

L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI RICHIEDENTI ASILO. VERSO UN "DIRITTO ALLA CITTÀ"?

Cristiana Lauri*

SOMMARIO: 1. Le ordinanze di rimessione. – 2. Il contrasto interpretativo. – 3. La violazione dell'art. 3 Cost. – 4. La portata dell'iscrizione anagrafica. – 5. La dimensione urbana dell'iscrizione anagrafica. – 6. La nuova disciplina dell'iscrizione anagrafica. Un passo verso l'effettività di un "diritto alla città"?

1. *Le ordinanze di rimessione*

La questione alla base della sentenza della Corte Costituzionale n. 186/2020 in commento origina dai ricorsi proposti dinanzi ai Tribunali ordinari di Milano, Ancona e Salerno da parte di stranieri richiedenti asilo cui era stata negata l'iscrizione anagrafica.

I Tribunali rimettenti hanno 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 d.l. 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, con legge 1° dicembre 2018, n. 132¹.

* Professoressa a contratto di Istituzioni di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Macerata.

¹ Su profili analoghi già Corte cost., sent. del 20 giugno 2019, nn. 194 e 195 aveva dichiarato inammissibile la questione in via principale. Cfr. D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in Quad. cost., 2019, 413 ss.; C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in Forum Quad. cost. - Rassegna, 2019, n. 9; G. CONTI, *Troppo presto per giudicare...ma*

Nelle ordinanze di rimessione dei giudici *a quo* veniva prospettata la violazione complessivamente degli artt. 2, 3, 10, 16, 77, secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della CEDU, all'art. 2, par. 1, del Protocollo n. 4 della CEDU, nonché in riferimento agli artt. 12 e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966.

La questione, impostata richiamando i concetti di "identificazione" e "appartenenza" alla comunità, ove letta alla luce dei percorsi di integrazione dei richiedenti asilo nei contesti urbani, suscita una primissima riflessione sulla portata dell'iscrizione anagrafica rispetto alla predicabilità di un c.d. "diritto alla città".

2. *Il contrasto interpretativo*

Con la decisione in commento la Corte ha accolto le questioni prospettate dai rimettenti, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, sopra richiamato. Il significato della disposizione censurata², va letto all'interno del quadro normativo che regola l'iscrizione anagrafica, nonché nell'ambito delle novelle legislative introdotte dai c.d. "Decreti sicurezza".

In particolare, l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 aveva apportato una serie di modifiche agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 142 del 2015. Il nuovo testo prevede che «Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del DPR 28 dicembre 2000, n. 445» (art. 4, c. 1) e che «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del DPR 30 maggio

con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque regioni contro il c.d. "decreto sicurezza e immigrazione" (sent. n. 194/2019), in Forum Quad. cost. - Rassegna, 2019, n. 9.

² Per un'analisi della sentenza, in dottrina, cfr. S. ROSSI, *Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte*, in *Federalismi*, 2020, n. 26, p. 160; N. CANZIAN, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo dopo la sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2021, 1, p. 49 ss.; F.V. VIRZÌ, *La funzione dell'iscrizione anagrafica nella sentenza della Corte costituzionale n. 186 del 2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, 2, p. 213 ss.. In tema v. E. GARGIULO, A. MAIORCA, *Gli stranieri di fronte al diritto di iscrizione anagrafica*, in A. GIORGIS, E. GROSSO, M. LOSANA, *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Franco Angeli, 2017, 123.

1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del d.l. 25 luglio 1998, n. 286» (art. 4, c. 1 *bis*); «L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2» (art. 5, c. 3); «le parole “un luogo di residenza” sono sostituite dalle seguenti: “un luogo di domicilio” (art. 5, c. 4)». Veniva inoltre abrogato il successivo art. 5-*bis*, regime “semplificato” secondo il quale «Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente» (c. 1).

Gli interpreti sono stati chiamati a coordinare tali previsioni con la regola generale stabilita dall'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, secondo cui: «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione [...]».

