

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, 9 dicembre 2019

OGGETTO: Parere sui profili discriminatori contenuti del Documento Unico di Programmazione 2020-22 Comune di Pisa

A seguito della richiesta formulata in data 03.12.2018 dal consigliere comunale Ciccio Auletta (*Diritti in comune*) sulla presenza di profili discriminatori del Documento Unico di Programmazione 2020-22, approvato dalla vostra Giunta comunale, L'Altro diritto onlus, in qualità di Centro di informazione giuridica di secondo livello sul diritto degli stranieri, fornisce, in collaborazione con il Centro interuniversitario – Adir (Università degli Studi di Firenze), il seguente parere, relativo ai punti del D.U.P. che seguono:

Ipotesi di residenza protratta sul territorio:

Il D.U.P., con riferimento alla *Missione 12 – Diritti sociali, politiche abitative e famiglia/Sezione obiettivi operativi*, presenta profili di contrasto con le norme in materia di tutela antidiscriminatoria, nella parte in cui prevede come criterio preferenziale, nell'accesso ai servizi e alle misure di sostegno alle famiglie, la **residenza protratta per un tempo predeterminato sul territorio**.

1) In particolare, al **Programma 01- interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido**, punto n. 2 - *revisione delle modalità di accesso ai nidi d'infanzia*, il documento prevede l'introduzione di un "criterio premiante per l'assegnazione del posto a chi è **residente da più anni** nel Comune di Pisa".

2) Il **Programma 05- interventi per le famiglie**, al punto n.1 - *Istituzione di un fondo per sostenere le famiglie in gravi situazioni di disagio economico*, prevede la costituzione di un fondo presso il Comune per sostenere le famiglie in gravi situazioni di disagio economico (...), favorendo la **storicità della residenza**";

3) al punto n. 3 – *Istituzione di un bonus famiglia*, prevede l'istituzione di un Bonus Famiglia da riconoscere a famiglie residenti nel Comune di Pisa **da almeno 5 anni**.

Nessun contrasto con la normativa antidiscriminatoria sembra porre, invece, la previsione introdotta al punto n. 4 dello stesso **Programma 05 - potenziamento degli strumenti a sostegno delle nascite e delle famiglie**, che prevede uno sviluppo di queste misure (quali bonus Bebè, premio mamma etc...) da destinarsi a "famiglie residenti". La semplice residenza, infatti, costituisce, rispetto a una provvidenza regionale/comunale, "un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio" (sentenza n. 432 del 2005 Corte Cost.). Non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo. La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non può considerarsi

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

rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto “introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari”, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. Corte Cost. n. 40 del 2011; v. anche sentenza Corte cost. n. 222 del 2013).

#### Ipotesi di aggravio procedurale nell'accesso al diritto alla casa:

4) Si ritiene, infine, che il D.U.P. **presenti profili di discriminazione** nella parte in cui prevede oneri più gravosi per i cittadini di Paesi terzi nell'accesso al diritto alla casa. In particolare, all'interno della stessa missione 12, nel **Programma 6 - Interventi per il diritto alla casa** al punto n. 1 - *Introduzione di nuovi criteri per l'accesso alle assegnazioni e prestazioni in tema di diritto alla casa*, si prevede l'introduzione dell'obbligo di produzione, da parte dei soli cittadini di Paesi terzi, 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 casa (servizi relativi al patrimonio di edilizia popolare residenziale, regolamento dell'emergenza abitativa, bando contributo affitti, regolamento per Agenzia Casa).

\*

Si ritiene che le previsioni sin qui richiamate del Documento Unico di Programmazione 2020-22 – Comune di Pisa, costituiscano una **discriminazione**, come tale vietata dall'art. 3 della Costituzione, dalla normativa nazionale e dai Trattati dell'Unione europea cui il legislatore deve intendersi costituzionalmente vincolato *ex art. 117 Cost.*, oltre che dall'art. 14 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo, per i motivi che seguono.

