



TRIBUNALE DI BRESCIA

- Sezione Terza Civile -

Nella causa civile n. 17837/2015 R.G.

promossa da:

**Sakyi Comfort, A.S.G.I. Associazione Studi Giuridici
sull'Immigrazione e Fondazione Guido Piccini per i Diritti dell'Uomo –
ONLUS** (avv.ti Alberto Guariso, Livio Neri e Marta Cavanna)

contro:

Comune di Rovato (avv. Alessandra Boletti)

Comune di Pontoglio (avv. Filippo Cocchetti)

Il giudice,

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 30 giugno 2016,

esaminati atti e documenti di causa,

analizzate le questioni controverse,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

(art. 702 *ter* c.p.c.)

1.

I ricorrenti hanno presentato una azione civile contro la discriminazione, individuale e collettiva, nei confronti dei comuni convenuti, autori di due distinte ma simili delibere di aumento dei diritti di segreteria relativi al rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa, con importo salito da euro 50,00 + euro 16,00 (di marca da bollo) ad euro 312,00 + euro 16,00, quanto al comune di Rovato (delibera di giunta n. 108



del 30 luglio 2015), e da euro 200,00 ad euro 425,00, quanto al comune di Pontoglio (delibera di giunta n. 36 del 30 marzo 2015).

A fondamento dell'azione, i ricorrenti hanno allegato che l'approvazione di tali provvedimenti avrebbe l'effetto di rendere estremamente gravoso per la sig.ra Sakyi Comfort e per i cittadini stranieri residenti a Rovato e Pontoglio l'esercizio di alcuni diritti fondamentali.

Pertanto, gli istanti hanno chiesto l'adozione di un ordine di cessazione della condotta discriminatoria, il ripristino dei diritti di segreteria nel valore precedente, la pubblicazione dell'ordinanza in formato idoneo a garantirle visibilità e la predisposizione di un piano di rimozione della violazione consistente nella restituzione a ciascuno straniero che abbia fatto richiesta del certificato di idoneità alloggiativa degli importi pagati in eccesso rispetto al passato.

I convenuti hanno eccepito, in via pregiudiziale, la carenza di interesse ad agire della sig.ra Sakyi Comfort, il difetto di legittimazione attiva degli enti collettivi e l'incompetenza territoriale del Tribunale di Brescia; nel merito, hanno negato la natura discriminatoria delle delibere, in quanto applicabili anche ai cittadini italiani e comunque giustificate dalle limitate risorse economiche di cui disporrebbero e dai significativi costi necessari all'effettuazione delle verifiche strumentali al rilascio della certificazione.

2.

Si richiamano atti e documenti di causa, noti alle parti.

3.

Prima di entrare nel merito della natura discriminatoria degli atti amministrativi dei comuni convenuti, occorre esaminare le eccezioni pregiudiziali dagli stessi sollevate.



3.1.

Nell'ambito della memoria autorizzata del 20 maggio 2016, la sig.ra Sakyi Comfort ha precisato che la propria domanda di accertamento della discriminazione è rivolta – come peraltro desumibile dal contesto dell'atto introduttivo del giudizio – nei confronti del solo comune di Rovato, presso il quale risiede.

L'eccezione di difetto di interesse ad agire sollevata dal comune di Pontoglio è dunque assorbita.

È invece infondata la medesima eccezione proposta dal comune di Rovato.

Secondo il comune, l'attrice sarebbe priva di un interesse concreto ed attuale alla tutela giurisdizionale, poiché si è limitata a produrre documentazione prodromica al rilascio della idoneità alloggiativa, senza farne domanda all'Ufficio competente, il quale, peraltro, avrebbe pure potuto rigettarla.

L'argomentazione si fonda su un evidente vizio logico.

Se l'azione individuale di discriminazione fosse subordinata alla effettiva richiesta della idoneità alloggiativa e al conseguente pagamento dei diritti di segreteria, un soggetto incapace di far fronte alla spesa si vedrebbe in radice precluso il proprio diritto alla tutela giurisdizionale.

