

RG 396 / 2010



CORTE D'APPELLO DI MILANO

Sezione delle persone, dei minori e della famiglia

La Corte riunita in camera di consiglio nelle persone di:

Dott.ssa Bianca La Monica	Presidente rel.
Dott. Illo Poppa	Consigliere
Dott.ssa Laura Laera	Consigliere

-decidendo sul reclamo promosso dalla Prefettura di Pavia, dalla Questura di Pavia e dal Ministero dell'Interno avverso il provvedimento emesso il 30/11/09-17/12/2009 dal Tribunale di Pavia

-sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 10 dicembre 2010,

premesse che

- con decreto prof. 31636/2009 emesso il 17 agosto 2009, il Prefetto di Pavia aveva disposto l'allontanamento della cittadina romena
nata il e dei suoi figli minori conviventi nato
il e nato il in quanto la pur
dimorando a Voghera da più di tre mesi, non aveva ottemperato all'obbligo di
iscrizione anagrafica; non esercitava attività lavorativa; era priva di risorse
economiche sufficienti a non farla divenire un onere per lo Stato; non era iscritta
a corsi di formazione; non disponeva di assistenza sanitaria; non aveva fissa
dimora e inoltre risultava denunciata per impiego di minori nell'accattonaggio
- la aveva proposto ricorso avverso il provvedimento, rilevando, tra l'altro,
che alla data del decreto 17 agosto 2009, era rientrata in Italia da meno di tre
mesi

- il Tribunale di Pavia annullava il decreto prefettizio, ritenendolo emesso prima del decorso dei tre mesi e, comunque, nel merito non rispondente alle risultanze processuali e al principio di proporzionalità

- la Prefettura di Pavia, la Questura di Pavia e il Ministero dell'Interno hanno proposto reclamo avverso la decisione giudiziaria

considerato che

- il provvedimento di allontanamento della cittadina comunitaria e dei suoi figli minori è adottato ai sensi dell'articolo 21 del D.Lgs 30/2007, essendo fondato sulla insussistenza delle condizioni che determinano il riconoscimento del diritto al soggiorno dell'interessata sul territorio italiano secondo le previsioni dell'articolo 7 del richiamato decreto, nel presupposto che la pur dimorando a Voghera da più di tre mesi, non avesse ottemperato all'obbligo di iscrizione anagrafica previsto dall'articolo 9 del D.Lgs 30/2007

- le emergenze processuali smentiscono il presupposto di fatto su cui la Prefettura basa il suo provvedimento, risultando provato, in base alla documentazione versata in atti e alla deposizione della teste i dell'"Associazione Insieme", che

➤ la i, unitamente alla madre ula (colpita da altro ordine di allontanamento), a una sorella e ai propri figli, a seguito dello sgombero in data 8 aprile 2009 della cascina di via Nenni a Voghera dove il suo nucleo familiare e quello di altri connazionali si era insediato nel 2008 (cfr. documentazione prodotta in primo grado), era stata costretta a rientrare in Romania in data 22 aprile 2009

➤ la Caritas, in assenza di altre soluzioni anche temporanee, aveva aiutato le famiglie sgomberate a rientrare in Romania, pagando i biglietti per il rimpatrio avvenuto per l'appunto il 22 aprile 2009

➤ il nucleo familiare i aveva fatto rientro in Italia dopo la metà di giugno, circostanza della quale la teste f era stata informata dai Vigili e dalla stessa famiglia romena che si era rivolta appena rientrata all'Associazione Insieme e all'Opera Nomadi per avere aiuto

- alla data del provvedimento di allontanamento non era pertanto trascorso ancora il periodo di tre mesi dalla data dell'ingresso in Italia

rilevato che

- il decorso del termine di mesi tre, presupposto formale, ineludibile per la legittima emissione del decreto di allontanamento ex articolo 21, contrariamente a quanto sostenuto in reclamo, deve essersi verificato alla data del provvedimento prefettizio, non rilevando che venga a maturazione nel corso del giudizio finalizzato all'impugnativa del decreto

- non è sostenibile, alla stregua di una lettura compatibile con le previsioni dello stesso decreto e con quelle della Direttiva di cui il decreto è attuazione, che debba attribuirsi, ai fini del decorso del termine, rilevanza al *foro interno*, per così dire, del cittadino comunitario. In particolare, nessuna norma – nemmeno l'inciso *"..chi intende.."*, contenuto nel 1° comma dell'articolo 9 D.Lgs 30/2007, con valenza descrittiva- autorizza a sostenere che nell'adozione del provvedimento di allontanamento l'autorità amministrativa debba avere riguardo *"..alle intenzioni del cittadino comunitario e alla natura del soggiorno.."*, come prospetta l'Avvocatura

- non è proponibile una diversa conclusione sulla base del rilievo che un cittadino comunitario potrebbe allontanarsi dall'Italia quando manca un solo giorno al compimento del terzo mese e poi fare rientro nel territorio nazionale, e così procedendo *ad libitum*, non solo per la improbabilità e la non facile praticabilità di siffatto comportamento, ma essenzialmente perchè non si può prescindere dal rilievo formale del decorso del termine, cui solo si connettono gli obblighi a carico del cittadino comunitario.

