

Servizio di Supporto Giuridico contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose
Viale XX Settembre 16
34125 Trieste
Tel. Fax. 040 368463
e-mail: walter.citti@asgi.it
www.asgi.it

Trieste/Torino, 3 dicembre, 2007

Ill.mo Prof. Romano Prodi
Presidente del Consiglio dei Ministri
R O M A

Ill.mo On. Prof. Giuliano Amato
Ministro dell'Interno
ROMA

Ill.mo On. Paolo Ferrero
Ministro della Solidarietà Sociale
R O M A

Ill.mo Prefetto di Padova

Ill.mo Prefetto di Verona

Ill.mo Prefetto di Vicenza

E p.c. Spett. UNAR
Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali
Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità
Presidenza del Consiglio dei Ministri
R O M A

Spett. ANCI
Associazione Nazionale Comuni Italiani
ROMA

OGGETTO: Richiesta di annullamento della delibere dei Comuni di Cittadella, Thiene e altri aventi come oggetto il controllo dei requisiti di legge in materia di iscrizione anagrafica, in materia igienico-sanitaria e di pubblica sicurezza.

La presente viene inviata dall'A.S.G.I. (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), associazione costituitasi nel 1990 e che riunisce avvocati, docenti universitari ed operatori legali impegnati sulle tematiche dell'immigrazione.

L'A.S.G.I. intende con la presente sollecitare i Prefetti delle rispettive province ad esercitare i poteri di autotutela, sostitutivi e di controllo, nei confronti delle ordinanze dei Sindaci di Cittadella, Thiene e altri, altri aventi come oggetto il controllo dei requisiti di legge in materia di iscrizione anagrafica, in materia igienico-sanitaria e di pubblica sicurezza, verificandone l'illegittimità e l'illiceità e conseguentemente procedere al suo annullamento.

In alternativa, si sollecita l'autorità di governo ad esercitare nei confronti delle ordinanze medesime i poteri di controllo straordinario previsti dall'art. 138 del T.U.O.E.L. (Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali- D.lgs. n. 267/2000), che dà facoltà al Governo, sentito il Consiglio di Stato, di annullare gli atti delle Pubbliche Amministrazioni, viziati da incompetenza, eccesso di potere, o violazione di leggi o regolamenti generali o speciali.

Si motiva la legittimità di tali richieste di annullamento avendo in considerazione che il Sindaco di Cittadella, e così gli altri aventi emanato ordinanze simili, avendo emesso ordinanza in materia di iscrizione anagrafica e stato civile, dunque su una materia che l'art. 117 della Cost. affida in via esclusiva allo Stato, abbiano agito in funzione di Ufficiali di Governo e, quindi nell'ambito di un rapporto gerarchico rispetto al Prefetto, ammettendosi dunque in capo a quest'ultimo il potere di annullamento, come riconosciuto da giurisprudenza consolidata (TAR Lombardia, I sez. n. 10/2001; TAR F.V.G. n. 645 dd. 16.10.2006).

Parimenti, presupposto del potere straordinario di annullamento da parte del Governo – nell'esercizio del potere di autotutela – di cui all'art. 138 T.U.O.E.L. è la sussistenza di valide ragioni di pubblico interesse, giustificate dall'esigenza di salvaguardare "l'unità dell'ordinamento" (cui fa riferimento l'art. 120 Cost.), compromesso dalla vigenza di provvedimenti che, come quello in esame, procurano un *vulnus* all'ordinamento generale.¹

L'A.S.G.I. intende presentare di seguito i motivi per cui ritiene che le suddette ordinanze siano palesemente illegittime e contrarie a precise norme di legge, così come ai principi generali dell'ordinamento giuridico e costituzionale.

