

Milano, 18 aprile 2019

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

a mezzo e-mail:

**Deliberazione del Consiglio Comunale di Calolziocorte di adozione di un
Regolamento sulle strutture di accoglimento dei migranti**

Spett.li Consiglieri Comunali di Calolziocorte,

avete chiesto alla nostra associazione ITALIASTATODIDIRITTO di valutare eventuali profili giuridici critici del Regolamento sulle strutture di accoglimento dei migranti, recentemente approvata dal Consiglio Comunale di Calolzio Corte, e nei ristretti termini proposti vi rispondiamo come segue, fermo restando che è certamente possibile un ulteriore approfondimento plausibilmente suscettibile di individuare anche profili problematici ulteriori rispetto a quelli qui sotto solo brevemente introdotti e accennati.

*** **

I. Premessa

Lo schema del «*Regolamento comunale sulle strutture di accoglimento dei migranti*» concerne la gestione degli insediamenti dei centri di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo nel territorio di Calolziocorte.

Specifiche prescrizioni del Regolamento, destinate all'individuazione di requisiti per la collocazione fisica delle strutture di accoglienza, paiono presentare evidenti profili sia di nullità che di illegittimità.

Ci si riferisce, in particolare, all'art. 2 del testo che individua, come da planimetria allegata, «alcune zone dette “sensibili”», distinte dai colori rosso e blu.

Nello specifico, nelle zone segnate in rosso (scuole e stazione ferroviaria) le localizzazioni di strutture di accoglienza dei migranti «si intendono vietate»; quelle segnate in blu (biblioteca e oratori), invece, «necessitano di nulla osta», in difetto del quale il prestatore del servizio è soggetto alla sanzione amministrativa prevista dall'art. 4.

Salva dunque la possibilità di nulla osta per le zone “blu”, il Regolamento impone il rispetto di una distanza minima di 150 metri tra i centri di accoglienza per migranti e le zone individuate come “sensibili”.

*** **

II. Insussistenza del potere del Comune di individuazione di vincoli territoriali

Occorre innanzitutto chiarire che il Comune non ha alcun potere di dettare una disciplina come quella descritta.

I principi costituzionali di tipicità e di legalità impongono infatti che a ogni provvedimento amministrativo corrisponda una norma attributiva del potere esercitato (la quale a propria volta risponde a una specifica funzione individuata dall'ordinamento); così da evitare iniziative – come quella in commento – scaturenti dall'autonoma *creatività* delle autorità amministrative.

Nella specie la pretesa di vietare o limitare – per mezzo di un regolamento - la localizzazione di strutture di accoglienza o addirittura l'ospitalità a migranti in determinate zone del territorio comunale non ha alcun fondamento normativo né nella disciplina nazionale né in quella regionale: né la normativa sui centri di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo; né le più generali disposizioni in materia urbanistica; né, infine le disposizioni che conferiscono ai Comuni poteri in materia di pubblica sicurezza consentono l'adozione di regolamenti comunali, men che meno del contenuto in esame.

Il potere regolamentare comunale, in materia di distanze minime tra lo svolgimento di determinate attività economiche e aree “sensibili”, trova espressa previsione nella normativa regionale.

È questo per esempio il caso dei regolamenti - adottati da diversi Comuni lombardi - in attuazione della LR 21 ottobre 2013, n. 8, tesi a circoscrivere territorialmente l’installazione di apparecchi per il gioco d’azzardo in locali distanti dalle zone “sensibili”, per le finalità di tutela della salute umana e della sicurezza urbana individuate dalla legge regionale.

Lungi dal voler paragonare una persona umana che necessita assistenza a delle *slot machines* (benché la valutazione sottesa dal Regolamento in commento non si discosti in realtà molto dall’improprio paragone), il confronto pone in rilievo il difetto assoluto di potere all’adozione del Regolamento in questione, non previsto, né disciplinato da alcuna norma.

III. Violazione del principio di libera prestazione dei servizi e della libertà di iniziativa economica privata

L’art. 2 del Regolamento introduce anche un’ingiustificata restrizione alla libera iniziativa economica delle associazioni, comunità, cooperative e privati prestatori del servizio di accoglienza ai migranti che operano nel Comune di Calolziocorte.

Il principio di libera prestazione dei servizi, caposaldo dell’ordinamento giuridico euro-unitario – nonché espressione a livello nazionale della libertà di iniziativa economica tutelata dalla Costituzione – esclude la possibilità di apportare limitazioni alle attività di servizi, ad eccezione di quelle finalizzate alla tutela di altrui interessi ugualmente rilevanti, purché risultino non discriminatorie, necessarie e proporzionali.

Nella specie, la limitazione territoriale che inciderebbe sulle attività di accoglienza appare anzitutto discriminatoria, in quanto introduce un’illogica ed immotivata distinzione tra gli operatori che prestano servizi di accoglienza ai migranti e coloro che prestano il medesimo servizio in favore di soggetti “diversi”, quali tossicodipendenti, ex-detenuiti, minori, donne maltrattate, senza dimora, ecc..

A maggior ragione considerando che alcune comunità svolgono servizi di accoglienza nei confronti di qualunque soggetto in difficoltà, senza distinzioni di sorta.

Conseguentemente, l'applicazione del Regolamento comporterebbe, nei confronti di questi operatori (presenti o futuri), l'illogica conseguenza di dover trasferire parte dell'attività, oppure di rinunciarvi, soltanto in conseguenza dello status degli utenti che usufruiscono del servizio.

In secondo luogo, i vincoli che regolamentari appaiono non necessari, atteso che il fine di tutela della pubblica sicurezza appare solo astrattamente invocato ma non è assistito da elementi concreti tali da giustificare la necessità delle limitazioni.

