

871/15



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

R.G. 1088/2014

Cron./ 383

Rep. —

Ud.Disc. 04/02/2015

Decisa 27/05/2015

Minuta 19/06/2015

Depos. 4.8.2015

La Corte di Appello di Ancona, composta dai Magistrati:

DR. CASTAGNOLI BRUNO

DR.SSA PANICHI ALESSANDRA

DR.SSA DE DONATO RITA

PRESIDENTE EST.

CONSIGLIERE

CONSIGLIERE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nella causa civile iscritta al N.R.G. 1088/2014 promossa

DA

\_\_\_\_\_ proprio e per minore \_\_\_\_\_ (C.F. \_\_\_\_\_) e \_\_\_\_\_ rappresentate e difese dall'Avv.Valeri Daniele con studio in Ancoan Via della Loggia n.40:

- Appellanti



NEI CONFRONTI DI

**COMUNE DI CIVITANOVA MARCHE** pers.Sindaco pt (C.F.00262470438)  
rappresentato e difeso dall'Avv.D'Agostino Antonio del foro di Macerata elett.dom.c/o lo  
studio dello stesso in Civitanova Marche Via Carso n.2

-Appellato-

Causa posta in decisione nell'udienza del 04/02/2015

Oggetto: AZIONE ANTIDISCRIMINAZIONE legge immigrazione

### CONCLUSIONI

Il difensore degli appellanti ha concluso come da atto di appello

Il difensore dell'appellato ha concluso come da comparsa di costituzione



1088/2014

## Ragioni di fatto e di diritto della decisione

Con ordinanza n.2/2014 il Tribunale di Macerata- pronunciando sulla domanda proposta da ~~\_\_\_\_\_~~ nei confronti del comune di Civitanova Marche, in persona del suo sindaco *pro tempore*- respingeva la domanda e, per l'effetto confermava il provvedimento impugnato, compensando le spese del giudizio.

Il primo giudice sottolineando ~~come la questione attenesse~~ sostanzialmente a tre temi ~~distinti, relativi, rispettivamente, alla~~ residenza anagrafica, all'assegnazione di un'area pubblica adibita ad uso esclusivo di stazionamento abitativo di due roulotte della ricorrente, alla legittimità o meno della delibera 433/13 del comune di Civitanova Marche, riteneva di dover rigettare il ricorso presentato dalla sig.ra ~~\_\_\_\_\_~~ BU

Infatti, in relazione alla residenza anagrafica, il primo giudice sottolineava come la documentazione presentata all'ufficio anagrafe del comune fosse insufficiente, soprattutto in merito al requisito dell'abitudine della dimora e che, addirittura, per l'iscrizione delle figlie, la ricorrente non avesse presentato alcuna istanza. Per tali ragioni, l'Ufficio anagrafe si sarebbe limitato ad applicare la legge, non determinando alcuna lesione dei diritti dell'istante.

Quanto all'assegnazione di un'area pubblica da adibire ad uso esclusivo di stazionamento abitativo di due roulotte, il Tribunale riteneva non essere stato posto in essere dal comune alcun atto discriminatorio, ma che anzi il rifiuto sarebbe stato in linea con le pianificazioni territoriali che non prevedono la destinazione a tale scopo di strade, piazze e aree a verde pubblico.

Il Tribunale escludeva anche la discriminatorietà della delibera 433/2013 del comune di Civitanova Marche, evidenziando come la stessa riguardasse la generalità dei cittadini e delle persone, e non fosse diretta unicamente contro la ricorrente, intervenendo, invece, a codificare in modo chiaro una situazione già sussistente nei



fatti. Per tali ragioni la delibera non presentava alcun profilo discriminatorio, né diretto né indiretto, ma si limitava semplicemente a rendere esplicita una condizione giuridica già esistente, ~~nel rispetto della relativa~~ pianificazione urbanistica, già in vigore, ed era pertanto volta a garantire l'igiene, la sicurezza ed il decoro delle aree pubbliche.

