

Sentenza **186/2020** (ECLI:IT:COST:2020:186)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **DE PRETIS**

Udienza Pubblica del **08/07/2020**; Decisione del **09/07/2020**

Deposito del **31/07/2020**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 4, c. 1° bis, del decreto legislativo 18/08/2015, n. 142, come introdotto dall'art. 13, c. 1°, lett. a), n. 2, del decreto-legge 04/10/2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 01/12/2018, n. 132.

Massime:

Atti decisi: **ordd. 145, 153, 158 e 159/2019**

Comunicato stampa

Pronuncia

SENTENZA N. 186

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, promossi dal Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, con ordinanza del 1° agosto 2019, dal Tribunale ordinario di Ancona, prima sezione civile, con ordinanza del 29 luglio 2019 e dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione civile feriale, con due ordinanze del 9 agosto 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 145, 153, 158 e 159 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, numeri 39, 40 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione dei signori A. H. e A. S., delle associazioni ASGI-Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e Avvocati per Niente Onlus, del Comune di Milano, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Valerio Onida per A. H., Alberto Guariso per A. H. e altri, Antonello Mandarano per il Comune di Milano, Paolo Cognini per A. S. e gli avvocati dello Stato Giuseppe Albenzio e Ilia Massarelli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 1° agosto 2019, iscritta al n. 145 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, per

Nell'odierno giudizio, il ricorrente vanterebbe «un effettivo interesse ad agire che scaturisce dall'impossibilità di vedersi iscritto all'anagrafe del Comune in cui ha stabilito la propria dimora abituale». In tal senso, l'intervento del giudice sarebbe necessario per rimediare alla lesione del diritto soggettivo di iscrizione anagrafica, cagionato dalla condotta dell'amministrazione. Nella prospettiva del rimettente, la tutela di questo diritto assicurerebbe al richiedente asilo «un'utilità ulteriore rispetto a quella derivante dall'accesso ai servizi e dall'esercizio dei diritti e delle facoltà rispetto alle quali l'iscrizione all'anagrafe è strumentale». Quest'ultima sarebbe, infatti, «direttamente collegata alla dignità personale e sociale dell'individuo, alla sua capacità di identificazione, appartenenza e, in senso più ampio, integrazione con la comunità locale, che a loro volta costituiscono passaggi indispensabili per la concretizzazione del progetto fondante la nostra Costituzione, ossia assicurare all'individuo – legalmente presente nel territorio italiano – una vita libera e degna».

Il giudice a quo aggiunge, al riguardo, che la mancata iscrizione comporterebbe anche «un immediato [...] nocumento in capo al ricorrente laddove esclude a priori il computo del periodo trascorso come richiedente asilo [...] ai fini dell'esercizio di tutti quei diritti che sono collegati alla durata della residenza» (tra cui quelli all'acquisizione della cittadinanza, all'accesso all'edilizia popolare e al cosiddetto reddito di cittadinanza).

Il rimettente passa poi ad argomentare la presenza, nel caso di specie, dei presupposti per l'esercizio dell'azione antidiscriminatoria, richiamando, al riguardo, l'art. 43, commi 1 e 2, lettera a), del d.lgs. n. 286 del 1998. Nell'odierna vicenda giudiziaria il diniego dell'ufficiale dello stato civile di iscrizione anagrafica sarebbe riconducibile a uno dei presupposti per l'esercizio dell'azione antidiscriminatoria, «sussistendo un trattamento ingiustificatamente differenziato in considerazione della nazionalità del richiedente l'iscrizione». L'azione antidiscriminatoria sarebbe dunque «il corretto contesto» in cui sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018; infatti, l'eventuale accoglimento della questione «non solo priverebbe di fondamento normativo l'azione dell'anagrafe comunale, ma costituirebbe dimostrazione inconfutabile del carattere discriminatorio dell'azione amministrativa».

Il carattere discriminatorio della condotta dell'ufficiale dello stato civile non sarebbe escluso dal fatto che la mancata iscrizione anagrafica è prevista solo per i richiedenti asilo e non per tutti gli stranieri, poiché «l'azione amministrativa [...] colp[irebbe] sistematicamente solo ed esclusivamente degli stranieri, proprio per il loro essere stranieri».

Quanto alla legittimazione passiva del Comune di Milano, il giudice a quo precisa che, a fronte della congiunta evocazione in giudizio del Comune di Milano, in persona del Sindaco pro tempore, e di questi, in qualità di ufficiale del Governo per l'esercizio delle funzioni di ufficiale dell'anagrafe, il contraddittorio deve ritenersi correttamente instaurato con quest'ultimo, a cui sono riferibili gli atti compiuti in tale veste e quindi anche il diniego all'iscrizione all'anagrafe dei residenti.

Quanto alla legittimazione attiva delle associazioni, il rimettente distingue l'intervento spiegato in via principale come azione antidiscriminatoria collettiva ex art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) – qualificato dalle parti alla stregua di un «intervento litisconsortile o adesivo autonomo», rispetto al quale varrebbe l'eccezione del Ministero dell'interno di assenza della giurisdizione del giudice ordinario – da quello svolto come «mero intervento adesivo dipendente a sostegno delle domande proposte dal [ricorrente]», che è reputato invece «pienamente ammissibile».

In merito al diritto vantato dal ricorrente, la qualificazione della pretesa all'iscrizione anagrafica come diritto soggettivo deriverebbe dalla definizione dell'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente alla stregua di uno «strumento giuridico-amministrativo di documentazione e conoscenza, predisposto tanto nell'interesse dell'amministrazione, quanto nell'interesse dei privati». Infatti, all'interesse pubblico alla conoscenza della popolazione residente si affiancherebbe «l'interesse individuale ad ottenere le certificazioni anagrafiche necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia» (in tal senso è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, 19 giugno 2000, n. 449).

Inoltre, l'iscrizione anagrafica non sarebbe solo un diritto per il soggetto che ha dimora abituale in un Comune italiano, ma costituirebbe un obbligo (ai sensi dell'art. 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, recante «Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente»), la cui violazione è punita con una sanzione amministrativa (art. 11 della legge n. 1228 del 1954). Siffatto ragionamento sarebbe estensibile anche agli stranieri, in virtù di quanto previsto dall'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998.

Il regolamento di attuazione del testo unico sull'immigrazione (d.P.R. n. 394 del 1999) prevede, all'art. 15, comma 1, che le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate nei casi e secondo i criteri previsti dalla legge n. 1228 del 1954 e dal regolamento anagrafico della popolazione residente.

A sua volta, dalla legge n. 1228 del 1954 si trarrebbe conferma dell'esistenza di un obbligo di iscrizione anagrafica in capo ai migranti, poiché l'art. 11, comma 2, della stessa dispone una specifica disciplina dell'ipotesi di violazione di questo obbligo, prevedendo una sanzione amministrativa più elevata rispetto a quella prevista per i cittadini italiani. L'obbligo di iscrizione anagrafica si dedurrebbe anche dal regolamento di attuazione della suddetta legge (d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, recante «Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente»), il quale richiede allo straniero che trasferisce la sua residenza in Italia di comprovare, oltre che l'abitudine della dimora nel Comune di interesse, la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di documento equipollente (art. 14, comma 1).

