

**“Decreto sicurezza”, divieto di iscrizione anagrafica, diritti del richiedente asilo:  
parola alla Corte costituzionale. Nota all’ordinanza di rimessione del 29 luglio  
2019 del Tribunale di Ancona.**

di Angelo Raffaele Salerno

Sommario: 1. “Decreto sicurezza”. Divieto di iscrizione anagrafica. Giurisprudenze. – 2. Il caso. – 3. Sul *fumus boni iuris* e sul *periculum in mora*. – 4. Sulla questione di legittimità costituzionale. – 5. Riflessioni conclusive.

Tribunale ordinario di Ancona, Prima Sezione Civile.

Giudice: Dott. ssa Martina Marinangeli.

Parte ricorrente: richiedente asilo.

Parte resistente: Comune di Ancona.

**1. “Decreto sicurezza”. Iscrizione anagrafica. Giurisprudenze.**

Dall'approvazione del discusso d.l. n. 113 del 2018 – anche noto come “decreto sicurezza” o “decreto Salvini” – è ormai trascorso più di un anno. Com'è noto, in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, l'art. 13, comma 1, lett. a, n. 2 della norma in esame ha aggiunto all'art. 4 d.lgs. n. 142 del 2015 il comma 1 *bis*, il quale sancisce che «*il permesso di soggiorno [...] non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica*» ai sensi del d.P.R. n. 223 del 1989 e dell'art. 6, comma 7, d.lgs. n. 286 del 1998.

La previsione ha avuto un impatto deflagrante: *in primis*, ha reso più fragile la posizione dei richiedenti asilo<sup>1</sup>, specie dal punto di vista del godimento di una serie di diritti fondamentali;

---

<sup>1</sup> Cfr. F. GUELLA, *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1-2, aprile 2019, p. 60 ss.

sono poi sorti forti dubbi circa l'interpretazione della norma all'interno del complessivo quadro normativo in materia<sup>2</sup> oltre che sulla sua stessa legittimità costituzionale<sup>3</sup> e la giurisprudenza non ha dato risposte univoche. In un quadro così caotico, la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Ancona assume grande interesse: per il rigore metodologico nell'esegesi normativa e per l'impatto che la futura decisione dei giudici di Palazzo della Consulta potrebbe avere sull'impianto normativo in materia. Nondimeno, l'ordinanza dorica è stata l'apripista di una serie di pronunce che hanno a loro volta posto la medesima questione della legittimità costituzionale del divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo rispetto a innumerevoli norme della Carta, *in primis* rispetto al principio di uguaglianza<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Mi riferisco all'antinomia tra l'art. 4, comma 1 *bis*, d.lgs. n. 142 del 2015 e l'art. 6, comma 7, d.lgs. n. 286 del 1998. Quest'ultimo prevede che «le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione».

<sup>3</sup> Per una sintetica ma esaustiva carrellata delle principali perplessità legate ai profili d'illegittimità costituzionale del cosiddetto “decreto sicurezza” rispetto alle norme relative ai richiedenti asilo, cfr., *ex plurimis*, S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2018; A. PACE, *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del c.d. decreto legge “sicurezza e immigrazione”*, Roma, 18 ottobre 2018, consultabile in <https://www.asgi.it>; M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”)*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2018; G. AZZARITI, *Sui migranti uno sfregio alla Costituzione*, in *ilmanifesto.it*, 7 novembre 2018; 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*, fasc. 2/2018, p. 167 ss.; oltre al puntuale contributo dell'ASGI, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15 ottobre 2018, consultabile in [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI\\_DL\\_113\\_15102018\\_manifestioni\\_illegittimita\\_costituzione.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf).

<sup>4</sup> Trib. di Milano, ordinanze dell'1.8.2019 e del 16.8.2019; Trib. di Salerno, ordinanza del 9.8.2019; Trib. di Ferrara, ordinanza del 24.9.2019. Hanno invece ritenuto che l'art. 13 d.l. n. 113 del 2018 farebbe soltanto venir meno il regime speciale introdotto dall'art. 8 d.l. n. 13 del 2017 (c.d. “Decreto Minniti-Orlando) convertito in legge n. 46 del 2017 – per cui i richiedenti asilo venivano iscritti all'anagrafe sulla base della dichiarazione del titolare della struttura ospitante riportandoli al regime ordinario che richiede la verifica della dimora abituale – i Tribunali di Firenze (ordinanze del 18.3.2019 e del 7.12.2019), Bologna (ordinanze del 2.5.2019 e del 23.9.2019), Genova (ordinanza del 20.5.2019), Prato (ordinanza del 28.5.2019), Lecce (ordinanze del 4.7.2019 e del 6.12.2019), Cagliari (ordinanza del 31.7.2019), Parma (ordinanza del 2.8.2019), Catania (ordinanza dell'1.11.2019), Roma (ordinanza del 25.11.2019). Infine, hanno ritenuto inammissibile il reclamo del Viminale – che asseriva di essere parte necessaria nel giudizio di primo grado – contro la decisione del tribunale che aveva affermato il diritto del richiedente asilo all'iscrizione anagrafica i Tribunali di Firenze (ordinanza del 29.5.2019) e Bologna (due ordinanze dell'8.8.2019).

## 2. Il caso.

Il 13 maggio 2019 un richiedente asilo ha depositato un ricorso d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.*, chiedendo che fosse ordinata al Comune la sua immediata iscrizione nel registro anagrafico della popolazione residente. Egli deduceva: un soggiorno regolare da quasi un anno in forza di permesso per richiesta di asilo; di aver avuto stabile dimora nel Comune dorico da quasi sei mesi; che il diniego dell'iscrizione anagrafica da parte dell'ufficiale di stato civile – motivato sulla base del nuovo comma 1 *bis* dell'art. 4 d.lgs. n. 142 del 2015 – sarebbe stato illegittimo poiché il legislatore non avrebbe «posto chiaramente un divieto generalizzato di iscrizione anagrafica per richiedenti asilo dotati di permesso di soggiorno»; che tale divieto sarebbe in ogni caso contrastante «con norme costituzionali e sovranazionali che vietano qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti»; che la mancata iscrizione pregiudicherebbe una serie di diritti non suscettibili di tutela per equivalente.