Avverso l'anzidetta sentenza propongono appello, con atto di citazione notificato il 23 ottobre 2014, ~~Gonzales Elena Maria~~, in proprio e quale esercente la responsabilità genitoriale sulla minore ~~Gonzales Daniela e Gonzales Tatiana~~, le quali con un primo motivo sottolineano la natura discriminatoria della delibera 433/2013 e degli atti posti in essere dal Comune nei confronti della ricorrente, lamentando la mancata valutazione da parte del giudice di primo grado del contesto giuridico e sociale in cui la stessa si inserisce e richiamando gli artt. 43 e ~~44~~ del T.U. sull'immigrazione; deducono che la delibera pur apparendo neutrale, viene a colpire esclusivamente i cittadini di etnia rom e si inserisce in un contesto di generale ostruzionismo al loro inserimento nella comunità, iniziato con un forte ritardo nell'iscrizione anagrafica della ricorrente e con il diniego di iscrizione delle figlie poi sfociato nella delibera in oggetto e nell'immediato sgombero della sig.ra Gonzales e delle due figlie. BU

In merito alla richiesta di residenza anagrafica formulata dalla ricorrente, le appellanti rilevano, preliminarmente, come essa non debba essere concessa, rappresentando, invece, un diritto del cittadino, ed un dovere per il comune, a norma della L.1228/54 e del D.P.R. 223/89; inoltre deducono che il requisito dell'abitudine della dimora deve ritenersi riferito, per le popolazioni girovaghe, non alla residenza ma al domicilio, inteso come luogo in cui il soggetto ha il centro dei propri interessi, in relazione alle sue consuetudini di vita e allo svolgimento delle normali relazioni sociali. Per queste ragioni, secondo le appellanti, la ricorrente è in possesso di tutti i requisiti necessari per l'iscrizione anagrafica della sua persona.



Con il terzo motivo le appellanti sottolineano come la registrazione anagrafica sia doverosa e funzionale al fine di consentire la sempre aggiornata mappatura delle persone esistenti sul territorio nazionale, per cui, anche se una persona non formuli un'apposita richiesta, deve essere il sindaco ad invitarla a presentarsi all'ufficio anagrafe per la registrazione; rilevano che dalla copiosa corrispondenza intrattenuta tra la ricorrente ed il comune, risulta con evidenza che quest'ultimo fosse a conoscenza della presenza delle due figlie della ricorrente sul territorio comunale e della volontà della loro madre di vederle iscritte. Il diniego pervenuto dall'Amministrazione rientra, quindi, in un complessivo atteggiamento di ostruzionismo e discriminazione posto in essere dal Comune di Civitanova Marche nei confronti della ricorrente e del suo nucleo familiare. B

Con il quarto motivo di impugnazione, le appellanti ribadiscono la discriminatorietà della delibera 433/2013 e del successivo rifiuto di destinare loro un'area pubblica ad uso abitativo idonea e sicura, sottolineando come vi sia un preciso obbligo di rialloggiamento a carico del Comune.

Le appellanti concludono chiedendo di accogliere le conclusioni già rese in primo grado, di seguito riportate:

~~Accertare~~ e dichiarare che il comportamento del Comune di Civitanova Marche è stato discriminatorio nei confronti delle ricorrenti e quindi ordinare all'Amministrazione convenuta la cessazione di tale comportamento, adottando nei suoi confronti ogni provvedimento ritenuto idoneo per rimuoverne gli effetti, ivi compresa l'immediata iscrizione nelle liste dei residenti della minore ~~Giulia Daniela e Gonzalo Tabiti~~;

- Disporre, quindi, che il convenuto Comune di Civitanova Marche non possa eseguire lo sgombero in forza della citata delibera, considerata discriminatoria e comunque illecita e *contra legem* e ordinare e disporre che il comune entro e non oltre 30 giorni dal deposito dell'ordinanza debba individuare ed



assegnare ai ricorrenti un'area idonea, sicura e attrezzata, ove gli stessi possano essere collocati con le loro roulotte o un alloggio;

Disporre a carico del comune di Civitanova Marche il risarcimento del danno non patrimoniale causato ai ricorrenti ~~Gonzales Flora Hilda Maria~~, in proprio e quale esercente la potestà parentale sulla minore ~~Gonzales Davidina~~ e ~~Gonzales Davidina~~, nella misura di euro 2.000 ciascuno;

