

Note giuridiche in tema di richiesta di iscrizione all'anagrafe dei richiedenti asilo: riflessioni intorno all'art. 13 del DL 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1 dicembre 2018, n. 132.

Come noto l'art. 13 del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1 dicembre 2018, n. 132, dispone che il permesso di soggiorno rilasciato all'immigrato che abbia presentato la richiesta d'asilo, fino a quando la sua richiesta non sia stata accolta, *“non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica”*.

1. Nella sua prima fase di applicazione l'art. 13 è stato oggetto di due letture di segno opposto.

Una prima lettura afferma che la disposizione avrebbe modificato la disciplina precedente, nel senso che avrebbe soppresso il diritto per lo straniero che sia in attesa del provvedimento sulla richiesta di asilo di iscriversi nell'anagrafe dei residenti. La giustificazione formale della norma sarebbe rappresentata dall'argomento che solo quando sia stata accolta la domanda d'asilo l'immigrato disporrebbe di un titolo che legittimerebbe stabilmente la sua presenza sul territorio nazionale. Di conseguenza, non essendo iscritto nell'anagrafe dei residenti, non potrebbe ottenere neppure una carta d'identità: il decreto 'sicurezza' si limita a stabilire che ai fini dell'identificazione personale assume valore legale il permesso di soggiorno.

Questa lettura è stata ampiamente illustrata, in occasioni ufficiali e non, anche da organi governativi (cfr. Circolare del Ministero dell'interno 18 ottobre 2018, n. 15, *“Disposizioni in tema di iscrizione anagrafica”*).

Una seconda lettura afferma invece che la disposizione non avrebbe precluso l'iscrizione nell'anagrafe dei residenti, rispetto allo straniero che sia in attesa del provvedimento sulla richiesta di asilo. Questa lettura trae spunto dalla circostanza che la legislazione vigente in materia di anagrafe dei residenti non è stata modificata e che il c.d. decreto sicurezza non ha introdotto deroghe ad essa. In particolare il codice civile e la legislazione in materia non prevedono alcun *“titolo”* per l'iscrizione anagrafica, dando rilievo soltanto a specifiche circostanze di fatto (la stabile permanenza in un luogo e la volontà di rimanervi – cfr. Cass. 14 marzo 1986, n. 1738); con riferimento allo straniero, il c.d. regolamento anagrafico approvato con il d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, si limita a richiedere il requisito ulteriore rappresentato dalla legittimità della sua permanenza sul territorio nazionale. Inoltre non è stata modificata la normativa speciale che impone adempimenti specifici agli stranieri richiedenti asilo, proprio in considerazione della loro residenza anagrafica (cfr. art. 5,

primo comma, d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142). Infine, anche nella vigenza della legislazione previgente il permesso di soggiorno per la richiesta di asilo non veniva considerato un documento essenziale o infungibile per la dimostrazione della regolarità del soggiorno (cfr. Ministero dell'interno, Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, dicembre 2014). In base a questa lettura la disposizione introdotta nel c.d. decreto sicurezza può valere soltanto ad escludere qualsiasi automatismo (anche ai fini dell'iscrizione d'ufficio nel registro dei residenti) fra la richiesta di asilo e l'iscrizione anagrafica.

Questa seconda lettura, fra l'altro, è stata accolta da alcune amministrazioni locali: si ha notizia, in particolare, di direttive argomentate, indirizzate da Sindaci agli uffici anagrafici, perché nell'applicazione dell'art. 13 cit. si attengano a tale lettura. È stata accolta, inoltre, dalla giurisprudenza di merito in alcune pronunce ampiamente segnalate anche dalla stampa nazionale che hanno ordinato l'iscrizione di richiedenti asilo nel registro anagrafico della popolazione residente (cfr. Tribunale di Firenze 18 marzo 2019, in causa n. 361/2019 r.g.; Tribunale di Bologna 2 maggio 2019, in causa n. 4747/2019; Tribunale di Genova 20 maggio 2019, in causa n. RG 2365/2019).

Ai fini del dibattito che ha accompagnato l'art. 13 del c.d. decreto sicurezza e che in particolare è stato rinvigorito dalla giurisprudenza citata, sembra opportuno formulare alcune considerazioni, utili per le amministrazioni comunali chiamate ad applicare la disposizione in esame, con la precisazione che saranno prese in esame solo ragioni di ordine giuridico e che si prescinderà invece da valutazioni di ordine politico. Il contributo in esame nasce infatti soltanto dall'esigenza di fornire elementi utili alle amministrazioni locali nell'applicazione della disposizione in esame.

2. Un primo ordine di considerazioni riguarda il confronto fra le due letture, ampiamente divergenti, che sono state richiamate sopra.

È piuttosto frequente, nel nostro ordinamento, che disposizioni di legge siano oggetto di una pluralità di interpretazioni, anche molto diverse fra loro. La scarsa chiarezza del dettato legislativo e la difficoltà per il legislatore di tradurre una volontà politica in disposizioni che si inquadrino in un contesto preciso sono circostanze ben note anche a chi, pur operando nell'ambito amministrativo, non disponga di una particolare formazione giuridica.

L'importanza di questo tema, che attiene in definitiva ai criteri fondamentali per l'interpretazione delle leggi, è stata posta in luce più volte dalla Corte costituzionale. Dopo un lungo itinerario di riflessioni e di puntualizzazioni giurisprudenziali, la Corte è giunta a una conclusione fondamentale.