\*

#### **a. Sul divieto di discriminazione in generale:**

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, gravante anche sulla pubblica amministrazione, di disapplicazione della normativa interna non conforme. La giurisprudenza europea, così come quella nazionale, è molto chiara, infatti, 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).

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

Nel merito, quanto alla questione dell'accesso ai diritti sociali essenziali si rileva che, per espressa previsione nazionale (a partire dagli art. 3 e 31 della Costituzione) ed europea, esso **deve essere garantito a tutti i cittadini italiani, europei e cittadini di Paesi terzi, in condizioni di parità.**

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.**

Come anticipato in premessa, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) 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 dell'Unione Europea, fonte dunque di obblighi e diritti e impongono, dunque, la **disapplicazione delle norme interne eventualmente confliggenti o incompatibili** anche in riferimento alla Pubblica Amministrazione.

#### **b. Sul requisito della residenza – discriminazione indiretta**

Come è noto la tutela antidiscriminatoria opera non solo con riferimento ai casi di discriminazione diretta, ma anche in relazione ai casi di discriminazione indiretta, ove per discriminazione indiretta deve intendersi qualsiasi disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento, apparentemente neutri, che possono mettere le persone di una determinata razza, origine etnica, che professano un credo religioso o personale, che sono portatori di una disabilità o hanno una determinata età o un orientamento sessuale (o nazionalità, ex art. 43 d.lgs. 286/1998, Testo Unico Immigrazione) in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.

Proprio sul tema del requisito della residenza, oggetto della nostra analisi, la CGUE ha chiarito da tempo che **il requisito della residenza ai fini dell'accesso a un beneficio può integrare una forma illecita di discriminazione** (si vedano, *ex multis*, *Meints*, 27.11.1997; *Meussen*, 8.06.1999; *Commissione c. Lussemburgo*, 20.06.2002). Allo stesso modo la Corte Costituzionale ha affermato più volte che le prestazioni "destinate al sostentamento della persona" (Corte Cost. 187/2010) non possono subire limitazioni di alcun genere né in base alla nazionalità, né in base al titolo di soggiorno, né pretendendo requisiti sproporzionati di lungo residenza nel territorio.

Sotto questo ultimo profilo la Corte Costituzionale ha, dapprima, con la sentenza n. 168 del 2014, in riferimento a una legge della Regione Valle d'Aosta, avuto modo di affermare che "la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, **quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio** dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento

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

dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio”.

Recentemente la Corte Costituzionale con la sentenza 107 del 2018 ha dichiarato incostituzionale il requisito della residenza protratta per 15 anni, richiesto dalla legge regionale del Veneto n. 6 del 2017 **come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido**. Il legislatore veneto, infatti, aveva configurato come titolo preferenziale per l'iscrizione dei bambini all'asilo nido pubblico, la residenza ininterrotta (o l'attività lavorativa, anche non continuativa) per 15 anni in Veneto. Questa previsione, secondo la Corte costituzionale, **contrasta con il principio di uguaglianza**, poiché introduce un criterio irragionevole per l'attribuzione del beneficio, non essendovi alcuna “ragionevole correlazione” tra la residenza prolungata in Veneto e le situazioni di bisogno o di disagio: “Si può osservare infine che chi si sposta in un'altra regione non ha contribuito al welfare di quella regione ma ha pagato i tributi nella regione di provenienza, e non è costituzionalmente ammissibile sfavorirlo nell'accesso ai servizi pubblici solo per aver esercitato il proprio diritto costituzionale di circolazione (o per essere stato trasferito o assegnato al Veneto per ragioni di lavoro o di altra natura). In conclusione, poiché il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata non ha alcun collegamento con la funzione degli asili nido né può essere giustificato con l'argomento del contributo pregresso, il suo scopo, che si esaurisce nel riconoscere una preferenza nell'accesso agli asili nido pubblici alle persone radicate in Veneto da lungo tempo, è incompatibile con l'art. 3 Cost.”