Per contro, il Comune ha chiesto: la propria estromissione – poi negata<sup>5</sup> – dal giudizio per via della legittimazione passiva in capo al Ministero dell'Interno; che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lett. a, n. 2, d.l. n. 113 del 2018 in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 16, 77, 97, 117 e 118 Cost.; il rigetto della domanda. Inoltre, circa il *periculum in mora*, il Comune dorico ha evidenziato che ogni pregiudizio sarebbe

---

<sup>5</sup> La Giudice ha richiamato, da un lato, la giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia che nega – anche nel caso in cui al Sindaco siano attribuite funzioni di ufficiale di governo – la sussistenza di un rapporto gerarchico tra Sindaco e Ministero dell'Interno, con la conseguenza che il primo risponderebbe in proprio degli atti emessi nell'esercizio di poteri statali (cfr. Consiglio di Stato, sentt. n. 5047 e 5048 del 2016), dall'altro una recente pronuncia della Corte di cassazione a Sezioni Unite (Cass. S.U., n. 12193 del 2019) in materia di rifiuto di procedere alla trascrizione nei registri dello stato civile di un provvedimento giurisdizionale straniero in merito alla genitorialità – nella quale il Sindaco esercita le proprie funzioni in qualità di ufficiale di governo ai sensi dell'art. 14 T.U.E.L. – la quale ha chiarito che la relativa azione darebbe luogo a una controversia di stato riconducibile nell'alveo procedimentale dell'art. 67 legge n. 218 del 1995, il quale prevede l'instaurazione di un contraddittorio con il sindaco e – ed è questo è il punto – solo “*eventualmente*” con il Ministero dell'Interno. Di conseguenza, si configurerebbe sì un litisconsorzio, ma meramente facoltativo, e la questione della legittimazione passiva da parte del Viminale andrebbe risolta negativamente dal momento che esso non ha spiegato intervento in primo grado divenendo parte del giudizio, sola condizione che attribuisce la legittimazione a impugnare la decisione di primo grado. La Giudice di Ancona si è così allineata a una recente giurisprudenza in materia (cfr. Trib. di Firenze, ordinanza del 27.5.2019; Trib. di Bologna, ordinanza dell'8.8.2019).

escluso in forza dell'art. 5 d.lgs. n. 142 del 2015, che consentirebbe «l'accesso a tutti i servizi previsti dal decreto nonché a quelli comunque erogati sul territorio nazionale».

### **3. *Sul fumus boni iuris e il periculum in mora.***

Circa lo scrutinio del *fumus boni iuris*, la Giudice ha ricostruito l'intera normativa relativa al permesso di soggiorno e all'iscrizione anagrafica del richiedente asilo prendendo in considerazione le disposizioni richiamate dall'art. 4, comma 1 *bis*, d.lgs. n. 142 del 2015, ossia gli artt. 7<sup>6</sup>, 13<sup>7</sup>, 6<sup>8</sup>, 18 *bis*, 19 e 14<sup>9</sup> d.P.R. n. 223 del 1989 e l'art. 6, comma 7, d.lgs. n. 286 del 1998<sup>10</sup>. In particolare, la Giudice rileva, da un lato, che le norme in questione «non richiedono espressamente alcun “titolo” ai fini della loro operatività», dall'altro che esse «hanno un minimo comun denominatore, che si pone quale presupposto indefettibile per l'operatività delle stesse, e cioè che lo straniero sia soggiornante sul territorio e che sia in possesso di un documento di riconoscimento»<sup>11</sup>. Ciò detto, ella rileva come l'affermazione che «il permesso di soggiorno non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica» ai sensi delle disposizioni succitate significa che esso «non prova, *a quei fini*, la regolarità del soggiorno dello straniero in Italia e non costituisce documento di riconoscimento».

A rafforzare l'interpretazione letterale, il Tribunale dorico richiama la collocazione sistematica della norma: l'art. 4 d.lgs. n. 142 del 2015 statuisce circa il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo, tracciando così il perimetro di una materia ben definita. Al comma 1 definisce il permesso di soggiorno come un titolo di legittima presenza dello

---

<sup>6</sup> Che individua i soggetti legittimati a richiedere l'iscrizione anagrafica.

<sup>7</sup> Che individua il contenuto della dichiarazione di trasferimento di residenza dall'estero richiesta dall'art. 7.

<sup>8</sup> Che richiede al dichiarante di comprovare la propria identità tramite un documento di riconoscimento.

<sup>9</sup> Che riguardano le verifiche successive.

<sup>10</sup> Che sancisce il diritto all'iscrizione anagrafica dello straniero alle stesse condizioni del cittadino italiano, richiedendo la regolarità del soggiorno e una permanenza documentata di più di tre mesi in un centro di accoglienza.

<sup>11</sup> Infatti, la regolarità del soggiorno è necessaria per ottenere l'iscrizione anagrafica alle stesse condizioni del cittadino italiano ai sensi dell'art. 6, comma 7, d.P.R. n. 286 del 1998, mentre il possesso di un documento di riconoscimento è necessario per provare la propria identità così da poter rendere le dichiarazioni richieste dall'art. 6 d.P.R. cit. e poter altresì trasferire la residenza dall'estero ai sensi dell'art. 14 d.P.R. n. 223 del 1989.

straniero in Italia oltre che come un equipollente del documento di riconoscimento. L'aggiunta del comma 1 *bis*, dunque, non può che confermare, per la Giudice, «quanto già è evidente e cioè che *ai soli fini della disciplina dell'iscrizione all'anagrafe* il permesso di soggiorno non attesta la regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio e non costituisce documento di riconoscimento».

La Giudice ricorre altresì all'interpretazione teleologica<sup>12</sup>, ricercando il *telos* della norma: scandagliando relazioni di accompagnamento e *dossier* parlamentari, atti scevri da forza vincolante sull'attività ermeneutica ma al contempo utili approfondimenti sulla genesi del “decreto sicurezza”, ricerca e trova una *ratio legis*<sup>13</sup> che rafforza le conclusioni raggiunte<sup>14</sup>. Viene inoltre ricordato, a conferma di tali conclusioni, il contenuto della circolare del Ministero dell'Interno del 18.10.2018, la quale ancor più *tranchant* afferma che «il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del citato d.lgs. 142/2015 non potrà consentire l'iscrizione anagrafica»<sup>15</sup>. A questo punto, il ricorso a

---

<sup>12</sup> «*Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*» (CELSE, D.1.III.17).

<sup>13</sup> È appena il caso di ricordare che è nell'intenzione obiettivizzata della legge che consiste la volontà del legislatore, stante il declino della teoria della volontà soggettiva.

<sup>14</sup> Infatti, nella relazione di accompagnamento del decreto si afferma che «il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe» e che «l'esclusione dell'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica dello straniero»: il legislatore avrebbe così postergato la possibilità dell'iscrizione alla previa definizione della condizione giuridica dello straniero. Il Tribunale richiama poi il dossier n. 66/2 del 9 novembre 2018 del Servizio Studi del Senato della Repubblica (Dossier denominato *Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica. D.L. 113/2018 - A.C. 1346* consultabile in <http://www.senato.it>) il quale non fa che confermare quanto già inferito («La disposizione in esame deroga al principio espresso nel testo unico per i titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo. Secondo la relazione illustrativa, *l'esclusione dell'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso di soggiorno per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire in via preventiva la condizione del richiedente*. In relazione alle modifiche previste dalla disposizione in esame, va richiamato che l'iscrizione anagrafica è comunque il presupposto per l'esercizio di alcuni diritti sociali», pp. 126-127, il corsivo è mio).

