

Egr. Sig.ri
Daniele Vanoli
Diego Colosimo
Consiglieri Comunali
Di Calolziocorte

A mezzo e-mail

Milano, 19 luglio 2019

Piano di governo per strutture di accoglienza richiedenti asilo nel Comune di Calolziocorte

Spett. li Consiglieri Comunali di Calolziocorte,

avete chiesto alla nostra associazione ITALIASTATODIDIRITTO di valutare eventuali profili giuridici critici della nuova bozza di Piano di governo per le strutture di accoglienza dei migranti all'interno del territorio comunale.

Ferma restando la possibilità di un ulteriore e più approfondito esame, anche nella prospettiva di un'eventuale impugnativa giudiziale del provvedimento che dovesse eventualmente essere approvato, esponiamo di seguito brevemente i principali profili problematici che emergono con maggiore evidenza.

*** **

I. Premessa

Con una prima bozza di regolamento sulle strutture di accoglienza risalente al mese di aprile del 2019, il Consiglio Comunale di Calolziocorte aveva previsto l'introduzione di una disciplina locale concernente la gestione degli insediamenti dei centri di accoglienza per migranti.

La prima versione del documento presentava diversi profili critici, evidenziati nel nostro parere del 18 aprile u.s., specie in relazione all'individuazione di zone "sensibili" in cui la presenza di alloggi per migranti sarebbe stata vietata o soggetta a nullaosta.

Anche a seguito di numerose proteste provenienti da soggetti diversi, il Comune ha ritenuto di rimettere mano a quella bozza di regolamentazione, e ne ha elaborata una nuova, asseritamente preordinata all' «*esclusivo obiettivo di favorire la migliore integrazione*» dei rifugiati e dei richiedenti asilo nella collettività comunale.

Senonché, specifiche prescrizioni della nuova proposta di testo paiono presentare profili di nullità e illegittimità analoghi a quelli già presenti nella precedente bozza.

Le criticità riguardano in particolare il progetto di introdurre un nuovo procedimento di competenza comunale diretto a valutare l'adeguatezza delle aree o degli immobili ove si intendano insediare, o siano già presenti, alloggi destinati ad accogliere persone migranti al fine di individuare le «*più idonee al raggiungimento della massima integrazione*».

Secondo la bozza, nella valutazione delle aree e degli edifici in cui saranno ospitati i migranti l'Amministrazione Comunale dovrebbe tenere conto delle eventuali problematiche che possano rendere difficoltosa la convivenza e creare situazioni di tensione e di ostacolo all'integrazione; con la precisazione che «*le aree immediatamente adiacenti alla stazione ferroviaria e all'interscambio ferro-gomma vanno considerate (a priori, n.d.r.) come aree non idonee*».

Inoltre la proposta di Piano di governo intende introdurre distinzioni tra tipologie di strutture di accoglienza, disciplinarne la capienza, e fissare il numero massimo di rifugiati e richiedenti asilo che potranno alloggiare nel territorio comunale, pari a «*non più di 40 persone*».

II. Difetto assoluto di attribuzione

Prima di ogni altra considerazione occorre segnalare e sottolineare come l'adozione di regolamenti in materia di gestione delle strutture di accoglienza destinate ai migranti da parte di un Comune sia priva di alcun fondamento normativo, esulando completamente dalle competenze dell'autorità locale.

Come avevamo già fatto osservare nel precedente parere, il principio costituzionale di legalità dell'azione amministrativa impone che ogni aspetto dell'esercizio del potere amministrativo sia disciplinato con legge, che ne stabilisca il soggetto titolare, i presupposti per l'esercizio, la natura discrezionale o vincolata, le modalità di esercizio, nonché la tipologia e il contenuto dell'atto.

Nella specie, nessuna norma di legge prevede alcuna competenza comunale che giustifichi o fondi l'adozione di un Regolamento quale quello in questione.

A mente dell'art. 117 co. 2 della Costituzione spetta allo Stato la competenza esclusiva a legiferare in materia di diritto all'asilo e di condizione giuridica degli stranieri non appartenenti all'Unione europea e, più in generale, sulla disciplina dell'immigrazione.

Sia pure in materia di ordinanze contingibili e urgenti è stato ben chiarito, esprimendo principi certamente applicabili anche al caso che ci occupa, che la materia della gestione dei migranti rientra «*nella sfera di competenza dello Stato e, più precisamente, del Ministero dell'Interno, e non in quella dei Comuni*» (TAR Sicilia, Catania, sez. IV, 6 agosto 2018, n. 1671).

Infatti la disciplina nazionale (D. Lgs. 18 agosto 2015, n. 142) attribuisce al Ministero dell'Interno e alle Prefetture locali la competenza di individuare le strutture idonee all'accoglienza dei migranti, nel rispetto dei requisiti ivi indicati.

Più in particolare, a mente dell'art. 10 del D. Lgs. 142/2015, nei centri di accoglienza *«sono assicurati il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado, l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze ai sensi dell'articolo 17. Sono adottate misure idonee a prevenire ogni forma di violenza, anche di genere, e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti e del personale che opera presso i centri»*.