A fronte del comma 1-*bis* della novella, infatti, le amministrazioni hanno reagito in maniera piuttosto frammentaria: talora continuando ad iscrivere all'anagrafe i richiedenti asilo, talora negando l'iscrizione. A seguito dei dinieghi, alcuni richiedenti asilo hanno dunque adito i tribunali al fine di censurare la norma.

La disposizione ha tuttavia prestato il fianco a due opposte interpretazioni giurisprudenziali.

Una prima opzione³, facendo leva sull'asserita ambiguità del dato letterale (e in particolare sulla formula «non costituisce titolo»), escludeva che l'art.

³ Sostenuta, tra i primi, da: Tribunale di Firenze, sez. IV civile, ordinanza del 18 marzo 2019; Tribunale di Bologna, protezione internazionale civile, ordinanza del 2 maggio 2019; Tribunale di Genova, sez. XI civile, ordinanza del 20 maggio 2019; Tribunale di Firenze, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini UE, ordinanza del 27 maggio 2019; Tribunale di Lecce, sez. I civile, ordinanza del 4 luglio 2019; Tribunale di Parma, sez. I civile, ordinanza del 2 agosto 2019; Tribunale di Bologna, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini UE, ordinanza del 23 settembre 2019; Tribunale di Firenze, sez. IV civile, ordinanza del 22 novembre 2019; Tribunale di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza del 25 novembre 2019. In dottrina cfr. A.M. CECERE, *Le iscrizioni anagrafiche per gli stranieri richiedenti protezione internazionale dopo il d.l. n. 113 del 2018, cd. Decreto Salvini. Quando il legislatore demagogicamente orientato disorienta l'amministrazione pubblica*, in *federalismi.it*, 2019, n. 3.

13 del d.l. n. 113 del 2018 impedisse l'iscrizione anagrafica, dovendosi piuttosto ritenere che esso si limitasse a precisare che il possesso del solo permesso di soggiorno per richiesta di asilo non fosse sufficiente per ottenere l'iscrizione all'anagrafe.

In particolare, i passaggi fondamentali di questo percorso interpretativo, richiamati dalla Corte, sono i seguenti: la norma non contiene un divieto esplicito di iscrizione anagrafica; nell'ordinamento non si rinvencono documenti che «costituiscono titolo» per l'iscrizione anagrafica; tale iscrizione è, piuttosto, l'esito di un procedimento amministrativo diretto ad accertare una situazione di fatto; esiste un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica⁴; il diritto all'iscrizione anagrafica è esercitato attraverso una dichiarazione dell'interessato all'ufficiale di stato civile, con cui si dà atto della propria permanenza in un certo luogo e dell'intenzione di abitarvi stabilmente.

Diversa interpretazione veniva invece sostenuta dai giudici rimettenti, secondo i quali la disposizione censurata precludeva l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo⁵.

Significativo in tal senso, il dato letterale delle disposizioni introdotte con l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, che puntavano a sostituire il riferimento al luogo di residenza con quello al luogo di domicilio e di conseguenza abrogavano la stessa previsione dell'iscrizione anagrafica (art. 5-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 142 del 2015); modifica, quest'ultima, che sarebbe stata priva di senso se la disposizione censurata avesse solo inteso abrogare la modalità semplificata di iscrizione anagrafica, facendo “riespandere” la modalità ordinaria (come sostenuto dall'orientamento precedentemente descritto).

Anche la lettura sistematica della disposizione censurata pare confermare questa interpretazione. La nuova norma sarebbe una deroga rispetto alla regola generale di cui al richiamato art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998. Inoltre, avere previsto che «[i]l permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento [...]» (art. 13, comma 1, lettera a, numero 1) si spiega

⁴ Disciplinato dall'art. 1 del d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 (Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente).