- nemmeno è fondato il motivo di impugnazione con cui l'Avvocatura sottolinea la mancata richiesta di iscrizione anagrafica ai sensi dell'articolo 9 del D.Lgs 30/2007, non assumendo tale circostanza rilievo ai fini dell'allontanamento disposto dal Prefetto, in quanto

> l'articolo 21 del D.Lgs 30/07, con riferimento all'*allontanamento per cessazione delle condizioni che determinano il diritto al soggiorno*, prende in considerazione solo le condizioni indicate agli articoli 6, 7 e 13 (ferme restando

le deroghe di cui agli articoli 11 e 12), ma non connette la sanzione dell'allontanamento alla mancata iscrizione anagrafica

> la possibilità di riconnettere la sanzione dell'allontanamento alla mancata iscrizione anagrafica, discussa durante l'iter di approvazione del cd pacchetto sicurezza, venne fatta cadere perché contrastante con le pregresse direttive europee e non è certo invocabile in via interpretativa. Ciò è ritenuto anche dal Ministero dell'Interno che, con la circolare 400-a in data 28.08.2009, rileva che la Comunicazione della Commissione delle Comunità Europea, inviata in data 2 luglio 2009 al Parlamento Europeo e al Consiglio, *"..ha anche sancito il principio che, in ogni caso, il mancato rispetto dell'obbligo di iscrizione anagrafica non è tale da costituire di per sé una condotta pericolosa per l'ordine e la sicurezza pubblica e pertanto non può da solo un giustificare l'esclusione dello straniero.."*

- appare pertanto condivisibile la motivazione sul profilo in esame adottata nel provvedimento impugnato

considerato

per completezza di motivazione, che, comunque la decisione del Tribunale di Pavia non merita censura nemmeno nella parte in cui ritiene il provvedimento prefettizio non rispondente al *"..vincolo della proporzionalità del provvedimento di allontanamento rispetto all'interesse tutelato dallo Stato ospitante..."*, richiamato come principio ispiratore della direttiva.

ritenuto che

- proprio in forza della richiamata *proporzionalità*, nel significato che a tale principio occorre attribuire con riferimento all'allontanamento per mancanza delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno, nel quadro di una lettura degli articoli 6, 7, 13 e 21 del D.Lgs rispondente ai principi stabiliti dalla direttiva europea 2004/38/CE, la situazione della _____ non potesse automaticamente fondare un provvedimento di allontanamento ai sensi dell'articolo 21 del D.Lgs 30/2007.

- secondo il 16° *considerando* della predetta direttiva, *"..I beneficiari del diritto di soggiorno non dovrebbero essere allontanati finché non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante."*



Pertanto una misura di allontanamento non dovrebbe essere la conseguenza automatica del ricorso al sistema di assistenza sociale...". Lo Stato membro ospitante dovrebbe esaminare se si tratta di difficoltà temporanee e tener conto della durata del soggiorno, della situazione personale e dell'ammontare dell'aiuto concesso prima di considerare il beneficiario un onere eccessivo per il proprio sistema di assistenza sociale e procedere all'allontanamento..."

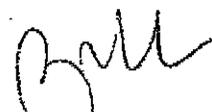
- l'articolo 8, paragrafo 4, della Direttiva 2004/38 fa peraltro divieto agli Stati membri di stabilire un importo fisso, direttamente o indirettamente equiparato alle "risorse sufficienti" al di sotto del quale il diritto di soggiorno può essere automaticamente rifiutato, dovendo tenersi conto della situazione personale di ogni cittadino interessato

- la portata della indicazione della direttiva è confermata dalla Risoluzione del Parlamento Europeo (Applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri) approvata il 15 novembre 2007, che al punto M/4 ricorda

**che la direttiva 2004/38 inquadra la possibilità di allontanare un cittadino dell'Unione entro limiti molto precisi*

**in particolare, che la direttiva, pur prevedendo la possibilità di allontanamento se il cittadino diventa un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale, afferma al contempo "...che è necessario un esame approfondito del caso individuale e che, in nessun caso, quest'unica condizione possa giustificare l'allontanamento automatico..."*