- Ordinare, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 28 d.lgs 150/2011, comma 7, la pubblicazione del provvedimento a spese del convenuto su un quotidiano a tiratura nazionale;

Si insiste, inoltre, in via istruttoria, per l'ammissione della prova testimoniale sui seguenti capitoli:

- 1) Vero è che in data 22.12.2013, i vigili del comune di Civitanova Marche assieme a due poliziotti si sono recati presso la roulotte della sig.ra ~~Gonzales Flora~~ per invitarla ad andarsene;
- 2) Vero è che attualmente, lungo la via Ugo Bassi a Civitanova Marche sono presenti due roulotte, entrambe occupate da appartenenti all'etnia Rom, l'una abitata dalla famiglia della sig.ra ~~Gonzales Flora~~ che lì vive con la figlia minore ~~Davidina~~ e l'altra figlia maggiorenne, ~~Gonzales Tiziana~~; l'altra roulotte è occupata dalla famiglia Braidich come da fotografie 8 e 9 che si mostrano al testimone.

Si indicano quali testimoni il sig. ~~Fazio Braidich~~ residente a Civitanova Marche e ~~Laura Marzola~~ residente in Civitanova Marche via Piave n. 34.

Si costituisce in giudizio il comune di Civitanova Marche eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per quanto afferente la questione della residenza anagrafica, contestando la fondatezza dell'appello, di cui il chiede il rigetto e deducendo comunque l'inammissibilità del ricorso nella parte relativa alla assegnazione di un'area pubblica; si oppone alla ammissione delle prove dedotte



dall'appellante instando, in ipotesi di contraria, per l'ammissione di prova testimoniale contraria.

Alla udienza del 4 febbraio 2015 la causa viene ritenuta per la decisione con termine alle parti per il deposito degli scritti difensivi finali.

L'appello deve ritenersi parzialmente fondato.

Quanto al primo motivo di doglianza, appare opportuno evidenziare la nozione di discriminazione e la distinzione, delineata dagli artt. 43-44 del T.U. sull'immigrazione – norme che appaiono applicabili alla concreta fattispecie- tra discriminazione diretta ed indiretta.

Costituisce discriminazione "ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza, l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose e abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica". Pertanto, è da considerarsi discriminatoria la condotta che comporti un trattamento differenziato per i motivi appena menzionati, sia quando essa sia attuata in modo diretto (cioè quando una persona viene trattata meno favorevolmente di quanto lo sarebbe un'altra in situazione analoga), sia quando la differenziazione che causa pregiudizio sia conseguenza dell'applicazione di criteri formalmente neutri, ma che siano fonte di discriminazione indiretta o dissimulata. La menzione dello "scopo" o dell'"effetto" contribuisce a ricomprendere nella definizione in esame, quindi, non solo le condotte poste in essere con la specifica intenzione di nuocere, ma anche quelle che, prive di uno scopo lesivo, comportino comunque un effetto pregiudizievole, senza che, quindi, appaia necessaria la presenza dell'elemento del dolo ovvero della volontà di discriminare.



E', quindi, il rapporto di scopo-effetto a distinguere nella normativa in questione, la discriminazione diretta da quella indiretta: quest'ultima si configura, dunque, in quelle ipotesi in cui il provvedimento appaia in astratto neutrale ma sia poi idoneo in concreto a produrre un effetto discriminatorio.