1.3.– Sulla rilevanza delle odierne questioni di legittimità costituzionale il rimettente sottolinea come sia l'amministrazione comunale sia il Ministero abbiano riconosciuto che la disposizione censurata (e le successive circolari del Ministero dell'interno) «non lasci[a] alcun margine di discrezionalità al Sindaco, in qualità di Ufficiale dell'anagrafe». Dunque, il diniego dell'iscrizione anagrafica discenderebbe dall'applicazione della norma censurata, come, tra l'altro, risulta dalla motivazione del provvedimento.

Al contempo, non vi sarebbero dubbi sulla riconducibilità del caso di specie alla fattispecie prevista dalla disposizione censurata. Inoltre, l'eventuale caducazione di quest'ultima, pur non comportando la reintroduzione della disciplina di favore prevista dall'art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015, consentirebbe ai richiedenti asilo di procedere all'iscrizione anagrafica alle stesse condizioni degli altri stranieri regolari e dei cittadini italiani.

1.4.– In merito alla possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, il rimettente dà atto, in via preliminare, dell'orientamento assunto da alcuni giudici di merito, secondo i quali non sarebbe preclusa la possibilità di iscrizione anagrafica da parte dei richiedenti asilo, dovendosi ritenere che la regolarità del soggiorno al fine dell'iscrizione anagrafica possa essere provata attraverso altri documenti che attestino l'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione, quali il cosiddetto Modello C/3 o il documento con cui la questura attesta la formalizzazione dell'istanza di protezione internazionale. In altre parole, secondo questi giudici – rispetto ai quali l'odierno rimettente dissente – dalla norma censurata non potrebbe desumersi un divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, ma soltanto l'abrogazione della modalità semplificata di iscrizione all'anagrafe prevista dall'art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015.

Secondo il giudice a quo, siffatta interpretazione non è condivisibile per varie ragioni. Innanzitutto, non vi è dubbio che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo costituisce documento di riconoscimento e di attestazione della permanenza sul territorio nazionale del migrante a qualsiasi fine. In secondo luogo, a voler ritenere corretta l'interpretazione sopra riferita, la modifica operata dal d.l. n. 113 del 2018 risulterebbe priva di senso, poiché sarebbe stata sufficiente la mera abrogazione dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015 per rendere applicabile la procedura ordinaria prevista dal combinato disposto del d.P.R. n. 223 del 1989 e dall'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998.

Piuttosto, «la contrarietà dell'ordinamento all'iscrizione anagrafica» si desumerebbe da «un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica, che tenga in considerazione la (chiara) "intenzione del legislatore"», quale desumibile anche dall'esame dei lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 113 del 2018. In questo senso si sarebbe mosso il Tribunale ordinario di Trento (ordinanze 11 e 15 giugno 2019), che però (a differenza dell'odierno rimettente) ha rigettato la domanda cautelare proposta da un richiedente asilo. Pur condividendo l'interpretazione operata dal Tribunale di Trento, il giudice a quo esclude di poter pervenire allo stesso esito, dal momento che la norma in esame risulta, ai suoi occhi, illegittimamente discriminatoria.

1.5.– In punto di non manifesta infondatezza, la norma censurata appare in contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 77, secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2, paragrafo 1, Prot. n. 4 CEDU, nonché in relazione agli artt. 14 CEDU e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

1.5.1.– Il rimettente illustra preliminarmente le ragioni dell'asserita violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. In particolare, nel caso di specie mancherebbe «una motivazione circa la necessità e urgenza di introdurre il divieto di iscrizione all'anagrafe» per i richiedenti asilo, né varrebbero in tal senso le ragioni addotte dal Governo, consistenti nell'esigenza di assicurare: l'effettività dei provvedimenti di rimpatrio di coloro che non hanno titolo a soggiornare nel territorio nazionale; un accurato esame delle (sempre più numerose) istanze di riconoscimento e di concessione della cittadinanza; la massima accuratezza dell'istruttoria avviata; adeguate politiche di prevenzione della minaccia terroristica. Al riguardo, il rimettente precisa che, se anche si ritenesse che queste esigenze siano tutelabili attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza, esse non rileverebbero nel caso di specie, stante la mancata incidenza della norma censurata sulla sicurezza nazionale, sull'efficacia dei provvedimenti di rimpatrio o sulla necessità di svolgere un'accurata istruttoria. Anzi, la corretta registrazione all'anagrafe di chi effettivamente e abitualmente dimora in un determinato Comune finirebbe con il facilitare l'azione dell'ente territoriale e degli organi di sicurezza.

Inoltre, la delicatezza delle «scelte di natura politica e giuridica», adottate con il d.l. n. 113 del 2018, «avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare», compresso sia dall'adozione di un decreto-legge sia dall'apposizione della questione di fiducia, in entrambe le Camere, in occasione della sua conversione in legge. Il decreto in esame difetterebbe, infine, del requisito dell'omogeneità del suo contenuto, risultando composto da disposizioni concernenti materie del tutto diverse tra loro.

1.5.2.– Quanto all'asserita violazione dell'art. 2 Cost., il rimettente ricorda come questa Corte, nella sua giurisprudenza, abbia «suggerito un carattere dinamico dell'inviolabilità, che muta al mutare della società, con un'apertura dei diritti inviolabili che non significa però una loro indeterminatezza, dovendo e potendo essere ricompresi nel loro novero solo quelli che siano riconducibili al cuore del progetto costitutivo, ossia quello di predisporre per ciascun consociato le condizioni per il conseguimento di una vita libera e degna». In questa prospettiva, «la dignità umana diventa tratto comune o, meglio, punto di arrivo di questi diritti inviolabili».

Il giudice a quo sottolinea, inoltre, «la centralità della persona» come nota caratterizzante l'art. 2 Cost., il quale «non fa riferimento all'individuo in quanto partecipe di una determinata comunità politica, ma in quanto essere umano». A sua volta, «[c]he la dignità umana e, quindi, i diritti necessari alla sua garanzia non spettino solo ai cittadini trova inconfutabile conferma nei principi di eguaglianza e di parità sociale contenuti nel successivo art. 3 Cost.» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 62 del 1994, n. 490 del 1988, n. 54 del 1979, n. 244 e n. 177 del 1974, n. 144 del 1970, n. 104 del 1969, n. 11 del 1968 e n. 120 del 1967). Ciò nondimeno, è lo stesso rimettente a ricordare – richiamando un'altra decisione di questa Corte – come «tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti» (sentenza n. 104 del 1969). Da quanto appena detto deriverebbe «l'esigenza di distinguere tra titolarità – estesa a tutti – e godimento – differentemente modulabile – di un diritto inviolabile».

Di conseguenza, vi sarebbe un «nucleo irriducibile» dei diritti inviolabili, che deve essere riconosciuto a tutti, mentre «[l']accesso e il godimento di quella porzione di diritto inviolabile che eccede questo “nucleo” [...] ricadono nel margine di discrezionalità spettante al legislatore». In questo caso, la differenza di trattamento tra cittadino e straniero non deve sconfinare nell'irragionevolezza.

