

ARGOMENTI E STRATEGIE
NELLA SENTENZA
CORTE COST. 186/2020
SULL'ISCRIZIONE
ANAGRAFICA DEI
RICHIEDENTI ASILO

ROBERTO **BIN**



Argomenti e strategie nella sentenza Corte cost. 186/2020
sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo

Arguments and strategies in the judgment Corte cost. 186/2020
on the asylum-seekers registration in the Registry Office

ROBERTO BIN

Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Ferrara.
E-mail: bnb@unife.it

ABSTRACT

La nota individua, innanzitutto, le due principali forme del giudizio di ragionevolezza della giustizia costituzionale, quello di ragionevolezza comparativa e quello di ragionevolezza intrinseca. Essa si concentra, poi, sulla sentenza Corte costituzionale 186/2020, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, analizzando l'uso che il giudice delle leggi ha fatto dei due suddetti argomenti, nonché le strategie di semplificazione preliminarmente attuate a tal fine.

First of all, the comment explains the two main forms of reasonableness judgement in the field of the constitutional justice, concerning, respectively, the comparative and the intrinsic reasonableness. Furthermore, the comment focuses on the judgment of the Italian Constitutional Court 186/2020, which has declared unconstitutional some rules on the asylum-seekers registration in the Registry Office: it analyzes how the Court has used the above mentioned arguments as well as some preliminary strategies of simplification.

KEYWORDS

Corte costituzionale, giudizio di ragionevolezza comparativa, *ratio legis*, giudizio di ragionevolezza intrinseca, congruità teleologica, iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo

Constitutional Court, comparative reasonableness judgment, *ratio legis*, intrinsic reasonableness judgment, teleological coherence, asylum-seekers registration in the Registry Office

ALLEGATI

Corte costituzionale, sentenza 186/2020

Argomenti e strategie nella sentenza Corte cost. 186/2020 sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo

ROBERTO BIN

ALLEGATI: Corte costituzionale, sentenza 186/2020

1. La sentenza 186/2020 della Corte costituzionale costituisce un buon esempio di giudizio di ragionevolezza “intrinseca”. Per lo più la Corte pronuncia sulla ragionevolezza di una norma in raffronto con un'altra norma (il *tertium comparationis*), secondo uno schema triangolare che ha come vertice la *ratio legis* della norma presa a confronto. Quando il triangolo si chiude, vuol dire che le due norme poste a confronto condividono l'*eadem ratio*, sicché, dal punto di vista della *ratio legis* della norma presa a confronto, non è ragionevolmente ammissibile che il rapporto disciplinato dalla norma impugnata sia escluso dal regime previsto dalla norma assunta a confronto; mentre “triangolo” non vi sarà neppure se la diversità di *rationes* delle due norme comparate impedisce di fissare il “vertice” dello schema (con conseguente illegittimità delle eventuali parificazioni di trattamento legislativo).

2. Preliminare a questo ragionamento è dunque la definizione della *ratio legis*, cioè dello scopo al cui raggiungimento è preordinata la norma – *tertium comparationis*. Svolto questo primo passaggio, e dando per scontato che la *ratio* corrisponda ad uno scopo lecito e non palesemente privo di fondamento (vale la contrapposizione bobbiana tra la «ragione della esistenza» della norma e la «ragione della sua verità»), si può procedere oltre. Nel caso in esame la Corte si sofferma *funditus* sulla ricostruzione della *ratio* e ciò per un motivo specifico: la disciplina impugnata è contenuta in un decreto legislativo di attuazione di una direttiva UE in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale¹. Si tratta di una tipologia di fonte per la quale la Corte stessa pretende che le norme varate dal Governo, e quelle eventualmente “aggiunte” in sede di conversione dal Parlamento, siano legate da omogeneità di oggetto e “coperte” dalle esigenze di urgenza e straordinarietà giustificative del provvedimento legislativo. Ragione per la quale la Corte individua lo “scopo” del provvedimento a partire in primo luogo dal suo titolo e dalla motivazione contenuta nel preambolo del decreto legge (che, in quanto provvedimento dell'esecutivo, deve essere adeguatamente motivato, mentre le leggi formali in Italia – con la sola eccezione delle leggi della Regione Toscana – non lo sono), estendendo l'analisi, ma solo per le norme aggiunte in sede di conversione, ai lavori preparatori delle legge formale.

