



**Angelo Raffaele Salerno\***

## **Poteri, diritti e conflitti intorno alla sentenza n. 186/2020 sul “decreto sicurezza”\*\***

SOMMARIO: 1. Una questione divisiva. – 2. La “ribellione dei sindaci”. – 3. La sentenza n. 186/2020. – 3.1. Il confine dell’interpretazione conforme. – 3.2. Le censure della Consulta. – 4. Conclusioni.

### **1. Una questione divisiva.**

La sentenza della Corte costituzionale qui in commento ha affrontato una questione travagliata, profondamente divisiva, della quale la pur condivisibile declaratoria d’incostituzionalità rappresenta semplicemente l’epilogo<sup>1</sup>. La norma posta<sup>2</sup> – che prevedeva la preclusione dell’iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo – stentava infatti ad incontrare il consenso e la collaborazione dei soggetti che avrebbero dovuto contribuire ad applicarla. Una radicale polarizzazione delle posizioni che si traduceva in certi casi in opinabili forzature, in altri in un vero e proprio conflitto interistituzionale. Restituire

\* Dottore in Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

\*\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> Tra i primi commenti A. BUZZI, F. CONTE, *Cade il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo del “Decreto Salvini”: irrazionale anche nelle intenzioni*, in *laCostituzione.info*, 30 agosto 2020, S. ROSSI, *Declinazioni della dignità sociale. L’iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 26/2020, 143 ss. e C. MORSELLI, *La Consulta boccia l’art. 13 d.l. 113/2018 (c.d. decreto Sicurezza) sul veto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, ma lo scrutinio ablativo risulta monopolizzato dal parametro dell’art. 3 C. (in un cono d’ombra l’art. 10, co. 3, C.)*, in *Federalismi.it*, 26/2020, 110 ss.

<sup>2</sup> Art. 13 d.l. n. 113/2018 (cosiddetto “decreto sicurezza” o “decreto Salvini”, convertito dalla legge n. 132/2018), rubricato *Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica*, che recitava: «Al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all’articolo 4: 1) al comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell’articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445»; 2) dopo il comma 1, è inserito il seguente: «1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell’articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.»; b) all’articolo 5: 1) il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. 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»; 2) al comma 4, le parole «un luogo di residenza» sono sostituite dalle seguenti: «un luogo di domicilio»; c) l’articolo 5-bis è abrogato». È opportuno evidenziare che il 21 ottobre scorso è stato emanato il decreto-legge n. 130/2020 (*Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattamento, di contrasto all’utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*), che ha apportato profonde modifiche in materia di immigrazione rispetto alle previsioni del controverso d.l. n. 113/2018.

un'immagine che dia il senso complessivo dell'intervento di Palazzo della Consulta richiede allora che di tale "conflittualità" sia necessariamente dato conto.

Più precisamente, il dissenso sorto intorno al diritto posto si era estrinsecato in vicende dipanatesi su tre diversi livelli: sul piano amministrativo (la c.d. "ribellione dei sindaci" contro il "decreto sicurezza"), sul piano della giurisdizione ordinaria (l'insistente ricorso a un'interpretazione conforme "ad ogni costo"), sul piano, infine, della giurisdizione costituzionale (i ricorsi proposti in via principale da varie Regioni<sup>3</sup>). Si tratta di vicende certo non sovrapponibili<sup>4</sup> e pur tuttavia legate da *una comune tensione conflittuale verso la norma posta*, delle quali però l'unica vera evasione da una dimensione di legalità era rappresentata, come si vedrà, dalla cosiddetta "ribellione dei sindaci".

L'analisi della questione prenderà dunque in considerazione anzitutto tale vicenda, per poi spostarsi, in seconda battuta, sulla questione del confine dell'interpretazione conforme a Costituzione e infine sul merito delle censure della Consulta.

## 2. La "ribellione dei sindaci"

Come anticipato, la tensione istituzionale più acuta intorno all'applicazione della previsione introdotta dall'art. 13 d.l. n. 113/2018 si è avuta senza margine di errore sul piano

<sup>3</sup> Infatti, la sentenza in esame non è stata la prima avente ad oggetto la disciplina dell'esclusione dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo. Già con la sentenza n. 194/2019 (e la contestuale decisione n. 195/2019, sulle quali cfr. D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2019, 413-416; G. CONTI, *Troppo presto per giudicare... ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque Regioni contro il c.d. "decreto sicurezza e immigrazione"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 agosto 2019; C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Giurcost.org*, II/2019; A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2020) la Consulta aveva deciso sui ricorsi presentati da varie Regioni (in particolare delle Regioni Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Sardegna, Toscana e Umbria, notificati il 31 gennaio - 4 febbraio, l'1-6 febbraio, il 29 gennaio, l'1-6 febbraio, il 31 gennaio - 4 febbraio e il 1° febbraio 2019, depositati in cancelleria il 1°, il 4, il 5, il 6 e l'8 febbraio 2019, iscritti rispettivamente ai numeri 9, 10, 11, 12, 13, 17 e 18 del registro ricorsi 2019). Tuttavia, la Regione autonoma Sardegna e la Regione Basilicata avevano poi depositato la propria rinuncia al ricorso, rinuncia poi accettata per ambo le Regioni dal Presidente del Consiglio dei ministri, mentre la Regione Piemonte, che pure aveva fatto ricorso (n. 19 del registro ricorsi) affermando peraltro di esercitare un «dovere di resistenza», aveva poi chiesto in udienza pubblica un rinvio della trattazione. Tali ricorsi erano incentrati essenzialmente attorno al tema della "ridondanza", in quanto si caratterizzavano per l'invocazione di parametri di costituzionalità riferiti in gran parte, anziché al riparto di competenza tra Stato e Regioni, alla violazione di diritti fondamentali, del principio di eguaglianza e di vari obblighi internazionali. Nel 2019, l'esito del giudizio della Corte fu di inammissibilità. La disciplina di cui all'art. 13 del decreto sarebbe stata infatti riconducibile ad ambiti di competenza esclusiva statale quali «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» (art. 117, comma 2, lett. a, Cost.) e alle «anagrafi» (art. 117, comma 2, lett. i, Cost.). Inoltre, quanto al tema della ridondanza, la Corte rilevava che «grava sulla Regione ricorrente un onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali», e che «sebbene si tratti di normativa emanata nell'esercizio delle competenze legislative regionali in materia di sanità, istruzione, formazione professionale e politiche sociali, resta indimostrata la ridondanza su tali attribuzioni delle questioni fatte valere nel presente giudizio, le quali, come visto, attengono allo status del richiedente protezione internazionale». A distanza di un anno, l'esito del giudizio instaurato in via incidentale è stato assai differente.

<sup>4</sup> Nel primo caso di trattava di un vero e proprio conflitto interistituzionale. Nel secondo di un'opzione in sede di interpretazione preferita all'incidente di costituzionalità che presentava però degli esiti incoerenti. Nel terzo caso di vari giudizi promossi in via principale.

amministrativo. Quantomai emblematico dell'acme dei conflitti sorti attorno alla norma posta è infatti il caso della cosiddetta “ribellione dei sindaci” contro il “decreto sicurezza”.