- a ulteriore chiarimento delle indicazioni traibili dal predetto 16° considerando, occorre tener conto delle *linee guida* contenute nella Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee al Parlamento Europeo e al Consiglio in data 2 luglio 2009, nelle quali, dopo aver in generale premesso che la libera circolazione delle persone costituisce uno dei cardini dell'Unione Europea e che *"...di conseguenza le deroghe a tale principio devono essere interpretate in senso restrittivo..."*, la Commissione, precisa che la nozione di *risorse economiche sufficienti* va interpretata alla luce dell'obiettivo della direttiva, ossia agevolare la libera circolazione finché i beneficiari del diritto di soggiorno non diventino un



onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, e che, al fine di tale valutazione "...le autorità degli Stati membri devono procedere a un esame di proporzionalità...", alla stregua dei criteri indicati proprio dal 16° considerando. E quindi, sotto il profilo della durata occorre verificare se e da quanto tempo siano concessi sussidi sociali; se possa prevedersi che il cittadino UE non abbia in futuro più bisogno della rete di sicurezza sociale; da quanto tempo il cittadino UE soggiorna nello Stato membro ospitante. Sotto il profilo della situazione personale, occorre valutare il tipo di legame che hanno il cittadino UE e i suoi familiari con la società dello Stato membro ospitante, nonché aspetti relativi all'età, alle condizioni di salute, alla situazione familiare complessiva. Sotto il profilo dell'importo, occorre considerare quale sia l'importo totale dell'aiuto concesso dallo Stato ospitante e se in passato il cittadino UE abbia fatto largo ricorso all'assistenza sociale

- in definitiva, secondo le linee guida, "...Finché non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, i beneficiari del diritto di soggiorno non possono essere allontanati per aver fatto ricorso al sistema di assistenza sociale.."

considerato che

- la reclamante, ed il suo nucleo familiare, già alla data del decreto del prefetto risultavano abitare in una roulotte fornita dalla Croce Rossa (la circostanza in fatto non è nemmeno contestata dall'Avvocatura che rileva solo come "...la roulotte non è una casa.."); che la svolgeva lavori saltuari ed era comunque già assistita dalla Caritas e da altre Associazioni di volontariato, così come confermato dalla deposizione della teste [] i che aveva riferito in ordine allo svolgimento di attività lavorativa, sia pure ridotta, da parte della

- che la [] in sede di gravame, ha prodotto contratti di lavoro concernenti attività di collaboratrice domestica e un contratto di comodato avente ad oggetto un'unità immobiliare in Voghera di proprietà della Parrocchia Gesù Divin Lavoratore di Voghera, dove la reclamante abita con l'intero nucleo familiare. Dalla documentazione in atti risulta poi che i figli della [] sono iscritti alla



scuola elementare e alla scuola materna e che la Caritas Diocesana di Tortona si fa carico del percorso scolastico ed educativo dei minori.

-in base ai predetti rilievi in fatto non può quindi sostenersi che la a fosse diventata un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale e, d'altra parte, lo stesso decreto prefettizio non si esprime in termini di attualità, ma di previsione, in modo assai generico (la non ha disponibilità di risorse economiche sufficienti "...per non diventare.." un onere a carico dell'assistenza sociale)

- il provvedimento d'allontanamento della quindi non è comunque coerente con i principi del quadro normativo di riferimento, letto in coerenza alle indicazioni della Direttiva Europea

rilevato

con riferimento agli altri profili personali indicati al 2° comma dell'articolo 21, che la a, entrata in Italia nel 2007, non pare aver conservato nel paese d'origine legami significativi, come desumibile dagli esiti del rientro nel 2009, e che, tenuto anche conto dell'attuale sistemazione abitativa del nucleo familiare e della scolarizzazione dei minori, la condotta della reclamante, come evidenziata nei fatti riferiti dalla teste i, appare indirizzata a un percorso di integrazione suscettibile, se sostenuto, di positiva evoluzione

ritenuto che

la decisione del primo giudice meriti ampia conferma e che natura del procedimento e ragioni della decisione rendano opportuna la compensazione delle spese

p.q.m.

respinge il reclamo proposto dall'Avvocatura dello Stato nell'interesse della Prefettura di Pavia, della Questura di Pavia e del Ministero dell'Interno avverso il decreto emesso in data 30/11/2009-17/12/2009 dal Tribunale di Pavia a carico di

Milano, 10 dicembre 2010

Il presidente estensore

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Emma CAVALLO

Bianca La Monica

Depositata nella Cancelleria della Corte di Appello

3 FEB. 2011

di Milano oggi

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Emma CAVALLO

DATO AVVISO
TELEFONICO

Oggi 3 Feb. 2011