Il punto è che la ricorrente ha predisposto la documentazione prodromica alla richiesta della certificazione, che poi non ha presentato proprio perché, in ragione del significativo aumento dei diritti di segreteria, si è trovata nella materiale difficoltà di farvi fronte.

Ed allora, in questa materia, l'interesse ad agire deve sì essere concreto ed attuale – nel senso che la lesione al diritto fatto valere deve essersi verificata –, nondimeno, tale lesione può già ritenersi sussistente quando l'amministrazione abbia posto in essere un comportamento idoneo



a realizzare una disparità di trattamento, senza necessità che tale attitudine si sia effettivamente tradotta in un danno a carico del soggetto discriminato.

Se così non fosse, la tutela antidiscriminatoria individuale, posta a presidio di valori costituzionalmente garantiti, si tradurrebbe in una forma di intervento necessariamente postumo e perderebbe gran parte della propria efficacia.

Pertanto, si può concludere nel senso che la sig.ra Sakyi Comfort è titolare di un concreto interesse all'accoglimento della propria domanda, che ne giustifica la proposizione nei confronti del comune di residenza.

3.2.

I convenuti contestano la legittimazione ad agire di ASGI e della Fondazione Guido Piccini, sotto due distinti profili: il primo, che però riguarda più propriamente il merito e sarà quindi oggetto di esame in seguito, attiene all'assenza di una discriminazione di carattere collettivo; il secondo muove dal presupposto che, essendo lamentata una discriminazione fondata sulla nazionalità, non potrebbe trovare applicazione l'art. 5 comma 3 d.lgs. n. 215/2003.

Questa seconda argomentazione è infondata.

L'art. 3 comma 2 d.lgs. n. 215/2003 esclude dal proprio ambito applicativo «*le differenze di trattamento basate sulla nazionalità*».

Tuttavia, la norma è anteriore a quella dell'art. 28 d.lgs. n. 150/2011, la quale ha unificato il rito applicabile alla tutela antidiscriminatoria, che è ora il medesimo a prescindere dalla tipologia di discriminazione attuata (cfr. comma 1).

La finalità unificatrice del legislatore non può che aver investito anche la legittimazione degli enti collettivi, che sarebbe illogico riconoscere a fronte di una disparità di trattamento basata su ragioni etniche e razziali, ma non in presenza di una discriminazione fondata sul fattore della nazionalità.



Questa interpretazione trova espressa conferma nel comma 5 del citato art. 28, ove è stabilito che nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano di rimozione «è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente», così dando per scontato che tale ente possa rivestire la qualità di legittimato attivo in relazione all'intera gamma dei possibili giudizi antidiscriminatori.

Deve quindi essere affermata la legittimazione ad agire di ASGI e Fondazione Guido Piccini, quali associazioni iscritte nell'elenco di cui al D.M. previsto dall'art. 5 d.lgs. n. 215/2003.

3.3.

Il comune di Pontoglio ha eccepito l'incompetenza territoriale del Tribunale di Brescia a conoscere dell'azione proposta da ASGI, avente sede legale a Torino.

L'eccezione si basa su due presupposti: l'inderogabilità del foro del domicilio del ricorrente stabilito dall'art. 28 comma 2 d.lgs. n. 150/2011; la derogabilità, per ragioni di connessione, della competenza territoriale solo nei casi di litisconsorzio passivo, secondo quanto disposto dall'art. 33 c.p.c.

Ad avviso di questo giudice, le norme processuali invocate dai convenuti sono suscettibili di una lettura diversa, più razionale e maggiormente sensibile ad esigenze di economia processuale e di concentrazione delle tutele.

La prima considerazione da svolgere è che le ipotesi di competenza territoriale inderogabile sono tassative.

L'art. 28 c.p.c. ne elenca alcune e rinvia agli altri casi «*in cui l'inderogabilità sia disposta espressamente*».

