



Prot. n. S. C. 4702 da citare nella risposta

Roma, 12 ottobre 2011

Al Sindaco Dott. Michele Basso  
P.za Martiri della Libertà, 1  
30020 Meolo (VE)

e p.c. a

Sig. Prefetto di Venezia  
San Marco, 2661  
30124 Venezia

ASGI - Associazione Studi  
giuridici sull'immigrazione  
Via Fabio Severo, 31  
34133 Trieste

**OGGETTO:** delibera della Giunta comunale di Meolo n. 122 dell' 11 novembre 2010 - Aspetti di illegittimità e possibile violazione del principio di parità di trattamento.

*Gentile Sindaco,*

come è noto, in forza del decreto legislativo 9 luglio 2003 n.215 di recepimento della direttiva comunitaria 2000/43, opera presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), organismo avente la funzione istituzionale di promuovere la parità di trattamento e di rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica.

Tra le attività di competenza dell'Ufficio, allo scopo di garantire la piena effettività del principio di parità di trattamento, di particolare rilievo è quella di assistenza alle vittime della discriminazione, individuale o collettiva, attraverso la ricezione di segnalazioni al Contact center da parte di potenziali vittime, o anche testimoni, di azioni discriminatorie, in modo da verificare la discriminatorietà degli

1



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Ministro per le Pari Opportunità

Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali  
Largo Chigi, 19 - 00187 ROMA  
Tel +39 06 67792267 - FAX +39 06 67792272  
mail: unar@unar.it web: www.unar.it  
contact center 800 90 10 10

episodi riportati e, nel caso questa sia accertata, tentare una procedura di conciliazione informale, come anche, qualora questa ultima rimanesse senza esito, fornire ausilio nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi alle vittime delle discriminazione.

Nell'espletamento della sua funzione istituzionale, l'Unar ha ricevuto una segnalazione da parte dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) circa i possibili profili discriminatori dell'atto in oggetto e, a seguito di istruttoria preliminare, ritiene di sottoporLe le seguenti osservazioni e considerazioni.

**Il Ministero dell'Interno** è intervenuto con **circolare n. 8 del 29 maggio 1995** in materia di iscrizione anagrafica di cittadini italiani precisando, tra l'altro che *"in presenza di quello che costituisce un diritto-dovere del cittadino, richiedere ed avere la residenza anagrafica, non si può assolutamente ipotizzare l'esistenza di una discrezionalità dell'amministrazione comunale, ma soltanto il dovere di compiere un atto dovuto ancorato all'accertamento obiettivo di un presupposto di fatto, e cioè la presenza abituale del soggetto sul territorio comunale."*

**Il d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286**, t.u. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, **all'art. 6, comma 7**, prevede che *"le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione."*, così stabilendo parità di condizioni in materia tra cittadini stranieri e italiani.

Inoltre, il relativo regolamento di attuazione, **d.P.R. n. 394/99**, (come modificato dal d.P.R. n. 334/04), **all'art. 15, comma 1**, stabilisce: *"1. Le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate nei casi e secondo i criteri previsti dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, come modificato dal presente regolamento"*, così confermando, attraverso tale rimando alla norma fondamentale in materia di anagrafe, la parificazione tra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti.

**La citata delibera 11 novembre 2010, n. 122** della Giunta del Comune di Meolo reca, in effetti, disposizioni in materia di iscrizione nel registro della popolazione residente e disposizioni congiunte in materia igienico sanitaria e di pubblica sicurezza, che da una parte sembrano prive della necessaria legittimazione normativa e, dall'altra, potrebbero integrare la violazione del principio di parità di trattamento nella parte in cui sono introdotti nuovi e più restrittivi requisiti riguardanti l'iscrizione all'anagrafe sia per i cittadini comunitari che per i non comunitari.

