



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 5/2014

2. LIBERTÀ DI SCELTA DELLA RESIDENZA E PATTO INTERNAZIONALE SUI DIRITTI CIVILI E POLITICI: LE CONCLUSIONI DEL COMITATO DEI DIRITTI DELL'UOMO

Riunito lo scorso 28/03/2014, il Comitato dei diritti dell'uomo ha esaminato, in virtù dell'art. 5 par. 4 del Protocollo facoltativo del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Comunicazione n.1960/2010 presentata da Claude Ory che ritiene essere vittima, da parte della Francia, di una violazione dell'art.12 paragrafo 1 (ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio) e dell'art.26 (tutti gli individui sono uguali dinnanzi alla legge ed hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad un uguale trattamento da parte della legge) di tale Patto. La legge di uno Stato, in osservanza al Patto, deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela uguale ed effettiva contro ogni discriminazione fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine sociale o nazionale, o la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione. Quale la contestazione del signor Ory? La non compatibilità, a suo avviso, agli obblighi imposti dal Patto, della legge francese n. 69-3 del 3/01/1969 e del decreto n.70-708 del 31/07/1970, che impongono alle *gens de voyage*, come è il caso del signor Ory, l'obbligo di vidimare trimestralmente, con previsione di sanzione penale nel caso di inosservanza, il libretto di circolazione stradale dei loro autoveicoli. Secondo il signor Ory, di fatto solo le *gens de voyage* sono obbligate a tale vidimazione trimestrale, con evidente discriminazione rispetto a tutti gli altri individui che si trovino legalmente su suolo francese. Chi sono le *gens de voyage*? Di fatto la comunità rom di Francia. Tale denominazione, utilizzata nella ricordata legge 69/3 del 1969, ha sostituito la precedente denominazione di nomadi indicata dalla legge francese del 16/07/1912 che riguardava le modalità di circolazione delle professioni ambulanti e dei nomadi stessi. Caratteristica della *gens de voyage* è quella di scegliere un modello di vita che non prevede una fissa dimora, un luogo abitativo stabile, bensì una vita itinerante: una residenza abituale presso un «abri mobile terrestre». Di fatto quindi un autoveicolo adibito ad abitazione «camper, roulotte, rimorchio o altro». Un modo di vivere, come sottolinea il ricorrente, ereditato da una lunga tradizione familiare, sia dagli ascendenti paterni che materni, utilizzato anche dai suoi fratelli e sorelle: mai un'abitazione stabile, sempre una vita itinerante. Ora, sostiene il signor Ory, la Francia, con la sua legislazione, impone alle sole *gens de voyage*, che vivono permanentemente su un veicolo mobile, l'obbligo trimestrale di

vidimazione del libretto di circolazione, quando un obbligo siffatto non è imposto a nessun altro, neppure a coloro che esercitano una professione ambulante o a coloro che vivono, (com'è tradizione in Francia,) su battelli fluviali, o a coloro che sono privi di domicilio o residenza (SDF- *sans domicile fixe*). Un'evidente discriminazione secondo il ricorrente, in contrasto con il Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Questione interessante questa perché pone in discussione i limiti della libertà individuale all'interno di uno Stato. Può lo Stato imporre un modello di vita? Può imporre obblighi supplementari, solo ad alcuni dei suoi cittadini, quelli che hanno scelto un modello di vita itinerante rispetto al modello tradizionale di vita stanziale?