L'ASGI ritiene che in capo al Sindaco non sussiste una competenza ordinaria e generale e nemmeno straordinaria ad intervenire nella disciplina giuridica dell'anagrafe e dello stato civile, di competenza esclusiva dello Stato. Infatti, anche in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, l'art. 50 del T.U.O.E.L. affida al Sindaco, in qualità di rappresentante della comunità locale, un potere di ordinanza, contingibile ed urgente, ma soltanto "*nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge*" (comma 4). Va inoltre specificato che in caso di emergenza sanitaria o di igiene pubblica, la competenza del Sindaco di emanare ordinanze contingibili ed urgenti è limitata alla fattispecie delle emergenze a carattere esclusivamente locale. Al riguardo, non si ravvede una situazione di tale emergenza che caratterizzi in modo peculiare il territorio dei Comuni in oggetto rispetto ad altre aree vicine o lontane. Il riferimento fatto nelle premesse alle ordinanze in questione all'"invasione migratoria" e alle asserite emergenze sanitarie che ne conseguirebbero, sembrano rivelare ad un osservatore imparziale più una forma evidente di pregiudizio razziale alla base del provvedimento che considerazioni obiettive

¹ Si rammentano i casi di annullamento governativo riferiti a regolamenti comunali in materia di concorsi pubblici, che attribuivano punteggi preferenziali ai cittadini residenti in determinate Regioni, ponendosi così in contrasto con i valori supremi di unitarietà dell'ordinamento; cfr. Lombardi, *Concorsi pubblici, residenza e punteggi di favore*, in *Guida agli enti locali*, n. 23, 24 giugno 2000)

che fondino l'esistenza di un pericolo effettivo, specificamente rilevato in concreto con accertamenti istruttori idonei. Si rammenta in proposito che *“presupposto per l'adozione da parte del Sindaco dell'ordinanza contingibile ed urgente è il pericolo di un danno grave ed imminente per l'incolumità pubblica al quale, per il suo carattere di eccezionalità, non possa farsi fronte con rimedi ordinari e che richiede interventi immediati e indilazionabili”*.²

Né si potrebbe sostenere la legittimità dell'ordinanza citata in base all'art. 54 c. 2 del T.U.O.E.L. che affida al Sindaco la competenza di adottare, quale ufficiale del Governo, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità dei cittadini. Anche a prescindere dall'inconsistenza delle motivazioni addotte nelle premesse del provvedimento, che, come già affermato, appaiono segnate più da forme di pregiudizio razziale e xenofobia che da considerazioni obiettive, la stessa interpretazione letterale della norma, nonché la dottrina e la giurisprudenza sono concordi nell'affermare, che tali ordinanze contingibili ed urgenti debbano essere adottate: 1) nel rispetto della Costituzione e delle leggi costituzionali; 2) dei principi generali dell'ordinamento giuridico; 3) della riserva assoluta di legge; nonché devono essere ad efficacia definita nel tempo e comunque limitata al cessare dell'eccezionalità della situazione che ha indotto il Sindaco a porle in essere.³ Non una di tali condizioni e requisiti appare soddisfatta dalle ordinanze in oggetto.

L'ordinanza dei Sindaci infatti incidono sulla materia dell'iscrizione anagrafica, cioè su funzioni strettamente connesse a diritti della persona fatti oggetto di espressa previsione e garanzia costituzionale. Vi è infatti un legame stretto tra funzione anagrafica e l'art. 2 Cost. (rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo) perché il rifiuto della residenza anagrafica od anche il suo rallentamento o l'interruzione del procedimento implicano la sottrazione, non solo giuridica, di un soggetto alla partecipazione alla comunità, ponendo chi ne viene escluso ai margini della cittadinanza civica, così come della comunità politica. Difatti, anche l'esercizio dei diritti politici è reso possibile sulla base della residenza anagrafica, che permette la registrazione della persona nelle liste elettorali, il che vale anche per il cittadino dell'Unione Europea a seguito delle norme di diritto comunitario sulla “cittadinanza europea”, che sanciscono il diritto all'elettorato attivo e passivo alle elezioni amministrative locale ed in quelle europee. Viene poi in considerazione l'art. 14 Cost., che sancisce l'invulnerabilità e dunque il rispetto del domicilio; l'art. 16 Cost., ove è affermata la libertà di movimento e di circolazione dell'individuo, comprensive sicuramente della libertà di domicilio, residenza e di dimora; l'art. 32 Cost., che afferma il diritto alla salute dei cittadini e della comunità; diritto la cui attuazione è affidata al servizio sanitario nazionale, il quale eroga le sue prestazioni in base alla residenzialità degli utenti; l'art. 38 Cost. relativo al diritto all'assistenza sociale, in quanto la residenza anagrafica permette alla comunità territoriale di riconoscere i suoi membri più deboli, di raggiungerli e metterli in condizione di essere tutelati.

