



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Sentenza n. 186 del 2020

Presidente: Marta Cartabia - Giudice relatore e redattore: Daria de Pretis

decisione del 9 luglio 2020, deposito del 31 luglio 2020

comunicati stampa del 9 luglio 2020 e del 31 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atti di promovimento: ordinanze nn. 145, 153, 158 e 159 del 2019

parole chiave:

STRANIERO – ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE
INTERNAZIONALE – PERMESSO DI SOGGIORNO PER RICHIESTA DI ASILO
– DIVIETO DI ISCRIZIONE ANAGRAFICA – RAGIONEVOLEZZA – PARI
DIGNITÀ SOCIALE – DECRETO-LEGGE

disposizioni impugnate:

- art. 4, comma 1-*bis* del [decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142](#), come introdotto dall'art. 13, primo comma, lett. a), n. 2, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1 dicembre 2018, n. 132

disposizioni parametro:

- artt. 2, 3, 10, 16, 77, secondo comma, e 117, primo comma, della [Costituzione](#);
- art. 14 della [Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#) e art. 2 del [Protocollo n. 4 della CEDU](#);
- artt. 12 e 26 del [Patto internazionale sui diritti civili e politici](#)

dispositivo:

accoglimento; non fondatezza; illegittimità costituzionale consequenziale *ex art.* 27, legge n. 87 del 1953

La Corte costituzionale ha esaminato le questioni di legittimità sollevate dai Tribunali di Milano, Ancona e Salerno sulla disposizione, introdotta con il primo dei c.d. decreti sicurezza di un paio d'anni fa, secondo cui il **permesso di soggiorno per richiesta di asilo** non costituiva titolo per l'**iscrizione anagrafica** (art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018), pervenendo a dichiararne l'illegittimità per violazione dell'articolo 3 della Costituzione sotto due distinti profili.

Nella motivazione della decisione, la Corte ha anzitutto negato che fosse applicabile l'interpretazione avanzata da una parte della giurisprudenza ordinaria, la quale, facendo leva sull'asserita ambiguità del dato letterale (e in particolare sulla formula «non costituisce

titolo)), aveva sostenuto che l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 non avrebbe precluso l'iscrizione anagrafica e che esso si sarebbe piuttosto limitato a precisare che il possesso del solo permesso di soggiorno per richiesta di asilo non era sufficiente per ottenere l'iscrizione all'anagrafe. È stata invece accolta la diversa interpretazione, proposta dai giudici rimettenti, secondo cui la disposizione censurata aveva l'**effetto di precludere l'iscrizione anagrafica** degli stranieri richiedenti asilo, sulla base di ragioni puntualmente elencate: la considerazione di quanto esplicitamente riportato nella relazione illustrativa del decreto-legge e, negli stessi termini, in quella illustrativa del relativo disegno di legge di conversione, nonché da successive circolari del Ministero dell'interno; il dato letterale delle disposizioni introdotte con l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, che puntavano a sostituire il riferimento al luogo di residenza con quello al luogo di domicilio e di conseguenza abrogavano non solo la disposizione che regola la speciale modalità di iscrizione anagrafica, ma la stessa previsione dell'iscrizione anagrafica; infine, la lettura sistematica della disposizione censurata.

Ciò premesso, la Corte è passata ad esaminare le singole censure prospettate. Essa ha innanzitutto escluso che fosse riscontrabile un'evidente mancanza dei **presupposti straordinari di necessità e urgenza**: ha infatti ritenuto che la disposizione si inserisse in modo omogeneo nel capo contenente le norme in materia di protezione internazionale, riguardando un aspetto dello *status* dei richiedenti asilo; ed ha osservato che, «di fronte al massiccio afflusso dei richiedenti asilo e ai complessi problemi inerenti alla sua gestione, non si può considerare manifestamente arbitraria la valutazione del Governo sull'esistenza dei presupposti del decreto-legge»: poiché, «se è vero che l'art. 13 e le norme collegate non affrontano una nuova emergenza, è anche vero che la persistenza di un problema può concretare le ragioni di urgenza e che, ricorrendone i presupposti, il programma di Governo ben può essere attuato anche mediante la decretazione d'urgenza» (come affermato nella sentenza n. 288 del 2019). Pertanto, è stata ritenuta **infondata la questione sollevata con riferimento all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione**.

Invece, come anticipato, è stata riscontrata una **duplice violazione dell'art. 3 Cost.**, come conseguenza della prevista preclusione all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.

In primo luogo, il Collegio ha ritenuto che la disposizione censurata fosse viziata da **irrazionalità intrinseca**, in quanto, rendendo problematica la stessa individuazione degli stranieri esclusi dalla registrazione, risultava incoerente con le finalità del decreto. Si osserva a questo proposito che, «a dispetto del dichiarato obiettivo dell'intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica, la norma in esame, impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano [...] anche per lungo tempo, in attesa della decisione sulla loro richiesta di asilo».

In secondo luogo, la Corte ha ritenuto che la norma censurata determinasse una **«irragionevole disparità di trattamento [...] tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani»**. Sotto questo aspetto, essa ha rilevato che, «negando l'iscrizione anagrafica a coloro che hanno la dimora abituale nel territorio italiano, tuttavia, la norma censurata riserva[va] un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione»: posto che, «se [...] la registrazione anagrafica è semplicemente la conseguenza del fatto oggettivo della legittima dimora

abituale in un determinato luogo, la circostanza che si tratti di un cittadino o di uno straniero, o di uno straniero richiedente asilo, comunque regolarmente insediato, non può presentare alcun rilievo ai suoi fini».

I giudici della Consulta hanno infine ritenuto che, per la portata e per le conseguenze anche in termini di **stigma sociale** dell'esclusione operata – stigma reso evidente, in particolare, dall'impossibilità per i richiedenti asilo di ottenere la carta d'identità – nel caso di specie la violazione del principio di uguaglianza enunciato all'articolo 3 della Costituzione assumesse anche la specifica valenza di **lesione della «pari dignità sociale»**, la quale è «riconosciuta dall'art. 3 Cost. alla **persona in quanto tale**, a prescindere dal suo *status* e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano». Si è sottolineato infatti, come, «da questo punto di vista, in concreto, il diniego di iscrizione anagrafica presenta[ss]e] effetti pregiudizievoli per i richiedenti asilo quanto all'accesso ai servizi anche ad essi garantiti».

In conseguenza dell'incostituzionalità della norma sul divieto dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, sono state dichiarate **incostituzionali in via consequenziale** anche le restanti disposizioni dell'articolo 13 del primo «decreto sicurezza»: la Corte ha infatti ritenuto che il complesso di tali disposizioni costituisca «un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova[va] il suo fulcro nel divieto di iscrizione anagrafica».

Pietro Masala