La vicenda è nota. Alcune settimane dopo l’emanazione del d.l. n. 113/2018, si consumava un vero e proprio “strappo” istituzionale tra l’allora Ministro dell’Interno e i sindaci di importanti città. La *querelle* nasceva più precisamente a partire da un’iniziativa del primo cittadino di Palermo<sup>5</sup>, il quale il 21 dicembre inviava al Capo Area Servizi al Cittadino del Comune una controversa circolare<sup>6</sup>, nella quale – richiamate alcune disposizioni costituzionali e vari passaggi giurisprudenziali della Consulta in tema di trattamento giuridico degli stranieri – si leggeva: «... al fine di evitare applicazioni ultronee delle nuove norme, che possano pregiudicare proprio l’attuazione di quei diritti ai quali lo scrivente responsabilmente faceva riferimento e ossequio, Le conferisco mandato di approfondire... tutti i profili giuridici anagrafici derivanti dall’applicazione della citata L. 132/2018 e, nelle more di tale approfondimento, impartisco la disposizione di *sospendere* per gli stranieri eventualmente coinvolti dalla controversa applicazione della legge 132/2018, qualunque procedura che possa intaccare i diritti fondamentali della persona con particolare, ma non esclusivo, riferimento alle procedure di iscrizione della residenza anagrafica».

All’iniziativa del Sindaco di Palermo si accompagnava poi quella dei sindaci di altri importanti comuni come quelli di Napoli<sup>7</sup> e Firenze.

Una tale reazione, in dichiarata opposizione alla legge cui i sindaci avrebbero dovuto dare applicazione, echeggiava categorie concettuali indubbiamente suggestive<sup>8</sup>, rievocando l’antichissima questione dell’intreccio tra legge e giustizia. Una reazione che non poteva che originare un vivace dibattito.

Con enfasi forse eccessiva ci si è ad esempio chiesti «“disapplicando” il “Decreto Salvini”, quale illegalità si consumerebbe», giungendo alla conclusione che ove l’azione dei sindaci fosse ritenuta illegale ci si appiattirebbe «sul figurino di un informe Stato di diritto, dotato di giudici e separazione dei poteri indipendentemente dai doveri “inderogabili” aperti alle dimensioni sovranazionali e internazionali di difesa “diffusa” dei diritti»<sup>9</sup>; qualcun altro aveva invece argomentato in favore delle ragioni della protesta affermando che le previsioni del d.l. n. 113/2018 avrebbero ridefinito «la distanza tra cittadino e non cittadino», chiosando che esse sarebbero state «oltre che inumane, incivili, perché mirano, in sostanza, ad escludere uomini e donne dai servizi “welfare”, che sono invece fondati sul

<sup>5</sup> Cfr. A. MORELLI, *La “ribellione” dei sindaci contro il “decreto sicurezza”: la tortuosa via per la Corte costituzionale*, in *www.giurcost.org*, 1/2019.

<sup>6</sup> Circolare avente ad oggetto *Procedure per residenza anagrafica degli stranieri*, Prot. n.1807620.

<sup>7</sup> Nel caso della città partenopea si era tentato di approntare una soluzione sul piano amministrativo attraverso la registrazione nello schedario della popolazione temporanea.

<sup>8</sup> «Il carattere “plurale” della protesta – ancorché fin qui sollevata da pochi fra i “primi cittadini” dei partiti di opposizione (in Parlamento) – colloca quest’ultima a metà strada fra una forma embrionale di resistenza (atto collettivo: c.d. *disobbedienza civile*) e la fisionomia singolare di un’obiezione di coscienza (atto individuale) non prevista nel nostro ordinamento, che dunque, come peraltro avviene nelle vere obiezioni di coscienza, in questo caso espone a responsabilità il Sindaco e lo stesso funzionario amministrativo che procede su tale falsariga», così A. RAUTI, *Il D.L. n. 113 del 2018 e la logica dei contropoteri territoriali*, in *Diritti regionali*, 1/2019, 12.

<sup>9</sup> M. CARDUCCI, *La “disobbedienza” dei Sindaci come “intreccio” di doveri “diffusi” di difesa dei diritti?*, in *laCostituzione.info*, 7 gennaio 2019.

principio di universalità, tanto è vero che la Corte costituzionale ha riconosciuto a tutti il diritto di usufruirne»<sup>10</sup>.

A parere di chi scrive è però condivisibile il rilievo di chi, mettendo in luce l'evidente inadeguatezza dei parallelismi tra la legalità di passate esperienze totalitarie e la legalità contemporanea, rammentava che «è la stessa Costituzione a stabilire che a presidiarne la prevalenza sulla legge sia la Corte costituzionale. Non i sindaci. I sindaci non possono giudicare le leggi»<sup>11</sup>.

A nostro avviso non coglie infatti nel segno il tentativo di ridurre quest'ultima conclusione a una netta contrapposizione tra *separazione dei poteri* e *difesa dei diritti*. Anzitutto perché la lezione d'esperienza che può trarsi dalla questione in commento è proprio quella per cui *nel contesto costituzionale italiano il rispetto della prima non esclude affatto la seconda*<sup>12</sup>. In secondo luogo, è quantomeno opinabile l'idea che *in presenza di rimedi costituzionali* un arbitrio possa a sua volta legittimare distorsioni nell'esercizio dei pubblici poteri<sup>13</sup>. Infine, ci si potrebbe domandare, in termini più generali, chi, in un conflitto tra poteri estraneo al perimetro d'intervento della Corte costituzionale, possa stabilire *chi ha ragione e chi torto* senza cadere nella tentazione di legittimare uno dei due eccessi sulla base di valutazioni politiche che, per definizione, potrebbero essere specularmente operate in senso opposto.

Stando così le cose, a fronte della azione dei sindaci che avevano seguito l'esempio del primo cittadino di Palermo, appare invece maggiormente condivisibile un'iniziativa come quella del Comune di Ancona. Prendendo atto della *quaestio* sollevata dal Tribunale del luogo, che nel rimettere la questione alla Consulta aveva ordinato l'iscrizione anagrafica

<sup>10</sup> S. CASSESE, «Pasticcio tra norme vecchie e nuove. I primi cittadini non hanno torto», in *Il Mattino*, 3 gennaio 2019.

<sup>11</sup> Così M. CAVINO, *Da Riace a Palermo: non tocca ai sindaci giudicare la costituzionalità delle leggi*, in *laCostituzione.info*, 3 gennaio 2019: «Certo, si potrà obiettare che il problema è quello dell'accesso alla Corte costituzionale. Si potrà cioè sostenere che l'azione dei sindaci è finalizzata a produrre "il caso" che permetterà ad un giudice di sollevare una questione di costituzionalità. Anche così ricostruita la disobbedienza dei sindaci rappresenta una chiara violazione dei principi costituzionali, in particolare del principio fondamentale di separazione dei poteri, in forza del quale il potere esecutivo, di cui i sindaci sono espressione, deve applicare la legge: se l'applicazione della legge da parte del potere esecutivo produce la lesione di un diritto, allora può intervenire il potere giudiziario, che, nel nostro ordinamento è abilitato, ricorrendone i presupposti, ad investire la Corte costituzionale di una questione di costituzionalità» (corsivi nostri). Sul mutamento concettuale della "legalità" attraverso i secoli sino al costituzionalismo post-totalitario, v., fra gli altri, M. VOGLIOTTI, *Legalità*, in *Enciclopedia del diritto (Annali VI)*, Milano, Giuffrè, 2013, 371 ss. Quest'A., tracciando una storia concettuale (*Begriffsgeschichte*) del termine, sostiene che nonostante la crisi che la categoria teorica attraversa non bisognerebbe per ciò solo accantonarla; da questo presupposto egli cerca «di costruire una nuova identità ad una categoria teorica che è stata protagonista indiscussa del pensiero giuridico moderno e che può ancora svolgere un ruolo importante» (376) grazie al recupero della seconda dimensione del diritto, quella afferente alla *ratio*.