Alla luce di questa ricostruzione, il rimettente sostiene che «il diritto all'iscrizione anagrafica ricada tra i diritti che hanno come punto di approdo ultimo quella della dignità umana, nella sua dimensione individuale e sociale», diventando «presupposto dell'identificazione di se stessi anche e soprattutto mediante lo sviluppo di un senso di appartenenza con la comunità locale presso cui si decide di fissare la propria stabile dimora». A questi fini, la maturazione del senso di appartenenza sarebbe prodromica rispetto all'inserimento dell'individuo nella società, al cui interno potrà svolgersi la sua personalità (come sancito dall'art. 2 Cost.). Nella prospettiva da ultimo indicata l'iscrizione anagrafica costituirebbe «un passo essenziale di quel processo di integrazione a cui sono chiamati tanto lo straniero quanto la società presso cui egli si stabilisce».

Infine, il Tribunale rimettente sottolinea il valore simbolico della norma censurata, poiché il diniego dell'iscrizione anagrafica equivarrebbe a «lasciare l'individuo al margine della collettività stessa, confinandolo in un “non luogo” giuridico e sociale», che costituisce un limite alla libera e dignitosa crescita della sua personalità e che appare incompatibile con la sua partecipazione alla vita economica, sociale e culturale del Paese in cui vive. Al riguardo, il giudice a quo ricorda come l'iscrizione anagrafica sia condizione per il rilascio della carta d'identità, che – sempre secondo il rimettente – è «un documento che, anche su un piano meramente evocativo, esprime una maggiore identificazione con la comunità in cui ci si inserisce rispetto al solo permesso di soggiorno che, invece, comunica sempre e comunque una sensazione di estraneità».

Muovendo da questa prospettiva, diventerebbe «irrilevante» il fatto che l'accesso ai servizi sociali sia comunque garantito in base al domicilio, poiché il divieto di iscrizione anagrafica lederebbe «un diritto autonomo e presupposto rispetto a questi ulteriori diritti sociali».

1.5.3.– Quanto alla lamentata violazione dell'art. 3 Cost., il Tribunale di Milano muove dal dato testuale dell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 che prevede, come regola generale, quella dell'iscrivibilità degli stranieri legalmente soggiornanti in Italia all'anagrafe della popolazione residente. La norma censurata costituirebbe, pertanto, una deroga a questa disciplina generale, priva però dei «requisiti di razionalità e ragionevolezza che costituiscono i parametri tradizionalmente adottati dalla Corte per svolgere il giudizio costituzionale di eguaglianza».

La valutazione della razionalità della norma censurata, che comporta una verifica della coerenza tra la stessa e le altre disposizioni vigenti nella stessa materia, produrrebbe, secondo il rimettente, esiti negativi. In tal senso militerebbe la sua incoerenza rispetto alle finalità perseguite dal legislatore con il d.l. n. 113 del 2018; infatti, il diniego di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo limiterebbe le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica su una categoria di stranieri. Peraltro, la natura obbligatoria dell'iscrizione anagrafica, sopra argomentata, sarebbe finalizzata ad «assicurare la puntuale conoscenza dei soggetti presenti sul territorio italiano e, dunque, anche la sicurezza pubblica», obiettivi, questi, che sarebbero vanificati dalla norma in esame. Un ulteriore sintomo dell'irrazionalità della disposizione censurata si coglierebbe in relazione alle finalità perseguite dal d.lgs. n. 142 del 2015, che ha attuato la direttiva (UE) 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Quest'ultima avrebbe, infatti, come obiettivo quello di migliorare l'accoglienza e di garantire un livello di vita dignitoso, che non sarebbe compatibile con la previsione di «un non necessario ostacolo all'integrazione e al libero sviluppo individuale dello straniero qual è la negazione del diritto d'iscrizione anagrafica».

Anche il controllo sulla ragionevolezza della norma censurata dimostrerebbe l'assenza di una giustificazione del trattamento differenziato tra richiedenti asilo e cittadini italiani, nonché tra i primi e gli altri stranieri legalmente presenti sul territorio nazionale. In particolare, sarebbe di «difficile (se non impossibile)» comprensione l'interesse perseguito dal legislatore e non sarebbe ragionevole giustificare il diniego di iscrizione anagrafica facendo leva sulla provvisorietà del permesso di soggiorno, in quanto ad essere provvisorio sarebbe solo lo status di richiedente asilo, «destinato a tramutarsi – nell'ipotesi fisiologica – in [quello] di titolare di protezione internazionale». Peraltro, il permesso di soggiorno per richiedenti asilo ha scadenza semestrale, rinnovabile fino alla decisione sulla domanda, e occorre tenere conto non solo dei tempi del procedimento amministrativo, ma anche di quelli dell'eventuale impugnazione del diniego. Di conseguenza, non potrebbero escludersi periodi molto lunghi di soggiorno, «fino a tre o quattro anni».

L'irragionevolezza della previsione censurata sarebbe confermata anche dalla comparazione con quanto disposto dal decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), il cui art. 9 prevede che un cittadino europeo, che intenda soggiornare per più di tre mesi sul territorio italiano, deve richiedere l'iscrizione anagrafica. Risulterebbe, dunque, incomprensibile la ragione per la quale il «periodo superiore a tre mesi» costituisca «una finestra temporale sufficiente per escludere la precarietà della presenza dello straniero sul territorio italiano, facendo sorgere il diritto/dovere di iscrizione anagrafica» per il cittadino di Stato membro dell'Unione europea, mentre il periodo di sei mesi, «de plano incrementabili fino oltre due anni», non lo sia.

Il divieto di iscrizione anagrafica mostrerebbe, poi, «tutta la sua irragionevolezza» in quanto costituente un ostacolo al processo di integrazione dei soli richiedenti asilo. A tal fine il rimettente richiama l'art. 4-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, rubricato «Accordo di integrazione», e il decreto del Ministero dell'interno 23 aprile 2007 (Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione).

Ed ancora, l'impossibilità di procedere all'iscrizione anagrafica impedirebbe o renderebbe più difficoltoso l'esercizio di alcuni diritti sociali del richiedente asilo (come il cosiddetto reddito di cittadinanza, l'accesso all'edilizia popolare o il cosiddetto bonus bebè), rispetto ai cittadini italiani e ad altre categorie di stranieri. Da questo punto di vista, l'assicurazione dell'accesso ai servizi nel luogo di domicilio non escluderebbe la creazione di una situazione peggiore. A tal fine, il rimettente sottolinea come il domicilio dei richiedenti asilo costituisca una «situazione oggettivamente più vaga e incerta» rispetto alla residenza, ben potendosi configurare tre ipotesi di domicilio: quello indicato nella domanda di protezione internazionale, quello

indicato nella successiva comunicazione alla questura e quello indicato nella dichiarazione del centro di accoglienza. Senza considerare che l'accesso ai servizi pubblici in base al domicilio non potrebbe «prevenire tutti gli ostacoli che emergono nell'ambito delle relazioni sociali», come, ad esempio, nei rapporti tra privati, «refrattari a superare la rilevanza, ai fini dell'identificazione delle parti, dell'iscrizione anagrafica».

