



Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

Servizio anti-discriminazioni

Progetto con il sostegno finanziario della Fondazione italiana a finalità umanitarie Charlemagne ONLUS

*ASGI Sede di Trieste, via Fabio Severo 31- Trieste (Italia)
Tel. – Fax 040/368463 – e-mail: antidiscriminazione@asgi.it*

*ASGI Sede legale, Via Gerdil, 7 – 10152 Torino (Italia)
Tel. fax. 011/4369158 – e-mail: segreteria@asgi.it
www.asgi.it*

Trieste/Torino, 22 luglio 2011

OGGETTO: Parere sulla delibera della Giunta comunale di Meolo (prov. di Venezia) n. 122 dd. 11 novembre 2010 in materia di iscrizione anagrafica. Profili di illegittimità e discriminatori.

Premessa e rilievi d'ordine generale

Occorre preliminarmente osservare che la delibera del Comune di Meolo n. 122 dd. 11 novembre 2010 appare esorbitare dal corretto riparto delle competenze previsto dall'art. 117 Cost., in quanto i Comuni non sono titolari di ordinaria potestà regolamentare o, comunque, normativa, né per quanto riguarda la disciplina della condizione giuridica dello straniero né per quanto riguarda quella del servizio anagrafico, che rimangono entro la competenza esclusiva dello Stato.

La normativa interna (d. lgs. n. 30/2007) che ha recepito la direttiva CE relativa al diritto di soggiorno e circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari (direttiva n. 2004/38) fa coincidere l' "iscrizione presso le autorità competenti" prevista dall'art. 8 della direttiva medesima con l'iscrizione nei registri anagrafici disciplinata dalla L. 1128 del 1954 e dal relativo regolamento di attuazione approvato con D.P.R. n. 223 del 1989.

In conseguenza di ciò l'iscrizione nei predetti registri dei cittadini UE e dei loro familiari viene subordinata al possesso di requisiti ulteriori rispetto allo stabilimento della dimora abituale nel comune ove essa viene richiesta.

Ciò non significa, tuttavia, che i comuni abbiano acquisito una potestà normativa che li abiliti a disciplinare sul piano sostanziale o su quello procedurale la registrazione negli elenchi anagrafici dei cittadini comunitari. Sicchè, anche ai fini della iscrizione dei cittadini stranieri appartenenti alla UE, il Sindaco deve limitarsi a fare applicazione delle norme esistenti, senza poter in alcun modo innovare né gli aspetti sostanziali né quelli procedurali, ed in primo luogo deve rispettare le fonti del diritto dell'Unione europea (Trattati europei, Carta europea dei diritti fondamentali, Direttive europee, giurisprudenza della Corte di Giustizia europea), tenuto conto del principio della diretta efficacia e del primato del diritto comunitario nell'ordinamento interno, con conseguente dovere di disapplicazione della norma di diritto interno eventualmente incompatibile con quella comunitaria.

Come indicheremo più avanti nello specifico, si ritiene che la delibera del Comune di Meolo introduca delle modalità procedurali e sostanziali in materia di procedimento anagrafico

sostanzialmente difformi ed incompatibili con le norme di diritto dell'Unione europea e le norme nazionali in materia, con questo esorbitando dalle proprie competenze e attribuzioni.

La delibera del Comune di Meolo invoca a proprio fondamento anche il potere di ordinanza attribuito ai Sindaci dagli artt. 50 e 54 del D.Lgs 267/00, sul presupposto che "l'allargamento degli Stati facenti parte dell'Unione europea [sic]" (presumo si debba con questo intendere l'allargamento dell'Unione europea ad ulteriori Stati) e la conseguente "applicazione della disciplina della libera circolazione e soggiorno dei cittadini UE anche ai cittadini dei nuovi Stati membri", abbia determinato un notevole incremento dei flussi migratori e conseguentemente delle iscrizioni nel registro anagrafico della popolazione. L'emanazione della delibera avrebbe dunque l'asserita finalità di assicurare ai cittadini la piena tutela del diritto alla salute mediante la costante verifica dell'idoneità igienica ed abitativa delle unità in cui i cittadini stranieri intendono stabilire la propria dimora abituale.