<sup>12</sup> Come si vedrà oltre, la tutela cautelare *ad tempus* operata da tre giudici rimettenti è stata in grado di garantire i diritti legati all'iscrizione anagrafica anche in pendenza del giudizio di costituzionalità.

<sup>13</sup> Invero, richiamando la questione in esame, Antonio Ruggeri sottolineava che la "ribellione" «avvalora la tesi... secondo cui un "riaccentramento" esasperato del controllo di costituzionalità, oltre che tradursi in un autentico *boomerang* per lo stesso giudice delle leggi, può rivelarsi... nocivo per i diritti e la Costituzione, comunque meno attrezzato del controllo diffuso (seguito dalla immediata disapplicazione di norme di legge frontalmente contrarie a Costituzione) a farsi carico di certi bisogni impellenti incisi da atti primari di normazione che calpestino i diritti fondamentali» (A. RUGGERI, «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti, XXIII, Torino, Giappichelli, 2019, 52, nota 48). In realtà, come si è accennato (v. nota 12) e come si dirà, la "via media" seguita dai giudici rimettenti, unitamente al giudizio di Palazzo della Consulta, ha invece dimostrato che anche il sindacato accentrato di costituzionalità, ove la Corte costituzionale sia coadiuvata dalla leale collaborazione della magistratura di merito, è in grado di tutelare «i diritti e la Costituzione» e «a farsi carico di certi bisogni impellenti incisi da atti primari di normazione che calpestino i diritti fondamentali».

sottoforma di tutela cautelare *ad tempus*, la Sindaca della Città Dorica aveva infatti disposto che i delegati comunali procedessero a loro volta all'iscrizione anagrafica in via provvisoria, condizionandone la conferma o la revoca all'esito del giudizio di costituzionalità<sup>14</sup>. Una soluzione certo *più mite*, ma al contempo *più aderente a quella stessa legalità costituzionale* che la "ribellione dei sindaci" declamava di voler preservare.

S'impone una precisazione. Non si mette certo in dubbio la capacità della disobbedienza civile – categoria ben distinta dall'obiezione di coscienza<sup>15</sup> – di assurgere a fattore di promozione del cambiamento contro leggi incostituzionali<sup>16</sup>. Piuttosto, ammesso e non concesso che la "ribellione dei sindaci" possa configurarne una manifestazione, ci si potrebbe chiedere se il fine giustificasse i mezzi. Specie in presenza di diversi rimedi costituzionali. Ove una tale reazione fosse comunque ritenuta legittima, bisognerebbe allora spiegare perché la separazione dei poteri ci sia stata tramandata come una delle grandi conquiste di secoli di lotta per i diritti e per la Costituzione.

Se anche una tale posizione fosse considerata di conservazione, si potrebbe obiettare «che anche i moti rivoluzionari diventano conservatori il giorno dopo la rivoluzione» e che *«né la capacità di cambiamento dell'uomo né la sua capacità di conservazione sono sconfinata»*, essendo la prima limitata dall'estendersi del passato nel presente – nessun uomo nasce dal nulla – e la seconda dall'imprevedibilità del futuro<sup>17</sup>.

### 3. La sentenza n. 186/2020

L'emanazione del cosiddetto "decreto sicurezza" era stata accompagnata – oltre che da una significativa lettera del Presidente della Repubblica indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri<sup>18</sup> – da innumerevoli, spesso veementi critiche in dottrina costituzionalistica e non soltanto, alcune delle quali riguardavano proprio la norma

<sup>14</sup> Comune di Ancona, Prot. 15075, 28 gennaio 2020. Ivi si precisa che «l'approccio alla problematica non intende essere ispirato alla contrapposizione o alla disubbidienza rispetto alle istituzioni ma, si propone di tener conto degli aspetti cautelari contenuti nell'ordinanza emessa dal Giudice del Tribunale di Ancona». Com'è agevole constatare, si tratta di una tutela che sul piano amministrativo tende a ricalcare quella attuata dal Tribunale sul piano giurisdizionale.

<sup>15</sup> «Ogni volta che tentano di giustificare sul piano morale o giuridico coloro che praticano la disobbedienza civile, i giuristi assimilano il loro caso alla fattispecie degli obiettori di coscienza o di coloro che infrangono una legge per testarne la costituzionalità. Peccato che si tratti di casi non assimilabili per la semplice ragione che coloro che praticano la disobbedienza civile *non esistono come singoli individui, possono agire e sussistere solo in quanto membri di un gruppo...* è praticata da minoranze organizzate, unite da un convincimento condiviso più che da una comunanza d'interessi, e dalla scelta di protestare contro una politica governativa, anche qualora essa goda dell'appoggio della maggioranza; la loro azione concertata è frutto di un accordo condiviso ed è tale accordo a dare credito e forza alla loro idea, indipendentemente da come si sia formata» (H. ARENDT, *Civil Disobedience*, in *The New Yorker* (1969), tr. it. di V. ABATERUSSO, *Disobbedienza civile*, Milano, Chiarelettere, 2019, 8-9, enfasi nostra).

<sup>16</sup> «In effetti la legge può rendere stabile e legale il cambiamento una volta che questo sia stato operato, ma il cambiamento in sé è sempre il risultato di un'azione extralegale» (ivi, 36).

<sup>17</sup> H. ARENDT, *Civil Disobedience*, cit., 34 (enfasi nostra).

<sup>18</sup> Missiva in cui il Capo dello Stato faceva presente di avvertire «l'obbligo di sottolineare che, in materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, restano "fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato", pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia».



censurata<sup>19</sup>. Critiche poi fatte proprie dai giudici *a quibus*<sup>20</sup> e in parte condivise dalla stessa Corte costituzionale.

Il giudizio della Consulta si è infatti risolto in una declaratoria d'incostituzionalità fondata su plurime violazioni dell'art. 3 Cost.: da un lato perché la norma censurata sarebbe stata affetta da irrazionalità intrinseca, dall'altro poiché essa si sarebbe posta in contrasto con il principio di eguaglianza, configurando inoltre una specifica violazione della «pari dignità sociale» dei richiedenti.

Prima di giungere a tali censure, la Corte ha però preliminarmente escluso che le disposizioni introdotte dall'art. 13 d.l. n. 113/2018 fossero passibili di un'interpretazione conforme a Costituzione: stante l'ampia diffusione nella giurisdizione ordinaria di una lettura completamente opposta a quella della Consulta, prima di entrare nel merito delle censure di legittimità costituzionale è dunque opportuno prendere in considerazione proprio tale aspetto.

---

<sup>19</sup> Si era ad esempio osservato che la disciplina censurata avrebbe mirato ad «incrinare il principio generale di garanzia di effettivo godimento di molti diritti fondamentali (salute, istruzione, lavoro) con un disinvolto comportamento che avrebbe finito... per incentivare la criminalità, l'emarginazione e il lavoro nero» (così G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, 3/2019, 648). Era stato poi sottolineato che tale previsione avrebbe violato il principio di eguaglianza differenziando irragionevolmente il trattamento giuridico dei richiedenti asilo rispetto agli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per i quali l'iscrizione non era invece esclusa ai sensi dell'art. 6 d.lgs. n. 286/1998 (in questi termini 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, 26). Che l'irragionevole discriminazione si sarebbe realizzata anche negando ai richiedenti la libertà di domicilio, «libertà inviolabile di ogni persona» (Così S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, 22/2018, 11). E ancora, che il decreto-legge nella sua interezza sarebbe stato affetto da vizi formali e adottato in mancanza della sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza prescritti dall'art. 77, comma 2, Cost. (M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018*, in *Osservatorio AIC*, 3/2018, 1 ss.; A. PACE, *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del cd. decreto legge "sicurezza e immigrazione"*, in *www.asgi.it*, 22 ottobre 2018; A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione"*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, 168 ss.; M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2019, 1 ss.). Peraltro, in dottrina civilistica era stato puntualmente evidenziato che impedire l'iscrizione anagrafica avrebbe di conseguenza impedito al richiedente asilo il godimento di svariati diritti che da tale *status* promanano, non pochi dei quali sarebbero da ritenersi fondamentali (P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2019, 33 ss.).