La residenza anagrafica ha dunque natura di diritto soggettivo perfetto e nel contempo presupposto per l'esercizio di diritti umani di natura fondamentali, come tali spettanti a tutti. Certamente, a differenza del cittadino italiano, cui il diritto di soggiorno sul territorio è coesistente al suo status di cittadino, lo straniero ha diritto a soggiornare – e quindi a risiedere – solo nei limiti in cui sia autorizzato dalla legge. E parliamo qui di legge in senso stretto, in ragione della riserva assoluta prevista dal Costituente, ai sensi dell'art. 10, co. 2 Cost., in favore del solo legislatore ordinario. Ciò dovrebbe dunque inibire l'emanazione di atti “creativi”, quali le ordinanze in oggetto, in quanto non meramente attuative delle norme di livello primario in materia di residenza anagrafica, ma palesemente in contrasto con esse.

² CdS, Sez. IV, n. 1537/2006

³ In questo senso: Corte Costituzionale, n. 8/56 e Corte Costituzionale n. 26/61, TAR Sardegna, 461/95, Consiglio di Stato, sez. V, 1448/96.

Le disposizioni contenute nelle ordinanze in oggetto non si limitano, infatti, ad applicare norme vigenti, né innovano nel solo profilo degli aspetti procedurali, suscettibili di appesantire o rallentare il procedimento amministrativo, bensì contengono violazioni macroscopiche delle leggi in materia, così come sono affette in diversi punti da palesi violazioni del principio di parità di trattamento e non discriminazione che, anche per effetto di quanto affermato dall'Art. 13 del Trattato europeo, in materia di divieto di discriminazione, nonché dell'entrata in vigore di apposite direttive europee (in particolare Direttiva n. 2000/43/CE contro le discriminazioni etnico-razziali), fanno parte integrante dei principi generali dell'ordinamento europeo e conseguentemente anche di quello nazionale.⁴

Nel dettaglio, infatti, con riferimento al trattamento riservato ai cittadini comunitari dall'ordinanza in oggetto, la discriminazione ovvero disparità di trattamento appare evidente non tanto avendo in considerazione i requisiti reddituali richiesti ai fini dell'accesso all'iscrizione anagrafica (i mezzi di sostentamento minimi modulati sulla base dell'importo della pensione sociale). Difatti, tale requisito costituisce presupposto ai fini dell'esercizio del diritto alla libertà di circolazione e soggiorno ed è previsto tanto dalla Direttiva 2004/38/CE quanto dalla norma di recepimento, il D.lgs. n. 30/2007. E' invece sulle modalità concrete e procedurali di implementazione di dette disposizioni che si realizza la discriminazione "diretta" dei cittadini comunitari rispetto ai cittadini italiani. Infatti, se da un lato l'ordinanza non manca di richiamare la possibilità, espressamente prevista dall'art. 7 del citato D.lgs. n. 30/2007, di omettere la produzione della documentazione comprovante le fonti di sostentamento e di "autocertificare" il possesso delle medesima in base agli artt. 46 e 47 del d.P.R. 445/2000, tuttavia realizza un rispetto solo apparente della norma, dal momento che prescrive "*preventivamente all'iscrizione anagrafica*", ovvero sospendendo il relativo procedimento, di svolgere "*adeguata attività di indagine e verifica in ordine a quanto dichiarato in particolare modo in merito all'individuazione della provenienza e alla liceità della fonte da cui derivano le risorse economiche*". In questo modo si viola palesemente quanto disposto dalle norme di legge citate dai Sindaci, che invece prevedono come l'autocertificazione non possa rinviare in alcun modo il compimento del procedimento e che la verifica non debba essere effettuata sistematicamente, bensì a campione, o almeno sulla base di elementi obiettivi, diversi dalla mera condizione di straniero della persona in oggetto, che possano fondare un sospetto della non veridicità della dichiarazione rilasciata, cioè nello stesso modo cioè in cui dovrebbe avvenire per i cittadini. Sotto questo profilo, la disparità di trattamento tra cittadini comunitari e cittadini nazionali, appare evidente.