Infatti, nessuna emergenza relativa alla sicurezza urbana nel territorio comunale risulta collegata alla presenza di rifugiati o richiedenti asilo nelle aree in cui sono presenti gli operatori del servizio; né tantomeno sembrano discendere da questa presenza *«molteplici problematiche sociali»*.

Infine, appare violato anche il canone della proporzionalità dell'azione amministrativa, laddove, quand'anche sussistessero i profili problematici richiamati dal testo del Regolamento, nel territorio di Calolziocorte sono attualmente presenti poco più di una ventina di rifugiati e richiedenti asilo.

Conseguentemente, imporre a operatori privati di trasferire o rinunciare a parte della loro attività soltanto per i presunti disagi causati da un numero estremamente limitato di utenti appare eccedente rispetto a quanto opportuno e necessario per la gestione delle problematiche che fossero state eventualmente riscontrate dall'amministrazione.

IV. Violazione del diritto di proprietà

Le prescrizioni in analisi appaiono viziate anche sotto l'ulteriore profilo della violazione del diritto di proprietà.

Il proprietario ha, infatti, il *«diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo»* (art. 832 Codice civile), entro i limiti individuati dalla legge.

I divieti territoriali posti dal Regolamento comunale (non distinguendo tra le modalità di accoglienza a titolo oneroso o gratuito) comportano un'illegittima compressione del diritto proprietà di tutti i soggetti privati che intendono offrire accoglienza a migranti nelle proprie abitazioni a titolo gratuito.

La circostanza appare paradossale, specie se si considera che, per tal via, una famiglia, proprietaria di un'immobile sito in una "zona rossa", i cui membri siano regolarmente titolari del permesso di soggiorno, dovrebbe rinunciare ad ospitare un proprio parente avente (ancora) lo status di rifugiato o richiedente asilo; ovvero (se l'immobile fosse sito in zona blu) dovrebbe sottostare alla richiesta di nulla osta.

V. Profili discriminatori

Il principio di non discriminazione, sancito dai testi sovranazionali e internazionali, nonché diretto corollario del principio di uguaglianza di calibro costituzionale, vieta l'introduzione di distinzioni discriminatorie in assenza di giustificazioni oggettive o ragionevoli, del perseguimento di un fine legittimo, nonché quando non sussista un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e il fine perseguito.

L'individuazione di aree territoriali in cui possono svolgersi i servizi di accoglienza dei confronti dei migranti opera un'ingiustificata discriminazione, non solo nei confronti degli operatori del servizio, ma altresì nei confronti dei rifugiati e richiedenti asilo.

In particolare, l'evidente discrimine tra cittadini italiani – o comunque tra soggetti dalla provenienza diversa dai migranti – che necessitano della medesima accoglienza e i rifugiati e richiedenti asilo non pare, in assenza di concrete necessità, perseguire un fine legittimo; e ciò, in aperto contrasto con i principi inderogabili di solidarietà sociale, fondati sui diritti inalienabili della persona umana, che non ammettono distinzioni di sorta.

La distinzione tra utenti del servizio di assistenza che il Regolamento introduce appare, inoltre, illogica e irragionevole, laddove l'art. 1 persegue il fine di «*consentire ai beneficiari di partecipare alla vita sociale e di avere un facile accesso ai servizi del territorio*»; viceversa, l'art. 2 "allontana" i centri proprio dai luoghi di maggiore

aggregazione sociale, come scuole e biblioteche, nonché dal servizio di trasporto ferroviario.

Infine, anche sotto questo profilo, appare violato il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, atteso che l'allontanamento delle strutture che accolgono i migranti da più punti del territorio comunale opera una distinzione tra utenti del servizio non opportuna e non necessaria, alla luce della presenza di un numero estremamente limitato di persone aventi status di rifugiati o richiedenti asilo.

*** **

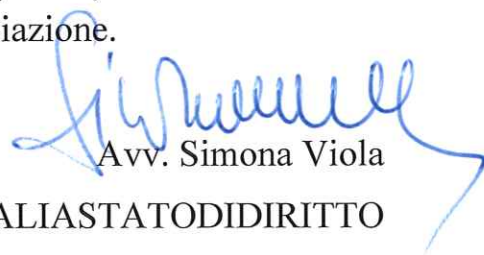
VI. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto precede, l'adozione del Regolamento comunale sulle strutture di accoglienza dei migranti pare presentare molteplici profili di criticità, tali da ipotizzare margini per una declaratoria di nullità, per difetto assoluto di attribuzione, o comunque di illegittimità sotto molteplici profili di violazione di legge ed eccesso di potere.

Auspichiamo che le considerazioni che precedono possano essere di aiuto alle istituzioni comunali per meglio valutare l'opportunità di ritirare l'iniziativa assunta, che sembra non solo destinata a severe censure da parte del Giudice Amministrativo ma che potrebbe anche, al di là della volontà dei suoi promotori, concorrere ad alimentare e diffondere un indesiderabile clima sociale e culturale di disprezzo, segregazione e diffidenza in perfetta controtendenza rispetto agli obiettivi di integrazione e solidarietà che l'ordinamento pone a carico di tutta la nostra collettività e alle sue istituzioni e ai suoi rappresentanti.

ITALIASTATODIDIRITTO si pone a disposizione, *pro bono*, dei soggetti che fossero interessati a eventuali attività di assistenza legale, nello spirito di condivisione delle critiche mosse al Regolamento sulle strutture di accoglienza, alla luce dei valori e degli obiettivi statutari che caratterizzano la nostra Associazione.

Con i nostri migliori saluti.



Avv. Simona Viola

Presidente di ITALIASTATODIDIRITTO