⁵ Tale lettura risulta supportata dalla lettera delle relazioni illustrative del d.l. e del d.d.l., dalle audizioni rese in fase di conversione, nonché da alcune circolari diramate dal Ministero dell'interno dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018. In dottrina v. S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, in *Federalismi*, 2018, n. 22; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, n. 1, p. 31 ss.

solo considerando che i richiedenti asilo non possono ottenere la carta d'identità, che presuppone la residenza anagrafica. Analogamente, le disposizioni di cui all'art. 13, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), del d.l. n. 113 del 2018, sostituendo il «luogo di residenza» con quello di domicilio come luogo di erogazione dei servizi, confermerebbero l'intento del legislatore di escludere i richiedenti asilo dal riconoscimento giuridico della dimora abituale operato per il tramite dell'iscrizione anagrafica.

3. *La violazione dell'art. 3 Cost.*

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate da tutti i rimettenti in riferimento all'art. 3 Cost. costituiscono il cuore della decisione della Corte. Due sono i punti nodali dell'argomentazione.

In primo luogo, coerentemente con l'orientamento sopra delineato, la Corte giudica meritevoli di accoglimento le doglianze prospettate per l'irrazionalità intrinseca della disposizione censurata, in ragione della sua incoerenza rispetto alle finalità perseguite dal d.l. n. 113 del 2018. La novella introdurrebbe sostanzialmente una deroga, priva dei «requisiti di razionalità e ragionevolezza», alla disciplina generale dell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, in contrasto con l'art. 3 Cost.

Ed infatti, ciò appare sproporzionato se raffrontato con la ratio della riforma di cui allo stesso Decreto Sicurezza, al cui interno si colloca la disposizione censurata, in quanto «a dispetto del dichiarato obiettivo dell'intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica, la norma in esame, impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano. E ciò senza che questa esclusione possa ragionevolmente giustificarsi alla luce degli obblighi di registrazione della popolazione residente».

In secondo luogo la Corte ritiene meritevoli di accoglimento le censure prospettate per l'irragionevole disparità di trattamento che la norma determina tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani, richiamando la giurisprudenza con cui lo stesso collegio ha stabilito l'estensione del

principio di eguaglianza per lo straniero nel rispettare i diritti fondamentali⁶ e la tollerabilità di trattamenti diversi nella particolarità delle “situazioni concrete” soltanto entro il limite della ragionevolezza⁷. Negando l’iscrizione anagrafica a coloro che hanno la dimora abituale nel territorio italiano, la norma riserva infatti un “trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo” a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione⁸. A ciò la Corte aggiunge che, in ragione della portata e delle conseguenze anche in termini di stigma sociale dell’esclusione prevista dalla norma censurata, la lesione dell’art. 3, c. 1, Cost. assume in questo contesto la specifica valenza di lesione della connessa «pari dignità sociale».

4. *La portata dell’iscrizione anagrafica*

Sebbene la stessa Corte riconosca che le Amministrazioni interessate da una forte presenza di richiedenti asilo siano gravate da un onere ulteriore connesso al disbrigo delle pratiche relative alla registrazione anagrafica, risulta ingiustificata «la “sottrazione” di una categoria di soggetti alla “presa d’atto” formale della presenza (qualificata in termini di dimora abituale) di una persona; “presa d’atto” nella quale si sostanzia l’iscrizione anagrafica».

L’impossibilità di ottenere la carta d’identità lungi dall’essere un fatto meramente simbolico, come ben evidenziato dalla Corte, determina infatti ricadute pratiche significative.

In primo luogo, l’esigenza di registrazione amministrativa della popolazione residente costituisce il presupposto necessario per l’adeguato esercizio di tutte le funzioni affidate alla pubblica amministrazione – sicurezza e ordine pubblico, sanità, regolazione e controllo degli insediamenti abitativi, erogazione di servizi pubblici –. L’esclusione dalla registrazione anagrafica di persone che effettivamente risiedono sul territorio comunale accresce i problemi connessi al monitoraggio degli stranieri che soggiornano regolar-

⁶ Corte Cost., sentenza n. 120 del 1967; sentenza n. 432 del 2005.