<sup>15</sup> Rispetto a una considerazione importante di tale circolare nell'ambito delle operazioni ermeneutiche sul nuovo comma 1 *bis* dell'art. 4 d.lgs. n. 142 del 2015, assai critica è la voce di Emilio Santoro: «È evidente che l'abolizione del diritto dei richiedenti asilo di iscriversi all'anagrafe della popolazione residente rappresenta la volontà del Ministero dell'Interno, del Ministro Salvini, proponente del decreto. Ma nel nostro sistema costituzionale questa volontà non ha un peso decisivo, essa deve fare i conti l'art. 101 comma 2 della Costituzione secondo cui «I giudici sono soggetti *soltanto* alla legge». Il "soltanto" inserito in questa frase sta a ricordarci che il giudice, per il principio della separazione dei poteri, è soggetto alla legge, non a un qualche potere, e sicuramente non a quello esecutivo. *Ciò che deve guidare (anche i funzionari pubblici, per evitare inutili ricorsi e processi sulle loro decisioni) nella lettura dei testi normativi è in primo luogo il contesto costituzionale e il sistema di tutela*

ulteriori canoni ermeneutici servirebbe solo a riconnettere alla disposizione un significato diverso da quello che appare palese alla luce del testo normativo e dell'intenzione del legislatore<sup>16</sup>. Invero, prima di negare definitivamente la sussistenza del *fumus*, il Tribunale ha valutato l'opportunità di un'interpretazione costituzionalmente orientata. Interpretazione seguita da altri giudici<sup>17</sup>, che il Tribunale di Ancona non ha ritenuto percorribile<sup>18</sup>. I tribunali di Bologna<sup>19</sup>, Firenze<sup>20</sup> e Genova<sup>21</sup>, fra gli altri, hanno infatti argomentato che:

- l'art. 4, comma 1 *bis*, d.lgs. n. 142 del 2015 non porrebbe un divieto espresso di iscrizione anagrafica, limitandosi a stabilire che «non costituisce titolo»;
- il “decreto sicurezza” avrebbe abrogato soltanto la procedura semplificata *ex art. 5 bis*, che esentava il richiedente asilo dalla richiesta di iscrizione prevedendo che fosse il responsabile del centro di accoglienza a effettuare la comunicazione all'anagrafe,

---

*multilivello dei diritti e poi il quadro sistematico rappresentato dall'ordinamento giuridico. Le interpretazioni fornite dalle circolari ministeriali sono rilevanti solo quando sono compatibili con questo quadro»* (E. SANTORO, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*, in *L'altro diritto*, gennaio 2019, consultabile in <http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/parere-decreto-salvini.htm>, il secondo corsivo è mio).

<sup>16</sup> Art. 12, comma 1, Preleggi.

<sup>17</sup> Soluzione già prospettata da 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, consultabile in [http://questionegiustizia.it/articolo/vecchi-e-nuovi-problemi-riguardanti-la-residenza-anagrafica-nel-diritto-dell-immigrazione-e-dell-asilo\\_16-01-2019.php](http://questionegiustizia.it/articolo/vecchi-e-nuovi-problemi-riguardanti-la-residenza-anagrafica-nel-diritto-dell-immigrazione-e-dell-asilo_16-01-2019.php), alla quale aderiscono, fra gli altri, E. SANTORO, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*, cit.; G. SERRA, *L'iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, in *Questione giustizia*, 25 marzo 2019, consultabile in [http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-i-richiedenti-asilo-dopo-il-dl-1132018\\_25-03-2019.php](http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-i-richiedenti-asilo-dopo-il-dl-1132018_25-03-2019.php).

<sup>18</sup> Non percorribilità sostenuta anche dal Tribunale di Trento (ordinanza dell'11.6.2019), che oltre il netto giudizio sulla «palese chiarezza» della norma *sub iudice* («che esclude, per tabulas, la possibilità per il richiedente protezione di ottenere l'iscrizione») evidenzia: «[...] un'interpretazione della suddetta norma, in senso costituzionalmente orientato, può effettuarsi alla condizione che il testo normativo da applicare non venga del tutto stravolto, nel suo significato palese, altrimenti effettuare operazioni di tal fatta, equivarrebbe a rendere non applicabili norme, espungendole di fatto dall'ordinamento giuridico, atto questo vietato all'operatore giuridico, dovendo, semmai, il giudice sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione dei parametri della Carta fondamentale.» Vale la pena di ricordare che il Tribunale trentino non ha invece ritenuto di sollevare una questione di costituzionalità.

<sup>19</sup> Ordinanza del 2.5.2019.

<sup>20</sup> Ordinanza del 18.3.2019.

<sup>21</sup> Ordinanza del 22.5.2019.

ribadendo l'insussistenza di automatismi tra il rilascio del permesso di soggiorno e l'iscrizione anagrafica<sup>22</sup>;

- la mancata modifica dell'art. 6 d.lgs. n. 286 del 1998 avvalorerebbe la tesi.

Conclusione non condivisa dal Tribunale dorico sulla base delle seguenti argomentazioni:

- non era necessario ribadire la mancanza di automatismo tra rilascio del permesso e iscrizione anagrafica, stante l'abrogazione dell'art. 5 *bis*<sup>23</sup>;
- in ogni caso, anche ammesso che il significato della norma fosse quello ritenuto dalla giurisprudenza citata, il richiamo all'art. 6 T.U. immigrazione sarebbe comunque privo di senso. Meglio, l'art. 6 cit. non rilevarebbe in alcun modo;
- l'art. 4, comma 1 *bis*, d.lgs. n. 142 del 2015, svuoterebbe lo spazio applicativo dell'art. 6 cit. in forza del criterio di specialità, «escludendo che il permesso per richiesta asilo sia prova della regolarità del soggiorno ai fini della sua applicazione».

A questo punto, l'insussistenza del *fumus boni iuris* è lapalissiana.

Quanto al *periculum in mora*, la cui sussistenza è stata la chiave del provvedimento cautelare e dell'incidente di costituzionalità, la Giudice ha ritenuto che il diniego dell'iscrizione impedirebbe l'esercizio di una serie di diritti e di facoltà non ristorabili per equivalente all'esito di un eventuale giudizio di merito.

---

<sup>22</sup> Tesi sostenuta, peraltro, da E. SANTORO, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*, cit.: «Il fatto che dall'art. 13 del decreto Salvini non si possa ricavare una norma che impedisce l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo non vuol dire che il comma 1-bis dell'art. 4 del D.lgs. 142/2015, da esso introdotto, sia una disposizione priva di effetti. Il suo significato appare abbastanza chiaro se questa disposizione viene riconnessa a un'altra, contenuta alla lettera c) dello stesso art. 13 del decreto Salvini. Quest'ultima disposizione abroga, come ricordato anche dalla circolare 15/2018 del Ministero dell'Interno, la previsione dell'utilizzo per i richiedenti asilo dell'istituto della convivenza anagrafica contenuta nell'art. 5-bis dello stesso D.lgs. 142/2015, introdotto dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 che ha convertito il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 ("Decreto Minniti-Orlando"). [...] Quindi 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.»

