

L'altro diritto ONLUS-  
Sede legale c/o L'altro diritto Centro  
interuniversitario di ricerca  
su carcere, devianza, marginalità e governo  
delle  
migrazioni  
Via delle Pandette 35 - 50127 Firenze  
Fax 055-2759925  
Email: [adir@altrodiritto.unifi.it](mailto:adir@altrodiritto.unifi.it)  
home page: [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it)



Centro di documentazione su carcere,  
devianza e marginalità  
Centro Consulenza Extragiudiziale  
C.F. 94093950486  
Iscrizione Registro Regionale del  
Volontariato  
Sezione Provincia di Firenze  
Atto dirigenziale n. 363 del 5/2/2003  
Iscrizione in data 23/10/2006 al n. 549 del  
Registro regionale delle persone giuridiche  
private

Firenze, 19 dicembre 2018

## **OGGETTO: Parere sui profili discriminatori contenuti del Documento Unico di Programmazione 2019 – Comune di Pisa**

A seguito della richiesta formulata in data 18.12.2018 dal consigliere comunale Ciccio Auletta (Diritti in comune) sulla presenza di profili discriminatori del Documento Unico di Programmazione 2019 approvato dalla vostra Giunta comunale, l'Altro diritto ONLUS come Centro di informazione giuridica di secondo livello sul diritto degli stranieri, la tutela antidiscriminatoria per ANCI e Regione Toscana, e associazione iscritta 20.01.2015 al n. 365 del "Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni" di cui all'art. 6 del D.lgs. 251/2003 gestito dall'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) fornisce, in collaborazione con il Centro interuniversitario – Adir (Università degli Studi di Firenze) il seguente parere.

Dall'analisi del documento in oggetto emergono profili discriminatori sia nella parte di indirizzo – gli Obiettivi Strategici – che nella Sezione dei programmi.

Il documento unico di programmazione nella Sezione degli Obiettivi Strategici (p.14 e ss.), relativamente agli *interventi di carattere sociale*, alle *politiche abitative* e alle misure per i *Nidi e sostegno prima infanzia* fornisce l'esplicita indicazione all'amministrazione di regolamentare ed emettere bandi che favoriscano i cittadini italiani, garantendogli un accesso prioritario in materia di prestazioni di sicurezza sociale.

Nelle sezioni programmatiche inoltre, nella parte di *Missione* (cap.12) relativa ai diritti sociali, politiche sociali e famiglia nel **Programma 5 - Interventi per le famiglie** si prevede al punto 2 **L'Istituzione di un fondo per sostenere le famiglie in gravi situazioni di disagio economico 2019-2021** "Istituzione di un fondo presso il Comune per sostenere le famiglie in gravi situazioni di disagio economico, creato sulla base di donazioni da parte dei cittadini che potranno avere una deduzione (abbattimento del reddito) pari all'importo donato, favorendo i cittadini italiani."

Infine, **all'interno dello stesso capitolo, nel Programma 6 - Interventi per il diritto alla casa** al punto 3 si prevede **l'Introduzione di nuovi criteri per l'accesso alle assegnazioni e prestazioni in tema di diritto alla casa 2019-2020** "Introduzione dell'obbligo di produzione, da parte dei cittadini extracomunitari, di un certificato scritto, ottenibile mediante ambasciate e consolati, che certifichi i possedimenti immobiliari nella nazione di origine per poter accedere all'assegnazione degli alloggi popolari e alle prestazioni sociali agevolate in tema di diritto alla

L'altro diritto ONLUS-  
Sede legale c/o L'altro diritto Centro  
interuniversitario di ricerca  
su carcere, devianza, marginalità e governo  
delle  
migrazioni  
Via delle Pandette 35 - 50127 Firenze  
Fax 055-2759925  
Email: [adir@altrodiritto.unifi.it](mailto:adir@altrodiritto.unifi.it)  
home page: [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it)