Si noti che, trattandosi di un provvedimento dalla forte connotazione politica (è uno dei famigerati “decreti Salvini”), questa strategia pone la Corte al riparo dal coinvolgimento nelle motiva-

¹ Più precisamente, nell'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.

zioni *politiche* del decreto-legge: le è sufficiente la motivazione addotta dal Governo, basata sul proposito del legislatore di «liberare le amministrazioni comunali, sul cui territorio sono situati i centri di accoglienza degli stranieri richiedenti asilo, dall'onere di far fronte agli adempimenti in materia di iscrizione anagrafica degli stessi» e sul «dichiarato obiettivo dell'intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica». Finalità che alla Corte appaiono accettabili: «di fronte al massiccio afflusso dei richiedenti asilo e ai complessi problemi inerenti alla sua gestione, non si può considerare manifestamente arbitraria la valutazione del Governo sull'esistenza dei presupposti del decreto-legge». Non che vi sia una emergenza tale da richiedere l'uso del provvedimento d'urgenza («l'art. 13 e le norme collegate non affrontano una nuova emergenza»), ma – osserva la Corte – «la persistenza di un problema può concretare le ragioni di urgenza», specie se si agisce in attuazione di un preciso indirizzo politico, rientrando nel programma del Governo. L'urgenza – sembra dire la Corte, con un'argomentazione che non è del tutto persuasiva – non sta nelle cose, come sarebbe normale per il decreto-legge (che, secondo l'art. 77 Cost., può essere emanato esclusivamente «in casi straordinari di necessità e d'urgenza»), ma nella pressione politica derivante dall'esigenza di attuare gli indirizzi programmatici del Governo.

3. L'apertura che la Corte mostra sul punto della necessità e urgenza del provvedere serve per prendere l'abbrivio necessario per il netto cambio di rotta nel giudizio di “congruità” tra mezzo e fine. Il fine è accettato, ma le norme impugnate non sono strumentalmente efficienti, non servono cioè a realizzare l'obiettivo. Anzi, promettono di produrre effetti che lo allontanano, sono cioè controproducenti. Ecco che si profila “l'irrazionalità intrinseca” della disposizione censurata, a causa della incoerenza rispetto alle finalità dichiarate. «Infatti» – argomenta la Corte – «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».

Il ragionamento della Corte è lineare. Vi è un generale obbligo dei Comuni di registrare la popolazione residente. È indubbiamente un onere amministrativo, che si basa su una «“presa d'atto” formale della presenza (qualificata in termini di dimora abituale) di una persona»; su questa “presa d'atto” si fonda il sistema anagrafico, e rispecchia «la situazione effettiva dei residenti nel territorio comunale», cioè «il presupposto necessario per l'adeguato esercizio di tutte le funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico, appunto, a quelle sanitarie, da quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi all'erogazione di servizi pubblici, e via dicendo». Perciò, se si escludono dalla registrazione segmenti di popolazione effettivamente residenti, «la norma censurata accresce, anziché ridurre, i problemi connessi al monitoraggio degli stranieri che soggiornano regolarmente nel territorio statale anche per lungo tempo, in attesa della decisione sulla loro richiesta di asilo, finendo per questo verso col rendere problematica, anziché semplificare, la loro stessa individuazione a tutti i fini, compresi quelli che attengono alle vicende connesse alla procedura di asilo».

4. Qui si salda un ulteriore motivo di illegittimità, questa volta basato sullo schema triangolare dell'eguaglianza. Emerge infatti «l'irragionevole disparità di trattamento che la norma censurata determina tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani». Come emerge con evidenza, si tratta di due diverse ipotesi di discriminazione: tra i richiedenti asilo e i cittadini italiani e tra essi e gli altri stranieri.