Un ulteriore profilo di illegittimità per violazione del principio di non discriminazione tra cittadini italiani e cittadini comunitari potrebbe derivare dalla confusa ed imprecisa formulazione del punto 5) delle ordinanze, relativa all'iscrizione anagrafica del cittadino straniero extracomunitario, in cui si afferma che "*nel caso della carta di soggiorno scaduta ed in corso di rinnovo, analogamente a quanto previsto per i cittadini dell'Unione, il cittadino straniero deve comunque dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa.....*" [sottolineatura nostra]. La portata della disposizione appare di difficile comprensione, in quanto segnata da molteplici imprecisioni ed errori nella formulazione e nel richiamo alle norme in materia di soggiorno dei cittadini comunitari e di quelli extracomunitari. Non si vede quale possa essere il significato del richiamo alla carta di soggiorno con riferimento ai cittadini dell'Unione, il cui soggiorno per un

⁴ In relazione alla garanzia del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, statuito dall'art. 13 del Trattato CE Con riferimento ai cittadini comunitari, la Corte di Giustizia Europea ha affermato, che "il principio di non discriminazione, in ragione del suo carattere imperativo, costituisce un parametro inderogabile per qualsiasi rapporto giuridico" (Corte di Giustizia, 12.12.1974 causa 36/74 B.N.O. Walrave).

periodo superiore ai tre mesi non è subordinato al rilascio di un autonomo documento di soggiorno, bensì soltanto all'iscrizione anagrafica. Qualora si fosse voluto fare riferimento ai familiari dei cittadini dell'Unione, il cui soggiorno superiore ai tre mesi è subordinato al rilascio della carta di soggiorno, la disposizione apparirebbe invero illegittima in quanto né la direttiva europea 2004/38 né il D.lgs. n. 30/2007 menzionano anche solo indirettamente particolari requisiti sotto il profilo abitativo ai fini dell'esercizio del principio di libertà di circolazione e di soggiorno all'interno dello spazio europeo.

A ciò si aggiunge il riferimento al principio, ritenuto pacifico dalla dottrina, nonché sancito dalle norme applicative dalle disposizioni legislative in materia di anagrafe e nello specifico le circolari del Ministero dell'Interno n. 8 del 29 maggio 1995 e n. 2 del 15 gennaio 1997, secondo cui *“la funzione dell'anagrafe è essenzialmente di rilevare la presenza stabile, comunque situata di soggetti sul territorio comunale”* per cui la residenza anagrafica non consiste nell'alloggio in sé, ma nell'essere la persona abitualmente presente in quel luogo, presenza che assume rilievo non in base alle caratteristiche del luogo, ma in quanto esse sia incluso nel territorio comunale. Di conseguenza l'approssimativa ed imprecisa previsione dell'ordinanza del comune di Cittadella e di quelle ad essa analoghe, qualora interpretate nel senso di richiedere ad un cittadino dell'Unione ovvero ad un suo familiare la disponibilità di un alloggio *idoneo* quale presupposto per la conferma dell'iscrizione anagrafica, costituirebbe non solo un'evidente violazione della normativa comunitaria, ma anche un trattamento discriminatorio rispetto a quanto pacificamente previsto per i cittadini italiani, con ciò violando il principio generale dell'ordinamento europeo di non discriminazione.

Venendo alla questione relativa al trattamento prefigurato dall'ordinanza in questione per i cittadini extracomunitari, le violazioni delle norme di legge nazionali, del principio di riserva di legge, e del principio di non –discriminazione, appaiono assolutamente macroscopiche.