Ha affermato, infatti, che nell'interpretazione della legge è essenziale verificare in via prioritaria la possibilità di un'interpretazione 'conforme' alla Costituzione. Pertanto, fra più interpretazioni di una legge, va data la precedenza all'interpretazione che assicuri – nel modo più pieno – la compatibilità della norma legislativa con il testo e con i principi della Costituzione, anche se essa non coincida con l'interpretazione letterale (cfr. Corte cost. 6 dicembre 2017, n. 253; 17 marzo 2017, n. 58; 13 aprile 2016, n. 85; 26 maggio 2015, n. 92; 1 dicembre 2013, n. 302; ecc.). Questo criterio recede soltanto quando il testo della legge sia assolutamente univoco e non lasci margini per interpretazioni divergenti: solo in questo caso l'interpretazione letterale prevale rispetto all'interpretazione 'conforme' a Costituzione. Naturalmente in un'ipotesi del genere spetterà alla Corte costituzionale – ove riscontri l'impossibilità di procedere a un'interpretazione 'conforme' alla Costituzione – di vagliare la legittimità costituzionale della legge.

Nel caso della disposizione in esame, come si è già segnalato, sono però maturate interpretazioni diverse e l'interpretazione che ammette l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ha trovato un riscontro preciso e argomentato nella giurisprudenza cit. Pertanto non si può riconoscere nel caso dell'art. 13 del c.d. decreto sicurezza una situazione in cui il testo della legge sia assolutamente chiaro e non ammetta spazi per letture divergenti. Il criterio dell'interpretazione 'conforme' a Costituzione diventa quindi decisivo.

Da questo punto di vista assume rilievo la circostanza che la Costituzione italiana riconosce i diritti fondamentali delle 'persone': in ciò si inserisce a pieno titolo in una tradizione costituzionale che contraddistingue la cultura giuridica non solo del nostro Paese. La Carta costituzionale dispone significativamente in uno dei suoi primissimi articoli: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”* (art. 2 Cost.). La garanzia costituzionale si rivolge pertanto a *tutti*, identificati per il solo fatto di essere *persone*, e proprio per il solo fatto di essere persone li riconosce portatori di un valore superiore, che la legge deve rispettare e sostenere. Nessuna distinzione, su questo piano, è possibile fra cittadini e non cittadini.

In termini ancora più specifici, va osservato che il diritto all'iscrizione anagrafica viene ricondotto comunemente all'art. 16 della Costituzione: questa norma riconosce e garantisce la libertà del 'cittadino' di circolare e di soggiornare nel territorio nazionale. Il testo costituzionale menziona in proposito il 'cittadino', ma è pacifico che, analogamente ad altri 'diritti' riconosciuti dagli artt. 13 ss. Cost., non identifichi un diritto riconducibile a una posizione di cittadinanza. La norma identifica infatti una 'libertà' fondamentale, riconducibile all'art. 2 cit., e la cui titolarità va pertanto riconosciuta a tutti, cittadini e non, che soggiornino legittimamente sul territorio nazionale.

Questi elementi, posti puntualmente in evidenza dalla giurisprudenza civile cit., inducono a privilegiare la lettura dell'art. 13 del c.d. decreto sicurezza che consente comunque l'iscrizione dei richiedenti asilo nel registro anagrafico della popolazione residente.

3. Un secondo ordine di considerazioni attiene all'argomento, proposto più volte nel dibattito in corso sull'art.13 del c.d. decreto sicurezza, rappresentato dal vincolo costituito dalla legge nei confronti delle autorità amministrative. Si afferma che, di fronte alla volontà del legislatore di escludere l'iscrizione nel registro nella popolazione residente per i richiedenti asilo, gli amministratori locali sarebbero tenuti incondizionatamente ad attuare tale volontà, assumendo altrimenti responsabilità anche di ordine penale.

Merita subito di essere rilevato che questo argomento presuppone che sia accolta una soluzione precisa, rispetto all'interpretazione dell'art. 13 cit., e cioè che sia assegnata alla legge proprio quell'interpretazione che invece la giurisprudenza cit. ha ritenuto meno convincente e ha pertanto respinto. Si tenga presente, anzi, che alla luce di quanto afferma la giurisprudenza civile cit., si dovrebbe ritenere ipotizzabile una responsabilità dell'amministratore locale che rifiuti l'iscrizione nel registro nella popolazione residente per i richiedenti asilo.

In ogni caso va considerato che il nostro Paese è uno Stato democratico, che si regge sulla c.d. legittimità costituzionale. Il legislatore, anche quando disponga di ampie maggioranze parlamentari, non è provvisto di un potere illimitato, ma può intervenire solo nel rispetto della Costituzione. Nel conflitto fra la Costituzione e la legge, la precedenza spetta sempre alla Costituzione. Richiamare l'obbligo per l'amministrazione di applicare la legge dimenticando questo principio essenziale significa ignorare il valore della legalità costituzionale. È un'ignoranza grave: la storia del Novecento, in Italia come in altri Paesi, ha assistito a periodi tragici in cui maggioranze parlamentari hanno imposto le proprie decisioni, coartando i principi costituzionali. La differenza sostanziale fra un Paese democratico e un Paese autoritario si coglie anche nell'analisi di queste vicende.

Come è stato più volte riconosciuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina costituzionalista, l'amministratore pubblico che rifiuti di applicare una legge certamente incostituzionale non è sanzionabile nel nostro ordinamento, proprio perché non applicando la legge applica però la Costituzione, che è al di sopra della legge. Il giudizio di legittimità costituzionale risponde anche a questa ragione. Naturalmente l'incostituzionalità della legge può essere accertata solo dalla Corte costituzionale. Ciò comporta un margine di rischio, per l'amministratore pubblico che non applichi la legge ritenendo che la Corte la dichiarerà illegittima, ma un rischio non minore sul piano istituzionale grava anche sull'amministratore pubblico che applichi una legge palesemente e irrimediabilmente incostituzionale.