<sup>23</sup> Scrive la Giudice: «Tra tutti i possibili significati riconducibili ad una norma, infatti, si deve optare per quello che riconnette alla medesima un qualche effetto, se esistente.»

Impedendo l'apertura di una partita IVA e il conseguimento della patente di guida<sup>24</sup>, precluderebbe la possibilità di accogliere un'offerta di lavoro, essenziale al mantenimento e al suo processo di integrazione del ricorrente<sup>25</sup>. Non solo. Risulterebbero preclusi persino i contratti di lavoro occasionale ex d.l. n. 50 del 2017<sup>26</sup>.

Il Tribunale ha poi ritenuto condivisibile il rilievo del ricorrente secondo cui la mancata iscrizione, impedendo il decorrere del termine decennale per l'ottenimento della cittadinanza italiana<sup>27</sup>, gli arrecherebbe un danno per ogni giorno di mancata iscrizione.

Il Comune di Ancona aveva argomentato l'insussistenza del *periculum* richiamando l'art. 5, comma 3, d.lgs. 142 del 2015 novellato dal “decreto sicurezza”, per cui «l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2». Il Tribunale ha però richiamato e condiviso quanto già sostenuto dai giudici di Firenze<sup>28</sup> e Bologna<sup>29</sup>: la norma, menzionando solo i servizi, garantirebbe sì alcuni diritti fondamentali quali il diritto alla salute, ma non garantirebbe affatto, surrogando la residenza con il domicilio, tutti i diritti e le facoltà riconnessi dalla legge alla residenza<sup>30</sup>.

Del resto, attenta dottrina aveva già evidenziato come il nuovo testo dell'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 142 del 2015 rappresentasse il crocevia di due sentieri ermeneutici radicalmente differenti, autoescludentisi e allo stesso tempo accomunati dall'obiettivo di rimediare

---

<sup>24</sup> Art. 118 *bis*, comma 1, c.d.s.

<sup>25</sup> Peraltro, al ricorrente si applica la normativa in materia di protezione umanitaria, e un indicatore del processo di integrazione è rappresentato proprio dallo svolgimento di un'attività lavorativa.

<sup>26</sup> Il portale dell'I.N.P.S. richiede l'inserimento dei dati relativi alla residenza.

<sup>27</sup> Art. 9 legge n. 91 del 1992

<sup>28</sup> Ordinanza del 18.3.2019, in cui il Giudice fiorentino afferma che tale norma presenterebbe «un tratto meramente declamatorio» e non consentirebbe «di coprire tutte le facoltà e le possibilità che in vari campi vengono ricondotte alla residenza, anche al di fuori dei servizi pubblici», ipotizzandone «la sua soccombenza di fronte alle disposizioni di pari rango che, invece, continuano a richiedere il requisito della residenza anagrafica per l'accesso ai benefici di volta in volta previsti».

<sup>29</sup> Ordinanza del 2.5.2019 («la locuzione servizi previsti dal presente decreto e erogati sul territorio nazionale non esaurisce [...] i diritti individuali fruibili dagli individui in connessione con la loro residenza sul territorio nazionale e rende comunque ingiustificatamente più gravoso il loro esercizio»).

<sup>30</sup> Sulla questione dell'accesso ai servizi territoriali a seguito dell'entrata in vigore del c.d. “decreto sicurezza” rinvio alle puntuali annotazioni di D. CONSOLI e N. ZORZELLA, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in *Questione giustizia*, 8 gennaio 2019, consultabile in [http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo\\_08-01-2019.php](http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php).

all'annichilimento dei diritti sociali dei richiedenti asilo posto in essere dal “decreto sicurezza”: da un lato, l'interpretazione costituzionalmente orientata, basata sulla surrogazione del requisito della residenza anagrafica con quello del domicilio; dall'altro, l'incostituzionalità del divieto di iscrizione anagrafica, stante l'inidoneità dell'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 142 del 2015 a porre in essere la sostituzione della residenza anagrafica con il domicilio<sup>31</sup>.

#### **4. Sulla questione di legittimità costituzionale.**

Sussistendo il *periculum in mora*, rimane la questione di legittimità costituzionale. Il giudizio *de quo* non potrebbe essere definito senza la risoluzione dell'incidente di costituzionalità<sup>32</sup>: tra i due esiste dunque il *legame oggettivo* che esprime la rilevanza della questione<sup>33</sup>.

Sul rapporto tra tutela cautelare e questione di costituzionalità, la giurisprudenza è come minimo oscillante. Un primo orientamento, smodatamente formalista, sostiene la necessità del rigetto dell'istanza cautelare<sup>34</sup>. La seconda soluzione prospettata, che ha avuto un seguito

---

<sup>31</sup> «Si potrebbe dunque sostenere che almeno una delle due seguenti ipotesi sia vera: che ogni norma di legge o regolamento la quale contempla il requisito di residenza anagrafica è da leggersi nei riguardi del richiedente asilo sostituendo tale requisito con quello del suo domicilio; oppure che l'esclusione del richiedente asilo dalla residenza anagrafica è incostituzionale perché esclude in modo surrettizio e discriminatorio tale soggetto dal godimento di diritti che la stessa legge ed anche il sistema europeo dell'asilo invece mostrano di riconoscergli, o che comunque gli spettano in quanto regolarmente soggiornante in Italia. Nel primo caso il nuovo art. 5, comma 3, d.lgs 142/2015 andrebbe dunque valorizzato – malgrado la sua genericità, o forse proprio grazie ad essa – come criterio di legittimazione a disposizione dei sindaci e di tutti gli amministratori intenzionati a tutelare davvero i diritti dei richiedenti asilo, ma anche come “criterio di costrizione” anche nei riguardi dei sindaci stessi (dato che proprio da una parte consistente di loro è venuto l'*input* politico all'esclusione dei richiedenti asilo dall'anagrafe dei residenti) utilizzabile in sede giurisdizionale contro la negazione diretta od obliqua dei diritti sociali. Nel secondo caso, invece, per sostenere l'incostituzionalità dell'esclusione dei richiedenti asilo dalla residenza anagrafica andrebbe dimostrata, in premessa, l'inidoneità dell'art. 5, comma 3, d.lgs n. 142/2015 a costituire norma di efficace sostituzione del requisito di domicilio al requisito di residenza anagrafica, ad esempio sostenendone il tratto meramente declamatorio e/o la sua soccombenza di fronte alle disposizioni di pari rango o di altre discipline che invece continuano a richiedere il requisito della residenza anagrafica per l'accesso ai benefici di volta in volta previsti.» Così P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Vecchi e nuovi problemi riguardanti la residenza anagrafica nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo*, in *Questione giustizia*, cit.