Il punto in questione, infatti, cita quale titolo idoneo all'iscrizione anagrafica del cittadino extracomunitario la sola carta di soggiorno (termine ora identificato con il Permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 3/2007, di recepimento della direttiva europea n. 109/2003), e non anche il permesso di soggiorno, il che varrebbe ad escludere dall'esercizio del diritto pacificamente riconosciuto dal T.U. immigrazione la quasi totalità dei cittadini extracomunitari. Anche qualora si interpretasse la disposizione delle ordinanze in oggetto come frutto di una svista frutto di un errore e di una stesura grossolana ovvero di una approssimativa conoscenza della norme che regolano l'immigrazione, dovendosi concludere per l'inclusione nel termine usato di “carta di soggiorno” di tutti i documenti autorizzanti il soggiorno dello straniero in Italia e dunque anche del permesso di soggiorno, ne risulterebbe comunque un'illegittima attività derogatoria realizzata dall'autorità comunale in una materia (l'iscrizione anagrafica degli stranieri) di esclusiva competenza del legislatore nazionale. Difatti, come già ricordato in precedenza, nel punto 5) dell'ordinanza, si afferma tra l'altro che *“nel caso della carta di soggiorno scaduta ed in corso di rinnovo,[...], il cittadino straniero deve comunque dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione alla partecipazione alla spesa pubblica”* A parte il fatto che viene previsto un requisito reddituale diverso e d'importo superiore a quello ordinariamente richiesto dall'autorità di P.S. per il rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno (importo dell'assegno sociale modulato per il numero dei familiari), ma l'illegittimità della norma è palese ad esempio nell'ipotesi del cittadino extracomunitario, il quale trovandosi nella condizione di temporanea disoccupazione, potrebbe sì continuare a soggiornare regolarmente nel territorio italiano almeno per il periodo di sei mesi previsto dall'art. 22 comma 11 del T.U. immigrazione, ma non potrebbe iscriversi all'anagrafe del comune per mancanza di presunti requisiti reddituali e alloggiativi. Ne verrebbe così violato il principio di parità di

trattamento tra cittadini italiani e cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in materia di iscrizioni e variazioni anagrafiche, di cui all'art. 6 c. 7 del T.U. immigrazione, che deve intendersi quale derivato del più generale principio di parità di trattamento tra stranieri e cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali e, limitatamente agli stranieri regolarmente soggiornanti, nell'esercizio dei diritti in materia civile e nei rapporti con la P.A. e l'accesso ai pubblici servizi di cui rispettivamente all'art. 2 c. 1 e all'art. 2 c. 2 e 5 del T.U. immigrazione.

Come precedentemente indicato, deve essere categoricamente escluso un potere derogatorio in materia di iscrizione anagrafica in capo all'amministrazione comunale, anche attraverso lo strumento delle ordinanze contingibili ed urgenti di cui all'art. 54 c. 2 del T.U.O.E.L.

Per i profili discriminatori sopra indicati, le ordinanze in oggetto pongono in essere un'autonoma violazione di legge anche sotto il profilo del diritto anti-discriminatorio, di cui all'art. 43 del T.U. immigrazione e al D.lgs. n. 215/2003.

L'art. 43 del Testo Unico sull'immigrazione, al 1° comma, introduce una sorta di clausola generale di non discriminazione, riprendendo quanto contenuto nell'art. 1 della Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, firmata a New York in 7 marzo 1966 e ratificata dall'Italia con la legge 1.5.1975, n. 654.

Costituisce una discriminazione:

“ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose e abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”.

È pertanto innanzitutto da considerarsi discriminatoria la condotta che comporti un trattamento differenziato per i motivi appena menzionati, sia quando essa sia attuata in modo diretto (vale a dire quando una persona viene trattata meno favorevolmente di quanto lo sarebbe in una situazione analoga), sia quando la differenziazione che causa pregiudizio sia conseguenza dell'applicazione di criteri formalmente “neutri”, o “indiretti”.

Il legislatore ha poi formulato, nel secondo comma della disposizione, una tipizzazione delle condotte aventi *sicuramente* una valenza discriminatoria.

L'articolo prevede infatti che compia *“in ogni caso”* una 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 od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discrimini ingiustamente;”.*

In base alle norme di recepimento della direttiva europea n. 2000/43, cioè il d.lgs. n. 215/2003, sussiste una discriminazione diretta *“quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga”* (artt. 2 d.lgs. n. 215/2003), con riferimento alle aree dell'impiego, della protezione sociale, dell'assistenza sanitaria, delle prestazioni sociali, dell'istruzione e dell'accesso ai beni e servizi.