L'art. 28 comma 2 d.lgs. n. 150/2011 introduce un foro esclusivo, ma non ne statuisce l'inderogabilità.

La conclusione è che il foro del domicilio del ricorrente è derogabile.



Si tratta di una proposizione fondamentale, poiché la connessione oggettiva consente di realizzare il *simultaneus processus* a condizione che venga in considerazione una competenza territoriale derogabile.

L'art. 33 c.p.c., tuttavia, sembra limitare gli effetti derogativi della connessione alle sole ipotesi di «*cause proposte contro più persone*».

Se la disposizione fosse interpretata alla lettera, nel caso di specie si avrebbe una proliferazione di cause – aventi il medesimo oggetto – in Tribunali diversi, in ragione dell'impossibilità di cumulare i giudizi in presenza di un litisconsorzio attivo.

La soluzione contrasta con evidenti ragioni di economia processuale e favorisce possibili conflitti di giudicati sulla medesima questione sostanziale.

Trattandosi di diritti fondamentali – il principio di uguaglianza è sancito dall'art. 3 Cost. e trova riscontro nell'art. 14 CEDU – l'esigenza di evitare che la stessa condotta sia ritenuta discriminatoria da un giudice e legittima da un altro è massima.

È allora ragionevole ritenere che, in presenza di una connessione oggettiva, più attori possano agire nei confronti del medesimo soggetto autore della discriminazione, selezionando, quale foro, quello del domicilio di uno dei ricorrenti.

Nel caso in decisione, il foro di Brescia è quello della sig.ra Sakyi Comfort e della Fondazione Guido Piccini. A tale foro viene attratta, per connessione, anche la domanda proposta da ASGI.

Ed è appena il caso di sottolineare che la connessione, la quale consente il *simultaneus processus*, non è impropria, per identità di questioni, bensì propria, perché la lesione lamentata dai diversi attori discende da un fatto unitario, rappresentato dall'adozione delle delibere delle giunte comunali aventi (asserito) carattere discriminatorio.



4.

Superate le questioni di rito, si può passare a vagliare la fondatezza dell'azione nel merito.

La certificazione di idoneità alloggiativa è un atto con il quale il comune, su istanza degli interessati, certifica ai fini igienico-sanitari e abitativi l'idoneità dell'alloggio ad ospitare un dato numero di persone.

La predetta certificazione costituisce certificato, ai sensi del d.p.r. n. 445/2000, poiché ha funzione di ricognizione di uno stato di cose, di carattere tecnico, accertato da «*soggetti titolari di funzioni pubbliche*» (art. 1 lett. f).

I fatti oggetto di ricognizione – vale a dire le condizioni dell'alloggio – sono soggetti a modificazione, sicché la certificazione in esame non ha durata illimitata, bensì ha validità di sei mesi (art. 41 comma 1 d.p.r. n. 445/2000).

La certificazione di idoneità alloggiativa è un atto che tipicamente riguarda la condizione dello straniero, poiché è indispensabile al fine di:

ottenere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (art. 9 comma 1 d.lgs. n. 286/1998);

richiedere il ricongiungimento familiare (art. 29 commi 3 lett. a) e 4 d.lgs. n. 286/1998);

acquisire il permesso di soggiorno per motivi familiari (art. 30 comma 1 lett. c) d.lgs. n. 286/1998).

Dunque, benché in linea di principio la tariffa applicata dai comuni convenuti per la richiesta della certificazione di idoneità alloggiativa sia la medesima per tutti, italiani e stranieri, è evidente che l'interesse prevalente – se non esclusivo – al rilascio della certificazione riguardi i soli stranieri.

Lo si evince, *per tabulas*, dall'elenco delle ricevute relative all'accertamento 2015 prodotto dal comune di Rovato, ove, su 104 ricevute, solo tre hanno interessato cittadini italiani.



La situazione è solo apparentemente diversa per il comune di Pontoglio, ove l'obbligo di dotarsi del certificato di idoneità alloggiativa è stato formalmente esteso a tutti i residenti che intendono locare un alloggio.