<sup>32</sup> Art. 23 legge n. 87 del 1953.

<sup>33</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, II, Bologna, il Mulino, 2018, p. 111 ss.

<sup>34</sup> Tale orientamento si fonda su una pronuncia della Corte di cassazione ormai quasi trentennale (Cass. Sez. lav., sentenza n. 13415 del 1991): in sostanza, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale non esisterebbe alcun diritto meritevole di tutela e il giudice dovrebbe limitarsi a operare le sue

decisamente minoritario<sup>35</sup>, consiste nella sospensione del procedimento cautelare in attesa della decisione della Corte costituzionale<sup>36</sup>. Una terza e più complessa presa di posizione afferma l'ammissibilità della concessione della tutela cautelare e la disapplicazione della norma sospettata d'incostituzionalità<sup>37</sup>. Il Tribunale ha seguito l'ultimo orientamento, discendente dalla giurisprudenza pretoria amministrativa<sup>38</sup>, concedendo la tutela cautelare in via provvisoria e legandone la conferma o la revoca all'esito del giudizio sulla questione di legittimità costituzionale, sollevata contestualmente.

A sostegno della decisione, il Tribunale richiama l'ordinanza n. 25 del 2006 della Corte costituzionale che, rispetto a una tutela cautelare sospensiva, respinse l'eccezione di inammissibilità sulla base della non manifesta infondatezza della questione, principio estensibile alla tutela cautelare anticipatoria<sup>39</sup>, come quella del caso *de quo*; si richiama poi una pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in senso favorevole a

---

valutazioni alla sussistenza o meno *fumus boni iuris*; la legge sarebbe così assistita da una presunzione di legittimità costituzionale e prima dell'intervento della Consulta essa sarebbe pienamente valida ed efficace. Com'è evidente, seguendo tale indirizzo, nel caso in esame non avrebbe potuto essere sollevata alcuna questione di legittimità costituzionale. L'esacerbato formalismo di questo indirizzo è stato criticato da G. ZAGREBELSKY, *La tutela d'urgenza*, in *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, Cedam, 1988 il quale ha rilevato che «la mancanza della norma conforme dovrebbe rappresentare il problema più semplice, da risolvere affermando che la Costituzione è una legge come tutte le altre, dotata di una efficacia, per così dire, orizzontale nell'ambito dei rapporti giuridici, e non soltanto verticale» (p. 31).

<sup>35</sup> G. MENEGUS, *Tutela cautelare e questione di legittimità*, in *Quinto seminario annuale del Gruppo di Pisa con i dottorandi delle discipline ius-pubblicistiche*, Università di Roma Tre, 30 settembre 2016, p. 3, consultabile in <https://www.gruppodipisa.it>.

<sup>36</sup> Il giudice non potrebbe emanare il provvedimento d'urgenza ex art. 700 c.p.c. poiché questo significherebbe disapplicare la legge.

<sup>37</sup> Secondo una delle due varianti di questo indirizzo, il giudice dovrebbe sollevare la questione di legittimità costituzionale contestualmente alla concessione della tutela cautelare; secondo l'altra, il giudice dovrebbe limitarsi a concedere il provvedimento, mentre la valutazione sull'opportunità di sollevare una questione di legittimità costituzionale sarebbe rimessa nelle mani del giudice del procedimento ordinario di cognizione nel momento della riconsiderazione del provvedimento d'urgenza.

<sup>38</sup> Una strada battuta per la prima volta dal Pretore di Genova nel 1977, il quale ritenne che l'art. 700 c.p.c. non consentisse al giudice di dare tutela immediata al diritto tramite l'applicazione della Costituzione e la contestuale disapplicazione della legge. L'argomentazione era acuta e penetrante: chi è titolare di un diritto in forza di una legge ordinaria, può confidare nella tutela d'urgenza della magistratura; chi è titolare di un diritto di rango superiore, deve attendere i tempi della Corte costituzionale, con i danni che quest'attesa comporta.

<sup>39</sup> La Giudice evidenzia che «l'eventuale esclusione della c.d. tutela cautelare a tempo per le misure cautelari di natura anticipatoria determinerebbe un irragionevole discrimine rispetto a quelle di natura sospensiva», specie alla luce del fatto che la concessione non determinerebbe effetti irreversibili.

un'estensione analogica della possibilità di concedere una tutela cautelare sospensiva da parte del giudice che sollevi il rinvio pregiudiziale anche ai casi di tutela cautelare anticipatoria<sup>40</sup>.

Quanto al “filtro” della non manifesta infondatezza, il Tribunale richiama il principio più volte ribadito dalla Corte costituzionale per cui «è possibile [...] subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni [...] 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»<sup>41</sup>. Ora, il soggiorno del richiedente asilo, che il permesso legittima, non può considerarsi di breve durata. Infatti, oltre il tempo necessario per decidere sulla domanda di protezione internazionale da parte delle commissioni territoriali<sup>42</sup>, va considerato il caso di impugnativa davanti a un Tribunale prima e in Cassazione poi. I tempi, come rileva la Giudice, «sono di gran lunga superiori al tempo minimo necessario per poter definire il luogo in cui lo straniero ha fissato la propria dimora come abituale», alla base della disciplina della residenza<sup>43</sup>. Dunque, «nel caso in esame, il legislatore sembra aver riservato un trattamento deteriore in riferimento ad uno straniero, legalmente soggiornante ma con titolo che non è né episodico, né di breve durata» e, di conseguenza, «viene impedita la pubblicizzazione e la prova di una residenza che, di fatto, viene acquisita».

Quanto ai dubbi di legittimità costituzionale, il Tribunale richiama anzitutto l'art. 2 Cost., poiché l'impossibilità di dare prova di una dimora abituale *de facto* esistente causerebbe «una condizione di minorazione generale» della persona del ricorrente, precludendogli l'accesso a diritti, facoltà e servizi che richiedono tale prova come elemento costitutivo. È noto che l'art. 2

---

<sup>40</sup> CGUE 9 settembre 1995, C-465/93.

<sup>41</sup> Corte cost., ordinanza n. 306 del 2008 (i corsivi sono miei), in cui subito dopo si sottolinea come «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».

<sup>42</sup> Dovrebbe trattarsi, di norma, di sei mesi. In realtà, però, il permesso di soggiorno provvisorio, che ha anch'esso una validità di sei mesi, è rinnovabile fino all'effettiva decisione della domanda, che può slittare oltre questo termine (cfr. art. 4 d.lgs. n. 142 del 2015).

