

N. R.G. 13469/2020



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di TORINO**

Prima Sezione Civile

Nella causa civile iscritta al n.r.g. 13469/2020 promossa da:

ASGI-Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione (C.F. 97086880156),
con il patrocinio degli Avv.ti ALBERTO GUARISO, LIVIO NERI e MARTA
LAVANNA

ATTRICE

contro

REGIONE PIEMONTE (C.F. 80087670016), con il patrocinio dell'Avv.
MASSIMO SCISCIOT

CONVENUTA

e contro

COMUNE DI TORINO (C.F. 00514490010), con il patrocinio degli Avv.ti LUISA
VARALDA e GIUSEPPINA GIANOTTI

Il Giudice dott.ssa Silvia Vitro',
a scioglimento della riserva assunta,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Ex art. 702 ter c.p.c.

Con ricorso ex art. 702 bis c.p.c. e art. 28 d.lgs. 150/11, la ASGI – Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione – ha convenuto in giudizio la Regione Piemonte e il Comune di Torino, riferendo:

- che la LR 3/2010, come modificata nel 2018 con LR 19/2018, in materia di assegnazione di alloggi di edilizia sociale in Piemonte, prevede i seguenti requisiti di accesso agli alloggi sociali:
 - a) essere cittadino italiano o di uno Stato aderente all'UE o cittadino di uno Stato non aderente all'UE, regolarmente soggiornante in Italia in base alle vigenti normative in materia di immigrazione, o essere titolare di protezione internazionale;

- b) avere la residenza anagrafica o l'attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni nel territorio regionale, con almeno tre anni, anche non continuativi, all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali o essere iscritti all'AIRE;
- c) i componenti il nucleo non devono essere titolari, complessivamente, di diritto di proprietà, usufrutto, uso o abitazione, ad eccezione della nuda proprietà, su un alloggio ubicato in qualsiasi comune del territorio nazionale o all'estero adeguato alle esigenze del nucleo familiare ai sensi del d.m. 5.7.1975, salvo che il medesimo non risulti inagibile da certificazione rilasciata dal comune oppure sia sottoposto a procedura di pignoramento...;
- [...]
- i) essere in possesso di un Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui al decreto legislativo 31.3.1998, n. 109 (...) e di un patrimonio mobiliare non superiore ai limiti stabiliti dal regolamento di cui all'art. 19 comma 2.
- che con circolare n.3/PFS del 18.3.2019 la precedente Giunta Regionale, rispetto al requisito c), specificava che “al fine di rendere concretamente esercitabili tanto la produzione di documentazione da parte dell'interessato, quanto l'esercizio di controlli da parte delle pubbliche amministrazioni, si ritiene che, verificate le proprietà sul territorio nazionale mediante interrogazione delle banche dati esistenti, **occorra la produzione da parte dell'interessato di apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ai sensi del DPR 445/2000, attestante l'assenza di proprietà immobiliari in qualsiasi Comune del territorio nazionale o all'estero**, adeguate alle esigenze del nucleo, in osservanza dei requisiti stabiliti dal D.M. 5.7.1975.
 - che con circolare n.81 del 14.11.2019 la nuova Giunta Regionale, modificando quanto disposto dalla circolare 18.3.2019, ha previsto che i Comuni piemontesi debbano richiedere **ai soli cittadini extra UE, in sede di presentazione della domanda di accesso agli alloggi sociali, la produzione di certificazione attestante l'assenza di proprietà nello “Stato di nazionalità”** nelle forme previste dall'art. 3 del DPR 445/2000.
 - che a fronte delle modifiche introdotte con circolare del 14.11.2019 il Comune di Torino ha sospeso le richieste di alloggi in emergenza abitativa (i cui requisiti, quanto a reddito e “impossidenza” di alloggi, sono i medesimi degli alloggi ordinari), segnalando a tutti i cittadini stranieri l'incompletezza delle domande presentate e precisando che “ai sensi della comunicazione della Regione Piemonte prot. n.81 del 14/11/2019 **i cittadini di Stati non appartenenti all'UE devono produrre apposita documentazione che certifichi la circostanza che i componenti il nucleo non siano titolari, complessivamente, di diritti di proprietà, usufrutto, uso o abitazione, ad eccezione della nuda proprietà su un alloggio ubicato in qualsiasi Comune del territorio nazionale o all'estero adeguato alle esigenze del nucleo familiare** ai sensi del DM 5.7.1975, e tale certificazione/attestazione deve essere rilasciata dalla competente autorità dello Stato di nazionalità”.
 - che l'adozione della circolare del 14.11.2019 ha **carattere discriminatorio**, perché comporta l'illegittima esclusione dell'accesso di cittadini stranieri agli alloggi in emergenza abitativa e, nell'immediato futuro (fino a quando la circolare resterà in vigore) agli alloggi “ordinari”.
 - che il Comune di Torino aveva rappresentato alla Regione Piemonte le “criticità riscontrate” nell'applicazione delle nuove regole, senza tuttavia ottenere alcun riscontro.
 - che nel frattempo il Ministro del Lavoro, con DM 21.10.2019, ha stilato l'elenco di Stati i cui cittadini possono (e devono) produrre, ad integrazione dell'ISEE, documentazione relativa “all'attestazione del valore del patrimonio immobiliare posseduto all'estero dichiarato a fini ISEE”; tale elenco comprende **solo 19 Stati, mentre per gli altri il Decreto attesta l'impossibilità per lo straniero di produrre la documentazione “con particolare riferimento al patrimonio immobiliare”**, e ciò proprio sulla base della assenza o