Tuttavia, il modulo attualmente in uso presso il comune per la richiesta del certificato non richiama quella locativa fra le funzioni dell'idoneità alloggiativa, menzionando soltanto *«ricongiungimento familiare, carta di soggiorno, rinnovo del permesso di soggiorno, motivi di lavoro, ospitare la/le persone per la/le quali presto garanzia ai sensi della legge 40/1998 e successivi regolamenti»*.

Inoltre, l'elenco dei nominativi coinvolti nel procedimento per la concessione della certificazione di idoneità alloggiativa prodotto dal comune di Pontoglio non dimostra in alcun modo una pari incidenza della certificazione fra italiani e stranieri, sia perché non è affatto chiaro cosa si intenda per “nominativi coinvolti”, sia perché non è specificato il lasso temporale al quale si riferisce l'elenco.

Senza contare che è comunque diverso il grado di incidenza che l'assenza della certificazione produce nelle due categorie di soggetti: per gli italiani, rende difficoltosa la locazione dell'immobile, ma per gli stranieri impedisce l'esercizio di diritti fondamentali della persona, che attengono anche all'unità del nucleo familiare.

Pertanto, l'apparente parificazione delle diverse situazione dal punto di vista quantitativo (anche se, in realtà, pure dall'elenco del comune di Pontoglio emerge una incidenza proporzionalmente maggiore delle richieste di stranieri rispetto ai cittadini italiani, 10 contro 8, che, in un campione meno ridotto ammonterebbe ad una divergenza numericamente molto più significativa), è poi smentita sotto il profilo qualitativo del rango dei diritti coinvolti dal provvedimento.

Ricorrono, dunque, i presupposti della discriminazione a danno di una categoria connotata da una qualità protetta, costituita dalla nazionalità.



La discriminazione ha natura indiretta, poiché le delibere in esame, apparentemente neutre, hanno l'effetto di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei cittadini stranieri (artt. 2 comma 1 lett. b) d.lgs. n. 215/2003 e 43 d.lgs. n. 286/1998).

La discriminazione ha inoltre duplice natura, individuale e collettiva.

Individuale, a danno della sig.ra Sakyi Comfort ed attuata dal solo comune di Rovato; collettiva, perché non sono individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione.

Né si potrebbe sostenere che le persone lese sarebbero facilmente individuabili solo in quelle che abbiano presentato richiesta di certificazione di idoneità alloggiativa ai comuni convenuti in quanto residenti nel loro territorio.

La discriminazione, invero, si estende a tutti coloro che possono avere interesse ad ottenere la certificazione di idoneità alloggiativa, non solo a quelli che l'abbiano in concreto richiesta.

La proprietà che caratterizza la classe dei soggetti discriminati, in altre parole, non è "l'aver richiesto la certificazione", ma l'"avere interesse ad ottenerla".

Così connotata, la categoria non ha contenuto determinato, bensì si estende ad accogliere un numero di membri non definibile a priori, che può arricchirsi nel tempo di coloro che intendano andare a risiedere presso uno dei comuni convenuti.

Non v'è dubbio, pertanto, che ricorrano gli estremi di una discriminazione collettiva, tale da legittimare la partecipazione al presente giudizio di ASGI e della Fondazione Guido Piccini.

Infine, va escluso che operi nel caso di specie la clausola di esclusione dell'art. 3 comma 4 d.lgs. n. 215/2003, ossia che le differenze di trattamento, *«pur risultando indirettamente discriminatorie, siano*



giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari».

Anzitutto, gli aumenti dei diritti di segreteria deliberati dai convenuti sono esponenziali: incremento del 624% per il comune di Rovato e incremento del 212,50% per il comune di Pontoglio.

La ragionevolezza di simili aumenti sarebbe discutibile anche se fosse avvenuta a più riprese nel corso del tempo, ma è davvero sproporzionata ed ingiustificata in quanto operata da un giorno all'altro.