Centro di documentazione su carcere,  
devianza e marginalità  
Centro Consulenza Extragiudiziale  
C.F. 94093950486  
Iscrizione Registro Regionale del  
Volontariato  
Sezione Provincia di Firenze  
Atto dirigenziale n. 363 del 5/2/2003  
Iscrizione in data 23/10/2006 al n. 549 del  
Registro regionale delle persone giuridiche  
private

casa (servizi relativi al patrimonio di edilizia popolare residenziale, regolamento dell'emergenza abitativa, bando contributo affitti, regolamento)''

Si ritiene che tali previsioni costituiscano una **discriminazione diretta fondata sulla nazionalità**, come tale vietata dalla normativa nazionale e dei Trattati dell'Unione europea cui il legislatore deve intendersi costituzionalmente vincolato *ex art. 117 Cost.*

Si ricorda preliminarmente che nel caso in cui una disposizione di qualunque rango (nazionale, regionale, locale) si ponga in contrasto con una norma europea direttamente applicabile, come è il caso della normativa europea sulla tutela antidiscriminatoria, sussiste un obbligo, anche della amministrazione, di disapplicazione della normativa interna non conforme. La giurisprudenza europea, infatti, ma anche quella nazionale, è molto chiara nel riconoscere una responsabilità diretta dell'amministrazione anche locale che ha l'obbligo di disapplicazione della normativa discriminatoria in contrasto con la normativa europea direttamente applicabile (Si veda CGUE, Fratelli Costanzo spa c. Comune di Milano, 22 giugno 1989, C-103/88, paragrafi 31 e 32 sull'obbligo di disapplicazione anche da parte degli enti locali).

Nel merito, quanto alla questione dell'accesso ai diritti sociali essenziali si rileva che, per espressa previsione nazionale e europea, esso **deve essere garantito a tutti i cittadini stranieri in condizioni di parità rispetto al cittadino italiano** e indipendentemente dalla tipologia di permesso.

A tal proposito si ricordano, a titolo esemplificativo, le due direttive, **Direttiva del Consiglio UE 29.06.2000 n. 2000/43/CE, sulla Parità di trattamento indipendentemente dalla razza e origine etnica e la Direttiva del Consiglio UE 27.11.2000 n. 2000/78/CE sulla Parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro.**

Con specifico riferimento alla tutela dei **cittadini dell'Unione Europea**, si ricordano l'art. 18 del TFUE, l'art. 21 co. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Norme che, grazie agli articoli 10 e 117 della Costituzione italiana, assumono rango costituzionale ed, in quanto tali, non sono derogabili.

Ancora, con riguardo ai **cittadini di Paesi Terzi**, varie sono le disposizioni europee che creano un nucleo di tutele a favore del cittadino di Paese terzo e che trovano diretta applicazione, possono essere elencate in base alle singole tipologie di permesso di soggiorno. Si ricordano in tal senso: l'art. 27 della nostra normativa interna, d.lgs 251/2007, per i titolari di una forma di protezione internazionale, (estesa dall'art.34 ai titolari di permesso per motivi umanitari); **l'art. 11 co1 della direttiva 109/03** per i titolari di permesso per soggiornanti di lungo periodo -UE; art. 24 direttiva 2004/38 per i familiari di cittadini dell'Unione; art. 14 direttiva 2009/50 per i titolari di Carta Blu; l'art.12 della direttiva 2011/98 per tutti i titolari di permesso unico lavoro e infine gli Accordi Euro-Mediterranei per le persone provenienti da Algeria, Tunisia, Marocco e Turchia con regolare titolo di soggiorno.

L'altro diritto ONLUS-  
Sede legale c/o L'altro diritto Centro  
interuniversitario di ricerca  
su carcere, devianza, marginalità e governo  
delle  
migrazioni  
Via delle Pandette 35 - 50127 Firenze  
Fax 055-2759925  
Email: [adir@altrodiritto.unifi.it](mailto:adir@altrodiritto.unifi.it)  
home page: [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it)



Centro di documentazione su carcere,  
devianza e marginalità  
Centro Consulenza Extragiudiziale  
C.F. 94093950486  
Iscrizione Registro Regionale del  
Volontariato  
Sezione Provincia di Firenze  
Atto dirigenziale n. 363 del 5/2/2003  
Iscrizione in data 23/10/2006 al n. 549 del  
Registro regionale delle persone giuridiche  
private