<sup>20</sup> Cfr. Tribunale di Ancona, Prima sez. civile, ordinanza del 29 luglio 2019, Tribunale di Milano, Prima sez. civile, ordinanza del 1° agosto 2019, Tribunale di Salerno, Sez. civile feriale, ordinanze del 9 agosto 2019, Tribunale di Ferrara, ordinanza del 24 settembre 2019.

### 3.1. Il confine dell'interpretazione conforme

Vari giudici di merito<sup>21</sup> avevano aderito a un'ipotesi di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione in esame prospettata da parte della dottrina<sup>22</sup>, la quale avrebbe ancora consentito l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. Una lettura che si basava sulle seguenti argomentazioni: A) l'art. 4 comma 1 *bis* d.lgs. n. 142/2015 – introdotto dall'art. 13 d.l. n. 113/2018 – non avrebbe posto un divieto espresso di iscrizione; B) v'è un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica la cui disciplina è contenuta nell'art. 1 d.P.R. n. 223/1989<sup>23</sup>; C) il permesso di soggiorno non è mai stato “titolo” per l'iscrizione, ma solo prova della regolarità del soggiorno; D) dal momento che l'art. 6, comma 7, T.U. immigrazione, che parifica stranieri regolarmente soggiornanti e italiani ai fini del soggiorno non è stato modificato, l'art. 13 d.l. n. 113/2018 avrebbe solo abrogato la procedura semplificata d'iscrizione per i richiedenti asilo prevista dall'art. 5 *bis*<sup>24</sup> d.lgs. n. 142/2015 e specificato che il possesso del solo permesso di soggiorno per richiesta di asilo non sarebbe stato sufficiente per ottenere l'iscrizione.

Tale opzione ermeneutica avrebbe potuto assumere un certo rilievo nel caso in cui la Corte l'avesse condivisa, perché un'eventuale pronuncia interpretativa di rigetto<sup>25</sup> avrebbe

<sup>21</sup> Tra le pronunce in tal senso: Tribunale di Firenze, Sez. IV civ., ordinanza del 18 marzo 2019; Tribunale di Bologna, Protezione internazionale civile, ordinanza 2 maggio 2019; Tribunale di Genova, Sez. undicesima civile, ordinanza 20 maggio 2019; Tribunale di Prato, Sez. unica civile, ordinanza del 28 maggio 2019; Tribunale di Lecce, Sez. prima civile, ordinanza 4 luglio 2019; Tribunale di Parma, Sez. prima civile, ordinanza 2 agosto 2019; Tribunale di Catania, Sez. immigrazione, ordinanza dell'11 novembre 2019; Tribunale di Roma, Sez. diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza 25 novembre 2019; Tribunale di Bergamo, Prima sez. civile, ordinanza del 14 gennaio 2020; Tribunale di Palermo, Sez. spec. protezione internazionale, decreto del 23 gennaio 2020; Tribunale di Bari, Prima sez. civile, ordinanza del 28 febbraio 2020; Tribunale di Torino, Sez. nona civile, ordinanza del 30 aprile 2020. Una ricognizione più completa è consultabile in [www.asgi.it](http://www.asgi.it).

<sup>22</sup> N. ZORZELLA, D. CONSOLI, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in *Questione giustizia*, 8 gennaio 2019; giunge ad analoghe conclusioni E. SANTORO, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*, in *L'altro diritto*, 2019. E così A. BUZZI, F. CONTE, *Ma cosa prevede davvero il “decreto Salvini” sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo?*, in *laCostituzione.info*, 6 gennaio 2019. Nello stesso senso J. LONG, S. ALBANO, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo: il Tribunale di Bologna fa luce sulle ombre del decreto sicurezza*, in *Famiglia e Diritto*, 12/2019, 1131 ss.

<sup>23</sup> Cass. Civ., S.U., n. 4674/1997.

<sup>24</sup> La procedura semplificata esentava il richiedente asilo dal richiedere personalmente l'iscrizione, prevedendo che ad effettuare una comunicazione all'ufficio dell'anagrafe fosse il responsabile del centro di accoglienza ospitante. Si v. ora l'art. 3, comma 2, lett. a, d.l. n. 130/2020, che ha interamente riprodotto il testo originario, pur a fronte della dichiarazione d'illegittimità consequenziale che aveva già, di per sé, ripristinato l'operatività di tale procedura (v. nota 49).

<sup>25</sup> Tale tipologia di pronuncia dovrebbe infatti essere «privilegiata quando la Corte costituzionale intenda confermare il (o conformarsi al) diritto vivente» (così M. RUOTOLO, *L'interpretazione conforme torna a casa?*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), III/2019, 596, in linea con quanto sostenuto da G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in *Giur. Cost.*, I/1986, 101; A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e diritto vivente*, Milano, 1994, 339 ss.; L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, Giuffrè, 1996, 154, ivi citati). Sul tema delle pronunce interpretative di rigetto, si v. anche V. CRISAFULLI *Le sentenze interpretative della Corte costituzionale*, in *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, Milano, Giuffrè, 1969, 2869 ss.; A. RUGGERI, *Storia di un “falso”. L'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1990; G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Digesto Pubbl.*, IX, Torino, 1994, 31 ss.; E. LAMARQUE, *Gli effetti della pronuncia interpretativa di rigetto della Corte costituzionale nel giudizio a quo (un'indagine sul seguito delle pronunce costituzionali)*, in *Giur. cost.*, I/2000, 685 ss.; G.P. DOLSO, *Le interpretative di rigetto tra Corte costituzionale e Corte di Cassazione*, in *Giur. cost.*, III/2004, 3021 ss.; G. SERGES, *L'interpretazione conforme a Costituzione tra tecniche processuali e collaborazione con i giudici*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 3353 ss.

verosimilmente contribuito al rafforzamento di un “diritto vivente” ritenuto conforme a Costituzione<sup>26</sup>. Così non è stato. Al netto delle non rare adesioni, questa lettura prestava infatti il fianco a puntuali critiche<sup>27</sup>, poi fatte proprie dalla Corte costituzionale.

Questa, al pari dei giudici rimettenti, ha ritenuto una tale interpretazione «insostenibile» per le seguenti ragioni: A) tanto la relazione illustrativa del decreto quanto quella della legge di conversione deponevano nel senso dell’esclusione dell’iscrizione; B) così anche le circolari emanate dal Ministero dell’Interno a seguito dell’entrata in vigore del decreto-legge<sup>28</sup>; C) la disposizione che sostituisce il domicilio alla residenza sarebbe del tutto priva di senso, ove si interpretasse la previsione censurata nel senso di limitarsi ad abrogare la sola procedura d’iscrizione semplificata facendo però riespandere la disciplina ordinaria; D) anche l’interpretazione sistematica smentirebbe tale lettura, in primo luogo perché il riferimento all’art. 6, comma 7, T.U. immigrazione ha carattere evidentemente derogatorio, in secondo luogo perché l’inquadramento del permesso di soggiorno come documento di riconoscimento «si spiega solo considerando che i richiedenti asilo non possono ottenere la carta d’identità che presuppone la residenza anagrafica» e infine perché le disposizioni che sostituiscono la residenza con il 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»<sup>29</sup>.