Da ultimo, il rimettente – riprendendo un'argomentazione del ricorrente nel giudizio a quo – mette in evidenza come lo straniero titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo sia «esposto all'onere di esibire copia della domanda di protezione internazionale o copia della successiva dichiarazione fatta presso la Questura». In sostanza, per accedere ai servizi sociali non potrebbe esibire la carta d'identità, essendone privo, ma la documentazione suddetta, con conseguente violazione dell'«obbligo di riservatezza delle informazioni concernenti le domande di protezione internazionale», previsto dall'art. 37 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato).

1.5.4.– Il Tribunale di Milano ritiene che la violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. sussista anche nell'ipotesi in cui si ritenga ammissibile una lettura della disposizione censurata che consenta l'iscrizione anagrafica. Questa interpretazione, infatti, costringendo il richiedente asilo a produrre una «documentazione differente dal permesso di soggiorno per provare la propria identità e il proprio soggiorno legale sul suolo italiano», «ingenererebbe un trattamento irrazionalmente e irragionevolmente deteriore per una categoria di stranieri rispetto alle altre, senza alcuna giustificazione».

In particolare, sarebbe evidente l'irrazionalità legislativa di una norma, quale quella che introduce la norma censurata, che, da una parte, qualifica espressamente il permesso di soggiorno come documento di riconoscimento (art. 13, comma 1, lettera a, numero 1, del d.l. n. 113 del 2018) e, dall'altra, nega che questo possa servire per l'identificazione dello straniero nella procedura di iscrizione anagrafica (art. 13, comma 1, lettera a, numero 2, del d.l. n. 113 del 2018). A ciò si aggiunga che, in tal caso, il richiedente asilo dovrebbe provare la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente (ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 223 del 1989); ma «lo status di richiedente protezione internazionale [...] presuppone una condizione di persecuzione, guerra o, generalmente, pericolo nel paese di provenienza che ben potrebbe precludere i contatti del cittadino straniero con le autorità pubbliche e, quindi, l'ottenimento del passaporto e di altra documentazione di identità». Risiederebbe proprio in questa considerazione la ragionevolezza dell'originaria previsione normativa che consentiva ai richiedenti asilo di provare la propria identità con la produzione del permesso di soggiorno, rilasciato dopo essere stati identificati dalle autorità italiane competenti.

La norma censurata, quindi, avrebbe abrogato una normativa di favore (art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015) sostituendola con una previsione che crea incertezze, non essendo indicato il documento oggi necessario per provare la propria identità e il soggiorno legale. Né sarebbe ragionevole ritenere che la documentazione da produrre sia la copia della domanda di protezione internazionale presentata dallo straniero alla questura o del cosiddetto Modello C/3, essendo, questi, «atti endoprocedimentali, prodromici al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di asilo».

L'incertezza lamentata sarebbe «ancor più difficilmente giustificabile» nel caso di specie, trattandosi di soggetti «in posizione di particolare fragilità», nei cui confronti sarebbe auspicabile «una scelta di semplificazione degli adempimenti burocratici [...] piuttosto che una complicazione della loro posizione».

1.5.5.– La norma censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 10 Cost., dando vita «a un trattamento diversificato soltanto nei confronti di una categoria di stranieri regolarmente soggiornanti, ossia proprio quelli che hanno esercitato il diritto di asilo ex art. 10, comma 3, Cost.». Questi ultimi sarebbero titolari di un diritto soggettivo perfetto al soggiorno, essendo legittimati all'ingresso e alla permanenza nel territorio dello Stato in attesa che venga definita la loro domanda di protezione internazionale. Peraltro – aggiunge il rimettente, richiamando una pronuncia delle sezioni unite civili della Corte di cassazione – il diritto di asilo sarebbe immediatamente azionabile anche in mancanza di leggi ordinarie che fissino le condizioni per il suo esercizio.

1.5.6.– Infine, la norma in esame è censurata per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, all'art. 14 CEDU e all'art. 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

L'art. 2 Prot. n. 4 CEDU sarebbe violato perché l'iscrizione all'anagrafe costituirebbe «l'essenza stessa del fissare la residenza in un comune dello Stato» e pertanto il diniego dell'iscrizione implicherebbe una lesione del diritto a scegliere liberamente la propria residenza (sancito dal citato art. 2). Né potrebbe dubitarsi che il termine «residenza» utilizzato nell'art. 2, paragrafo 1, Prot. n. 4 CEDU corrisponda al concetto tecnico di residenza di cui all'art. 43 del codice civile; militerebbero in tal senso l'utilizzo del diverso termine «domicilio» nell'art. 8 CEDU e la versione in lingua inglese del testo della CEDU, che utilizza il termine «residence», differenziandolo da quello di «home», impiegato nell'art. 8 CEDU. Inoltre, la norma censurata non sarebbe rispettosa della riserva di legge rinforzata prevista nell'art. 2, paragrafi 3 e 4, Prot. n. 4 CEDU.

E ancora, il diniego del diritto di stabilire liberamente la residenza sarebbe dettato da ragioni discriminatorie, da cui la violazione dell'art. 14 CEDU e dell'art. 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, rispetto alla quale il rimettente rinvia agli argomenti già svolti in relazione all'asserita violazione dell'art. 3 Cost.

2.– Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.

L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità della questione sollevata ai sensi dell'art. 77 Cost. in quanto «già decisa dalla Corte nel senso dell'infondatezza» con la sentenza n. 194 del 2019. Nel merito, la questione sarebbe infondata: da un lato, il d.l. n. 113 del 2018 si fonderebbe sulla necessità di un «intervento immediato» di modifica della normativa vigente in tema di immigrazione, al fine di tutelare

la sicurezza nazionale, ragion per cui in relazione sia all'intero Titolo I del decreto sia al censurato art. 13 non sarebbe riscontrabile l'evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza; dall'altro lato, le norme del decreto, pur riguardando materie diverse, avrebbero una complessiva uniformità teleologica, presentando «una sostanziale omogeneità di scopo», che sarebbe quello «di affrontare temi delicatissimi per la sicurezza nazionale».

L'Avvocatura osserva poi che la norma sarebbe stata sollecitata dai comuni, al fine di «sterilizzare alcuni problemi connessi al dilagare del fenomeno migratorio, come il sovraccarico di iscrizioni anagrafiche di richiedenti asilo presso Comuni di piccole dimensioni, sul cui territorio si trovano centri di accoglienza, con i conseguenti onerosi adempimenti anche in termini di cancellazioni e di ripetuti accertamenti in caso di irreperibilità». Inoltre, si sarebbe voluta eliminare la prassi del rilascio di carte d'identità con validità decennale a stranieri la cui posizione giuridica non è ancora definita.