incompletezza dei sistemi di registrazione formale degli immobili privati in registri immobiliari e di loro mappatura.

- che il Comune di Torino aveva inviato una richiesta di parere ai Ministeri del Lavoro e degli Esteri nonché all’Agenzia delle Entrate, chiedendo: ai primi, di chiarire se l’impossibilità per i cittadini di Stati non inclusi dell’elenco di cui al DM 21.10.2019 di produrre documentazione relativa al patrimonio immobiliare in patria deve intendersi riferita, sulla base delle verifiche effettuate, esclusivamente al valore dell’immobile o anche all’esistenza di immobili sul territorio nazionale; alla seconda, se possa ritenersi che le eventuali proprietà immobiliari dei cittadini di Stati extra UE siano risultanti dall’attestazione ISEE sulla base delle verifiche dell’Agenzia delle Entrate effettuate anche ai fini dell’applicazione dell’IVIE, con la conseguenza che **l’esistenza (o inesistenza) di proprietà immobiliare all’estero sia circostanza attestata da Autorità italiana e dunque autocertificabile ai sensi dell’art. 3 DPR 445/2000.**
- che anche il Difensore Civico della Regione Piemonte, con relazione straordinaria del maggio 2020, aveva sollevato medesimi dubbi sulla legittimità della circolare del 14.11.2019.

La Regione Piemonte si costituiva in giudizio all’udienza del 15 dicembre 2020 e contestava le domande attoree, eccependo:

- in via preliminare, il **difetto di interesse dell’associazione ricorrente** a dedurre la natura discriminatoria della circolare 14.11.2019;
- nel merito, **l’infondatezza del ricorso**, considerato che la circolare in oggetto aderisce alla normativa statale in materia di dichiarazioni sostitutive di fatti oggetto di procedimenti amministrativi oltre che alla giurisprudenza amministrativa.

Il Comune di Torino, con comparsa di costituzione del 3 dicembre 2020, si costituiva in giudizio eccependo:

- in via preliminare, **l’estraneità del Comune di Torino rispetto alla controversia in oggetto**, attesa che è contestato in via principale un rapporto che interessa altre parti;
- nel merito, **l’infondatezza delle domande proposte nei confronti del Comune di Torino** in quanto infondate in fatto e in diritto.

Il ricorso va **accolto**.

Sulla legittimazione passiva del Comune di Torino

Il Comune di Torino eccepisce la sua estraneità alla controversia in oggetto con conseguente richiesta di estromissione dal presente giudizio, sul presupposto che non sia possibile imputargli alcun comportamento discriminatorio, posto che le relative determinazioni sono la necessaria conseguenza della mera applicazione degli indirizzi contenuti nella circolare del 14.11.2019.

Lo stesso Comune osserva come la normativa di riferimento preveda la competenza esclusiva della Commissione di nomina Regionale per la verifica della sussistenza dei requisiti per cui è lite – reddito e impossidenza di alloggi – e della regolarità della documentazione prodotta.

Invero, dalle disposizioni regionali emerge come, sebbene sia affidata alla Commissione Assegnazione Alloggi (organo di nomina regionale) la formazione della graduatoria per l’ambito territoriale considerato, è di competenza del Comune la pubblicazione del bando, nonché la raccolta delle domande e la verifica della loro regolarità (art. 6 LR 3/2010).