<sup>43</sup> Cfr. art. 43 c.c.

riconosca e garantisca diritti «che formano il patrimonio irrettrabile della persona umana» e che «appartengono all'uomo inteso come essere libero»<sup>44</sup>, che non possono «essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali» poiché «appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»<sup>45</sup>. Diritti parte di un catalogo ampliato nel corso anni dalla Corte costituzionale<sup>46</sup>, in cui rientra senz'altro il diritto al lavoro, riconosciuto e tutelato dall'articolo 4 della Costituzione quale diritto fondamentale<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Corte cost. n. 11 del 1956: « [...] art. 2 della Costituzione, che testualmente sancisce: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità". Questo principio indica chiaramente che *la legge statutaria eleva a regola fondamentale dello Stato, per tutto quanto attiene ai rapporti tra la collettività e i singoli, il riconoscimento di quei diritti che formano il patrimonio irrettrabile della personalità umana: diritti che appartengono all'uomo inteso come essere libero*. Ciò posto è da notare che la Costituzione, alla generica formulazione di tale principio, e dopo di avere sancito nel successivo art. 3 la pari dignità sociale di tutti i cittadini, fa seguire una specifica indicazione dei singoli diritti inviolabili» (il corsivo è mio).

<sup>45</sup> Corte cost. n. 1146 del 1988 che, proprio riferendosi ai «principi supremi dell'ordinamento costituzionale», tra cui rientra quello personalista espresso dall'articolo 2 e i diritti fondamentali che ne derivano, esplicitati dalle disposizioni successive, ha affermato la sindacabilità da parte della stessa Consulta delle stesse leggi costituzionali e delle leggi di revisione costituzionale, «sia quando ha ritenuto che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare copertura costituzionale fornita dall'art. 7, comma secondo, Cost., non si sottraggono all'accertamento della loro conformità ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale (v. sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del Trattato della CEE può essere assoggettata al sindacato di questa Corte in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana (v. sentt. nn. 183 del 1973, 170 del 1984)».

<sup>46</sup> Fra questi diritti della personalità, «quello del proprio decoro, del proprio onore, della propria rispettabilità, riservatezza, intimità e reputazione, sanciti espressamente negli artt. 8 e 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo» (Corte cost. n. 38 del 1973).

<sup>47</sup> «Dal complessivo contesto del primo comma dell'art. 4 della Costituzione - già altre volte interpretato da questa Corte (cfr. sentenze n. 3 del 1957, n. 30 del 1958, n. 2 del 1960, n. 105 del 1963, ordinanza n. 3 del 1961,) - si ricava che *il diritto al lavoro, riconosciuto ad ogni cittadino, è da considerare quale fondamentale diritto di libertà della persona umana*» Così Corte cost. n. 45 del 1965 (il corsivo è mio).

Ora, è vero che tali diritti trovano dei limiti, spesso necessari<sup>48</sup>, in leggi generali atte a realizzare «altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali»<sup>49</sup>, ma tali limiti devono seguire la regola della «necessarietà e ragionevolezza della limitazione»<sup>50</sup>. Non sembra questo il caso: la posizione giuridica del richiedente asilo subisce una grave *menomazione* di fronte alla negazione della possibilità di provare una condizione esistente – la dimora abituale – che è la chiave per l'esercizio di diritti fondamentali, sulla base della necessità di definire preventivamente la posizione dello straniero, per via «precarietà del permesso per richiesta asilo». Ma la “precarietà” si riferisce a un periodo che può durare anni.

---

<sup>48</sup> « [...] la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo diventerebbe illusoria per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dell'ambito delle leggi, della civile regolamentazione, del ragionevole costume. Anche diritti primari e fondamentali (come il più alto, forse, quello sancito nell'art. 21 della Costituzione) debbono venir contemperati con le esigenze di una tollerabile convivenza: non sarebbe consentito, per esempio, diffondere il proprio libero pensiero al colmo della notte con alto parlanti spinti al massimo del volume e capaci di tenere desta un'intera città, allo stesso modo che per garantire a tutti i singoli, o gruppi, il diritto e la materiale possibilità di espressione e propaganda, sono stabiliti orari e turni per le riunioni e i discorsi nelle piazze pubbliche, come sono proibiti i comizi dopo la mezzanotte del venerdì precedente la domenica elettorale.» Così Corte cost. n. 168 del 1971 (i corsivi sono miei).

<sup>49</sup> Corte cost. n. 235 del 1988, la quale a proposito del diritto di elettorato passivo precisa che si tratta di «un diritto politico fondamentale che l'art. 51 Cost. riconosce e garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'invulnerabilità (ex art. 2 Cost.). Si tratta, pertanto, di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza» (il corsivo è mio).

<sup>50</sup> Sempre in riferimento al diritto di elettorato passivo: «Le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione.» Così Corte cost. n. 141 del 1996 (il corsivo è mio). Del resto, come affermato nella sentenza n. 85 del 2013 sul caso ILVA, «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (i corsivi sono miei). In tema di applicazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità nel bilanciamento dei diritti operato dalla Corte costituzionale, si veda M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013 («nessun diritto fondamentale è protetto in termini assoluti dalla Costituzione, ma – al contrario – è soggetto a limiti per integrarsi con una pluralità di altri diritti e valori, giacché altrimenti si farebbe “tiranno” (è interessante notare che la Corte usa testualmente questa colta terminologia di origine schmittiana), e porterebbe al totale annientamento di uno o più fattori in gioco», p. 10).

Queste limitazioni non sembrano dunque né necessarie né ragionevoli: la violazione dell'articolo 2 mi sembra francamente palese, specie visto che l'iscrizione non causerebbe effetti irreversibili, stante il meccanismo di cancellazione della residenza *ex art. 7, comma 3, d.P.R. n. 223 del 1989* in caso di mancato rinnovo del permesso di soggiorno.

Il secondo parametro richiamato è l'art. 3 Cost., anzitutto per violazione del principio di ragionevolezza, per la privazione del permesso di soggiorno della sua funzione tipica giustificata dalla “precarietà” della posizione giuridica del richiedente asilo. Nell'ordinanza di rimessione si legge: «Il legislatore avrebbe dovuto selezionare i diritti ed i servizi rispetto ai quali si legittima una preclusione all'accesso da parte del richiedente asilo e non anche precludere indiscriminatamente ogni facoltà – in ambito pubblico e privato – che si riconnette al possesso della residenza anagrafica, etichettando il soggiorno del richiedente asilo come “soggiorno irregolare” solo a taluni fini.» Ora, seppur «la valutazione della rilevanza delle diversità di situazioni in cui si trovano i soggetti dei rapporti da regolare non può non essere riservata alla discrezionalità del legislatore»<sup>51</sup>, il limite a tale discrezionalità rimane sempre il rispetto dei parametri costituzionali; del resto, pur nascendo in seno all'articolo 3, negli anni il sindacato sulla ragionevolezza si è progressivamente esteso<sup>52</sup>. La Consulta ha infatti chiarito che «ogni volta che il legislatore è tenuto a bilanciare distinti valori costituzionali, non può affatto essere preclusa la via del controllo di questa Corte in ordine alla *congruità* e alla ragionevolezza del bilanciamento compiuto»<sup>53</sup>; ma la ragionevolezza è stata anche intesa come *non arbitrarietà*, intendendo come arbitraria l'opzione legislativa che ponga in essere

---

<sup>51</sup> Corte cost. n. 3 del 1957.