Un ulteriore motivo di censura dell'ordinanza emanata dal Sindaco di Cittadella e da quelle ad essa analoghe riguarda la previsione dello svolgimento sistematico di attività preventive di controllo e verifica da parte degli organi tecnici competenti dei requisiti igienico sanitari degli alloggi indicati per l'uso abitativo in sede di istanza di iscrizione anagrafica, così come delle attività volte all'ottenimento -effettuato con il coinvolgimento delle autorità giudiziarie e di polizia - di riscontri attinenti un presunto status di pericolosità sociale dei soggetti richiedenti

l'iscrizione anagrafica. Sebbene si precisi in sede di premessa all'ordinanza che eventuali esiti delle suddette verifiche attuate con finalità preventive non possano avere conseguenze invalidanti sull'iscrizione anagrafica in quanto diritto soggettivo, potendo soltanto avviare un separato procedimento amministrativo finalizzato eventualmente all'interdizione dell'alloggio indicato quale dimora abituale, resta il fatto che si dispone che tale verifiche ed accertamenti a natura preventiva abbiano luogo contestualmente all'accertamento della dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica, con ciò determinando di conseguenza una probabile paralisi dell'attività amministrativa ovvero un suo inevitabile rallentamento, con pregiudizio dell'effettività del diritto.

Sebbene si preveda, peraltro, che tali accertamenti di natura preventiva possano avere luogo nei confronti di chiunque presenti richiesta d'iscrizione anagrafica, a prescindere dunque dalla nazionalità o cittadinanza, e dunque anche dei cittadini italiani, avendo in considerazione il quadro generale di pregiudizio razziale e xenofobo in cui tali ordinanze si collocano e l'immagine criminogena generalizzata che esse tendano a dare della presenza di stranieri comunitari e non anche in ragione delle caratteristiche discriminatorie testè denunciate degli stessi provvedimenti, è presumibile ritenere che tali misure e prassi di natura preventiva che dovrebbero essere attuate di concerto tra enti locali, autorità locali di pubblica sicurezza e giudiziarie, magari nell'ambito dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubbliche, verrebbero svolte prevalentemente o quasi esclusivamente a carico di cittadini comunitari e non, con conseguente lesione del divieto di non-discriminazione.

In altri termini, si determinerebbe un fenomeno diffuso di "*ethnic profiling*", cioè di uso da parte delle autorità pubbliche e di quelle di pubblica sicurezza in particolare, di certe categorie quali l'appartenenza o l'origine razziale o etnica, il colore della pelle, la nazionalità, nelle attività di controllo, sorveglianza e investigazione, senza un'obiettiva e ragionevole giustificazione. In sostanza, il "*racial profiling*" è principalmente la conseguenza dell'uso di stereotipi diffusi all'interno degli appartenenti alle agenzie di pubblica sicurezza, per cui le persone appartenenti ad una determinata razza, etnia, nazionalità, religione, provenienza geografica, si presumono maggiormente inclini di altre al compimento di attività e atti criminosi e pertanto sono sottoposte ad una più intensa sorveglianza o a misure specifiche di controllo e investigazione, a prescindere dal comportamento individuale o dall'esistenza di informazioni di intelligence che motivino tali misure. Si sottolinea al riguardo che nella legislazione di taluni paesi europei ed extraeuropei quali ad es. il Regno Unito ed il Canada, così come nelle raccomandazioni di autorevoli organismi internazionali quali il Consiglio d'Europa, l'"*ethnic profiling*" costituisce espressamente una forma di discriminazione razziale.⁵

A conferma di tali timori, si segnalano già alcune iniziative locali riportate dagli organi di stampa, quali l'accordo che sarebbe stato siglato il 23 novembre scorso tra il Sindaco di Verona Tosi ed il

⁵ La Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), l'organo indipendente del Consiglio d'Europa specializzato nella lotta al razzismo e alla discriminazione razziale, ha presentato lo scorso 4 ottobre la sua raccomandazione di politica generale n. 11, dedicata al tema del contrasto alle forme di razzismo e di discriminazione razziale nelle attività degli organi di pubblica sicurezza, cioè di quel fenomeno che in lingua inglese viene definito come "*ethnic*" o "*racial profiling*".