Ancora, l'Avvocatura rileva che l'omogeneità dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, rispetto ai temi della protezione internazionale e dei flussi migratori, emergerebbe anche dalla citata sentenza n. 194 del 2019, secondo la quale l'art. 13 regolerebbe lo status del richiedente protezione internazionale. Questo articolo sarebbe, dunque, coerente con l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

In relazione all'art. 2 Cost., l'Avvocatura osserva che l'integrazione sociale del richiedente asilo sarebbe legata all'esito della domanda di protezione più che alla mera iscrizione nei registri anagrafici, e che la norma censurata sarebbe in sintonia con i concetti generali di domicilio e residenza. L'esclusione dell'iscrizione sarebbe dovuta alla precarietà del permesso per richiesta asilo e alla necessità di attendere la definizione della posizione giuridica dei richiedenti.

Ancora, il giudice a quo avrebbe eccessivamente dilatato l'art. 2 Cost., che non potrebbe ricomprendere quelle prestazioni (come il reddito di cittadinanza e la carta d'identità) che presuppongono la residenza anagrafica: invece, i diritti fondamentali di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 1998 (come il diritto alla salute e quello all'istruzione dei minori) non dipenderebbero direttamente dall'iscrizione anagrafica.

L'Avvocatura evidenzia poi che, sempre in base al censurato art. 13, da un lato, il permesso di soggiorno per richiesta asilo costituisce documento di riconoscimento, con conseguente garanzia del diritto all'identità personale dei richiedenti asilo; dall'altro lato, «[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 [...]». In particolare, il richiedente asilo potrebbe accedere al servizio sanitario, al lavoro, alla scuola per i figli, alle misure di accoglienza, godrebbe di autonomia contrattuale, potrebbe aprire un conto corrente e si vedrebbe attribuito il codice fiscale.

Secondo l'Avvocatura, la norma censurata non violerebbe l'art. 3 Cost. in quanto si fonderebbe proprio sul diverso status dei richiedenti asilo rispetto agli italiani e agli altri stranieri regolarmente soggiornanti, poiché le condizioni della residenza non potrebbero prescindere dal preventivo accertamento del diritto alla protezione.

Infine, la norma de qua non violerebbe gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost. in quanto, da un lato, l'iscrizione anagrafica non apparterebbe ai diritti fondamentali di cui alla CEDU e al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, dall'altro la direttiva 2013/33/UE e la Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 non imporrebbero modalità di registrazione dei richiedenti asilo diverse dal rilascio di un permesso di soggiorno.

3.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituito il Comune di Milano, parte del giudizio a quo, chiedendo che le questioni sollevate siano ritenute ammissibili e fondate, per violazione degli artt. 2, 3, 10, 114, 117 e 118 Cost., e svolgendo argomentazioni in gran parte coincidenti con quelle del Tribunale rimettente. Fanno eccezione le censure prospettate in riferimento agli artt. 114 e 118 Cost. – parametri, questi, non indicati dal giudice a quo –, rispetto ai quali il Comune ritiene che la mancata registrazione anagrafica della residenza e la conseguente «invisibilità» dei richiedenti asilo impediscano l'esercizio delle funzioni amministrative comunali relative ai servizi alla persona e alla comunità, all'assetto e all'utilizzazione del territorio e allo sviluppo economico.

4.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituito A. H., cittadino siriano, titolare del permesso di soggiorno per richiesta di asilo, ricorrente nel giudizio principale per la dichiarazione di invalidità del provvedimento che gli ha negato l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente nel Comune di Milano. A. H. chiede che questa Corte accolga le questioni sollevate dal Tribunale di Milano.

La parte costituita premette di aderire pienamente alle censure prospettate dal giudice a quo e si limita a svolgere alcune riflessioni a sostegno delle ragioni addotte dal rimettente e a proporre considerazioni più generali sul significato e sul contesto in cui si iscrive la disposizione denunciata.

Quanto alla censura formulata rispetto all'art. 77 Cost., rileva l'estrema difficoltà di individuare «la situazione straordinaria di necessità e urgenza» cui si è inteso far fronte, sottolineando come il d.l. n. 113 del 2018 intervenga «funditus su una serie numerosa di rapporti e di questioni diverse». Peraltro, aggiunge, «[g]ià nella sua formulazione originaria il decreto aveva un contenuto plurimo e non omogeneo»; situazione, questa, ulteriormente amplificata in sede di conversione in legge. In questo come in altri casi, la scelta dello strumento del decreto-legge sarebbe stata dettata «non già dall'urgenza del provvedere, ma dalla evidente volontà di impedire che sul provvedimento si svolgessero un normale compiuto esame e una normale discussione parlamentare, attraverso la drastica amputazione del dibattito ottenuta con la “tecnica” del maxiemendamento governativo sul quale lo stesso Governo ha posto la questione di fiducia, sia al Senato (voto del 7 novembre 2018), sia alla Camera (voto del 28 novembre 2018)».

Sulla base delle anzidette considerazioni la parte costituita ritiene che, nel caso di specie, sia innegabile l'«evidente mancanza» dei «casi straordinari di necessità e d'urgenza» del decreto-legge e la disomogeneità della norma censurata rispetto alla restante disciplina contenuta nel decreto. Sarebbe significativa, al riguardo, l'assenza nelle premesse dell'atto censurato di «qualsiasi motivato riferimento a situazioni di urgente necessità». Inoltre, quand'anche si volesse ricondurre la norma censurata «al comune denominatore della "sicurezza"», la previsione del diniego di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo non sarebbe «in nessun modo giustificata né giustificabile in nome di esigenze di sicurezza pubblica». Al contrario, i richiedenti asilo senza residenza anagrafica e senza carta d'identità sarebbero «meno conoscibili, meno suscettibili di essere "seguiti", identificati, se necessario controllati». Né la mancata iscrizione potrebbe spiegarsi in ragione del carattere temporaneo e precario del soggiorno dei richiedenti asilo; sarebbe, infatti, inspiegabile la previsione di una discriminazione nei confronti di questi soggetti e non invece di altri, per i quali l'iscrizione anagrafica è «un diritto elementare, oltre che un obbligo, connesso alla dimora abituale sul territorio nazionale».

Piuttosto, la ratio di questa misura dovrebbe essere individuata «nel suo valore di "messaggio" implicito: lo Stato italiano dice che "non gradisce" i richiedenti asilo»; considerazione, questa, che induce a ravvisare nella norma censurata «un grado di "irragionevolezza" che non solo smentisce la sua "necessità e urgenza", ma ne vizia palesemente il contenuto, sotto il profilo del contrasto con i principi costituzionali».

La difesa della parte costituita richiama, altresì, le sentenze n. 194 e n. 195 del 2019, con le quali questa Corte ha deciso i ricorsi promossi da alcune Regioni nei confronti di varie norme contenute nel d.l. n. 113 del 2018, sottolineando come molte delle questioni promosse non siano state esaminate nel merito in quanto dichiarate inammissibili per difetto di ridondanza sulle competenze regionali.