Fermato nel febbraio 2004 dalla Gendarmeria nel territorio comunale di Mèzeray (dipartimento 72), il signore Ory risulta privo di assicurazione per il veicolo e privo di vidimazione trimestrale del libretto di circolazione. Ad un successivo controllo della gendarmeria (15/03/2006 ad Aubigné-Racon, sempre nel dipartimento 72) risultando Ory essere stato nel frattempo condannato per infrazione nel 2004 ad una multa di 250 euro per non aver vidimato il libretto di circolazione nonché ad una multa di euro 300 per mancata assicurazione dell'autoveicolo, ed anche alla sospensione per un mese della patente, viene trattenuto in commissariato per quattro ore per le opportune comunicazioni riguardo alle contestazioni lui ascritte. A seguito degli eventi ora descritti il signor Ory presenta ricorso contro la condanna. Il sostituto procuratore della Repubblica di Mans, lo convoca nel maggio 2006 (con rinvio però nel settembre del 2006) in udienza al Tribunale di polizia de la Flèche. L'avvocato difensore, nominato d'ufficio, chiede l'annullamento delle sanzioni ascritte al suo cliente solo relativamente all'omissione di vidimazione trimestrale del libretto di circolazione (non viene pertanto contestata la sanzione per omessa assicurazione) sulla base del protocollo n.4 annesso alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che all'art.2 dispone che chiunque si trovi su territorio di uno Stato contraente la Convenzione ha il diritto di circolare liberamente e di scegliere la residenza. Il 20/12/2006 il tribunale di Mans conferma la sanzione con condanna a cento 100 euro. Il 28/12/2006 l'interessato appella la sentenza di condanna presso la Corte d'appello d'Angers (dipartimento 49) sostenendo che tale sanzione è di fatto una misura discriminatoria. Appello respinto dal presidente della Corte stessa (19/04/2007) con la motivazione che il modello di vita scelto dall'imputato (vita itinerante) lo rendono soggetto, per motivi di tutela dell'interesse nazionale, ad obblighi particolari (quale appunto la vidimazione trimestrale del libretto di circolazione) che non rivestono alcun carattere discriminatorio. Peraltro la condanna inflitta è ridotta ulteriormente ad euro 50. Nuovo ricorso in Cassazione da parte dell'imputato, poi rigettato dalla stessa per mancanza di difesa dell'imputato, in quanto viene negato al signor Ory il gratuito patrocinio non sussistendo motivazioni sufficienti, nella causa, per tale concessione. Nel successivo dicembre 2008 il signor Ory infine presenta ricorso presso la Corte europea dei diritti dell'uomo che viene respinto per motivi procedurali (01/09/2009) ai sensi dell'art.35 paragrafo 1 della Convenzione, giacché la data di presentazione del ricorso eccede temporalmente il termine di sei mesi rispetto alla data della sentenza definitiva della Cassazione francese. Da qui (nell'aprile 2010) la Comunicazione del signor Ory al Comitato dei diritti dell'uomo.

Si sono già illustrati i motivi del ricorso del signor Ory. Va ancora precisato che, secondo il ricorrente, l'obbligo di vidimazione del libretto di circolazione non è dettato dal fatto che le *gens de voyage* hanno scelto un sistema di vita itinerante, bensì perché risiedono (legge 03/01/1969 art.3) «*en abri mobile de puis au moins six mois*», senza appunto avere una residenza fissa. Osserva il ricorrente che tale assenza di residenza fissa è peraltro comune

anche ai battellieri e che la legge gennaio 1969 discrimina tra *gens de voyage* e battellieri, mentre nella precedente ordinanza n.58/923 del 07/10/1958 battellieri, nomadi, circensi, giostrai e saltimbanchi potevano liberamente scegliere il domicilio. Di fatto dunque la legge del gennaio 69, unificando i termini battellieri, nomadi, circensi, giostrai e saltimbanchi nell'unico termine *gens de voyage*, prevede solo per quest'ultima categoria l'obbligo di un Comune di iscrizione (*Commune de rattachement*), rimanendo invece per i battellieri la precedente libertà di scelta del domicilio e non l'obbligo di iscrizione ad un Comune. Ulteriore elemento di discriminazione verso le *gens de voyage*, secondo il ricorrente, deriva dal fatto che l'art.8 della ricordata legge 03/01/1969 prevede che solo il 3% dell'insieme della popolazione rientrante nella categoria *gens de voyage* può essere *rattachées* ad uno specifico Comune, per evitare che la situazione elettorale di tale Comune venga squilibrata dalla presenza di elettori che di fatto non partecipano alla vita del Comune stesso; il che configura, secondo Ory, un tentativo di diminuire la rappresentatività elettorale effettiva di tale specifica categoria di persone che, non potendo indicare tutti assieme un Comune di iscrizione, peseranno, sparpagliati, di meno dal punto di vista della rappresentatività elettorale. Per il ricorrente comunque il principio della libertà di circolazione è gravemente calpestato giacché solo alle *gens de voyage* è chiesto ogni tre mesi l'obbligo dell'apposizione di un visto sul libretto di circolazione, con l'aggravante della sanzione non solo pecuniaria ma anche penale. Un siffatto obbligo consente poi, secondo Ory, una schedatura dei movimenti della *gens de voyage*, cosa che accentua il carattere discriminatorio, già evidente nel controllo dei titoli di circolazione.