Si tratta, a parere di chi scrive, di argomentazioni convincenti.

È stato evidenziato che l’interpretazione conforme rappresenterebbe «uno dei canali attraverso cui dosi di sindacato diffuso s’immettono in un sistema a sindacato accentrato»<sup>30</sup>. Invero, la sua diffusione e l’incidenza profonda nell’ordinamento rappresentano un dato di

<sup>26</sup> Infatti, quantunque le pronunce interpretative di rigetto non siano caratterizzate da efficacia *erga omnes*, è evidente che esse possano comunque far valere una loro «peculiare autorevolezza in punto di interpretazione costituzionale» (F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell’Università di Camerino*, n. 8/2019, 76). Non va però dimenticato che «l’interpretazione resa dalla Corte costituzionale non è affatto vincolante per i giudici in genere» (77).

<sup>27</sup> Come quelle di C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale*, cit.: «a) essa priverebbe di senso la previsione del domicilio come criterio di accesso ai servizi; b) la norma secondo la quale il permesso di soggiorno per richiesta asilo “non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica” richiama in senso derogatorio l’art. 6, co. 7, t.u. immigrazione; c) l’art. 13 abroga la norma che prevede l’iscrizione dei richiedenti asilo nell’anagrafe dei residenti» (386, nt. 3). Posizione critica anche quella di A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L’importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2020, il quale rilevava come tale lettura «svuoterebbe di senso anche lo stesso art. 13: quale sarebbe infatti lo scopo di impedire semplicemente l’iscrizione anagrafica mediante permesso per richiesta asilo consentendolo invece sulla base della compilazione del modello C3, quando poi gli stessi servizi possono essere fruiti mediante il domicilio indicato sul permesso? A me pare che l’attività interpretativa non possa aggirare questioni reali di costituzionalità, ancor più se ciò genera a sua volta ulteriori problemi di irragionevolezza» (347). In dottrina civilista era stato puntualmente osservato che «non v’è dubbio che presso i consiglieri del Principe il possesso del permesso di soggiorno e la condizione giuridica di regolarità del soggiorno sono situazioni considerate interamente ed esattamente equivalenti» (P. MOROZZO DELLA ROCCA, *op.cit.*, 28).

<sup>28</sup> Ci si riferisce alla circolare del 18 ottobre 2018 (intitolata «D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (G.U. n. 231 del 4/10/2018). Art. 13 (Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica)», dove si sottolinea che «dall’entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all’art. 4, comma 1 del citato d.lgs n. 142/2015, non potrà consentire l’iscrizione anagrafica», e alla circolare del 18 dicembre 2018, dove in un inciso si legge «...richiedenti asilo – che, peraltro, non saranno più iscritti nell’anagrafe dei residenti...».

<sup>29</sup> 2.2.2. del *considerato in diritto*.

<sup>30</sup> A. D’ATENA, *Interpretazioni adeguatrici, diritto vivente e sentenze interpretative della Corte costituzionale*, Relazione conclusiva al Seminario “Corte costituzionale, giudici comuni, interpretazioni adeguatrici”, consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 3.



fatto. Si è detto che essa sarebbe una forma di applicazione dell'interpretazione sistematica<sup>31</sup> o, sotto un'altra lente, che ne rappresenterebbe la «*naturale evoluzione*», con ciò segnando «il trapasso dallo Stato liberale allo Stato costituzionale»<sup>32</sup>.

Ciò ovviamente non significa che essa possa prescindere dal misurarsi con i limiti propri di uno strumento ermeneutico. Riprendendo una nota massima della Consulta, «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali»<sup>33</sup>. L'ovvia conseguenza che può trarsene è che possono ben darsi casi in cui l'interpretazione conforme *non* è possibile. D'altronde, se «*da un lato l'interpretazione sistematica è sempre necessaria e sempre possibile... dall'altro, invece, l'interpretazione conforme se è sempre necessaria, tuttavia non è sempre possibile*»<sup>34</sup>.

Se non è oggi concepibile che una legge irrazionale sia considerata costituzionalmente legittima, dovrebbe del pari escludersi che un esito comunque irrazionale possa essere raggiunto per via di interpretazione conforme. Si potrebbe obiettare che tale lettura mirava ad evitare che i richiedenti asilo fossero esposti a una *capitis deminutio*. Senonché, potrebbe controbattersi che la soluzione della tutela cautelare *ad tempus*<sup>35</sup> adottata dai giudici che hanno promosso l'incidente di costituzionalità ha comunque garantito i diritti dei richiedenti asilo e condotto a una più ampia e stabile tutela.

<sup>31</sup> F. MODUGNO, *op. ult. cit.*, 70. L'A., partendo dall'assunto che l'interpretazione si conduce partendo dagli enunciati collocandoli *nel contesto linguistico e nella situazione non linguistica* nella quale si inseriscono, ha peraltro sottolineato che «ogni interpretazione di enunciati, almeno e particolarmente di quelli normativi, non può non essere, nel senso detto, sistematica» (ID., *Interpretazione giuridica. Tomo Primo. L'oggetto*, Padova, Cedam, 2015, 187).

<sup>32</sup> A. LONGO, *Spunti di riflessione sul problema teorico dell'interpretazione conforme*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2012, 29. Naturalmente, una tale visione non è condivisa dall'autorevole dottrina che, partendo dalla considerazione che legalità legale e legalità costituzionale rispondano a logiche differenti, ritiene che «la legalità costituzionale non è la legalità legale in una sua diversa forma fenomenica, ma è una legalità diversa, che si sovrappone - certo - a quella legale, ma non la cancella. Il sistema della legalità legale non è stato sgretolato, ma convive con quello della legalità costituzionale, come dimostra anche il fatto che, in particolare in Italia, il custode della legalità legale è la Corte di cassazione e il custode della legalità costituzionale è la Corte costituzionale» (M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 8 agosto 2007, 6).

<sup>33</sup> Corte cost. n. 356/1996, punto 4 del *Considerato in diritto*. Autorevole dottrina, temperando la massima, evidenziava opportunamente che le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma «perché è difficile (*improbabile*) darne interpretazioni costituzionali» (F. MODUGNO, *Sulla specificità dell'interpretazione costituzionale*, ora in ID., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, 260, il corsivo è nostro). Sul punto, è interessante notare come la Corte costituzionale abbia applicato tale elaborazione teorica nella sentenza n. 42/2017 sui corsi universitari impartiti in lingua inglese, redatta proprio da Franco Modugno: ivi, pur ribadendo (con la sentenza n. 356/1996) che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)», la Corte precisava che «ciò non significa che, ove sia *improbabile* o difficile prospetterne un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito. Anzi, tale scrutinio, ricorrendo le predette condizioni, si rivela, come nella specie, necessario, pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile» (punto 2.2 del *Considerato in diritto*, il corsivo è nostro).

<sup>34</sup> A. LONGO, *op. cit.*, 33.

<sup>35</sup> Sulla tutela cautelare *ad tempus* v. G. ZAGREBELSKY, *La tutela d'urgenza*, in AA.VV., *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, Cedam, 1988, 27 ss.; G. MENEGUS, *Tutela cautelare e questione di legittimità*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 30 settembre 2016, 7 ss.