<sup>52</sup> Finendo addirittura per affrancarsi dall'articolo 3, tanto che, è noto, la Corte costituzionale ha fatto riferimento alla ragionevolezza anche in relazione a parametri costituzionali diversi. Ad esempio, la sentenza n. 14 del 1964, relativa all'espropriazione delle imprese elettriche, richiama – pur in negativo – illogicità, arbitrarietà e contraddittorietà prendendo come parametro di riferimento l'art. 43 Cost.: «Per potere affermare che la legge denunziata non risponda a fini di utilità generale ai sensi dell'art. 43 della Costituzione, bisognerebbe che risultasse: *che l'organo legislativo non abbia compiuto un apprezzamento di tali fini e dei mezzi per raggiungerli o che questo apprezzamento sia stato inficiato da criteri illogici, arbitrari o contraddittori ovvero che l'apprezzamento stesso si manifesti in palese contrasto con i presupposti di fatto*. Ci sarebbe anche vizio di legittimità se si accertasse *che la legge abbia predisposto mezzi assolutamente inidonei o contrastanti con lo scopo che essa doveva conseguire* ovvero se risultasse che gli organi legislativi si siano serviti della legge per realizzare una finalità diversa da quella di utilità generale che la norma costituzionale addita» (i corsivi sono miei).

<sup>53</sup> Corte cost. n. 108 del 1994 (il corsivo è mio).

una restrizione di diritti «senza una ragione giustificatrice sufficiente» o quando essa si presenti come incongrua, e quindi costituzionalmente intollerabile rispetto alle esigenze alle quali risponde<sup>54</sup>; allo stesso tempo, il crisma della ragionevolezza è stato ricondotto anche al principio di proporzionalità<sup>55</sup>, e la sentenza della Corte costituzionale n. 227 del 2010 è in tal senso paradigmatica, finendo addirittura per invertire il rapporto tra i due principi, affermando che «la differenza di trattamento deve avere *una giustificazione legittima e ragionevole, sottoposta ad un rigoroso test di proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito*», altrimenti «si traduce in una discriminazione soggettiva [...] che, in difetto di una ragionevole giustificazione, non è proporzionata». Abbiamo, nel caso in esame, da un lato l'obiettivo del legislatore di definire preventivamente la posizione giuridica dello straniero. Obiettivo certamente lecito. D'altro canto, abbiamo il diritto alla residenza anagrafica – e tutta una serie di diritti fondamentali e facoltà della persona che da esso dipendono – che necessita la prova della “dimora abituale”. Prova resa impossibile – ma, si badi, *de facto* esistente – in forza della ritenuta “precarietà” della condizione giuridica del richiedente asilo. Ma questa condizione può durare anche anni – potendo addirittura verificarsi che il richiedente asilo rimanga in Italia più a lungo di stranieri in possesso di altri tipi di permesso di soggiorno – e dunque la validità del discrimine fondato sulla “precarietà” della stessa condizione viene meno assieme alla ragionevolezza del divieto posto nei confronti del solo richiedente asilo, che si vede *per ciò solo* esautorato da tutta una serie di diritti fondamentali. Di fronte a questo sacrificio dei diritti della persona la *proporzionalità* diviene fantascienza, e l'irragionevolezza sembra effettivamente sussistere, anche dal punto di vista dell'*incongruità* e dell'*arbitrarietà* della norma in esame. Insomma, guardando alla norma sospettata di illegittimità costituzionale e agli interessi in gioco, mi sembra si possa senz'altro parlare di «difettosa armonizzazione di esigenze materiali, implicite nel diritto come strumento di coesistenza, e non come mero potere in forma di legge»<sup>56</sup>, alla base dello scrutinio di ragionevolezza. Inoltre, come evidenzia il Tribunale d'orico, operando un raffronto tra la norma *sub iudice* e l'art. 22, comma 1, d.lgs. n. 142 del 2015, il quale dispone che «*il permesso di soggiorno per*

---

<sup>54</sup> Corte cost. n. 206 del 1999.

<sup>55</sup> Corte cost. n. 220 del 1995, in cui si evidenzia come il principio di proporzionalità sia «una diretta espressione del generale canone di ragionevolezza».

<sup>56</sup> G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, I, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 170.

*richiesta asilo di cui all'articolo 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente», emerge un'ulteriore, possibile violazione dell'articolo 3 della Costituzione, ma più che rispetto al principio di ragionevolezza – come si suggerisce nell'ordinanza di rimessione – rispetto al principio di razionalità «nel senso di razionalità formale», ossia come «principio logico di non contraddizione»<sup>57</sup>.*

Sempre in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, per il Tribunale dorico sarebbe violato il principio di eguaglianza e non discriminazione del richiedente asilo rispetto ai cittadini italiani e agli stranieri con permesso di soggiorno di altro tipo<sup>58</sup>. Anche qui, appare arduo bollare come “infondato” il dubbio sollevato dalla Giudice. In tema di giudizio *ex* articolo 3, la Consulta ha affermato che «il principio di eguaglianza comporta che a una categoria di persone, definita secondo caratteristiche identiche o ragionevolmente omogenee in relazione al fine obiettivo cui è indirizzata la disciplina normativa considerata, deve essere imputato un trattamento giuridico identico od omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali in ragione delle quali è stata definita quella determinata categoria di persone», mentre «ove i soggetti considerati diano luogo [...] a una classe di persone dotate di caratteristiche non omogenee rispetto al fine obiettivo perseguito con il trattamento giuridico

---

<sup>57</sup> Corte cost. n. 172 del 1996.

<sup>58</sup> È risalente l'affermazione della Consulta dell'estensibilità del principio di eguaglianza agli stranieri, a partire dalla sentenza n. 120 del 1967 relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 139 legge n. 1424 del 1940 (legge doganale) rispetto all'art. 3 Cost.: «Il raffronto tra la disposizione contenuta nell'art. 139 della legge doganale, secondo cui deve essere mantenuto nello stato di arresto lo straniero finché non abbia prestato idonea cauzione o malleveria, e l'art. 3 della Costituzione non deve farsi con questa norma, isolatamente considerata, *ma con la norma stessa in connessione con l'art. 2 e con l'art. 10, secondo comma, della Costituzione*, il primo dei quali riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo, mentre l'altro dispone che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Ciò perché, *se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali*» (i corsivi sono miei). La Consulta ha anche precisato che tale estensione del principio di eguaglianza agli stranieri «non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella *razionalità del suo apprezzamento*» (Corte cost. n. 104 del 1969, il corsivo è mio).

ad essi riservato, quest'ultimo sarà conforme al principio di eguaglianza *soltanto nel caso che risulti ragionevolmente differenziato in relazione alle distinte caratteristiche proprie delle sottocategorie di persone che quella classe compongono*<sup>59</sup>.