⁷ Corte Cost., sentenza n. 104 del 1969; sentenze n. 144 del 1970, n. 177 e n. 244 del 1974, n. 62 del 1994, n. 245 del 2011; ordinanze n. 503 del 1987, n. 490 del 1988.

⁸ Corte Cost., sentenza n. 104 del 1969; sentenza n. 249 del 2010; analogamente, *ex multis*, sentenze n. 166 del 2018, n. 230, n. 119 e n. 22 del 2015, n. 309, n. 202, n. 172, n. 40 e n. 2 del 2013, n. 172 del 2012, n. 245 e n. 61 del 2011, n. 187 del 2010, n. 306 e n. 148 del 2008, n. 324 del 2006, n. 432 del 2005, n. 252 e n. 105 del 2001, n. 203 del 1997, n. 62 del 1994, n. 54 del 1979, n. 244 e n. 177 del 1974, n. 144 del 1970, n. 104 del 1969, n. 120 del 1967.

mente nel territorio statale anche per lungo tempo, in attesa della decisione sulla loro richiesta di asilo, pregiudicando di fatto anche l'esercizio delle funzioni amministrative che su quei dati dovrebbero basare la propria azione.

Lo stesso vale del resto per i servizi erogati da soggetti privati – banche, assicurazioni, agenzie immobiliari – per i servizi afferenti all'istruzione (scuola, nidi d'infanzia) e alla formazione, anche professionale, ai tirocini formativi, alle misure di welfare locale (comunale e regionale), all'iscrizione ai centri per l'impiego, all'apertura di conti correnti presso le banche o le Poste italiane, etc⁹.

In secondo luogo, il diniego di iscrizione anagrafica sottrae i richiedenti asilo alla diretta conoscibilità da parte dei comuni della loro permanenza sul territorio, stante l'obbligo di comunicare il proprio domicilio solo alla questura competente (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 142 del 2015). Ciò può generare storture nel sistema a seguito dell'informatizzazione di dati e procedure e costituisce una lacuna conoscitiva significativa se si pensa che il permesso di soggiorno ha durata di sei mesi ed è rinnovabile «fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui il suo destinatario è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale» (art. 4 del d.lgs. n. 142 del 2015) e che, nella stragrande maggioranza dei casi, il periodo complessivo di permanenza dei richiedenti asilo nel nostro Paese risulta essere di almeno un anno e mezzo in ragione dei tempi di decisione sulle domande.

In terzo luogo, si osserva che la necessità di un controllo e di un monitoraggio della residenza sul territorio degli stranieri richiedenti asilo rileva anche a fini sanitari. Sulla base dell'anagrafe dei residenti il comune può avere contezza delle effettive presenze sul suo territorio ed essere in condizione di esercitare in maniera adeguata le funzioni attribuite al sindaco dall'art. 32 della L. 23 dicembre 1978, n. 833. Il punto è senz'altro di primo piano nell'attuale momento storico relativamente alle operazioni di monitoraggio su base locale della diffusione della pandemia da Covid-19¹⁰.

⁹ D. CONSOLI, N. ZORZELLA, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi sociali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in *Questione Giustizia*, 8 gennaio 2019.

¹⁰ Ulteriori considerazioni potrebbero inoltre riguardare l'esercizio delle risposte governative alla pandemia, ivi incluse le scelte inerenti le strategie vaccinali e le loro ricadute in termini di giustizia sociale. Cfr. A. VALLIANATOU, E. VENTURI, S. ZINSER, *Brussels silent on vaccinating undocumented migrants*, in *Euobserver*, marzo 2021.

5. *La dimensione urbana dell'iscrizione anagrafica*

La decisione della Corte offre le coordinate essenziali per comprendere le ricadute delle modifiche normative dichiarate illegittime non solo in termini pratici, ma anche rispetto ai profili teorici e di principio che vengono in rilievo.

L'iscrizione anagrafica, come ricordato dal giudice rimettente, è «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, ...».