Infatti, sembrerebbe configurato un trattamento differenziale *in peius* per i cittadini stranieri (una discriminazione diretta consistente nel prevedere un obbligo ulteriore per gli stranieri rispetto ai cittadini italiani in analoga situazione, ovvero richiedenti l'iscrizione anagrafica), in violazione del principio di eguaglianza sancito



dall'art. 3 della Costituzione, del principio di parità di trattamento previsto dal t.u.i. all'art. 2 comma 2, e dall'art. 2 del decreto legislativo 9 luglio 2003 n. 215, con il quale è stata recepita in Italia la direttiva europea in materia di contrasto alle discriminazioni su base etnica e razziale ( direttiva n. 2000/43/CE), nonché del principio di non discriminazione e di cittadinanza europea di cui agli artt. 18, 45 e 49 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'art. 21 della Carta europea dei diritti fondamentali, e dell'art. 9 del Regolamento UE n. 492/2011 relativo al diritto del cittadino UE che esercita la libera circolazione e dei suoi familiari all'accesso all'alloggio in condizioni di parità di trattamento con i cittadini nazionali.

L'atto amministrativo in argomento, ai sensi dell'art 2 lett. b) della direttiva 2000/43/CE potrebbe integrare gli estremi della discriminazione indiretta (ripresa in Italia dall'art 2 lett. b) del d.lgs n. 215/03 di recepimento) ove si prevede che *“sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.”*

Si ricorda, a questo proposito, che la normativa interna (d.lgs. n. 30/2007) che ha recepito la direttiva CE relativa al diritto di soggiorno e circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari (direttiva n. 2004/38) fa coincidere l'“iscrizione presso le autorità competenti” prevista dall'art. 8 della direttiva medesima con l'iscrizione nei registri anagrafici disciplinata dalla L. 1128 del 1954 e dal relativo **regolamento di attuazione approvato con d.P.R. n. 223 del 1989.**

La delibera in questione subordina l'iscrizione nei predetti registri dei cittadini UE e dei loro familiari al possesso di requisiti ulteriori rispetto allo stabilimento della dimora abituale nel comune ove essa viene richiesta.

Tale previsione, tuttavia, contrasta con l'assenza di una potestà normativa da parte dei Comuni in materia anagrafica relativamente all'iscrizione dei cittadini comunitari, esclusa dalla corretta applicazione del principio del riparto delle competenze previsto dall'art. 117 Cost.. La relativa potestà normativa, per quanto riguarda la disciplina della condizione giuridica dello straniero e quella in materia anagrafica, come è noto, appartiene in via esclusiva allo Stato. In tal senso, il Tribunale di Brescia, nella **sentenza 8 Aprile 2010**-Sezione Volontaria giurisdizione, afferma che *“se è vero da un canto che il Sindaco, in materia di anagrafe, ha la funzione di tenuta dei registri di Stato Civile (TUEL art. 54 comma 3), di tenuta dell'anagrafe della popolazione residente e di esecuzione degli adempimenti prescritti per la formazione e la tenuta degli atti anagrafici (legge n. 1228/54 artt. 3 e 4) e, come tale, esercita i poteri di Ufficiale del Governo, è altrettanto vero dall'altro che esula dalle sue attribuzioni di Ufficiale di anagrafe qualsiasi scelta diretta a fronteggiare il fenomeno migratorio...omissis...l'art 54 del TUEL riconosce al Sindaco*

*anche competenza in materia di ordine pubblico sicurezza, tra le quali non rientrano, all'evidenza, le iscrizioni anagrafiche condizionate all'esistenza di requisiti ben individuati ed uguali per tutti i soggetti richiedenti, siano essi cittadini italiani o stranieri regolarmente soggiornanti in Italia."*

L'atto amministrativo in argomento sembra, inoltre, discostarsi anche dal complesso di fonti normative primarie in materia di immigrazione prevedendo che:

- A) Ai fini dell'iscrizione anagrafica, **al cittadino dell'Unione fornito di un autonomo diritto di soggiorno**, al punto B) viene richiesto al cittadino dell'Unione che decida di soggiornare in Italia, senza svolgere un'attività lavorativa o di studio o di formazione professionale, di dimostrare la disponibilità di risorse economiche sufficienti al soggiorno, per sé e per i propri familiari. In tale circostanza tuttavia, preventivamente all'iscrizione anagrafica, dovrà essere attivata da parte degli uffici comunali, adeguata attività di indagine e verifica in ordine a quanto dichiarato in particolar modo in merito all'individuazione della provenienza e alla liceità della fonte da cui derivano le risorse economiche. Per la quantificazione delle risorse economiche sufficienti si utilizza il parametro dell'importo dell'assegno sociale.