Solo lo Stato può valutare l'adeguatezza delle strutture e deve farlo alla luce di quei parametri: a nessun Comune è permesso di autoinvestirsi di un (concorrente o sostitutivo) potere discrezionale di valutazione dell'adeguatezza delle strutture di accoglienza, oltretutto completamente disancorato dai requisiti prescritti dalla legge.

Inoltre il D.Lgs. 142/2015 non introduce affatto limitazioni al numero di migranti ospitati e ospitabili nelle singole strutture e, men che meno, nei confini dei territori comunali e non offre alcuna copertura normativa alla adozione di un "Piano di governo comunale" che introduca delle soglie quantitative. E' persino superfluo rilevare come si tratti di una materia che non può tollerare iniziative arbitrarie e unilaterali dei Comuni, ispirate al metodo NIMBY, a pena di rendere ingestibile la gestione, necessariamente accentrata a livello statale, della attività di accoglienza.

III. Violazione del principio di libera prestazione dei servizi e del diritto di proprietà

Come avevamo già rilevato in relazione alla precedente bozza di regolamento comunale, la disciplina comunale volta a gestire l'accoglienza dei migranti appare contrastante sia con la libertà di iniziativa economica privata, che con la libertà di godimento della proprietà privata.

Quanto alla limitazione dell'iniziativa economica, da un lato, la previsione di un procedimento autorizzativo comunale (che si somma alle autorizzazioni prefettizie già necessarie per legge) accolla oneri eccessivi e non necessari al gestore della struttura; dall'altro lato, la limitazione del numero di persone ospitabili nel territorio comunale introduce un'ingiustificata restrizione alla "quantità" di servizi che i gestori delle strutture possono prestare.

La disciplina limitativa abbozzata dal Comune è caratterizzata non solo dal difetto assoluto di potere, ma si rivela anche priva di alcuna giustificazione: né situazione di carattere igienico-sanitarie, né questioni di ordine pubblico o inerenti la sicurezza della collettività appaiono infatti aver ispirato la disciplina di cui si discute.

Si consideri anche che la abbozzata disciplina relativa alla “unità abitative diffuse” pare altresì violare il diritto di libero godimento della proprietà privata.

La limitazione del numero massimo di ospiti per unità e il divieto di costituire più unità abitative per migranti nel medesimo edificio, rappresentano una compressione – del tutto ingiustificata - di un diritto coperto da riserva di legge (art. 42 Costituzione).

E' incomprensibile la ragione per la quale due famiglie di stranieri regolarmente residenti nel medesimo palazzo e proprietarie di due unità abitative distinte non potrebbero contemporaneamente ospitare loro parenti o conoscenti aventi status di rifugiati o richiedenti asilo, pur avendo ottenuto idonea autorizzazione dalla competente Prefettura.

IV. Violazione del principio di non discriminazione

In effetti, contrariamente alle finalità enunciate, il Regolamento comunale ipotizzato, sembra orientato a ostacolare, piuttosto che a facilitare, il collocamento dei migranti sul territorio del Comune di Calolziocorte, nonché il loro accesso all'alloggio e ai servizi socio-assistenziali.

Ma il divieto di discriminazione - principio generale dell'ordinamento nazionale, euro-unitario e internazionale - esclude che possano essere legittimamente introdotti trattamenti differenziati sulla base della provenienza e dello *status* delle persone, salvo motivazioni legittime che giustificano misure ragionevoli e proporzionate al fine perseguito, delle quali tuttavia non vi è traccia nel testo esaminato.

Del resto l'integrazione sociale – che il Regolamento afferma di perseguire - si fonda sulla pari considerazione tra il soggetto da integrare e gli altri componenti della collettività, equiparazione che deve raggiungere sia la percezione dello straniero, che quella della comunità che lo “accoglie”.

Ma la bozza di Piano di governo pare introdurre solamente distinzioni e disparità di trattamento: non solo tra migranti e altre persone che necessitano di assistenza, ma anche tra i gestori di servizi socio-assistenziali offerti alle due categorie di richiedenti, nonché tra famiglie di stranieri regolarmente residenti sul territorio comunale.

Per tutte le descritte ragioni anche la nuova bozza di Piano di governo del Comune di Calolziocorte risulta viziata dai medesimi profili di nullità e invalidità che già caratterizzavano il precedente progetto di regolamentazione.

ITALIASTATODIDIRITTO è disponibile, ove necessario, ad ulteriormente approfondire le problematiche che sono state qui solo brevemente accennate, e resta a disposizione con i suoi giuristi anche per illustrare di persona le ragioni giuridiche che sconsigliano la adozione di un atto



sicuramente viziato e suscettibile di annullamento certo da parte del Giudice Amministrativo e suggeriscono il prudente abbandono di una iniziativa regolamentare non consentita dall'ordinamento giuridico e contraria a principi fondamentali di libertà civili ed economiche.

Con i migliori saluti.

Avv.to Maurizio Zoppolato

Avv. Simona Viola

Presidente di ITALIASTATODIDIRITTO