L'ECRI, nella relazione esplicativa di accompagnamento alla raccomandazione (scaricabile in lingua inglese o francese dal sito: http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/) sottolinea come le attività di controllo, sorveglianza e investigazione delle autorità di pubblica sicurezza dovrebbero essere sempre basate su criteri legati strettamente ed unicamente alla valutazione concreta del comportamento individuale e/o su informazioni di intelligence piuttosto che su generalizzazioni e stereotipi etnici, razziali o religiosi. L'"*ethnic profiling*" va invece combattuto innanzitutto perché viola i diritti umani, limitando indebitamente le libertà individuali; in secondo luogo perché rafforza i pregiudizi e gli stereotipi riguardanti certi gruppi sociali, generando nei suoi appartenenti sentimenti di umiliazione e alienazione con conseguenze negative per la coesione sociale; in terzo luogo, perché a medio e lungo termine si rileva controproducente, creando un diffuso senso di ostilità tra gli appartenenti alle minoranze etniche nei confronti delle agenzie di pubblica sicurezza, con conseguente impoverimento delle forme di collaborazione e dei flussi di informazioni di intelligence che sono invece lo strumento più efficace per la lotta alla criminalità.

comandante provinciale della Guardia di Finanza, in base al quale gli uomini della Guardia di Finanza si sarebbero impegnati a passare al setaccio i redditi degli stranieri che chiederanno la residenza anagrafica.⁶

A tale riguardo, si sottolinea come la legislazione italiana anti-discriminatoria è suscettibile di applicazione anche nei casi di “*ethnic profiling*” da parte delle autorità amministrative e di Pubblica Sicurezza. L’art. 43 del T.U. sull’immigrazione (d.lgs. n. 286/98) impone un divieto generale di non-discriminazione, anche ai pubblici ufficiali, incluse dunque le autorità di P.S. , come si evince in particolare dalla lettura del già citato comma 2. Di conseguenza non sussistono dubbi che comportamenti, atti, provvedimenti di “*ethnic profiling*” compiuti dalle agenzie di pubblica sicurezza possono essere sanzionati in Italia ai sensi della normativa anti-discriminazione di cui al T.U. sull’immigrazione ed essere quindi oggetto di un’azione civile contro la discriminazione prevista dall’art. 44 del D.lgs. n. 286/98.

Pertanto, l’A.S.G.I. (Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione), chiede che vengano accolte le seguenti

CONCLUSIONI:

- 1) si disponga, in via principale, a cura dei Prefetti territorialmente competenti l’annullamento delle ordinanze di cui in premessa;
- 2) in subordine, si proponga al Governo di avvalersi immediatamente della facoltà di esercitare il potere sostitutivo a tutela dell’unità giuridica della Repubblica previsto dall’art. 120, comma 2 Cost. nei confronti degli enti locali e a tal fine si inoltri al Consiglio di Stato la richiesta di parere necessario in base all’art. 2, comma 3, lett. p) della legge 23 agosto 1988, n. 400, onde sottoporre al Consiglio dei Ministri ogni determinazione concernente l’annullamento straordinario a tutela dell’ordinamento degli atti amministrativi illegittimi di cui all’art. 138 del T.U.O.E.L.
- 3) in ulteriore subordine, ai sensi di quanto disposto dall’art. 54, comma 8, del Dlgs 267/2000 (T.U.O.E.L.), disporsi in autotutela la nomina di un commissario *ad acta* onde adottare in via sostitutiva ogni opportuno provvedimento atto a ripristinare la legalità.
- 4) di emanare opportune direttive e raccomandazioni agli organi locali di Pubblica Sicurezza affinché il principio di non-discriminazione ed il conseguente divieto di “*ethnic profiling*” venga scrupolosamente seguito, sulla base degli standard internazionali contenuti nella Raccomandazione dell’ECRI (Consiglio d’Europa) n. 11.

Con Osservanza.

p. l’ASGI
Il Presidente
Avv. Lorenzo Trucco

p. l’ASGI
Servizio di Supporto Giuridico contro le discriminazioni razziali
Dott. Walter Citti

⁶ *Corriere della Sera* - inserto regionale del Veneto *Corriere del Veneto*, Sbandati, Tosi firma l’atto. “Fuori i romeni pericolosi”, 24.11.2007, pag. 2.