A tale riguardo, facendo anche riferimento alla giurisprudenza amministrativa sinora maturata (si veda ad es. TAR Lombardia, sez. III, sentenza n. 1238/2011 dd. 13.05.2011), si ritiene che l'emanazione della delibera è stata effettuata in difetto dei presupposti che legittimano l'esercizio del potere di ordinanza a livello comunale.

Infatti, il potere di ordinanza previsto dalle citate norme è volto a fronteggiare situazioni di pericolo per l'igiene, l'incolumità o la sicurezza pubblica che si manifestino a livello locale (art. 50 D.Lgs 267/2000 art. 1 DM 5/08/2008). Il Sindaco, pertanto, non ha la possibilità di dettare una disciplina particolare in relazione a fenomeni che interessino in ugual misura l'intero territorio nazionale o alcune zone dello stesso, come è, appunto, quello dell'immigrazione. Né può limitarsi nelle premesse a generici riferimenti ad imprecisati pericoli per la salute pubblica connessi ai flussi migratori da paesi extracomunitari e comunitari, non specificando quali siano le peculiari situazioni di criticità che tali eventi hanno determinato a livello locale. Nel caso in specie, nella delibera viene fatto un generico riferimento come accada "talvolta che gli agenti di polizia locale si trovano al cospetto di alloggi con carenze in ordine alla sussistenza di requisiti minimi di salubrità ambientale..." L'utilizzo dello stesso vocabolo "talvolta" viene dunque a contraddire l'asserita emergenzialità della situazione, che dovrebbe invece costituire il presupposto dell'esercizio del potere di ordinanza comunale.

Si ritiene, pertanto, che la Giunta comunale di Meolo abbia emanato la suddetta delibera esorbitando dai poteri di ordinanza attribuiti al Sindaco in base agli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000.

Rilievi di ordine specifico

Violazione delle norme di diritto dell'Unione europea

Con riferimento alle modalità previste dalla delibera del Comune di Meolo in materia di iscrizione anagrafica del cittadino dell'Unione europea, si muovono i seguenti rilievi specifici:

- a) La subordinazione dell'iscrizione anagrafica del cittadino dell'Unione europea, sia il lavoratore, che l'"inattivo", anche all'accertamento della rispondenza dell'alloggio a criteri igienico-sanitari e di affollamento, appare in palese e grave violazione del diritto dell'Unione europea in quanto introduce un requisito inerente a standard abitativi per l'esercizio del diritto alla libertà di circolazione e soggiorno del cittadino UE assolutamente non previsto dalla normativa dell'Unione europea (direttiva n. 2004/38), né dalla normativa nazionale di recepimento della medesima (d.lgs. n. 30/2007 e successive modifiche). Poiché tale requisito "abitativo" non viene richiesto al cittadino italiano, è evidente inoltre la discriminazione diretta operata su base di nazionalità, in chiara violazione del principio di

non discriminazione e di cittadinanza europea di cui agli artt. 18, 45 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'art. 21 della Carta europea dei diritti fondamentali, all'art. 9 del Regolamento UE n. 492/2011 relativo al diritto del cittadino UE che esercita la libera circolazione e dei suoi familiari all'accesso all'alloggio in condizioni di parità di trattamento con i cittadini nazionali.

