più di tre mesi. Osserva poi che se la "temporaneità fosse incompatibile con l'iscrizione anagrafica, allora bisognerebbe escludere dalla registrazione molti altri stranieri regolari, titolari di permessi di durata limitata, che potrebbero non essere rinnovati (quali, ad esempio, quelli previsti all'art. 5, comma 3-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998)".

Emerge allora un'ingiustificata disparità di trattamento per *una* categoria di stranieri rispetto agli altri, pur parimenti in posizione di "precarietà" secondo la Corte. Da ciò l'illegittimità per irragionevolezza

Il giudice delle leggi accoglie anche la tesi prospettata dai giudici remittenti secondo cui la deroga *de qua* al diritto di iscrizione anagrafica risulta lesiva della dignità della persona, in ragione di un trattamento penalizzante sul piano dei diritti e dunque sul piano economico-sociale che provoca anche conseguenze "in termini di stigma sociale"⁷².

Per quel che concerne le ulteriori questioni di legittimità costituzionale prospettate dai giudici remittenti, la Corte le dichiara invece assorbite.

Il giudice delle leggi, dunque, fa leva essenzialmente sull'art. 3 della Costituzione, nella consapevolezza delle enormi potenzialità della norma, in generale e in particolare nella fattispecie in esame, ritenendo su tale base di poter proporre argomenti sufficienti per giungere alla pronuncia di incostituzionalità della disposizione in esame.

Peraltro, nel ragionamento emerge una singolare lacuna. Nel valutare la "precarietà" della posizione del richiedente asilo la Corte fa riferimento alla durata di

⁷² Cfr. G. Monaco, *La tutela della dignità umana. Sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Pol. del diritto*, 2011, p.45 e ss.; V. Onida, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli, 2010, p. 3 e ss.; A. Ruggeri, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e sui doveri costituzionali degli stranieri*, in *Riv. A.I.C.*, 2, 2011.

fatto delle procedure d'esame delle domande d'asilo non a quella prevista per tali procedure dall'ordinamento ai sensi della legge n. 241 del 1990, che è ben diversa dal momento che al secondo comma dell'art. 27 del decreto legislativo n. 25 del 2008 si legge che "la Commissione territoriale provvede al colloquio con il richiedente entro trenta giorni dal ricevimento della domanda e decide entro i tre giorni feriali successivi". Tale lacuna pone due ordini di interrogativi. Anzitutto: è corretto, in linea di principio, non considerare il termine previsto dall'ordinamento nel momento in cui si dà rilevanza in sede interpretativa alla durata di una data procedura? Inoltre: se, in futuro, l'amministrazione, come sarebbe doveroso, dovesse almeno di regola concludere i procedimenti nei termini di legge, si dovrebbe ritenere ancora "valida" l'architettura del ragionamento della Corte, oppure il legislatore potrebbe pensare che nel nuovo contesto sarebbe riproponibile come costituzionalmente legittima una preclusione all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo?

A seguito della pronuncia della Corte, il legislatore ha provveduto a regolare ex novo la questione dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo con l'art. 3 del decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020 che, per quanto qui interessa, ha sostituito l'art. 5 bis del decreto legislativo n. 142 cit. inserendo la previsione secondo cui il richiedente asilo al quale sia stato rilasciato il relativo permesso di soggiorno (o comunque l'equivalente ricevuta a seguito della presentazione della domanda) va "iscritto nell'anagrafe della popolazione residente" a norma del regolamento n. 223 cit. e in particolare per gli ospiti nei centri di accoglienza "l'iscrizione anagrafica è effettuata ai sensi dell'art. 5" del regolamento, ossia a cura del responsabile della struttura.

In questo modo, per quel che riguarda la tutela in concreto dell'interesse dei richiedenti asilo all'iscrizione anagrafica, la situazione è tornata ad essere in sostanza quella precedente al decreto n. 113.

Resta però il dato di una controversia ricca di spunti di riflessione, come si è cercato di mettere in evidenza, con riguardo in generale a un tema, quello del rapporto tra "precarietà" della presenza e iscrizione anagrafica, preesistente rispetto al controverso comma 1 bis introdotto con l'art. 13 del decreto n. 113 e destinato a continuare a proporsi nell'esperienza giuridica.

9. Conclusioni

Se, nei termini di cui sopra, la controversia sul comma 1 bis dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142 introdotto dall'art. 13 del decreto-legge n. 113 si è chiusa con la pronuncia della Corte costituzionale e col successivo intervento del legislatore, il dibattito che si è ricostruito ha proposto elementi importanti anche in prospettiva.

Al di là di considerazioni specifiche che si sono sviluppate nel corso della riflessione e non si ripropongono qui, in generale è emerso anzitutto chiaramente quanto forte, nella materia de qua come invero in altre, sia il vincolo costituito dal

complessivo tessuto normativo rispetto alla possibilità per il legislatore di operare interventi su singole disposizioni.

Che cosa intendeva fare il legislatore col comma 1 bis? Intendeva, come più volte sottolineato, escludere la registrazione anagrafica dei richiedenti asilo introducendo semplicemente una disposizione in tal senso.

Ma come hanno risposto i giudici di merito e la Corte costituzionale a tale iniziativa? Sostanzialmente dicendo che un tale obiettivo non può essere perseguito intervenendo su singole disposizioni, lasciando invariata nel complesso la disciplina concernente gli stranieri immigrati e la registrazione anagrafica.

Secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza di merito, l'impossibilità o, comunque, l'estrema difficoltà del perseguire un tale obiettivo intervenendo su singole disposizioni dipende dal fatto che, dovendo l'interprete procedere a un'interpretazione sistematica costituzionalmente orientata, singole disposizioni come quella di cui al comma 1 bis e le altre connesse del decreto n. 113 divengono oggetto di un processo ermeneutico che, dovendo armonizzarle con un contesto normativo fondato su altri valori, finisce per neutralizzarle rispetto all'intendimento radicalmente innovativo del legislatore.

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale, invece, l'impraticabilità, o comunque l'estrema difficoltà del perseguire un tale obiettivo intervenendo su singole disposizioni dipende dal fatto che, così facendo, in mancanza di un'attenta riconsiderazione del complessivo tessuto normativo, il legislatore dà luogo a disparità di trattamento le quali si rivelano pressoché inevitabilmente irragionevoli venendo in considerazione fattispecie sostanzialmente analoghe.

Quanto invece alla questione del rapporto tra "precarietà" del soggiorno e iscrizione anagrafica, al dover o meno il legislatore prevedere tale iscrizione sempre e comunque anche per i richiedenti asilo ed eventualmente per tutti, inclusi i soggetti a vario titolo "precari" (per il titolo che ne legittima il soggiorno, o per l'indigenza o altri elementi di fatto), in posizione borderline rispetto alla nozione di "dimora abituale" o anche al di fuori di essa, il dibattito sul comma 1 bis ha fornito molteplici spunti, che si è cercato di mettere in evidenza, ma non ha certo proposto una parola conclusiva.

In particolare, la Corte costituzionale, annullando la disposizione *de qua* in sostanza per un'ingiustificata disparità di trattamento e dichiarando assorbite le altre questioni di cui alle ordinanze, non si è pronunciata su questioni importanti circa il rapporto tra "precarietà" e iscrizione anagrafica.

Sarebbe stato interessante e utile avere una sua pronuncia con riferimento all'art. 10 della Costituzione⁷³, all'attenzione specifica che esso riserva a una categoria di

⁷³ Su cui v. P. Bonetti - L. Neri, *Il diritto di asilo*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, p. 1136 e ss. Più in generale sul tema della tutela dello straniero nella Costituzione e nel diritto UE v., tra i contributi più recenti, A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, 2018; P. Bonetti, *Articolo 10*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo* cit., p. 71 e ss.

stranieri, i richiedenti asilo. Solo per i richiedenti asilo, tra gli stranieri, si configura una posizione di diritto soggettivo, attribuita direttamente dalla Carta costituzionale, rafforzando la loro posizione rispetto agli altri stranieri, come del resto accade anche per effetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che all'art. 18⁷⁴ fa specifico riferimento al diritto d'asilo.

Per dirla con le parole di un Maestro⁷⁵, nel comma 1 bis vi era una vera e propria contraddizione tra la scelta legislativa e il valore del diritto d'asilo nell'ordinamento, contraddizione che si aggiunge alla irragionevole disparità di trattamento di cui si è detto *supra*. Le scelte del legislatore non possono prescindere da questo valore e la Corte avrebbe potuto affermarlo.

Il giudice delle leggi ha poi omesso di considerare l'art. 16 della Costituzione, così come le norme di carattere internazionale ad esso in una qualche misura collegate e a loro volta indicate nelle ordinanze di rimessione.

È singolare che nella pronuncia non si sia preso in considerazione, oltre al diritto d'asilo, il diritto di "chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato [...] di circularvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza" (art. 2 del Prot. n. 4 della CEDU).

La Corte avrebbe potuto sviluppare in questo ambito una riflessione sulla nozione e sul valore della residenza anagrafica.

Come già rilevato, vari studiosi e la giurisprudenza dominante sostengono che la residenza debba essere accertata come fatto costituito da due elementi: la permanenza del soggetto in un dato luogo, e in particolare in un dato territorio comunale (elemento oggettivo), e la sua volontà di rimanervi in modo stabile (elemento soggettivo). E questo potrebbe anche essere inteso come un tratto essenziale dell'istituto dal quale il legislatore non potrebbe discostarsi considerando, come secondo una certa interpretazione avrebbe fatto nel caso dell'art. 13 del decreto n. 113, preclusiva all'iscrizione una "precarietà", derivante dalla possibilità che l'interessato si trovi poi a dover cessare la propria presenza ma inidonea a inficiare di per sé la presenza e la volontà di prostrarla⁷⁶.

Ma ciò non è avvenuto. Anche perciò, in un tempo come questo nel quale forti sono le spinte a considerare a livello di azione pubblica la "precarietà" non come una ragione per soccorrere bensì come una ragione per escludere, la chiusura della vicenda di cui al comma 1 bis dell'art. 13 del decreto n. 113 lascia coloro che sono sensibili alla

⁷⁴ "Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea".

⁷⁵ Sulla portata generale del canone di razionalità, che impone la non contraddizione tra scelta legislativa e il valore costituzionale v. G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto pubblico*, II, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1997. A riguardo si parla di eccesso di potere legislativo (v. P. Caretti - U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2020).

⁷⁶ Cfr. P. Morozzo della Rocca, *Residenza* cit. dove si sottolinea tra l'altro che la "precarietà" de qua non inficia né il dato della presenza né quello della progettualità (nel caso dei richiedenti asilo attestato dalla loro domanda).

tutela dei diritti di tutti con un più ricco insieme di argomenti, e a tale arricchimento si spera abbia contribuito anche questo scritto, ma con davanti una partita con le opposte tendenze che resta apertissima.