Le stesse graduatorie sono pubblicate dal Comune, al quale compete peraltro l’assegnazione degli alloggi sociali e in emergenza abitativa.

Pertanto l’eccezione deve essere **respinta**.

Sul carattere discriminatorio della circolare

Secondo la circolare del 14.11.2019, la richiesta **ai soli stranieri** dell'onere aggiuntivo di dimostrare l'assenza di proprietà all'estero mediante documentazione rilasciata dal competente Stato estero troverebbe fondamento nell'art. 3, commi 2 e 4, del DPR 445/2000, che disciplina i limiti dell'autocertificazione per i cittadini stranieri, disponendo che:

“I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 46 e 47 **limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani** (comma 2)”;

“Al di fuori dei casi di cui ai commi 2 e 3 **gli stati, le qualità personali e i fatti, sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero**, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri (comma 4)”.

Si veda anche l'**art. 2, co. 2bis, DPR 394/1999** (Regolamento di attuazione del TU sull'immigrazione)

Tale normativa presenta, secondo la Regione Piemonte, carattere cogente e imperativo, tale da vincolare, in qualità di Pubbliche Amministrazioni, tanto la Regione quanto i singoli Comuni.

Appare invece evidente come il requisito in questione risulti **discriminatorio nei confronti dei cittadini extracomunitari**.

Si osservi, in primo luogo, che le disposizioni di cui all'art. 3 del DPR 445/2000 vanno integrate specificando che la dimostrazione dell'assenza di proprietà va limitata ai **beni esistenti nello Stato di origine o di provenienza del cittadino extracomunitario**, essendo irragionevole richiedere una simile prova documentale con riferimento a tutti gli Stati del mondo (diversa è la situazione per il cittadino italiano, il quale, anche se il requisito è riferito genericamente agli immobili situati all'estero, non risulta gravato dallo stesso onere documentale, potendo offrire apposita autocertificazione).

La circolare 14/11/2019 comunque va riferimento **solo allo Stato di nazionalità**.

Dalla prescrizione in esame emerge comunque, a parità di condizioni (esistenza o meno di proprietà immobiliari all'estero), **l'imposizione ai soli cittadini stranieri di oneri documentali aggiuntivi**.

Tali oneri risultano di difficile o impossibile assolvimento rispetto a quegli Stati esteri nei quali vi è incompletezza dei sistemi di registrazione formale degli immobili privati in registri immobiliari e di loro mappatura.

Ciò risulta chiaro soprattutto alla luce del DM 21.10.2019 che, in materia di reddito di cittadinanza, pubblica un **elenco** (proprio con riferimento agli indicatori sulla proprietà immobiliare) di Stati i cui cittadini sono tenuti a produrre certificazione consolare limitatamente all'attestazione del valore del patrimonio immobiliare posseduto all'estero, accertando per quelli non compresi nell'elenco medesimo l'impossibilità di acquisire la documentazione riferita al patrimonio immobiliare per assenza o incompletezza dei sistemi di registrazione formale degli immobili privati in registri immobiliari e di loro mappatura.

La **situazione di impossidenza immobiliare all'estero** (che costituisce requisito per l'assegnazione del contributo per l'alloggio sia per l'italiano che per lo straniero), si traduce in un vero e proprio ostacolo all'assegnazione dell'alloggio per i soli cittadini stranieri, laddove non possa essere appositamente verificata dall'amministrazione con riferimento alla posizione del richiedente.

La circostanza che impone un onere aggiuntivo ai cittadini stranieri, in ragione esclusiva della loro condizione di stranieri, **costituisce una discriminazione diretta** a danno degli stessi, non essendo ragionevole una ripartizione degli oneri documentali, inerenti le proprietà situate all'estero, basata sulla diversa cittadinanza.

Il trattamento svantaggioso dello straniero rispetto al cittadino italiano si traduce in una **violazione dell'art. 2 comma 5 TU Immigrazione (norma di rango superiore sia rispetto al DPR 445/2000 – di natura regolamentare – sia alla circolare regionale contestata)**, secondo il quale “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.