Passando alle questioni sollevate dal Tribunale di Milano in riferimento all'art. 2 Cost., la difesa di A. H. ritiene che la norma censurata incida «pesantemente» su un diritto della persona, garantito dall'art. 2 Cost., come si evince dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, 19 giugno 2000, n. 449, nella quale si afferma che «tutta l'attività dell'ufficiale d'anagrafe è disciplinata dalle norme sopra richiamate in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità» e che le norme in materia di anagrafe «non attribuiscono all'amministrazione alcun potere idoneo a degradare i diritti soggettivi attribuiti ai singoli individui».

L'iscrizione anagrafica costituirebbe, dunque, «un diritto soggettivo strumentale a certificare e a dimostrare la residenza della persona, sancendone la presenza stabile in un Comune; a sua volta l'iscrizione è necessaria per l'esercizio dei diritti propri dei "residenti". Essa consegue e deve conseguire al semplice accertamento dei presupposti di fatto, cioè della dimora abituale». Prim'ancora che un diritto, l'iscrizione all'anagrafe costituirebbe altresì un obbligo per tutte le persone, famiglie o convivenze che abbiano fissato nel territorio del Comune la propria «dimora abituale» (ai sensi dell'art. 43, secondo comma, del codice civile), oltre che essere un obbligo per gli uffici del relativo Comune. Una speciale esenzione dall'obbligo dell'iscrizione anagrafica è prevista solo per «il personale diplomatico e consolare straniero» e per «il personale straniero da esso dipendente» (art. 2, sesto comma, della legge n. 1228 del 1954).

Da quanto detto la parte costituita deduce che l'iscrizione all'anagrafe non è una semplice facoltà attribuita dalla legge alle persone, ma è la conseguenza obbligatoria dell'aver stabilito la propria dimora abituale nel territorio del Comune. Siffatta previsione perseguirebbe, tra l'altro, lo scopo di rendere le persone, legalmente dimoranti nel territorio, note ai pubblici poteri e reperibili nel luogo in cui hanno fissato la loro dimora. In tal senso sarebbe significativo che anche le persone senza fissa dimora devono essere registrate nell'anagrafe della popolazione residente e hanno una residenza nel Comune dove hanno stabilito il proprio domicilio o in quello di nascita. Sono poi richiamate le norme sull'iscrizione anagrafica degli stranieri (art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 e art. 15 del d.P.R. n. 394 del 1999), dalle quali sarebbe ulteriormente desumibile la natura di diritto fondamentale dell'iscrizione anagrafica.

La difesa della parte costituita dichiara, poi, di condividere l'assunto del Tribunale rimettente secondo cui non sarebbe praticabile l'interpretazione della disposizione censurata (operata da alcuni giudici di merito) che non precluda l'iscrizione anagrafica. A suo dire si tratterebbe di una «interpretatio abrogans» che toglierebbe ogni effetto pratico alla disposizione in esame e che contraddirebbe apertamente il contenuto della relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del d.l. n. 113 del 2018.

In ogni caso – aggiunge la difesa di A. H. – qualora siffatta interpretazione «correttiva» fosse accolta da questa Corte con una pronuncia di non fondatezza «nei sensi di cui in motivazione», «essa acquisterebbe tutt'altra autorità».

La parte costituita argomenta, poi, la fondatezza delle censure formulate dal rimettente per contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU e all'art. 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, svolgendo argomentazioni in gran parte coincidenti con quelle del Tribunale di Milano. In particolare, sottolinea il carattere discriminatorio del trattamento previsto dalla norma censurata, anche rispetto agli stranieri in possesso di altri tipi di permessi di soggiorno, tale da tradursi «in una pura e semplice "deminutio capitis" dello straniero richiedente asilo, priva di alcuno scopo socialmente e giuridicamente apprezzabile».

La difesa di A. H. esclude, inoltre, che il diniego di iscrizione anagrafica possa essere giustificato in ragione della precarietà e della temporaneità del permesso di soggiorno per richiesta di asilo, in quanto né l'una né l'altra di queste caratteristiche è impeditiva della fissazione di una dimora abituale nel territorio italiano.

Quanto, poi, al venir meno per i richiedenti asilo dei diritti a prestazioni legate alla residenza, la parte costituita precisa che il diritto ad avere la residenza nel luogo di dimora abituale spetta di per sé, indipendentemente dai servizi territoriali cui lo straniero può essere ammesso.

La difesa della parte argomenta anche sull'asserito contrasto con l'art. 10 Cost., che discenderebbe dall'impossibilità per lo Stato di impedire al richiedente asilo di soggiornare legalmente nel territorio dello Stato e di essere titolare di tutti i diritti fondamentali che discendono dal soggiorno regolare.

Infine, la parte costituita ritiene che la norma censurata sia in contrasto con l'art. 16 Cost., con l'art. 2 Prot. n. 4 CEDU e con l'art. 12, paragrafo 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, nella parte in cui queste disposizioni riconoscono il diritto di chi si trovi regolarmente nel territorio di uno Stato di fissarvi la residenza, attestata dall'iscrizione anagrafica. Quella censurata sarebbe, in definitiva, «una limitazione "per motivi politici"» (intesi come «"non gradimento" politico dei richiedenti asilo») espressamente vietata dall'art. 16 Cost.

Pertanto, eventuali limitazioni del diritto alla residenza dovrebbero essere stabilite nel rispetto del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e di quello di non discriminazione di cui agli artt. 14 CEDU e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. A tal fine, la difesa della parte richiama il contenuto della direttiva 2013/33/UE, sottolineando come da questa normativa si deduca che le uniche limitazioni possibili devono concernere singole persone, per ragioni individualmente indicate, e riguardano l'ambito territoriale in cui lo straniero può liberamente circolare, senza quindi che sia negato il diritto di fissare la dimora abituale.

5.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si sono costituite, con un unico atto, l'ASGI e l'Associazione Avvocati per Niente Onlus, intervenute già nel procedimento principale in senso adesivo rispetto alle domande proposte dal ricorrente, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal Tribunale di Milano e svolgendo argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle del rimettente e di A. H., con l'unica eccezione dell'asserita violazione (da parte della norma censurata) dell'art. 8 CEDU e degli artt. 1, 7, 18, 20 e 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

5.1.- A. H., l'ASGI e l'Associazione Avvocati per Niente Onlus hanno depositato memorie integrative, contestando le affermazioni contenute nell'atto di intervento e nella memoria del Presidente del Consiglio dei ministri e insistendo nelle conclusioni già rassegnate nei rispettivi atti di intervento.

6.- Con ordinanza del 29 luglio 2019, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di Ancona, prima sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del citato art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, che inserisce il comma 1-bis all'art. 4 del d.lgs. n. 142 del 2015, per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU e all'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

Il Tribunale è stato adito da un cittadino straniero, A. S., che ha convenuto il Comune di Ancona con un'azione cautelare ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., chiedendo al giudice di ordinare al Sindaco l'immediata iscrizione del ricorrente nel registro anagrafico della popolazione residente.