Di fronte alle contestazioni portate al Comitato dei diritti dell'uomo, la Francia, nel settembre 2010, ha presentato le sue posizioni: in primo luogo ha contestato la ricevibilità della Comunicazione, giacché ad avviso della Francia, la questione può considerarsi esaurita di fronte ai tribunali interni. Infatti, secondo la Francia, il signor Ory ha sì contestato l'obbligo del visto sul libretto di circolazione, ma non, come fa ora di fronte al Comitato, la libertà di scelta del luogo di residenza. I giudici interni infatti non hanno esaminato la questione dell'obbligo dell'iscrizione ad un Comune da parte delle *gens de voyage* ma sono stati aditi solo per la questione concernente il controllo della legittimità del visto trimestrale. Sul piano sostanziale la Francia si sofferma su due aspetti particolari: la questione dell'obbligo di scelta e di iscrizione ad un Comune da parte delle *gens de voyage* e la questione relativa all'obbligo trimestrale di visto sul libretto di circolazione, ai fini della tutela dell'ordine pubblico. I due aspetti sono di fatto connessi, giacché la linea di fondo della Francia, è che ove non si possa avere certezza circa la rintracciabilità di un cittadino, vengono meno i legami tra il cittadino stesso e le autorità amministrative dello Stato. Di fatto lo Stato non sa come rintracciare il cittadino e deve comunque mantenere un costante legame con lo stesso. L'obbligo di iscrizione al *Commune de rattachement*, secondo la Francia, non lede il principio dell'art.12 del Patto (libera scelta della residenza) giacché lo scopo di tale norma è quello di assicurare una domiciliazione amministrativa. Nessuno contesta, dice la Francia, il diritto alle *gens de voyage* di risiedere anche permanentemente su un veicolo mobile e che di fatto quello sia il suo luogo di permanenza. Non è contestato dunque il diritto previsto dall'art.12 di scegliere la tipologia di residenza, di scegliere una residenza "mobile", bensì viene richiesto, come si è detto, l'indicazione, a fini puramente amministrativi, di un Comune di riferimento in cui poter essere rintracciabili, anche per garantire a tale categoria di cittadini, il godimento di diritti civili e politici quale in particolare il diritto al voto. Non vi è una restrizione dunque ma al contrario, secondo la Francia, tali regole consentono anche alle *gens de voyage*, che pur non hanno di fatto una

residenza fissa, bensì mobile, di veder tutelati, come per tutti gli altri cittadini, i loro diritti. Ogni cittadino cui viene data la carta di circolazione di un autoveicolo deve infatti, secondo le disposizioni francesi, fornire l'indicazione del luogo di residenza, al pari dunque di quanto richiesto alle *gens de voyage* (*Commune de rattachement*). La scelta poi del Comune di iscrizione è ampiamente libera per tale categoria di cittadini anche se possono essere richieste motivazioni (ad esempio sussistenza di pregressi legami familiari); il Prefetto però può respingere tale scelta solo per ragioni gravi, connesse in genere alla tutela dell'ordine pubblico ed in ogni caso con decisione espressamente motivata. Il diniego dunque da parte dell'amministrazione francese, alla libera scelta di un Comune di iscrizione da parte delle *gens de voyage* deve trovare motivazioni oggettivamente solide. La posizione francese è dunque chiara: nessuno contesta il diritto di un cittadino di scegliere il suo modello di vita e quindi nessuno sindacava il diritto ad una vita itinerante. Il problema è come procedere affinché lo Stato mantenga uno stretto legame con tale tipologia di cittadini e garantisca loro i diritti civili e politici nonché l'osservanza degli obblighi che derivano dallo status di cittadino. La soluzione del Comune di residenza non è dunque discriminatoria, lesiva dei diritti di fissare liberamente, come dice il Patto, la propria dimora. È la risposta particolare ad un particolare problema posto da chi sceglie appunto la vita itinerante, comportante il fatto che le regole imposte alla popolazione sedentaria non possono, per i motivi su esposti, essere identiche a quelle previste per la popolazione itinerante, senza peraltro che si possa individuare in ciò alcuna discriminazione: semplicemente un modello diverso di regolamentare i legami tra cittadino e Stato. Ulteriori rilevanti posizioni sono state portate avanti dalla Francia in relazione all'obbligo di vidimare trimestralmente, per *les gens de voyage*, il libretto di circolazione. Tale obbligo, secondo la Francia, non viola il dettato dell'art.26 del Patto internazionale (tutti gli individui sono uguali dinnanzi alla legge ed hanno diritto senza alcuna discriminazione ad un eguale tutela da parte della legge). Esso è una misura volta in generale alla tutela dell'ordine pubblico che permette alle autorità amministrative di mantenere, come si è già detto, la possibilità di contatto con coloro che scelgono una vita itinerante, ma anche di poter procedere, se del caso, a controlli così da monitorare gli spostamenti sul territorio nazionale. Regola che la legge 03/01/1969 impone a tutti, e la Francia sottolinea a tutti coloro che hanno un'età superiore ai 16 anni e non hanno più domicilio fisso da almeno 6 mesi. Non solo dunque alle *gens des voyage* ma anche a quelli che si spostano per le varie fiere, ai giostrai, saltimbanchi, ai circensi, ai *caravaniers* (slavoratori cioè impegnati presso cantieri), cioè a tutti coloro che vivono su un veicolo, rimorchio o qualsiasi altro mezzo mobile. Nessuna discriminazione dunque verso la categoria delle *gens de voyage*.