A questo proposito, si segnala che la richiesta, come requisito per l'iscrizione anagrafica del cittadino comunitario "inattivo", cioè non lavoratore, di dimostrare la disponibilità di risorse economiche sufficienti al soggiorno, per sé e per i familiari, quantificandole secondo il parametro dell'importo dell'assegno sociale su base annua, sia pure prevista dall'art. 9 c. 3 del d.lgs. n. 30/2007, sia incompatibile con la previsione all'art. 8 comma 4 della direttiva n. 2004/38 che stabilisce che "gli Stati membri si astengono dal fissare l'importo preciso delle risorse che considerano sufficienti, ma devono tenere conto della situazione personale dell'interessato".

Ricordiamo a tale proposito che, a seguito dell'avvio di una procedura preliminare di infrazione da parte della Commissione europea, il Governo italiano ha emanato la **circolare n. 18 del 21 luglio 2009 del Ministero dell'Interno** – Dipartimento per gli affari interni e territoriali e successivamente il **d.l. 23 giugno 2011, n. 89** (pubblicato sulla G.U. n. 144 dd. 23 giugno 2011), **che all'art. 1 c. 1 lett. c, modifica l'art. 9 c. 3 del d.lgs. n. 30/2007** specificando che "ai fini della verifica della sussistenza del requisito della disponibilità delle risorse economiche sufficienti al soggiorno, di cui al comma 3, lettere b) e c), deve, in ogni caso, essere valutata la situazione complessiva personale dell'interessato".

Potrebbe, inoltre, costituire violazione del principio di parità di trattamento tra cittadini UE lavoratori e cittadini UE inattivi prevedere, preventivamente all'iscrizione anagrafica del cittadino UE inattivo, una verifica sistematica e la necessità di dimostrare la effettiva sussistenza, la liceità e la provenienza dei mezzi di sostentamento dichiarati, poiché è, invece, genericamente consentito al cittadino dell'Unione Europea avvalersi dell'istituto dell'autocertificazione o dichiarazione

sostitutiva di cui all'art. 46 del d.P.R. n. 445/2000 nell'attestazione del possesso delle risorse sufficienti al sostentamento di sé e dei propri familiari.

Ne conseguirebbe, quindi, un trattamento deteriore ed in violazione della legge ai danni del cittadino dell'Unione europea inattivo.

Riguardo alla sistematicità dei controlli previsti, inoltre, la delibera in argomento si discosta dalle previsioni della circolare del Ministero dell'Interno n. 39 dd. 18 luglio 2007, che prevede per i Comuni la possibilità di effettuare controlli solo a campione, sulla base dell'art. 71 del D.P.R. n. 445/2000.

Si segnala, poi, che, in seguito ai rilievi mossi dalla Commissione europea affinché venga evitata la possibilità di un'interpretazione scorretta della normativa da parte degli enti locali, il recente d.l. 23 giugno 2011, n. 89 (pubblicato sulla G.U. n. 144 dd. 23 giugno 2011), che all'art. 1 comma 2 lett. e) modifica l'art. 13 comma 2 del d.lgs. n. 30/2007 prevedendo che la verifica della sussistenza delle condizioni per mantenere il diritto al soggiorno "non può essere effettuata se non in presenza di ragionevoli dubbi in ordine alla persistenza delle condizioni medesime".

B) Viene previsto che all'accertamento della sussistenza dei requisiti previsti dalle lettere A, B e C della delibera in oggetto seguirà l'iscrizione anagrafica, subordinata oltre che alla verifica degli stessi anche all'accertamento della dimora abituale e della rispondenza dell'alloggio ai criteri igienico-sanitari e di affollamento."

Giova ricordare, a questo ultimo proposito, che subordinare l'iscrizione anagrafica del cittadino dell'Unione europea all'accertamento della rispondenza dell'alloggio a criteri igienico-sanitari e di affollamento, con la richiesta di un requisito inerte a standard abitativi per l'esercizio del diritto alla libertà di circolazione e soggiorno del cittadino UE, si pone in contrasto con la direttiva n. 2004/38 sulla libertà di circolazione e soggiorno e con il d.lgs. n. 30/2007 di recepimento.