### 3.2. Le censure della Consulta

Come anticipato, rispetto alla questione della prospettata violazione dell'art. 3 Cost. la Corte è giunta all'accoglimento.

L'art. 13 d.l. cit. è anzitutto viziato da irrazionalità intrinseca<sup>36</sup>. La Corte rileva infatti 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. E ciò senza che questa esclusione possa ragionevolmente giustificarsi»<sup>37</sup>. Tale aspetto era già stato posto all'attenzione della Consulta dal Comune di Milano che, operando un parallelismo con le operazioni di prevenzione di nuovi focolai nell'ambito dell'emergenza pandemica da COVID-19, aveva evidenziato il carattere «indispensabile» dell'anagrafe «per il corretto esercizio delle funzioni che la Costituzione demanda ai Comuni» e le relative, non indifferenti difficoltà che la mancata iscrizione dei richiedenti asilo avrebbe comportato in termini di controllo<sup>38</sup>.

Sottolineare la gravità di una censura di questo tipo sarebbe pleonastico<sup>39</sup>. È un esito che espone tutta la fragilità di una costruzione normativa legata a dinamiche propagandistiche, completamente ripiegata sulla *voluntas* del legislatore ma del tutto sradicata da un'attenta analisi del contesto da regolare. Senonché, la Corte rileva un contrasto con l'art. 3 Cost. anche rispetto a un ulteriore profilo: la violazione del principio d'eguaglianza.

La norma censurata viola infatti l'art. 3, comma 1, Cost. anche per via della disparità di trattamento operata nei confronti dei richiedenti asilo rispetto alle altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti e ai cittadini italiani in assenza di una ragionevole giustificazione.

In coerenza con quanto affermato da tempo<sup>40</sup>, la Corte rammenta che il principio di eguaglianza e pari dignità sociale non si riferisce solo ai «cittadini» ma ad ogni persona, e che eventuali regimi differenziati rispetto ai principi generali affermati dal T.U. immigrazione (come la previsione di cui all'art. 6, comma 7) devono trovare «una specifica, trasparente e razionale “causa giustificatrice”, idonea a “spiegare”, sul piano costituzionale, le “ragioni” poste a base della deroga»<sup>41</sup>. Ragionevole giustificazione che sarebbe in questo

<sup>36</sup> Per dirla con autorevole dottrina, si tratta della paradigmatica lettura dell'art. 3 Cost. come «fondamento della inammissibilità della contraddizione interna della legge» (F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, Milano, Giuffrè, 1970, 337 ss.).

<sup>37</sup> 4.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>38</sup> Udienza pubblica dell'8 luglio 2020, intervento dell'Avv. A. Mandarano.

<sup>39</sup> «La coerenza è un carattere strutturale del diritto, così com'è concepito nella cultura del nostro tempo... Perciò, l'irrazionalità intrinseca dell'ordinamento come vizio della legge... non nasce dalla lesione di specifiche norme costituzionali: nasce dal nostro bisogno di concepire il diritto in un certo modo. Questo modo è, per così dire, la “società civile” delle leggi, in luogo del caotico stato di natura, o, secondo l'espressione consueta, il “diritto come ordinamento”» (così G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. I. Storia, principi, interpretazioni*, Bologna, il Mulino, 2018, 163).

<sup>40</sup> A partire da Corte cost. n. 120/1967.

<sup>41</sup> Corte cost. n. 432/2005.

caso assente<sup>42</sup>. In primo luogo, perché se la temporaneità del soggiorno dei richiedenti asilo fosse incompatibile con l'iscrizione, «allora bisognerebbe escludere dalla registrazione molti altri stranieri regolari, titolari di permessi di durata limitata, che potrebbero non essere rinnovati». Inoltre, dal momento che quello all'iscrizione anagrafica è un diritto<sup>43</sup>, identiche considerazioni potrebbero svolgersi rispetto all'art. 2, comma 2, T.U. immigrazione il quale dispone che «lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano». Atteso poi che l'essere straniero non può essere di per sé «causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi»<sup>44</sup>, la norma censurata renderebbe comunque «ingiustificatamente più difficile l'accesso ai servizi».

Profili che parrebbero di per sé sufficienti a configurare una violazione del principio di eguaglianza. Ma la Consulta va oltre: «Per la portata e per le conseguenze anche in termini di stigma sociale dell'esclusione operata con la norma oggetto del presente giudizio, di cui è non solo simbolica espressione l'impossibilità di ottenere la carta d'identità, la prospettata lesione dell'art. 3, primo comma, Cost. assume in questo contesto – al di là della stessa violazione del principio di eguaglianza – la specifica valenza di lesione della connessa “pari dignità sociale”».

Il richiamo a questa formula non sembra fine a se stesso. Anzitutto per l'ovvio rilievo che la dignità ha una propria autonomia concettuale rispetto all'eguaglianza<sup>45</sup>. Inoltre, guardando alla peculiarità della differenziazione e ai suoi effetti concreti, ad emergere era *esattamente* la questione della «dignità sociale» dei richiedenti asilo. La norma che precludeva l'iscrizione anagrafica negava infatti loro il riconoscimento del posto che essi *legalmente e legittimamente*<sup>46</sup> occupano all'interno della società. Il che, se non esaurisce certo i possibili significati ascrivibili al principio di dignità – la cui portata va al di là del presente orizzonte di analisi<sup>47</sup> – ben potrebbe compendiarli<sup>48</sup>.

Alla luce dei *vulnera* posti in essere dalla norma censurata, può dunque dirsi che la sentenza n. 186/2020 abbia rappresentato un esito della *quaestio* tanto severo quanto

<sup>42</sup> 4.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>43</sup> Cass. Civ., S.U., n. 4674/1997.

<sup>44</sup> *Ex plurimis*, Corte cost. n. 249/2010.

<sup>45</sup> Essa ha anzi una tale forza irradiante e ordinante all'interno degli ordinamenti giuridici contemporanei da far concludere – non a caso – che sul piano dei principi rappresenterebbe «il vero lascito del costituzionalismo del dopoguerra» (S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2015, 184).

<sup>46</sup> Seppur la norma censurata non consentisse ai richiedenti asilo l'iscrizione anagrafica, occorre per contro evidenziare che tale previsione non implicava affatto che essi potessero essere considerati dei soggiornanti “irregolari”. I richiedenti asilo, come si è detto, sono anzi titolari della «pretesa di essere ammessi sul territorio della Repubblica» (E. CANNIZZARO, A. CALIGIURI, *Art. 10*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, I, Torino, Giappichelli, 2006, 254): il diritto di asilo, infatti, «consiste essenzialmente nella pretesa... di ingresso e soggiorno nel territorio della Repubblica a titolo provvisorio nelle more dell'accertamento circa la sussistenza delle condizioni richieste dal disposto costituzionale e a tempo indeterminato una volta intervenuto l'esito positivo di tale accertamento» (ivi, 265).

<sup>47</sup> Considerazioni attorno alla violazione della «dignità sociale» dei richiedenti asilo sono sviluppate, con eco arendtiani, da S. ROSSI, *Declinazioni della dignità sociale*, cit., 160 ss.

<sup>48</sup> «Che cos'è infine la dignità dell'uomo» si è chiesto Paolo Ridola «se non il posto che ad ogni uomo libero tocca di occupare nella sua irripetibile diversità?» (P. RIDOLA, *Il principio di libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparata*, Torino, Giappichelli, 2018, 297). Del resto, l'iscrizione anagrafica non è che il riconoscimento – pur assolutamente rilevante per una pluralità di ragioni – di una situazione di fatto già posta in essere.

condivisibile<sup>49</sup>. La norma censurata era infatti intrinsecamente inadatta ad aver posto nell'ordinamento.