Il rimettente riferisce che lo straniero è regolarmente soggiornante in Italia dal 20 giugno 2017, in virtù di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo, e vive stabilmente nel Comune di Ancona dal 17 novembre 2018, nel centro di accoglienza per richiedenti asilo. Nel marzo 2019 ha chiesto l'iscrizione anagrafica al Comune di Ancona, ma l'ufficiale di stato civile l'ha negata in applicazione della norma censurata. Il ricorrente ritiene il rifiuto illegittimo e comunque il divieto di iscrizione incostituzionale.

Nel giudizio a quo anche il Comune di Ancona ha eccepito, fra l'altro, l'illegittimità costituzionale del citato art. 13, comma 1, lettera a), numero 2).

Il Tribunale ha, in primo luogo, argomentato sulla legittimazione passiva del Comune di Ancona, contestata dal Comune stesso in quanto l'anagrafe sarebbe un servizio di competenza statale. Secondo il rimettente, il sindaco risponderebbe «in proprio degli atti emessi anche nell'esercizio di poteri statali».

Il giudice a quo si sofferma poi sul significato della disposizione censurata, osservando che, in base ad essa, «il permesso di soggiorno per richiedenti asilo non attesta la regolarità del soggiorno ai fini dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente». Il rimettente richiama la relazione illustrativa del d.l. n. 113 del 2018, che giustifica l'esclusione dall'iscrizione anagrafica «per la precarietà del permesso per richiesta asilo» e per la «necessità di definire in via preventiva la condizione giuridica del richiedente».

Il Tribunale esamina l'interpretazione adeguatrice operata da altri tribunali, ma ritiene che non possa essere condivisa, perché si tradurrebbe in una «interpretazione abrogante».

Il rimettente accerta poi l'esistenza di un periculum in mora, in quanto il divieto di iscrizione anagrafica impedirebbe medio tempore l'esercizio di diritti non ristorabili per equivalente all'esito di un eventuale giudizio di merito che stabilisse l'illegittimità del diniego. In particolare, il giudice a quo fa riferimento all'impossibilità per il ricorrente di accettare un'offerta lavorativa (che presuppone l'apertura di una partita Iva e il conseguimento della patente di guida, che a loro volta richiedono l'iscrizione anagrafica), all'impossibilità di stipulare contratti di lavoro occasionale e alla mancata decorrenza del termine di dieci anni per l'ottenimento della cittadinanza italiana.

Quanto alla rilevanza della questione di costituzionalità, il giudice a quo mette in evidenza che il rifiuto di iscrizione anagrafica si fonda sulla norma censurata e richiama la giurisprudenza amministrativa e costituzionale secondo la quale la questione di costituzionalità sollevata nella fase cautelare è ammissibile quando la misura cautelare è stata concessa in via provvisoria, prevedendosi la ripresa del giudizio cautelare dopo la decisione della Corte costituzionale: ciò varrebbe sia per la tutela cautelare sospensiva sia per quella anticipatoria richiesta nel caso di specie.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente lamenta la violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost.

Secondo il giudice a quo, la residenza sarebbe «una situazione di fatto» che esiste a prescindere dall'iscrizione anagrafica. Questa avrebbe valore di pubblicità e permetterebbe di fornire la prova della residenza ai fini dell'esercizio di diversi diritti.

La precarietà del soggiorno del richiedente asilo non sarebbe una giustificazione sufficiente della norma in questione, perché il soggiorno del richiedente asilo non è di breve durata. L'accertamento dei presupposti della protezione internazionale richiederebbe un tempo (sempre più di un anno) di gran lunga superiore a quello necessario per definire la dimora come abituale.

Quanto all'art. 2 Cost., secondo il rimettente l'impossibilità per lo straniero richiedente asilo di ottenere la certificazione anagrafica in ordine alla sua dimora abituale comporterebbe «una condizione di minorazione generale della sua persona la quale si vede impossibilitata a dare prova di una condizione di fatto esistente (la dimora abituale)». Tale limite si tradurrebbe «in una preclusione all'accesso a tutti quei diritti, facoltà e servizi che elevano tale prova a requisito costitutivo, interponendo quindi seri ostacoli allo sviluppo della persona come singolo e nelle formazioni sociali».

L'art. 3 Cost. sarebbe violato sia sotto il profilo della ragionevolezza sia sotto quello dell'uguaglianza.

Quanto al primo aspetto, la norma censurata, al solo fine di impedire l'iscrizione anagrafica, avrebbe privato il permesso di soggiorno «della sua ontologica natura ovvero della sua capacità di provare la legittima permanenza sul territorio nazionale». Tale differenziazione non potrebbe giustificarsi con la «precarietà della condizione giuridica dello straniero», in quanto tale precarietà non corrisponderebbe ad un soggiorno di breve durata.

Inoltre, la soluzione adottata dal legislatore sarebbe «sproporzionata rispetto al fine: 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». Il carattere sproporzionato della norma sarebbe confermato da una contraddizione in cui sarebbe caduto lo stesso legislatore: da un lato, infatti, il legislatore avrebbe previsto che il permesso di soggiorno per richiesta asilo consente di svolgere un'attività lavorativa (art. 22 del d.lgs. n. 142 del 2015), dall'altro, precludendo l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, avrebbe impedito al titolare di tale permesso di soggiorno «di interloquire con l'ente deputato alla gestione ed alla ricerca di occasioni lavorative».

Quanto al secondo aspetto, la norma censurata discriminerebbe in modo non giustificato il richiedente asilo, pur abitualmente dimorante, rispetto al cittadino italiano e soprattutto rispetto allo straniero regolarmente soggiornante con altro titolo.

Infine, la norma in questione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, nonché all'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

7.– Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate e riprendendo le considerazioni già svolte nel giudizio promosso dal Tribunale di Milano.

8.– Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituito A. S., ricorrente nel giudizio a quo.

La parte argomenta, in primo luogo, la violazione dell'art. 2 Cost., rilevando che, in presenza di certe condizioni, la persona ha un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica e che la preclusione di tale iscrizione produce diverse conseguenze sulla vita del singolo, ponendolo in una «condizione di marginalizzazione» e ostacolando il suo processo di integrazione. La transitorietà della condizione giuridica del richiedente asilo non dovrebbe essere confusa con una condizione di «instabilità residenziale». Il divieto generalizzato di iscrizione anagrafica violerebbe dunque l'art. 2 Cost.

Inoltre, la norma censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU e all'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

Ancora, la norma censurata violerebbe i principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. La situazione del richiedente asilo sarebbe assimilabile a quella degli altri stranieri titolari di un diverso permesso di soggiorno. La norma censurata porrebbe un divieto generalizzato di iscrizione anagrafica che «prescinde totalmente dall'effettiva durata della permanenza in Italia del richiedente», mentre altri permessi di soggiorno, pur avendo una durata limitata, consentono l'iscrizione anagrafica. Inoltre, la norma de qua sarebbe incongrua e contraddittoria rispetto «alla complessiva disciplina della residenza anagrafica e della protezione internazionale»: il divieto di iscrizione anagrafica avrebbe una finalità dissuasiva dell'accesso alla procedura di protezione e verrebbe posto inoltre con una norma giuridicamente incomprensibile, perché l'iscrizione anagrafica non consegue all'esibizione di un “titolo” ma alla sussistenza di determinate condizioni.