La previsione di una residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo di tempo sul territorio comunale ai fini dell'accesso a determinate prestazioni sociali - pur apparentemente introducendo un criterio neutrale applicabile a tutti i potenziali utenti - nella sua concreta applicazione pratica determina **irragionevolmente** un trattamento sfavorevole a danno tanto degli utenti cittadini di Paesi terzi, quanto degli utenti cittadini UE, quanto infine dei cittadini italiani che abbiano trasferito in tempi recenti la loro residenza da altro Comune. La proposta di modifica del D.U.P. discrimina irragionevolmente, per esempio, i residenti del comune di Cascina o di altri comuni limitrofi che traferiscono la residenza a Pisa o, al momento del rientro, gli stessi attuali residenti a Pisa che trasferissero la residenza temporaneamente in altro comune.

Per gli argomenti qui esposti si ritengono discriminatorie, per ciò che attiene alle ipotesi di residenza storica, le previsioni introdotte nel D.U.P. in analisi, in particolare per quanto previsto dal Programma 01, punto n. 2 e dal Programma 05, punti nn. 1 e 3, come sopra precisati.

### **3. Sull'obbligo di certificazione della qualità negativa di impossidenza a carico dell'utente straniero.**

Con riferimento, invece, alle previsioni contenute nel **Programma 6 - Interventi per il diritto alla casa**, punto n.1, si rileva un ulteriore profilo di discriminazione con riguardo allo specifico tema della verifica del requisito relativo all'assenza di titolarità di immobili ubicati all'estero.

Anche tale previsione rappresenta **un'ipotesi di discriminazione diretta e/o indiretta** fondata

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

sulla nazionalità, vietata sia dal diritto dell'Unione Europea di fonte primaria e derivata, che dal diritto interno (l'art. 2, comma 5 del Testo Unico Immigrazione 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 D.U.P. pone un ingiustificato aggravio procedurale a danno del solo cittadino straniero di Paese terzo, ponendolo, rispetto a soggetti di diversa nazionalità, in una condizione di svantaggio in alcun modo fondata né giustificabile sulla base dei principi di 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 sul D.P.R. 445/2000 (anche perché in nessuna 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».

Si rileva che tali articoli del DPR 445/2000, sono espressi da norme di rango secondario in evidente **contrasto** con disposizioni di fonte statale, quali l'art. 2 del d. lgs. 286/98 (Testo unico Immigrazione), e sono conseguentemente non applicabili. L'art. 2 del Testo unico prevede, infatti, 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 certo disatteso da una norma di rango secondario come il DPR 445/2000.

Del resto, tali norme del DPR 445/2000 appaiono anche 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"), e sono da questo superate, in base al criterio di specialità. Infatti, il DPCM 156/2013, norma speciale rispetto alla norma generale del DPR 445/2000, 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 dunque su meccanismi fondati sull'accertamento dei 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. 445/2000 secondo cui «I controlli riguardanti dichiarazioni sostitutive di certificazione sono effettuati dall'amministrazione procedente con le modalità di cui all'articolo 43 consultando

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

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 è impossibilitata *de facto* a svolgere i necessari controlli sul possesso di beni all'estero con riguardo, sia ai cittadini di Paesi terzi, che ai cittadini di Paesi UE e ai cittadini italiani. Dunque, non è ravvisabile un elemento di ragionevolezza della distinzione tra cittadini italiani o stranieri, non potendo, l'amministrazione, far fronte alla carenza informativa in merito a eventuali titolarità di immobili all'estero, in ipotesi, non dichiarate dal singolo interessato.

**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.**

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 445/2000, in quanto norma di rango inferiore.

Rimaniamo a disposizione per ulteriori approfondimenti e confronti.

La Direttrice de L'Altro diritto ONLUS  
Sofia Ciuffoletti

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

Per lo sportello #ionondiscrimino  
Chiara Bianchi

Bianca Cassai