Ecco, dunque, che le prerogative connesse all'iscrizione anagrafica, nella lettura offerta dalla Corte, rappresentano due baricentri di tale visione: da un lato il presupposto per l'accesso a taluni servizi, nel rispetto del canone di uguaglianza; dall'altro una essenziale garanzia del monitoraggio delle presenze sui territori, anche in relazione a (pur discutibili) esigenze di "sicurezza urbana"¹¹.

Sul primo fronte, come evidenziato dai giudici rimettenti, la norma annullata pregiudica l'esercizio delle prerogative derivanti dall'accesso ai servizi e dall'esercizio dei diritti e delle facoltà rispetto alle quali l'iscrizione all'anagrafe è strumentale, finendo per escludere 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 e intimamente connessi all'integrazione nella dimensione sociale del contesto urbano di riferimento tra cui, ad esempio, quelli all'acquisizione della cittadinanza, all'accesso all'edilizia popolare e al cosiddetto reddito di cittadinanza o al c.d. bonus bebè; si pensi inoltre 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.

La Corte evidenzia che «la norma censurata, privando i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti, incide irragionevolmente sulla «pari dignità sociale», riconosciuta dall'art. 3 Cost. alla

¹¹ Su tali due aspetti si muove l'attenta ricostruzione svolta da F.V. VIRZÌ, cit., il quale identifica quali profili sostanziali delle censure mosse dinanzi alla Corte una ("inedita") "funzione d'ordine" e una "funzione sociale" dell'iscrizione anagrafica.

persona in quanto tale, a prescindere dal suo *status* e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano».

Inoltre, sebbene la Corte non entri nella questione, dibattuta, relativa alla possibilità o meno di ottenere, per ciascun servizio, l'erogazione da parte delle amministrazioni competenti in assenza della residenza anagrafica, viene evidenziato chiaramente come la previsione della fornitura dei servizi nel luogo di domicilio, anziché in quello di residenza (art. 13, comma 1, lettera b, numero 1, del d.l. n. 113 del 2018), rende ingiustificatamente più difficile l'accesso ai servizi stessi, quantomeno a causa degli ostacoli di ordine pratico e burocratico connessi alle modalità di richiesta dell'erogazione – che fanno quasi sempre riferimento alla residenza e alla sua certificazione a mezzo dell'anagrafe – e per la stessa difficoltà di individuare il luogo di domicilio, a fronte della certezza offerta invece dal dato formale della residenza anagrafica.

Su altro fronte, la rinuncia al monitoraggio di parte dei soggetti effettivamente residenti sul territorio (e ciò, a prescindere dalla qualifica di richiedenti asilo), evidenziata dalla Corte stessa, esporrebbe le città, soprattutto nelle aree degradate e marginalizzate, a potenziali rischi in termini di coesione sociale e sicurezza. Un tale esito non solo parrebbe inconferente rispetto agli obiettivi prefigurati della norma, ma risulterebbe altresì in antitesi con gli obiettivi di una stagione di riforme (essenzialmente contenute nel d.l. 14 del 2017 e ancor prima nel d.l. 92 del 2008) che hanno inteso delineare una nuova visione della “sicurezza urbana” collegandola alla “qualità” del vivere gli spazi e i servizi pubblici, anche attraverso l'attribuzione di poteri speciali ai sindaci non senza l'ombra di potenziali derive “securitarie” destinate a confondere pericolosamente la dimensione della sicurezza sociale e con quella della sicurezza pubblica¹².

Muovendo da queste basi la Corte dichiara l'illegittimità dell'art. 13 nella sua interezza, censurando una logica unitaria portatrice di incertezze applica-

¹² È, questo, il concetto di sicurezza urbana per come introdotto dall'art. 4 del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, che affida al sindaco un duplice potere *extra ordinem* nella qualità di autorità locale e di Ufficiale di Governo (cfr. artt. 50 e 54 TUEL). In dottrina cfr. C. VIDETTA, *Il decoro urbano come ambito di applicazione della sicurezza urbana*, in *Munus*, n. 2, 2016; V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2017, n. 1, p. 31 ss.; T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto-legge n. 14/2017*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2017, n. 1; G. TROPEA, *Periferie e sicurezza urbana*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2017; ID., *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana (dopo la legge Minniti)*, in *Federalismi*, 2017, n. 1.

tive e sfasature di principio, enfatizzate dalla vulnerabilità dei soggetti protagonisti, esposti ad un maggior rischio di marginalizzazione nei percorsi di ingresso nella rete sociale e relazionale¹³.