Ciò detto, sarebbe forse fin troppo ovvio puntualizzare che non è certo una dimensione discrezionale in capo al legislatore in materia migratoria a venire qui in discussione. Ma se è vero che nelle scelte collettive occorrono «buone ragioni perché una volontà, anche quella dei più, possa valere come rappresentativa della volontà generale»<sup>50</sup>, le censure della Corte sembrerebbero dimostrare che non era questo il caso<sup>51</sup>.

#### 4. Conclusioni

È stato scritto che «il diritto non si esaurisce nel funzionamento di un qualsiasi ordine della coesistenza»<sup>52</sup>. Una massima che potrebbe sintetizzare il senso ultimo del caso in esame.

<sup>49</sup> Peraltro, la Consulta non si è limitata a censurare soltanto la specifica previsione per cui il permesso di soggiorno per richiesta asilo non avrebbe costituito titolo per l'iscrizione anagrafica (art. 13, lett. a, n. 2, d.l. n. 113/2018): poiché l'insieme delle disposizioni contenute nello stesso art. 13 costituiva «un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova il suo fulcro nel divieto di iscrizione anagrafica», la Corte ha fatto ricorso alla dichiarazione d'illegittimità consequenziale (art. 27 legge n. 87/1953) censurando anche tali disposizioni, le quali non erano oggetto delle ordinanze di rimessione. Ciò ha comportato il ripristino della procedura semplificata d'iscrizione anagrafica riservata ai richiedenti asilo di cui all'art. 5 *bis* d.lgs. n. 142/2015. L'accoglimento ha peraltro determinato un assorbimento dei restanti motivi. In particolare, l'assorbimento del motivo riferito all'art. 10 Cost. è alla base dei rilievi di C. MORSELLI, *op. cit.*, il quale partendo dalle peculiarità del diritto di asilo (che risplenderebbe di «duce propria») ha criticato il fatto che la Consulta avesse relegato la questione relativa all'art. 10 in un «cono d'ombra» (137). Si tratta però di una critica che qui non si condivide. La prospettazione della questione relativa alla supposta violazione dell'art. 10 Cost. da parte del Tribunale di Milano (p. 34 dell'ordinanza di rimessione) era stata infatti delineata a partire dal calco della sostanziale riproposizione della questione sollevata in riferimento all'art. 3 seguita da uno sviluppo argomentativo incentrato sull'approfondimento di alcuni tratti peculiari del diritto di asilo. Si tratta di un tipico caso di assorbimento *in senso proprio*. L'assorbimento giudiziario propriamente inteso trova, com'è noto, una corrispondenza strutturale con il concetto di assorbimento proprio della logica formale. Più precisamente, con riferimento al calcolo proposizionale, la legge di assorbimento si traduce nei seguenti termini:  $p \vee (p \wedge q) \leftrightarrow p$ ,  $p \wedge (p \vee q) \leftrightarrow p$ . Essa autorizza la sostituzione reciproca di  $p \vee (p \wedge q)$  e di  $p \wedge (p \vee q)$  «in ogni formula del calcolo proposizionale nella quale compaiano... Quando la sostituzione è stata effettuata si è operato l'assorbimento» (M. MUGNAI, *Assorbimento (legge di)*, in *Dizionario di filosofia*, a cura di N. ABBAGNANO, I, Novara, UTET, 2006, 183). Traslando il concetto in ambito giudiziario, l'assorbimento in senso proprio richiede la sussistenza di un nesso d'implicazione logica tra la questione assorbente e le questioni assorbite che «consente di rinvenire nella decisione della questione assorbente la soluzione del dubbio di costituzionalità inerente ai profili assorbiti» (G. PELEGATTI, «*Motivi assorbiti*» e *giudizio di costituzionalità*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2019, 14). Nel caso in esame, tra le due questioni sembrerebbe effettivamente sussistere un nesso di implicazione logica sottoforma di «connessione», in quanto «le ipotesi di incostituzionalità in esse espresse si configurano secondo uno schema di precedenza-consequenzialità per cui l'accoglimento di un determinato profilo si pone come condizione necessaria e sufficiente per l'accoglimento delle censure ulteriori» (ivi, 19). Di conseguenza, l'accoglimento rispetto all'art. 3 Cost. dovrebbe essere indicativo circa la fondatezza della questione prospettata in relazione all'art. 10. Per altro, lo stesso richiamo della Corte alla «pari dignità sociale» si pone su un piano necessariamente prioro rispetto alla considerazione dei soggetti di cui è lesa *in quanto cittadini o in quanto stranieri*, poiché afferisce anzitutto al riconoscimento del posto che essi occupano nella società *in quanto persone*. In definitiva, ci sembra dunque possibile cogliere una preferibilità dell'art. 3 oltre che in termini di *priorità logica* – il che già basterebbe – anche sul piano della *significanza assiologica*. Fermo restando il fatto – qui non contestato – che «la pretesa di essere ammessi sul territorio della Repubblica... differenzia nettamente i richiedenti asilo dagli altri stranieri» (E. CANNIZZARO, A. CALIGIURI, *Art. 10*, cit., 254) e che ad essi la Costituzione, a mezzo dell'art. 10, comma 3, «ha voluto offrire asilo politico e che devono poter godere almeno in Italia di tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo *status civitatis*» (Corte cost. n. 11/1968).

<sup>50</sup> J. LUTHER, *Ragionevolezza e dignità umana*, in *Diritto Mercato Tecnologia*, 79/2006, 3.

<sup>51</sup> Del resto, «è tra i due opposti estremi della necessità e dell'arbitrio che si colloca il terreno proprio della scelta normativa» (G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 32).

<sup>52</sup> B. ROMANO, *Forma del senso. Legalità e giustizia*, Torino, Giappichelli, 2012, 202.

La questione analizzata consente infatti di evidenziare una volta di più l'intimo legame intercorrente tra la capacità del diritto di *incontrare la condivisione dei consociati sul piano persuasivo* e quella di *conseguire il proprio risultato sul piano prescrittivo*. Nel caso in esame, il diritto posto non era tuttavia in grado di suscitare un sufficiente grado di condivisione; esso era anzi foriero di polemiche, divisioni, quando non di veri e propri conflitti interistituzionali.

Talvolta queste tensioni sono state per così dire “condensate” dalle procedure e dalle forme stabilite dalla Costituzione in termini generalmente lineari. È il caso del giudizio di costituzionalità instaurato in via principale con i ricorsi regionali del 2019.

Altre volte, la tensione verso la norma censurata si è tradotta in alcune forzature ermeneutiche operate dei soggetti chiamati ad *interpretare ed applicare*<sup>53</sup> il diritto. È il caso dell'insistenza di parte della giurisdizione di merito su un'interpretazione conforme dagli esiti incoerenti. L'apprezzabile precomprensione che orientava una tale lettura va senz'altro riconosciuta; tuttavia, la questione esaminata ci consente di evidenziare come essa non fosse affatto la soluzione preferibile, neppure sul piano del risultato conseguito. In primo luogo, la tutela cautelare *ad tempus* posta in essere dai tribunali che avevano invece sollevato l'incidente di costituzionalità ha egualmente garantito le prerogative dei richiedenti asilo<sup>54</sup>; in secondo luogo, la sentenza di Palazzo della Consulta ha prodotto effetti imparagonabili rispetto a quelli conseguiti a mezzo dell'interpretazione conforme<sup>55</sup> e conferito alle vicende giuridiche relative all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo una quantomai necessaria stabilità.