b) Il fatto che la delibera preveda quale requisito per l'iscrizione anagrafica del cittadino comunitario "inattivo", cioè non lavoratore, la dimostrazione di disponibilità di risorse economiche sufficienti al soggiorno, per sé e per i familiari, quantificandole sulla base del parametro dell'importo dell'assegno sociale su base annua, costituisce una chiara violazione del diritto dell'Unione europea. Se è vero che l'art. 9 c. 3 del d.lgs. n. 30/2007 ha previsto tale parametro, quest'ultimo è incompatibile con gli standard fissati dalla normativa comunitaria, che all'art. 8 comma 4 della direttiva n. 2004/38 stabilisce che *"gli Stati membri si astengono dal fissare l'importo preciso delle risorse che considerano sufficienti, ma devono tenere conto della situazione personale dell'interessato"*. Proprio in relazione a tale ragione, la Commissione europea ha iniziato una procedura preliminare di infrazione del diritto comunitario nei confronti dell'Italia, chiedendo al nostro Paese di modificare la normativa. Il governo ha quindi provveduto in tale direzione, prima emanando la circolare n. 18 del 21 luglio 2009 del Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali e poi emanando il decreto legge 23 giugno 2011, n. 89 (pubblicato sulla G.U. n. 144 dd. 23 giugno 2011), che all'art. 1 c. 1 lett. c, modifica l'art. 9 c. 3 del d.lgs. n. 30/2007 specificando che *"ai fini della verifica della sussistenza del requisito della disponibilità delle risorse economiche sufficienti al soggiorno, di cui al comma 3, lettere b) e c), deve, in ogni caso, essere valutata la situazione complessiva personale dell'interessato"*. È del tutto evidente che la delibera del Comune di Meolo viola il diritto dell'Unione europea in materia di libera circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari.

c) Costituisce pure una grave e palese violazione del diritto dell'Unione europea, la parte della delibera nella quale si prevede che l'ufficiale di stato civile, preventivamente all'iscrizione anagrafica del cittadino UE "inattivo" cioè non lavoratore, dovrà attivare in ogni caso indagini e verifiche in ordine a quanto dichiarato dal medesimo in merito alla effettiva sussistenza, alla liceità e alla provenienza dei mezzi di sostentamento dichiarati.

Tale parte della delibera viola il principio di parità di trattamento e di non discriminazione in quanto, mentre è consentito al cittadino dell'Unione europea avvalersi dell'istituto dell'autocertificazione o dichiarazione sostitutiva di cui all'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 nell'attestazione del possesso delle risorse sufficienti al sostentamento di sé e dei propri familiari, si prevedono verifiche a carattere sistematico anziché a campione e solo nei casi in cui sorgano fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive, così come invece previsto dalla suddetta normativa (art. 71). Ne consegue un trattamento sfavorevole ed in violazione della legge ai danni del cittadino dell'Unione europea. Ugualmente, nel momento in cui la verifica avviene preventivamente alla conclusione del procedimento, ne deriva un evidente appesantimento e rallentamento del procedimento amministrativo di iscrizione anagrafica a danno dei soli cittadini dell'Unione europea, in palese contrasto con i principi di parità di trattamento e di non discriminazione.

La delibera del Comune di Meolo, peraltro, statuisce diversamente da quanto previsto in materia dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 39 dd. 18 luglio 2007, che prevede per i Comuni la possibilità di effettuare controlli solo a campione, sulla base dell'art. 71 del D.P.R. n. 445/2000. Ugualmente, proprio al fine di venire incontro ai rilievi mossi dalla Commissione europea circa le insufficienti garanzie previste dalla legislazione italiana di recepimento della direttiva europea affinché venga evitata la possibilità di un'interpretazione scorretta della normativa da parte degli enti locali, il governo italiano ha varato di recente il decreto legge 23 giugno 2011, n. 89 (pubblicato sulla G.U. n. 144 dd. 23 giugno 2011), che

all'art. 1 comma 2 lett. e) modifica l'art. 13 comma 2 del d.lgs. n. 30/2007 prevedendo che la verifica della sussistenza delle condizioni per mantenere il diritto al soggiorno *“non può essere effettuata se non in presenza di ragionevoli dubbi in ordine alla persistenza delle condizioni medesime”*.