Ed infatti, sebbene la rilevanza della questione anagrafica ai fini dell'integrazione dell'individuo nella comunità locale risulti decisiva in tutti i contesti istituzionali, è all'interno della dimensione urbana che questa assume un particolare significato, considerando che oltre il 60% dei rifugiati vive in aree densamente popolate¹⁴: il fenomeno migratorio, di portata globale, diviene oggi sempre più di frequente questione propria delle città, quali luoghi in cui l'integrazione tra migranti e tessuto locale pone le sfide più complesse, in termini di vita lavorativa e familiare e, di conseguenza, quali istituzioni su cui ricadono le connesse vicende amministrative.

Non è un caso che tali riflessioni siano oggi attratte da un dibattito scientifico sul c.d. "diritto alla città"¹⁵, di recente rinvigorito anche grazie ad una nuova stagione di "Agende Urbane": si pensi alla New Urban Agenda delle Nazioni Unite¹⁶ o al Patto di Amsterdam su scala europea¹⁷, in cui l'integrazione dei migranti diviene parte di una strategia di sviluppo ampia volta a creare città sostenibili, inclusive, sicure ed eque per tutti, sulla scorta dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile¹⁸.

¹³ In generale sulla regolazione amministrativa dei flussi migratori cfr. M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012; M. CONSITO, *I procedimenti amministrativi sul riconoscimento allo straniero degli status di protezione internazionale*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 2017, p. 393; F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 2019, p. 435. Plurimi profili sono oggetto di disamina nei contributi in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Roma, 2019.

¹⁴ OECD (2018), *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*, OECD Publishing, Paris, testo disponibile alla pagina web <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085350-en>; cfr. UNESCO, *Global Education Monitoring Report, Defending the "right to the city": How cities include migrants and refugees in and through education*, 2019.

¹⁵ J.B. AUBY, *Droit de la Ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, 2013.

¹⁶ Si tratta della "New Urban Agenda" adottata a Quito nell'ottobre 2016 in occasione di Habitat III, la conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani.

¹⁷ Si tratta dell'Agenda Urbana europea.

¹⁸ Per ulteriori considerazioni sia consentito rinviare a C. LAURI, *Le "Agende Urbane" alla prova delle migrazioni*, in L. SALVADEGO, M. SAVINO, E. SCOTTI (a cura di), *Migrazioni e vulnerabilità. La rotta del Mediterraneo centrale*, Torino, 2021, p. 217 ss.

6. *La nuova disciplina dell'iscrizione anagrafica del richiedente asilo: un passo verso l'effettività di un "diritto alla città"?*

Come anticipato, con la sentenza n. 186/2020 la Corte costituzionale dichiara non soltanto l'illegittimità della norma oggetto di censura bensì, in via consequenziale, anche delle restanti disposizioni introdotte dall'art. 13 del d.l. n. 113/2018 considerate, nella prospettiva accolta, «un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova il suo fulcro nel divieto di iscrizione anagrafica».

Le affermazioni contenute nella decisione si pongono dunque come occasione di riflessione per un progressivo aggiornamento del rapporto tra richiedenti asilo e dimensione urbana.

Già a seguito della pronuncia della Corte, superando l'opzione emergente dalla reviviscenza dell'assetto previgente¹⁹, il legislatore è intervenuto su vari aspetti in tema di immigrazione e sicurezza con il d.l. n. 130/2020 (conv. con mod. in L. n. 173/2020).