In altri casi ancora si è invece assistito a forme di aperta e rivendicata disobbedienza contro una norma ritenuta incostituzionale. È il caso della “ribellione dei sindaci”. Questa forma di *re-azione* rivendicava la centralità della Costituzione e dei valori in essa positivizzati senza però attendere il fisiologico estrinsecarsi delle regole da essa poste a rimedio dei *vulnera* operati per via legislativa.

Sull'opposto versante della garanzia dei diritti, da questa vicenda potrebbe però trarsi una seconda e forse più rilevante conclusione.

Nel caso in esame la Consulta ha riscontrato vizi di legittimità costituzionale tanto evidenti quanto gravi. In particolare, essa ha censurato una norma che, pur senza incidere *direttamente* sul diritto di asilo, finiva *indirettamente* per escludere il riconoscimento nella società proprio delle persone che per definizione reclamano *un posto in una comunità che le accolga e le riconosca come membri di essa*. È per questo che la Corte ha richiamato con tanta enfasi il principio di dignità. Non a caso, sul punto è stato già osservato che l'iscrizione anagrafica si configurerebbe come un «diritto ai diritti»<sup>56</sup>. E del resto, è proprio nei confronti

<sup>53</sup> V. G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980, 7.

<sup>54</sup> I ricorsi dinanzi ai tribunali di Ancona, Ferrara e Salerno, che hanno approntato tale tutela, erano stati promossi ai sensi dell'art. 700 c.p.c.

<sup>55</sup> Si pensi all'efficacia *erga omnes* e alla declaratoria di illegittimità consequenziale, che ha ripristinato anche la procedura d'iscrizione semplificata di cui all'art. 5 *bis* d.lgs. n. 142/2015.

<sup>56</sup> S. ROSSI, *op. cit.*, *loc. cit.*



del richiedente asilo che la formula di Hannah Arendt<sup>57</sup> «acquista un senso preciso»<sup>58</sup> poiché, al netto di ogni tentativo di comparazione intersoggettiva, è *specificamente* il richiedente asilo colui il quale «si trova davvero fuori»<sup>59</sup>. In tal senso, se l'iscrizione anagrafica non si sovrappone *in toto* a un tale diritto né può esaurirlo, la norma censurata finiva tuttavia per svuotarlo di senso, facendo venir meno le condizioni per il suo effettivo realizzarsi.

Guardando dunque alle censure della Consulta (irrazionalità, violazione del principio di eguaglianza, lesione della dignità sociale della persona) e alla specificità della norma dichiarata incostituzionale (che alle gravi implicazioni in termini di garanzia dei diritti accompagnava una stridente contraddizione della *voluntas legislatoris* con se stessa), la sentenza in commento potrebbe *quasi* definirsi una sentenza per così dire “ordinaria”. Senonché, in una materia dove ogni scelta ha un'incidenza sui diritti di persone in larga parte marginalizzate e fragili e in cui lo iato tra essere e dover essere è spesso insopportabilmente ampio, non sempre l'ordinario assume anche le vesti dell'ovvio.

<sup>57</sup> «Ci siamo accorti dell'esistenza di un *diritto ad avere diritti* (e ciò significa vivere in una struttura in cui si è giudicati per le proprie azioni e opinioni) solo quando sono comparsi milioni di individui che lo avevano perso e non potevano riacquistarlo a causa della nuova organizzazione globale del mondo» (H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, New York, Schocken Books, 1948, tr. it. di A. Guadagnin, *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2009, 410-411, il corsivo è nostro).

<sup>58</sup> C. PINELLI, *Il principio di dignità e la giurisprudenza sui diritti dei richiedenti asilo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3/2018, 42: «Da una parte perché la valutazione dell'autorità dello Stato cui intende accedere circa la ricorrenza dei requisiti prescritti in capo al richiedente *mantiene comunque nel diritto vigente un insopprimibile margine di discrezionalità*, dall'altra perché proprio la locuzione “*diritto di avere diritti*” consente di mettere a fuoco cosa è in gioco per chi è fuori, non solo nei confronti dello Stato, ma anche rispetto ai suoi cittadini, titolari, fra gli altri, di un pienamente effettivo diritto di voto» (*ibidem*, i corsivi sono nostri).

<sup>59</sup> *Ibidem*. Riprendendo le parole di Hannah Arendt: «Il soldato in guerra è privato del diritto alla vita, il criminale del diritto alla libertà, tutti i cittadini nei momenti d'emergenza del diritto al perseguimento della felicità, ma in nessuno di tali casi si può sostenere che ci sia una perdita dei diritti umani... *La disgrazia degli individui senza status giuridico non consiste nell'essere privati della vita, della libertà, del perseguimento della felicità, dell'eguaglianza di fronte alla legge e della libertà di opinione* (formule intese a risolvere problemi nell'ambito di determinate comunità), *ma nel non appartenere più ad alcuna comunità di sorta, nel fatto che per essi non esiste più nessuna legge, che nessuno desidera più neppure opprimerli...* La continuazione della loro vita è dovuta alla carità, e non al diritto, perché non esiste nessuna legge che costringa la nazione a sfamarli; la libertà di movimento, se ce l'hanno, non dà loro il diritto alla residenza che è goduto persino dal delinquente incarcerato; e la loro libertà di opinione è la libertà dei matti, perché quel che pensano non ha alcuna importanza per nessuno. Qui è il nocciolo del problema. *La privazione dei diritti umani si manifesta soprattutto nella mancanza di un posto nel mondo che dia alle opinioni un peso e alle azioni un effetto. Qualcosa di molto più essenziale della libertà e della giustizia, che sono diritti dei cittadini*, è in gioco quando l'appartenenza alla comunità in cui si è nati non è più una cosa naturale e la non appartenenza non è più oggetto di scelta, quando si è posti in una situazione in cui, a meno che non si commetta un delitto, il trattamento subito non dipende da quel che si fa o non si fa» (H. ARENDT, *op. ult. cit.*, 409-410, i corsivi sono nostri).

## ABSTRACT

A mezzo della sentenza n. 186 del 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 (convertito con legge n. 132 del 2018) altresì noto come “decreto sicurezza”, che precludeva ai richiedenti asilo l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente. Il Giudice delle Leggi ha censurato la norma in quanto affetta da irrazionalità intrinseca e per l'irragionevole disparità di trattamento che la stessa avrebbe operato nei confronti dei richiedenti asilo.

Il lavoro esamina in primo luogo la fase antecedente all'instaurarsi della *quaestio de legitimitate*, caratterizzata da una dura opposizione all'applicazione della norma posta da parte di alcuni sindaci, la quale ha suscitato un vivace dibattito sulla legittimità o meno di tale azione. In seconda battuta viene analizzata la pronuncia della Corte.

The ruling no. 186 of 2020 of the Constitutional Court has declared the constitutional illegitimacy of art. 13 d.l. no. 113 of 2018 (so-called “Security Decree”), which provided for the exclusion of asylum seekers from Anagrafe (Register Office) of the municipality of residence. The Court has censured the rule for inherent irrationality and for the unreasonable inequality of treatment against asylum seekers.

First, the paper examines the phase prior to the *quaestio de legitimitate*, characterised by a harsh opposition to the application of the rule by some mayors, which ignited a lively debate on the potential legitimacy of such action. Secondly, the ruling of the Court is analysed.

**PAROLE CHIAVE:** decreto sicurezza – disobbedienza civile – richiedenti asilo – anagrafe – dignità

**KEYWORDS:** Security Decree – civil disobedience – asylum seekers – Register Office – dignity