Come anticipato in premessa, la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea ha consolidato l'orientamento secondo cui le **disposizioni concernenti il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità nella materia della sicurezza sociale sono di immediata e diretta applicabilità nell'ordinamento degli Stati membri** e hanno il rango di norme di diritto derivato del diritto comunitario, fonte dunque di obblighi e diritti, imponendo dunque la **disapplicazione delle norme interne eventualmente confliggenti o incompatibili** anche in riferimento alla Pubblica Amministrazione.

Con specifico riferimento alle previsioni contenute nel **Programma 6 - Interventi per il diritto alla casa**, in cui al punto 3 si prevede l'**Introduzione di nuovi criteri per l'accesso alle assegnazioni e prestazioni in tema di diritto alla casa 2019-2020**, si rileva un ulteriore profilo di discriminazione appunto con riguardo allo specifico tema della verifica del requisito relativo all'assenza di titolarità immobiliari ubicati all'estero.

Anche tale previsione rappresenta un'**ipotesi di discriminazione diretta e/o indiretta** fondata sulla nazionalità, vietata sia dal diritto dell'Unione Europea di fonte primaria e derivata, che dal diritto interno (l'art. 2, comma 5 del T.U. prevede infatti che "allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino ...nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi nei limiti e nei modi previsti dalla legge"). La richiesta di certificazione prevista nel Documento Unico di Programmazione pone un ingiustificato aggravio procedurale a danno del cittadino straniero, ponendolo, rispetto a soggetti di diversa nazionalità, in una condizione di svantaggio in alcun modo fondato né giustificabile sulla base dei principi eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza.

Sebbene nel documento di programmazione non sia specificato il riferimento normativo sulla base del quale viene inserito tale ulteriore onere a carico dei cittadini di Paesi terzi, è noto che con riguardo all'accesso all'alloggio, come ad altri servizi, l'amministrazione fonda la propria pretesa fondando le sue argomentazioni sul D.P.R. 445/2000 (anche perché in nessun'altra norma tale previsione sarebbe rinvenibile), testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, che al comma 2 dell'art. 3 prevede che: «I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero».

Tuttavia, non si può che ritenere inconferente tale richiamo normativo in quanto norma di carattere generale superata dalla natura speciale di quella di cui al DPCM 156/2013.

Allo stesso modo si rileva che il DPR 445/00 è norma di rango secondario che si pone in evidente **contrasto** con disposizioni di fonte statale, quale l'art. 2 del t.u. immigrazione d. lgs. 286/98, ed è conseguentemente non applicabile.

L'altro diritto ONLUS-  
Sede legale c/o L'altro diritto Centro  
interuniversitario di ricerca  
su carcere, devianza, marginalità e governo  
delle  
migrazioni  
Via delle Pandette 35 - 50127 Firenze  
Fax 055-2759925  
Email: [adir@altrodiritto.unifi.it](mailto:adir@altrodiritto.unifi.it)  
home page: [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it)



Centro di documentazione su carcere,  
devianza e marginalità  
Centro Consulenza Extragiudiziale  
C.F. 94093950486  
Iscrizione Registro Regionale del  
Volontariato  
Sezione Provincia di Firenze  
Atto dirigenziale n. 363 del 5/2/2003  
Iscrizione in data 23/10/2006 al n. 549 del  
Registro regionale delle persone giuridiche  
private

L'art. 2 del testo unico prevede che *“allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge”*; pertanto si sancisce un **principio generale di parità di trattamento** tra cittadino italiano e straniero nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, che non può essere di certo disatteso da una norma di rango secondario come il DPR 445.