La novella afferma il diritto all'iscrizione anagrafica disciplinandone modalità e aspetti procedurali, attraverso la sostituzione dell'art. 5-*bis* del d.lgs n. 142/2015. L'articolo specifica (comma 1) che «è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente, a norma del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, in particolare degli articoli 3, 5 e 7»²⁰ il richiedente protezione internazionale a cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo, oppure la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione (a prescindere dalla permanenza in un Centro). Viene poi disciplinata l'ipotesi dell'iscrizione per i richiedenti ospitati nei Centri di prima accoglienza o di accoglienza straordinaria (commi 2 e 3)²¹.

Di interesse appare infine l'introduzione di una nuova deroga (comma 4) secondo cui ai richiedenti protezione internazionale che hanno ottenuto l'iscrizione anagrafica viene rilasciata una carta di identità avente validità li-

¹⁹ In particolare, delle disposizioni del d.lgs n. 142/2015, nella loro versione anteriore al d.l. 113/2018. La questione è approfondita da N. CANZIAN, cit., p. 71.

²⁰ Si tratta delle norme inerenti al regolamento anagrafico della popolazione residente, di cui al D.P.R. n. 223/1989: il criterio della dimora abituale per definire la residenza (art. 3); l'applicabilità delle disposizioni in tema di convivenza anagrafica (art. 5); i casi in cui viene effettuata l'iscrizione anagrafica (art. 7).

²¹ Sul punto v. A. BUZZI, F. CONTE, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo prima e dopo il "Decreto Lamorgese"*, in Forum di Quaderni Costituzionali, www.forumcostituzionale.it, 2021, 1, pp. 112-115.

mitata al territorio nazionale e una durata di tre anni. Nonostante la durata limitata nel tempo (modellata sulla base di una valutazione della durata media delle procedure amministrative e giudiziarie di esame delle domande) la novella pare poter essere osservata con favore, in quanto destinata ad offrire un riequilibrio della posizione dei richiedenti asilo rispetto agli altri stranieri nella loro pari dignità sociale, nel senso indicato dalla Corte costituzionale.

La prospettiva aperta dalla Corte si presta, inoltre, ad ulteriori letture volte ad estenderne la portata nei confronti di altre situazioni di persistente marginalizzazione nell'ottenimento dell'iscrizione della residenza anagrafica, dense di ricadute rispetto al godimento di diritti e all'esercizio di doveri propri della dimensione urbana, come ad esempio l'abitare²².

La sentenza della Corte costituzionale, la conseguente riscrittura legislativa dell'impianto normativo e le ulteriori prospettive evolutive che la dottrina va prefigurando, paiono offrire un contributo di interesse all'aggiornamento degli strumenti giuridici di analisi delle città. Le esigenze emerse dalla vicenda all'esame della Corte si rivelano infatti di estrema attualità, in particolare, in contesti urbani potenzialmente segreganti e disuglianti in cui la conoscenza del tessuto sociale e la considerazione degli individui che a differente titolo abitano i territori rappresenta un punto di partenza per la costruzione delle politiche dei servizi e degli spazi pubblici, nonché per la ricomposizione della frattura tra politiche sociali e politiche per la sicurezza.

Elementi funzionali, questi, a restituire una dimensione pratica necessaria al consolidamento di quelle recenti tendenze del diritto urbanistico che guardano all'affascinante quanto sfuggente orizzonte del "diritto alla città", prospettiva inscindibile dalla centralità dei diritti fondamentali²³.

²² A tali conclusioni perviene F.V. VIRZÌ, cit., richiamando, tra gli altri, la subordinazione dell'iscrizione anagrafica alla dimostrazione della regolarità del titolo abitativo, di cui all'art. 5 del d.l. n. 47 del 2014, convertito in l. n. 80 del 2014, rubricato "Lotta all'occupazione abusiva di immobili", laddove stabilisce che «Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge».

²³ Cfr. E. BOSCOLO, *La città "con gli occhi degli altri": l'integrazione negli spazi territoriali*, in L. SALVADEGO, M. SAVINO, E. SCOTTI (a cura di), *Migrazioni e vulnerabilità. La rotta del Mediterraneo centrale*, cit., p. 207 ss.