Violazione delle norme nazionali in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero.
Viola la normativa nazionale in materia di immigrazione e iscrizione anagrafica la parte della delibera del Comune di Meolo che stabilisce quale condizione per l'iscrizione anagrafica del cittadino straniero di Paese terzo non membro dell'Unione europea (extracomunitario) la presentazione del passaporto con regolare visto di ingresso. In questo caso, il Comune di Meolo sembra ignorare che l'accertamento della regolarità del soggiorno nel territorio italiano dei soggetti extracomunitari è demandata ai competenti uffici statali, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 286/98, e non anche ai Comuni, che non hanno poteri in materia di controllo dell'immigrazione (si veda Tribunale di Brescia, ordinanza n. 588/2011, Tribunale di Bergamo, ordinanza dd. 15 marzo 2011). Inoltre, la normativa primaria e secondaria di settore non prevede in alcun modo la condizione della presentazione del passaporto e del visto di ingresso ai fini dell'iscrizione anagrafica del cittadino extracomunitario regolarmente soggiornante, per cui la delibera del comune di Meolo viola il principio di parità di trattamento tra cittadini extracomunitari e italiani previsto dall'art. 6 comma 7 del d.lgs. n. 286/98.

Vale la pena osservare, peraltro, che ben possono esserci cittadini di Paesi terzi non membri UE, i quali pur legalmente soggiornanti con regolare permesso di soggiorno in Italia, possono essere privi del passaporto ovvero abbiano fatto ingresso in Italia irregolarmente. Si pensi ad es. ai rifugiati politici e, più in generale, ai titolari della protezione internazionale (anche nelle forme della protezione sussidiaria o umanitaria), i quali proprio in relazione alla motivazione del loro abbandono del Paese di origine (la fuga da persecuzioni ovvero da situazioni di violenza in cui la loro vita, libertà o incolumità personale sono seriamente minacciate), si trovano spesso sprovvisti di documenti al momento dell'arrivo in Italia e tale ingresso in Italia non avviene secondo i canali dell'ingresso regolare e, purtuttavia, a seguito dell'accoglimento della loro istanza di protezione internazionale da parte delle commissioni territoriali competenti, viene loro riconosciuto il diritto a soggiornare legalmente nel nostro Paese e sono titolari del diritto alla piena libertà di circolazione al suo interno di cui all'art. 29 del d.lgs. n. 251/2007, di recepimento della direttiva europea n. 2004/83.

Violazione delle norme anti-discriminatorie e del principio costituzionale di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione.

Se è vero che, con le modifiche introdotte con la legge n. 94/2009, il Comune, nella persona del Sindaco, ha poteri di controllo dell'abitabilità degli alloggi, con eventuale possibilità di intervento in caso di carenze igienico-sanitarie degli stessi, ai sensi dell'art. 222 del R.D. n. 1265/34, occorre evidenziare che tali verifiche, sebbene possano avere luogo contestualmente all'accertamento della dimora abituale, non possono riflettersi direttamente sui procedimenti in materia anagrafica, ma possono determinare eventualmente un diverso procedimento amministrativo, che nei casi più gravi ed estremi potrà arrivare fino all'interdizione dell'utilizzabilità dell'alloggio. Ulteriormente, è opportuno ricordare che tali poteri di controllo vanno esercitati osservando il principio di imparzialità dell'azione amministrativa previsto dall'art. 97 Cost. e dunque non possono essere applicati sulla base di criteri di nazionalità, cioè esercitandosi i controlli esclusivamente o in misura sproporzionata nei confronti di talune categorie di aspiranti residenti, e specificatamente dei cittadini stranieri comunitari ed extracomunitari, così come invece la delibera sembra prefigurare. La delibera, quindi, appare in violazione dell'art. 43 del d.lgs. n. 286/98, e specificatamente del comma 2 lett. a) e c): *“In ogni caso compie un atto di discriminazione: a) il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell'esercizio delle sue funzioni compia o ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che,*

soltanto a causa della sua condizione di straniero [...], lo discriminino ingiustamente”...c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o rifiuti di fornire l’accesso all’occupazione, all’alloggio, all’istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero [...]” (in tale direzione, Tribunale di Brescia, ordinanza n. 588/2011 dd. 31.03.2011, Tribunale di Vicenza, ordinanza n. 1684/2011, dd. 31.05.2011).

p. l’ASGI

***Servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose
Trieste***

***Dott. Walter Citti
Consulente legale***