Inoltre, importi così elevati costituiscono una sorta di *unicum* nel panorama italiano.

Non vi è dubbio che le amministrazioni debbano operare secondo il principio di economicità, ma ciò non significa che il “costo” per gli utenti delle prestazioni erogate debba essere calcolato allo stesso modo in cui una impresa determina il prezzo di una merce.

È poi del tutto fuori luogo far gravare sui privati «*le ore di lavoro dei vari dipendenti*», la cui quantificazione in connessione all'attività di istruzione delle pratiche di idoneità alloggiativa è unilaterale ed alquanto arbitraria.

La motivazione fornita dai comuni per l'aumento dei diritti di segreteria, in definitiva, non esclude il carattere discriminatorio dello stesso.

L'azione proposta dagli attori è pertanto da accogliere.

5.

Le conseguenze dell'accertamento del carattere discriminatorio delle delibere comunali censurate sono le seguenti:

ordine di cessazione del comportamento pregiudizievole, mediante revoca delle predette delibere e ripristino dei diritti di segreteria nel valore precedente;



pubblicazione della presente ordinanza, per estratto, su un quotidiano a tiratura nazionale e, per intero, sui siti internet dei convenuti;

adozione di un piano di rimozione degli effetti della discriminazione consistente nell'obbligo di restituire euro 262,00 quanto al comune di Rovato ed euro 225,00 quanto al comune di Pontoglio a ciascuno straniero che abbia fatto richiesta del certificato di idoneità alloggiativa nel periodo di validità delle delibere versando la somma maggiorata richiesta dai comuni (art. 28 comma 5 d.lgs. n. 150/2011).

6.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo, secondo i parametri del d.m. n. 55/2014.

La regolamentazione delle spese avviene in forma unitaria, poiché le posizioni degli attori, da una parte, e dei convenuti, dall'altra, sono fra di loro omogenee.

Viene stabilita la solidarietà attiva e passiva (cfr. art. 97 c.p.c.).

Ovviamente, il diritto di credito al rimborso delle spese di lite può essere attivato dalla sig.ra Sakyi Comfort verso il solo comune di Rovato, soccombente nei suoi confronti rispetto alla discriminazione individuale.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando nel contraddittorio delle parti, ogni diversa domanda, istanza ed eccezione disattesa o assorbita:

1. dichiara il carattere discriminatorio della condotta tenuta dai comuni di Rovato e Pontoglio consistita nell'aver adottato, rispettivamente, le delibere n. 108 del 30 luglio 2015 e n. 36 del 30 marzo 2015, con le quali è stato disposto l'aumento dei diritti di segreteria per il rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa;

2. ordina ai convenuti di cessare la condotta discriminatoria revocando le predette delibere e ripristinando i diritti di segreteria nell'importo precedente alla loro adozione;



3. dispone che i convenuti procedano a rimuovere gli effetti della discriminazione mediante la restituzione di euro 262,00, quanto al comune di Rovato ed euro 225,00, quanto al comune di Pontoglio, a ciascuno straniero che abbia fatto richiesta del certificato di idoneità alloggiativa nel periodo di validità delle delibere versando la somma maggiorata richiesta dai comuni;

4. ordina ai convenuti di pubblicare, a proprie spese, la presente ordinanza: per intero, sui rispettivi siti internet; per estratto, una sola volta, su un quotidiano di tiratura nazionale con avviso che il testo integrale del provvedimento è consultabile *on line* sui siti dei comuni di Rovato e Pontoglio;

5. condanna i convenuti, in solido fra loro, a rifondere agli attori, creditori in solido, le spese di lite, che liquida in complessivi euro 98,00 per esborsi ed euro 6.934,00 per compensi, oltre rimborso forfettario al 15%, Iva e Cassa, con la precisazione di cui alla motivazione (punto 6) quanto alla posizione della sig.ra Sakyi Comfort.

Si comunichi.

Brescia, 18 luglio 2016

Il giudice

Andrea Tinelli