Nel caso di specie, è pur vero che la delibera 433/2013, c.d. anticampeggio, sia astrattamente diretta alla generalità dei cittadini ed idonea a produrre effetti *erga omnes*, stabilendo un generale divieto di campeggio nel territorio comunale, ma appare evidente che, in concreto, essa vada a pregiudicare significativamente gli interessi di un particolare gruppo etnico, determinando una situazione di svantaggio nei confronti di un'etnia, come quella rom, che vede tendenzialmente il nomadismo tra le sue caratteristiche costitutive. La delibera, quindi, apparentemente neutrale viene di fatto ad impedire ad una determinata categoria etnica e, nella specie alla signora Gonzales e al suo nucleo familiare, uno stanziamento nel territorio comunale compatibile con le loro modalità di vita, in spregio, peraltro, di numerose convenzioni nazionali e internazionali che ribadiscono l'importanza di operare strategie di inclusione delle minoranze, nel rispetto delle loro peculiari caratteristiche e modalità di vita. Si tratta, quindi, con evidenza, di un comportamento indirettamente discriminatorio, in quanto opera distinzioni in base a criteri apparentemente neutri, ma in concreto idonei a realizzare un effetto di esclusione. Inoltre, appare opportuno sottolineare come la delibera si inserisca in un complessivo atteggiamento ostruzionistico posto in essere da organi inseriti nella struttura comunale nei confronti della ricorrente, iniziato quasi un anno prima della data di emanazione del provvedimento in questione, con il significativo ritardo nel perfezionamento dell'iscrizione anagrafica richiesta in data 13.02.2013 dalla ricorrente, poi completata per silenzio-assenso, con il successivo rifiuto di iscrizione delle figlie ed il diniego di individuazione di un'area attrezzata in cui il nucleo familiare potesse stazionare (18.07.2013) e culminata in data 5/12/2013 con la





delibera 433/2013. La sequenza cronologica degli eventi, tra loro pressoché contestuali, in special modo tra la richiesta da parte della sig.ra Gonzales di un'area attrezzata (18.07.2013) e la delibera (05.12.2013), appaiono segnali sintomatici di una generale ostilità del comune, anche in considerazione del fatto che il provvedimento in questione non esplicita alcuna motivazione circa la necessità di una sua così tempestiva adozione e della circostanza che esso risulta emesso in periodo invernale, e, dunque, non tradizionalmente di campeggio. Il testo della delibera è, inoltre, estremamente generico rispetto alla motivazione che legittimerebbe l'adozione del provvedimento, riferendosi latamente a ragioni di decoro, igiene e sicurezza urbana, ma non appare giustificato da alcuna realtà socio-fattuale o da specifiche esigenze contingenti che ne consentano l'emissione. Non emerge, quindi, dal testo della delibera alcuna motivazione idonea a giustificare l'adozione e ad escluderne così l'effetto discriminatorio. BM

Nel caso in cui il giudice accerti il carattere discriminatorio del comportamento, atto o condotta, con l'ordinanza che definisce il giudizio, può ordinare, tanto nei confronti del soggetto privato quanto della Pubblica Amministrazione, la cessazione dei medesimi ed ogni provvedimento idoneo alla rimozione degli effetti della discriminazione. Pertanto, a norma degli artt. 43-44 del T.U. sull'immigrazione, la delibera 433/2013 deve ritenersi illegittima, in quanto integrante un comportamento discriminatorio e deve, dunque, essere rimossa. Per l'effetto si dichiara anche l'illegittimità dello sgombero posto in essere dal Comune di Civitanova Marche, in ottemperanza alla predetta delibera.

Stabilita la natura discriminatoria del provvedimento in questione, non appare però sussistente in capo al Comune alcun dovere positivo di individuazione ed assegnazione di un'area attrezzata ove la ricorrente ed il suo nucleo familiare possano stabilirsi. Esula, inoltre, dai poteri della Corte ordinare al Comune



l'adozione di provvedimenti amministrativi, che restano di competenza del Comune ed attuabili su richiesta dell'interessato.

Quanto alla natura discriminatoria del ritardo nell'iscrizione anagrafica della ricorrente e al diniego di iscrizione delle due figlie, le due questioni possono essere esaminate congiuntamente e, sul punto, sono fondate le deduzioni del Comune.

Va infatti preliminarmente rilevata la carenza di legittimazione passiva in capo all'ente Comune di Civitanova Marche e, nella specie, in capo al sindaco *pro-tempore*. Le funzioni statali in materia di tenuta dei registri di stato civile e di popolazione sono delegate al Sindaco in qualità di ufficiale di Governo ai sensi dell'art.54 comma 3, D.lgvo. 267/2000. Tale delega di funzioni comporta l'immediata <sup>BU</sup> riferibilità allo Stato – e per esso al Ministero dell'Interno – degli atti concernenti lo status del cittadino e la qualifica in capo al Sindaco, come ufficiale dell'anagrafe, di ufficiale del Governo, i cui atti sono, quindi, riferibili allo Stato e non al Comune (Cass.Civ. 136/1994; Cass. Civ. 7210/2009; Cass. Civ. 1519/2004). La responsabilità degli atti del Sindaco, quale tenentario dell'anagrafe, grava, dunque, sul Ministero dell'Interno, nel cui nome il sindaco stesso agisce e al quale sono riferibili le attribuzioni in relazione al cui svolgimento la ricorrente deduce il comportamento discriminatorio.