Si segnala, inoltre, che l'obbligo di documentare il possesso di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla norma fondamentale in materia di iscrizione anagrafica, oltre ad essere in contrasto, come detto, con quanto disposto dal richiamato art. 6, comma 7 del T.U.I. circa l'identità di condizioni per l'iscrizione anagrafica tra cittadini italiani e stranieri, sembra altresì in dissidio con le previsioni di legge sull'iscrizione anagrafica potendo, così, integrare una discriminazione nei confronti degli stranieri.

Alla conclusione di cui sopra è pervenuto recentemente il Tribunale di Brescia (cfr. Tribunale di Brescia, sentenza 8 Aprile 2010-Sezione Volontaria giurisdizione-ricorso ex art. 44 T.U.I. e art. 4 Dlgs 215/03 proposto da Soufiane Naissi, Asgi e Fondazione Guido Piccini nei confronti del Comune di Montichiari e del Ministero dell'Interno) affermando che "la parte di informativa o circolare che si riferisce ai





cittadini extracomunitari, laddove impone la produzione di documenti ulteriori rispetto a quelli richiesti per un cittadino italiano, ha carattere discriminatorio”.

In realtà, il **d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30**, per i cittadini comunitari che lavorino in Italia richiede, ai fini dell'iscrizione anagrafica, il possesso di : a) **un documento di identità valido per l'espatrio**; b) il codice fiscale; c) la documentazione attestante l'attività lavorativa autonoma o subordinata;

per quelli che siano iscritti ad un corso di studi o di formazione professionale: a) **un documento di identità valido per l'espatrio**; b) il codice fiscale; c) la documentazione attestante l'iscrizione al corso di studio o formazione professionale; d) una polizza sanitaria; e) **l'autocertificazione delle disponibilità di risorse economiche**.

Uguali requisiti sono richiesti per il cittadino comunitario presente in Italia per altri motivi.

Per l'iscrizione di un familiare comunitario di cittadino comunitario già residente in Italia sono necessari: a) **un documento di identità valido per l'espatrio**; b) il codice fiscale; c) la documentazione attestante il legame di parentela; d) l'autocertificazione di essere a carico solo nei casi previsti dalla legge (figlio maggiore di anni 21 a carico e genitore a carico); e) l'attestazione di iscrizione in anagrafe del familiare già residente.

La pronuncia del Tribunale di Brescia menzionata, inoltre, con riferimento ai cittadini comunitari, per i quali è previsto, come visto, ex art 7-9 D.lgs. n. 30/2007 il requisito reddituale (che peraltro può essere oggetto di semplice autocertificazione) si esprime nel senso : “pare decisiva la diversità di fondo delle rispettive situazioni, nel senso che quanto richiesto ai cittadini dell'Unione .....omissis lo è perché l'iscrizione anagrafica, in questo caso, equivale a titolo di soggiorno nel nostro Paese.”

Con riferimento alle verifiche previste dalla delibera di Giunta in argomento circa l'effettiva sussistenza dei requisiti igienico sanitari è il caso di evidenziare che, con la **legge n. 94 del 15 luglio 2009**, art. 1, comma 19°, pubblicata in G.U. del 24 luglio 2009, entrata in vigore l'8 agosto 2009, il legislatore nazionale ha previsto la facoltà di verifica del possesso dei requisiti igienico sanitari nei confronti di chi richianda l'iscrizione anagrafica, e non l'obbligo, come disposto dalla delibera in oggetto.

Riguardo ancora alle citate verifiche, ricordiamo che, in seguito alle modifiche introdotte con la **legge n. 94/2009**, al Sindaco sono stati attribuiti poteri di controllo dell'abitabilità degli alloggi (con eventuale possibilità di intervento in caso di carenze igienico-sanitarie degli stessi, ai sensi dell'art. 222 del r.d. n. 1265/34), ma che tali verifiche, sebbene possano avere luogo contestualmente all'accertamento della dimora abituale, non possono riflettersi direttamente sui procedimenti in materia anagrafica, legittimando, invece, eventualmente un diverso procedimento amministrativo, che, nei



casi più gravi ed estremi, potrà arrivare fino all'interdizione dell'utilizzabilità dell'alloggio.