9.– Con due ordinanze del 9 agosto 2019, iscritte ai numeri 158 e 159 del registro ordinanze del 2019, il Tribunale ordinario di Salerno, sezione civile feriale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, per violazione degli artt. 2, 3 e 16 Cost.

Il Tribunale è stato adito da due cittadini stranieri che hanno convenuto il Comune di Capaccio Paestum con azioni cautelari ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., chiedendo al giudice di ordinare al Sindaco l'immediata iscrizione dei ricorrenti nel registro anagrafico della popolazione residente.

Il rimettente riferisce che gli stranieri sono regolarmente soggiornanti in Italia, rispettivamente, dal 14 agosto e dal 19 novembre 2018, in virtù di permessi di soggiorno per richiesta di asilo, e che il 15 aprile 2019 hanno chiesto l'iscrizione anagrafica al Comune di Capaccio Paestum, ma l'ufficiale di stato civile l'ha negata in virtù della norma censurata. I ricorrenti ritengono il rifiuto illegittimo in quanto la norma censurata avrebbe solo abolito la procedura semplificata di iscrizione anagrafica prevista dall'abrogato art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015.

Argomentando sul fumus boni juris, il giudice a quo rileva che, secondo la Corte di cassazione, le controversie in materia di iscrizione anagrafica attengono a diritti soggettivi e rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario. Il potere dell'ufficiale d'anagrafe sarebbe limitato all'accertamento dei presupposti dell'iscrizione, con un'attività di tipo vincolato, inidonea a degradare i diritti soggettivi.

Secondo il rimettente, il diritto dello straniero all'iscrizione anagrafica risulterebbe dall'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, in base al quale «[l]e iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione». Dunque, i presupposti del diritto dello straniero all'iscrizione anagrafica sarebbero due: la regolarità del soggiorno in Italia e la dimora abituale nel comune, e nel caso di specie il ricorrente sarebbe ospite da più di tre mesi di un centro di accoglienza. Però, secondo il Comune a tale disciplina avrebbe derogato l'art. 4, comma 1-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015, come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018.

Il giudice a quo non condivide l'interpretazione adeguatrice di tale disposizione (secondo la quale essa avrebbe solo abolito la procedura semplificata di iscrizione anagrafica del richiedente asilo), seguita da alcuni giudici di merito e posta alla base delle domande cautelari, in quanto essa renderebbe la disposizione stessa inutile, assegnando a una norma derogatoria lo stesso significato della regola generale (secondo la quale il permesso di soggiorno non è sufficiente per l'iscrizione anagrafica, occorrendo anche la residenza). Inoltre, la procedura semplificata di iscrizione anagrafica sarebbe stata abrogata dall'art. 13, comma 1, lettera c), del d.l. n. 113 del 2018. Ancora, l'interpretazione adeguatrice sarebbe smentita dai lavori preparatori, che parlano di «esclusione dall'iscrizione anagrafica».

La disposizione censurata dovrebbe invece essere intesa nel senso che, poiché il permesso di soggiorno «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica», viene a mancare il primo presupposto di essa, cioè la regolarità del soggiorno: il permesso di soggiorno per richiedenti asilo, a differenza degli altri permessi, non integrerebbe la condizione del soggiorno regolare ai fini dell'iscrizione anagrafica. Il richiedente asilo sarebbe autorizzato a rimanere in Italia, ma non avrebbe diritto all'iscrizione.

Così intesa, la disposizione censurata violerebbe i «diritti umani fondamentali tutelati dall'art. 2 Cost. (l'accesso all'assistenza sociale e la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste dal Comune, come quelle basate sulle condizioni di reddito; il conseguimento della patente di guida italiana [...])», il «principio di uguaglianza (art. 3), per l'irragionevole trattamento rispetto allo straniero regolarmente soggiornante ad altro titolo», e la «libertà di soggiorno (art. 16), per l'esclusione dello straniero avente diritto ad una definizione della sua domanda di protezione internazionale da una regolare condizione anagrafica».

Il giudice a quo argomenta poi sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale ai fini della definizione dei giudizi cautelari.

Infine, il rimettente, ritenuto di non poter ordinare al Comune l'iscrizione anagrafica, in ragione del divieto di cui all'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Legge sul contenzioso amministrativo. All. E), «dichiara, in via provvisoria e fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale, la sussistenza del diritto» dei due ricorrenti all'iscrizione anagrafica presso il Comune di Capaccio Paestum.

10.- Anche in questi due giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate e riprendendo – in riferimento alla lamentata violazione degli artt. 2 e 3 Cost. – le considerazioni già svolte nel giudizio promosso dal Tribunale di Milano.

Sulla violazione dell'art. 16 Cost., l'Avvocatura ritiene la questione inammissibile, «non ravvisandosi, nell'ordinanza di rimessione, argomentazioni in base alle quali sia possibile comprendere per quali ragioni il Tribunale di Salerno ritenga che la mancata iscrizione nei registri anagrafici limiti la libertà di soggiorno del richiedente asilo».

La questione sarebbe comunque infondata, sia perché la situazione del richiedente asilo non sarebbe assimilabile a quella del cittadino, al quale fa riferimento l'art. 16 Cost., sia perché la limitazione della libertà di circolazione del richiedente asilo, possibile solo nelle ipotesi particolari previste dalla legge (d.lgs. n. 142 del 2015), prescinderebbe dalla iscrizione o meno nei registri anagrafici.

11.- L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato due memorie integrative nei giudizi reg. ord. n. 145 e n. 153 del 2019. In esse ha ribadito l'infondatezza della questione riferita all'art. 77 Cost., osservando che già la sentenza di questa Corte n. 194 del 2019 avrebbe riconosciuto la legittimità, sotto questo profilo, dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018. Inoltre, l'Avvocatura rileva che, essendo lo status del richiedente asilo precario, mancherebbe l'abitudine della sua dimora, «una volta eliminata la fictio juris [...] della dimora abituale connessa alla ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza (art. 5, co. 3, d.lgs. 142/15)».

Dopo aver svolto alcune considerazioni sul permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, la difesa erariale si sofferma sulla asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., osservando che l'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU e l'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici riconoscono il diritto di fissare la residenza in uno Stato solo a chi vi si trovi legalmente, cosicché tali norme non potrebbero essere richiamate in relazione all'art. 13, che regola «la condizione dello straniero nel tempo necessario per l'accertamento di quella legalità».

Ancora, l'Avvocatura ricorda che l'accesso ai servizi è garantito ai richiedenti asilo nel luogo del domicilio, per cui le regioni dovranno semplicemente adattare le proprie norme al nuovo sistema, con la conseguenza che «quello della residenza/domicilio» sarebbe «un falso problema».

In conclusione, la residenza anagrafica non sarebbe un diritto fondamentale e l'iscrizione anagrafica sarebbe «un adempimento amministrativo di per sé non condizionante alcun diritto fondamentale del richiedente asilo».