Si configura o meno una discriminazione nei confronti delle *gens de voyage*? La legge 03/06/1969 è conforme agli obblighi che discendono dai ricordati articoli del Patto? Nell'affrontare la questione il Comitato ha in primo luogo chiarito due aspetti procedurali rilevanti: la constatazione che il ricorso era ricevibile giacché un ricorso simile depositato dal ricorrente (nel settembre 2009), come si è già detto, alla Corte europea dei diritti dell'uomo era stato da questa respinto perché presentato oltre i sei mesi dalla decisione della Cassazione francese. Il Comitato dunque non applica l'art.5 del Protocollo facoltativo che prescrive che il Comitato non prende in considerazione alcuna comunicazione se, sulla stessa questione, è già in corso un esame in base ad altre procedure nazionali d'inchiesta. Seconda questione procedurale: la Francia sostiene, come si è detto, che il signor Ory non ha sottoposto ai tribunali interni francesi la questione dell'obbligo d'iscrizione ad un Comune, bensì solo la questione dell'obbligo di sottoposizione al visto trimestrale del

libretto di circolazione. Il Comitato, visto che lo stesso Ory non contesta questo punto bensì le limitazioni alla libera circolazione, dichiara irricevibile la questione dell'iscrizione obbligatoria ad un Comune. Nel merito della questione il Comitato analizza i due aspetti essenziali del problema: l'interesse dello Stato alla tutela dell'ordine pubblico e quindi a far sì che anche coloro che non dispongono di una residenza fissa, siano facilmente e continuamente rintracciabili su territorio nazionale; l'interesse dell'individuo a non incorrere in misure di controllo quando queste siano riservate solo ad una parte dei cittadini (a quelli che hanno scelto un sistema di vita itinerante e non a quelli che hanno scelto un modello di vita sedentaria).

Per il Comitato, l'art. 5 della legge 69/3 del 03/01/1969, obbligando di fatto solo coloro che da più di sei mesi non hanno domicilio o residenza fissa, che abitano in un veicolo mobile e che sono privi di un reddito regolare, a sottoporre il libretto di circolazione a vidimazione ogni tre mesi, costituisce certamente una violazione del principio di libera circolazione dei cittadini previsto dal Patto internazionale sui diritti civili e politici. Ciò premesso occorre ora verificare se una tale misura si concili o meno, come pretende la Francia, con le esigenze di tutela dell'ordine pubblico. Secondo il Comitato, il ricordato obbligo di vidimazione non appare una misura necessaria e proporzionale al risultato che si vuole raggiungere ed ancor meno giustificabile, e quindi contrario al Patto, giacché la violazione di tale obbligo configura anche l'imputazione penale. Per il Comitato quindi il fatto di imporre alle *gens de voyage* l'obbligo di indicare un Comune di riferimento, obbligo che il Comitato ritiene legittimo, è misura più che sufficiente per garantire il collegamento con tali persone itineranti da parte della struttura statale. Ogni altra imposizione, quale appunto quella della vidimazione del libretto di circolazione, non corrisponde alla necessità della tutela dell'ordine pubblico che risulta già sufficientemente tutelato, con la conseguente illegittimità anche della sanzione penale prevista. Un parere dunque, quello del Comitato, corredato da precise indicazioni sul comportamento che la Francia dovrà tenere in relazione al caso, che sottolinea la libertà dell'individuo di scegliere la modalità di vita lui confacente, fatto salvo il diritto dello Stato di porre in atto misure di collegamento tra le *gens de voyage* e le autorità amministrative (*Commune de rattachement*), ma non misure che andrebbero oltre, non sarebbero cioè proporzionali, al legittimo diritto statale alla tutela dell'ordine pubblico.

GIUSEPPE PORRO