In tal senso si richiama anche la **sentenza n. 9/2021 della Corte Costituzionale** nella parte in cui dichiara **incostituzionale e discriminatorio** il disposto normativo di cui all'art. 2 comma 1 della **LR Abruzzo 34/2019**, il cui contenuto risulta “letteralmente” identico a quello della circolare della Regione Piemonte oggetto di giudizio.

In senso analogo si pone anche la recentissima **sentenza n.157/2021 della Corte Costituzionale** che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del DPR 115/2002, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia”, **nella parte in cui non consente al cittadino di Stati non appartenenti all'Unione Europea, in caso di impossibilità a presentare la documentazione richiesta ai sensi dell'art.79, comma 2, di produrre, a pena di inammissibilità, una dichiarazione sostitutiva di tale documentazione.**

Risulta superata anche l'osservazione prospettata dalla Regione Piemonte circa il fatto che la ricorrente non abbia sollevato questione di legittimità costituzionale della LR nella parte in cui prevede l'impossibilità planetaria quale presupposto di accesso all'alloggio sociale. Invero, la legge regionale, prevedendo tale requisito di accesso **sia con riferimento ai cittadini italiani che con riferimento ai cittadini extracomunitari**, non viola il principio di parità di trattamento.

La **natura discriminatoria** deve pertanto riferirsi esclusivamente alla circolare contestata, **nella parte in cui richiede ai soli stranieri obblighi documentali aggiuntivi, in molti casi non facilmente assolvibili.**

Né la **proposta di riesame della circolare**, avanzata dalla Regione Piemonte nelle sue ultime difese, dopo la pronuncia della decisione della Corte Costituzionale n. 9/2021 (anche se riferita ad altra Regione), appare sufficiente a far cessare la materia del contendere, venendo ancora richiesto un attestato documentale da parte dei Consolati.

P.Q.M.

Il giudice, in accoglimento delle domande di parte ricorrente, visto l'art. 28 d.lgs. 150/2011:

- **accerta e dichiara** il carattere **discriminatorio** della condotta tenuta dalla Regione Piemonte e per essa della sua Giunta Regionale, consistente nell'aver emanato la circolare n.81 del 14.11.2019 con la quale è previsto che i Comuni piemontesi debbano richiedere, **ai soli cittadini extra UE**, in sede di presentazione della domanda di accesso agli alloggi sociali e in emergenza abitativa, la produzione di certificazione attestante l'assenza di proprietà nello Stato di nazionalità nelle forme previste dell'art. 3 DPR 445/2000, con conseguente **disparità di trattamento** tra cittadini italiani e cittadini stranieri.
- **accerta e dichiara** l'illegittimità della sospensione delle domande di alloggi in emergenza abitativa di tutti i cittadini stranieri che non hanno prodotto documentazione attestante il non possesso di proprietà immobiliari ulteriore rispetto all'ISEE o comunque ulteriore rispetto a quella richiesta ai cittadini italiani.
- **Conseguentemente ordina:**
 - alla Regione Piemonte
 - di **valutare** le domande presentate dai cittadini stranieri, per la parte relativa all'assenza di proprietà immobiliari all'estero da parte di tutti i componenti del nucleo familiare, sulla base dei medesimi oneri documentali previsti per i cittadini italiani, ammettendo direttamente al beneficio – in caso di sussistenza degli ulteriori requisiti – i cittadini che hanno fatto domanda di alloggi in emergenza abitativa;
 - al Comune di Torino

- di revocare l'avviso pubblico di cui al doc. 7 (fasc.att.) comunicando ai richiedenti che i cittadini stranieri non devono presentare documenti aggiuntivi, in ordine alle proprietà nello stato di nazionalità, rispetto ai cittadini italiani.
- **Condanna** la Regione Piemonte a pagare alla ricorrente, ai sensi dell'art.614bis c.p.c., euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento dei predetti obblighi, a decorrere dal 30esimo giorno successivo alla notifica della ordinanza.
 - **Ordina** la pubblicazione del dispositivo del provvedimento sul sito istituzionale dell'amministrazione;
 - **Condanna** la Regione Piemonte e il Comune di Torino, in solido tra loro, a rimborsare alla ricorrente ASGI le spese processuali, che liquida in €. 7.000 (€. 2.500 per fase studio, €. 2.500 per fase introduttiva, €. 2.000 per fase decisoria), oltre spese generali 15%, Iva e Cpa, spese da distrarsi in favore dei difensori dichiaratisi antistatari.

Torino, 25 luglio 2021

Il Giudice
dott. Silvia Vitro