Ora, come si è visto, con il “decreto sicurezza” si è sancito il divieto di iscrizione anagrafica nei confronti dei richiedenti asilo al solo fine di definire preventivamente la loro “precaria” condizione giuridica, mentre gli stranieri muniti di un permesso di soggiorno di altro tipo non subiscono preclusione alcuna alle iscrizioni anagrafiche, nonostante essi possano in astratto rimanere in Italia *anche meno* di un richiedente asilo. Lo si è evidenziato poc'anzi: *il carattere della “precarietà” della posizione giuridica del richiedente asilo è, rispetto alla differenziazione operata dal legislatore, assolutamente fuorviante*. Tale carattere, infatti, potrebbe sì rientrare, in astratto, nell'alveo della discrezionalità legislativa, ma solo nel caso in cui esplicasse concreti effetti sulla situazione da definire. In questo senso la riflessione della Giudice di Ancona appare quantomai centrata: «Rispetto al diritto a vedersi riconosciuta mediante certificazione anagrafica la propria dimora abituale, la precarietà della condizione giuridica non esplica nessuno effetto e non giustifica l'impossibilità di ottenere prova di una residenza che è effettivamente abituale e che può protrarsi anche per anni.» In materia di iscrizione anagrafica, dunque, il legislatore esercita una discriminazione arbitraria e ingiustificata. Il che significa porre in essere una violazione dell'articolo 3 della Costituzione<sup>60</sup>. Un altro tipo di lettura della questione saprebbe di eccessivo formalismo rispetto a un giudizio che necessita, per converso, la valutazione di situazioni concrete.

Infine, il Tribunale evidenzia una possibile violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. – il quale afferma che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» – in relazione all'art. 2, comma 1, Protocollo n. 4 della CEDU<sup>61</sup> e all'art. 12 del

---

<sup>59</sup> Corte cost. n. 163 del 1993.

<sup>60</sup> Corte cost. n. 111 del 1981 («è stato più volte affermato da questa Corte che vi è violazione del principio di uguaglianza quando di fronte a situazioni obiettivamente omogenee si ha una disciplina giuridica differenziata, determinando discriminazioni arbitrarie e ingiustificate»).

<sup>61</sup> «Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza.»

Patto sui Diritti Civili e Politici<sup>62</sup>, i quali sanciscono la libertà di «*chiunque*» si trovi regolarmente all'interno del territorio di uno Stato di circolarvi e di fissarvi la propria residenza. Si tratta di una libertà sempre tutelata, a patto che la persona sia regolarmente soggiornante. In merito a tale regolarità, si fa riferimento al quadro normativo nazionale, che comprende la Costituzione e gli stessi accordi internazionali<sup>63</sup>. E in effetti, proprio alla luce del quadro normativo nazionale, il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo sancito dal d.l. n. 113 del 2018 sembra porsi in contrasto anche le disposizioni richiamate.

### **5. Riflessioni conclusive.**

L'art. 13, comma 1, lett. a, n. 2, d.l. n. 113 del 2018 è una disposizione paradigmatica di una politica del diritto che trovo francamente discutibile. Uno di quei non rari casi in cui norme particolarmente – talvolta ingiustificatamente – repressive, prodotte in vista di declamati obiettivi di sicurezza, finiscono per sortire l'effetto opposto: spingere i richiedenti asilo nel cono d'ombra dell'irregolarità li mette nelle condizioni di non potersi integrare e di dover ricercare i mezzi per il proprio sostentamento per vie giocoforza esterne al perimetro della legalità. Una volta in questo cono d'ombra, infatti, una delle possibili strade percorribili in concreto per sostentarsi è un lavoro in nero. Un'altra il chiedere l'elemosina. Un'altra ancora delinquere. Insomma, si tratta di norme che perseguono obiettivi di sicurezza essenzialmente nei proclami. Nel concreto si traducono in inefficienza legislativa o, più spesso, in mero strumento di speculazione politica.

La questione sulla quale la Corte costituzionale è chiamata a decidere ha, inutile girarci intorno, un non irrilevante peso politico. Per le ragioni succitate – e limitandomi ai parametri richiamati dal Tribunale dorico – sussistono a mio parere i margini per una sentenza di accoglimento.

Peraltro, rispetto alla soluzione dell'interpretazione costituzionalmente orientata adottata da altri giudici (penso, ad esempio, alle decisioni richiamate di Firenze e Bologna) *la via*

---

<sup>62</sup> «Ogni individuo che si trovi legalmente sul territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio.»

<sup>63</sup> C. FAVILLI, *Commento al Protocollo n. 4*, in *Commentario breve alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, a cura di BARTOLE, DE SENA, ZAGREBELSKY, Padova, Cedam, 2012, p. 862.

*percorsa dal Tribunale di Ancona, per quanto non scevra da difficoltà, in caso di accoglimento potrebbe offrire una tutela ai richiedenti asilo non episodica ma diffusa e, soprattutto, decisamente più solida.*

«Stranieri e mendicanti vengono tutti da Zeus, ciò che ricevono, anche se poco, è gradito. Allo straniero offrite da mangiare e da bere, fatelo lavare nelle acque del fiume, al riparo dal vento»<sup>64</sup>, leggiamo nell'*Odissea*. Per gli antichi romani, poi, l'*Asylum*, dove Romolo avrebbe accolto ogni esule giunto a Roma, era un luogo sacro. Nella stessa *Bibbia*<sup>65</sup> sta scritto: «Lo straniero che risiede tra voi lo tratterete come chi è nato tra voi.» Non serve ribadire che questo antico, nobile principio è affermato anche dalla Costituzione italiana. Il mettere a rischio (meglio: *calpestare*) i diritti di coloro i quali richiedono l'asilo tramite il divieto di iscrizione anagrafica non è una scelta in linea con il dettato costituzionale. Piuttosto, è una scelta che in maniera spregiudicata lo viola.

In caso di sentenza di accoglimento, i giudici di Palazzo della Consulta andrebbero dunque a espungere dall'ordinamento parte del muro giuridico eretto ormai più di anno fa attraverso il cosiddetto “decreto sicurezza”. Sarebbe un esito auspicabile.

---

<sup>64</sup> Omero, *Odissea*, Libro VI (tr. it. di M.G. Ciani).

<sup>65</sup> Levitico 19:34.