La Corte coglie il destro per ricordare la sua “gloriosa” giurisprudenza che riscrive l'art. 3 Cost. destituendo di significato il soggetto a cui esso garantisce la «pari dignità sociale», cioè il

requisito della cittadinanza. Sin dal 1967 – ricorda la Corte – si è superato «l'apparente ostacolo frapposto dal dato letterale dell'art. 3 Cost.», affermando che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare i diritti fondamentali. Al legislatore è consentito introdurre regimi differenziati per gli stranieri solo «in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (viene citata la sent. 432/2005), legata cioè a quelle specifiche «situazioni concrete» in cui la posizione dello straniero risulti oggettivamente diversa. Se l'iscrizione anagrafica è conseguenza del fatto oggettivo della legittima dimora abituale di una persona in un luogo determinato, «la circostanza che si tratti di un cittadino o di uno straniero, o di uno straniero richiedente asilo, comunque regolarmente insediato, non può presentare alcun rilievo ai suoi fini».

La discriminazione è doppia ed è legata alla stessa intrinseca irragionevolezza della norma: negando l'iscrizione anagrafica, infatti, la norma censurata «riserva un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione»: li discrimina sia nei confronti dei cittadini, sia nei confronti degli altri stranieri. Cuce loro addosso lo «stigma sociale dell'esclusione», a cui si ricollegano gli effetti negativi dell'impossibilità di ottenere la carta d'identità, e di incontrare maggiori difficoltà nell'accesso ai servizi pubblici. Uno *status* diminuito senza alcuna ragione giustificativa dichiarata e accettabile.

5. La motivazione piuttosto lineare prodotta dalla Corte è frutto anche di almeno due strategie di semplificazione del quadro giuridico in cui la Corte si muove.

A) da un lato, la Corte ritiene non attendibile l'*interpretazione conforme* della disposizione incriminata seguita da un certo numero di giudici, che hanno cercato di superare la tassatività della norma in via interpretativa screditandone la chiarezza e la precisione: essi partono dall'assunto che le modifiche introdotte non implicherebbero un divieto *tout court* di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, ma unicamente l'impossibilità di procedervi tramite la mera esibizione del permesso di soggiorno per richiesta di asilo². La Corte ritiene invece che il significato della norma sia chiaro e che i giudici remittenti lo abbiano inteso correttamente: a questa conclusione arriva attraverso un'interpretazione sistematica della disposizione, confermata anche dalla prassi applicativa seguita dall'amministrazione (e supportata da alcune circolari ministeriali) che suffraga un'ipotesi di “diritto vivente”.

B) dall'altro lato la Corte non affronta il problema, per il resto non direttamente sollevato dai remittenti, della compatibilità della disposizione incriminata con il diritto dell'Unione europea. Il decreto legislativo sottoposto a giudizio ha dato attuazione alle direttive europee in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, direttive che hanno l'obiettivo di migliorarne l'accoglienza e di garantire loro un livello di vita dignitoso. In un'occasione immediatamente precedente (sent. 182/2020), la Corte aveva sollevato davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale avente ad oggetto la compatibilità con l'ordinamento europeo (inclusa la Carta dei diritti) delle norme interne che stabiliscono il requisito del permesso di soggiorno UE ai fini dell'erogazione agli stranieri, rispettivamente, dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità: in quella occasione la Corte ha ritenuto necessario «privilegiare il dialogo con la Corte di giustizia», piuttosto che giudicare il contrasto di tale disciplina con il principio costituzionale di eguaglianza. Questo della «doppia pregiudizialità» (costituzionale ed europea) è un tema al centro di un acceso dibattito e rispetto al quale la Corte, sin da un criticatissimo *obiter dictum* contenuto nella sent. 269/2017, mostra di non aver ancora definito un comportamento univoco. La

² Cfr. 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.

sentenza in esame evita di affrontare il problema e giudica esclusivamente della legittimità della disposizione legislativa in relazione all'art. 3 Cost.

6. Senza alcuna ulteriore motivazione, la Corte pronuncia l'illegittimità "conseguenziale" di tutte le disposizioni contenute nell'art. 13 d.l. 113/2018 che non erano state oggetto delle ordinanze di rimessione. Il motivo è che «il complesso delle disposizioni contenute nello stesso art. 13 costituisce [...] un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova il suo fulcro nel divieto di iscrizione anagrafica». L'art. 13 citato, abrogando l'articolo 5 *bis*, d.lgs. 142/2015, aboliva il meccanismo semplificato per l'iscrizione anagrafica: ora, dichiarata illegittima la norma abrogatrice, dovremmo trovarci davanti ad uno dei rari fenomeni di "riviviscenza" della norma abrogata.