Del resto, come detto, il DPR 445/00 si pone parimenti in contrasto con il DPCM 156/2013 (*“regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente”*) che all'art. 11 co. 2 prevede che le informazioni necessarie per il calcolo dell'ISEE, non ricomprese nell'elenco dei dati autodichiarati *“e già presenti nel sistema informatico dell'anagrafe tributaria”* sono trasmesse dall'Agenzia delle Entrate all'INPS. Il sistema di controllo, così come predisposto, si basa su meccanismi fondati su controlli che si basano sui dati a disposizione dell'Agenzia delle Entrate e dell'INPS.

Infatti, l'art. 11 co. 6 dello stesso DPCM rinvia, ai fini dei poteri di controllo, all'art. 71 del D.P.R. 445/00 secondo cui *«I controlli riguardanti dichiarazioni sostitutive di certificazione sono effettuati dall'amministrazione procedente con le modalità di cui all'articolo 43 consultando direttamente gli archivi dell'amministrazione certificante ovvero richiedendo alla medesima, anche attraverso strumenti informatici o telematici, conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da questa custoditi»*.

Ne consegue che la pubblica amministrazione non solo è impossibilitata de facto a svolgere i necessari controlli sul possesso di beni all'estero con riguardo ai cittadini di Paesi terzi, ma allo stesso modo è impossibilitata a effettuare tale verifica rispetto ai cittadini di Paesi UE e ai cittadini italiani.

Pare evidente, dunque, che qualora l'amministrazione intenda richiedere la certificazione di tale qualità negativa (impossidenza di beni immobiliari all'estero) lo dovrà fare in maniera indifferenziata per cittadini di Paesi terzi, UE e italiani. Dunque, in alcun modo è ravvisabile un elemento di ragionevolezza della distinzione tra cittadini italiani o stranieri, non potendo rispetto a nessuno di questi supplire una carenza alla carenza informativa in merito ad eventuali titolarità di immobili all'estero, in ipotesi non dichiarati dal singolo interessato.

Del resto, se si assumesse come corretta questa prassi amministrativa, al fine di non incorrere in un trattamento discriminatorio si giungerebbe all'assurdo logico per cui tale certificazione dovrebbe essere richiesta a tutti gli utenti (indipendentemente dalla cittadinanza, quindi anche ai cittadini italiani) e con riferimento a tutti gli Stati riconosciuti dal Governo italiano (non solo con riguardo al paese di origine).

**Questa richiesta si fonda, infatti, sull'irragionevole presunzione di possidenza di beni esclusivamente nel Paese di origine del cittadino straniero, presunzione priva di fondamento normativo.**

L'altro diritto ONLUS-  
Sede legale c/o L'altro diritto Centro  
interuniversitario di ricerca  
su carcere, devianza, marginalità e governo  
delle  
migrazioni  
Via delle Pandette 35 - 50127 Firenze  
Fax 055-2759925  
Email: [adir@altrodiritto.unifi.it](mailto:adir@altrodiritto.unifi.it)  
home page: [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it)



**Centro di documentazione su carcere,  
devianza e marginalità**  
**Centro Consulenza Extragiudiziale**  
C.F. 94093950486  
Iscrizione Registro Regionale del  
Volontariato  
Sezione Provincia di Firenze  
Atto dirigenziale n. 363 del 5/2/2003  
Iscrizione in data 23/10/2006 al n. 549 del  
Registro regionale delle persone giuridiche  
private

In linea con le richiamate argomentazioni si pone del resto la recente ordinanza emessa dal Tribunale di Milano in data 13.12.2018 (r.g. 20954/2018) sul famoso 'caso Lodi' che parimenti esclude l'applicabilità di quanto previsto dall'art. 3 DPR 445/00, in quanto norma di rango inferiore.

Rimaniamo a disposizione per ulteriori approfondimenti e confronti.

Cogliamo l'occasione per augurare a tutto il Consiglio Comunale i migliori auguri di serene feste e buon lavoro.

Cordialmente

La Presidente dell'Altro diritto ONLUS  
Sofia Ciuffoletti

Il Direttore del Centro Interuniversitario  
L'Altro diritto – Adir (Unifi)  
Emilio Santoro

Per lo sportello ionondiscrimino

*Chiara Bianchi*  
Chiara Bianchi  
Bianca Cassai