Va pertanto dichiarata l'inammissibilità del ricorso, relativamente alla questione della residenza anagrafica, alla luce della carenza di legittimazione passiva del Comune di Civitanova Marche.

In relazione alla condotta di cui è stato riconosciuto il carattere discriminatorio va disposta la condanna del Comune a risarcire a ciascuna delle appellanti il danno non patrimoniale, da ritenersi conseguenza normale di comportamenti discriminatori, che si reputa congruo quantificare in Euro 1000,00 per ciascuna della parti sostanziali, mentre non si ravvisano i presupposti per l'esercizio in senso affermativo del potere di disporre la pubblicazione della sentenza.



Le istanze istruttorie proposte dalle appellanti non appaiono rilevanti, alla luce delle argomentazioni sopra svolte, ai fini della decisione.

Il parziale accoglimento delle domande proposte dalle ricorrenti giustifica una parziale compensazione delle spese di lite di entrambi i gradi del giudizio che il Comune di Civitanova Marche va condannato a rifondere alle controparti nella percentuale del 50% mentre le stesse, liquidate per l'intero come in dispositivo, vengono compensate per la residua percentuale della metà.

P.Q.M.

La Corte, in parziale riforma dell'ordinanza del Tribunale di Macerata del 5 – 9 settembre 2014, dichiara l'illegittimità della delibera 433/2013 e dello sgombero eseguito in ottemperanza della stessa, condanna il Comune di Civitanova Marche al risarcimento dei danni in favore delle ricorrenti, liquidati in Euro 1000,00 per ciascuna di esse, respinge la domanda di pubblicazione della sentenza e, ritenuta l'inammissibilità della domanda relativa alla mancata iscrizione delle ricorrenti nelle liste dei residenti del Comune di Civitanova Marche, conferma nel resto l'impugnata <sup>ordinanza</sup> ~~sentenza~~; condanna il Comune di Civitanova Marche a rifondere alle ricorrenti le spese di lite di entrambi i gradi del giudizio nella percentuale del 50%, calcolate sul loro complessivo importo liquidato, quanto al primo grado, in Euro 1620,00 per fase studio, Euro 1147,00 per fase introduttiva ed Euro 2767,00 per la fase decisionale, quanto al presente grado, in Euro 1960,00 per fase studio, Euro 1350,00 per fase introduttive ad Euro 3305,00 per fase decisionale, oltre rimborso spese forfettarie al 15%, IVA e CAP nella misura di legge per entrambi i gradi.

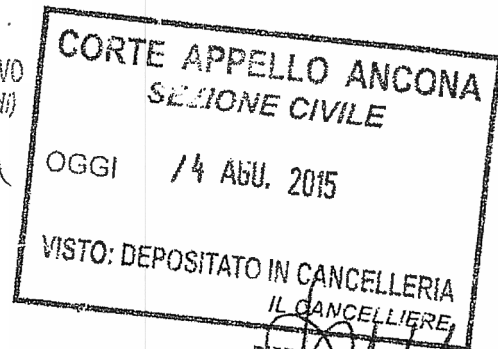
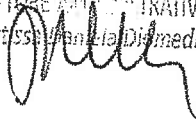
Ancona, così deciso nella Camera di Consiglio del 27 maggio 2015

Il Presidente est.



Provvedimento redatto con la collaborazione della dott.ssa Francesca Piergallini,  
tirocinante ai sensi dell'art.73 del D.L. 69/2013 convertito in legge 98/2013.

DIRETTORE AMMINISTRATIVO  
(Dott.ssa Daniela Diomedì)



DIRETTORE AMMINISTRATIVO  
(Dott.ssa Daniela Diomedì)