Nell'ipotesi di iscrizione anagrafica per il soggiorno nel territorio nazionale da parte del cittadino di Stato non appartenente all'Unione Europea, la delibera in oggetto, stabilisce, poi, che *"oltre a quanto previsto per i cittadini italiani dalla normativa generale dell'anagrafe della popolazione, gli interessati, ai sensi del D.Lgs. n. 268/98, dovranno presentare la seguente documentazione:"* (omissis):

- *titolo di soggiorno in corso di validità o, in caso di titolo di soggiorno scaduto, la prova attestante la richiesta di rinnovo dello stesso inoltrata alla Questura competente per territorio;*
- *passaporto valido con regolare visto d'ingresso.*

Si segnala che la **direttiva n. 38/2004** dell'Unione Europea, recepita con il citato d.lgs. 30/2007, assegna funzioni importantissime agli uffici anagrafe dei Comuni per quanto riguarda l'iscrizione dei cittadini comunitari, che sostituisce di fatto la carta di soggiorno, **ma non prevede, come necessario, il possesso del passaporto** per tutte le categorie prese in considerazione. Pretendere il possesso del passaporto si potrebbe porre, dunque, in contrasto con il principio di libera circolazione, correlato a quello per il quale, nell'ambito dell'Unione (spazio Schengen), è necessaria solo la dimostrazione incontrovertibile della propria identità e della liceità dell'espatrio.

La previsione della delibera in oggetto sembra inoltre, a questo proposito, **discostarsi dal T.U.I. (d.lgs. 286/98), che prevede, ai sensi dell'art. 5, l'accertamento della regolarità del soggiorno** nel territorio italiano dei soggetti extracomunitari riservata ai competenti uffici statali, e **non ai Comuni, che, non hanno poteri in materia di controllo dell'immigrazione** (cfr. Tribunale di Brescia, ordinanza n. 588/2011, Tribunale di Bergamo, ordinanza dd. 15 marzo 2011).

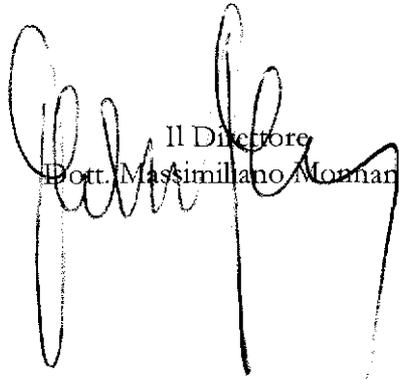
Né a diverse soluzioni può portare il ricondurre la fattispecie sotto il potere di ordinanza attribuito ai sindaci nelle previsioni dell'**art. 50 d.lgs 267/2000 e art. 1 d.m. 5 agosto 2008**, volto a fronteggiare situazioni di pericolo per l'igiene, l'incolumità o la sicurezza pubblica che si manifestino a livello locale. Facendo anche riferimento alla giurisprudenza amministrativa sinora maturata (cfr. **TAR Lombardia, sez. III, sentenza n. 1238/2011**), non sembrano sussistere, per il caso di specie, i presupposti che, in base alle norme citate, legittimano l'esercizio di tale potere di ordinanza a livello comunale.

L'Unar ritiene necessario, inoltre, segnalare che la legge prevede che, in ogni caso, *"può compiere un atto di discriminazione 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 discriminino ingiustamente; o chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di*



*appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità; o chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;" o, infine, "chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità" (art. 43 del T.U. 286 citato).*

In conclusione ed in riferimento ai soprariportati aspetti critici dell'atto in oggetto, potrebbe essere opportuno un riesame e l'eventuale sospensione e successivo ritiro o sostituzione del provvedimento, per consentirne la riconduzione a coerenza con i principi e le norme vigenti.

  
Il Direttore  
Dott. Massimiliano Monnanni

Unar/om