

n. 7113/ 2021 RG



IL TRIBUNALE DI GENOVA
SEZIONE XI CIVILE

Il Giudice monocratico

dott.ssa Daniela Di Sarno

provvedendo sul ricorso presentato, ai sensi degli artt. 28 D. Lvo 150/11 e 702 bis c.p.c., da

A.S.G.I. - ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, in persona del legale rappresentante pro tempore, nato in Marocco il ,
, nato in Tunisia il e ,
nato in Marocco il , elettivamente domiciliati in Genova, presso lo studio dell'Avv. ELENA FIORINI, dalla quale sono rappresentati e difesi, unitamente e disgiuntamente all'avv. ALBERTO GUARISO, come da distinte procure allegate agli atti;

Ricorrenti

e
, nata in Marocco il ,
nato in Ecuador il , , nata in Marocco il ,
, nata in Ecuador il ,
, nata in Brasile il , , nata il
, nata in Nigeria il , , nata in
Haiti il tutti elettivamente domiciliati in Genova, presso lo studio dell'Avv. EMILIO ROBOTTI, dal quale sono rappresentati e difesi, come da distinte procure allegate agli atti;

Ricorrenti

contro

COMUNE DI GENOVA, in persona del Sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Genova, via Garibaldi 9, Palazzo Tursi, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dagli avv.ti Maria Rita Bracuto e Maria Laura Allasia;

Resistente



e

REGIONE LIGURIA, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, dagli avv.ti ANDREA BOZZINI e LEONARDO CASTAGNOLI, dell'Avvocatura regionale;

Resistente

avente ad oggetto

discriminazione nell'accesso all'alloggio pubblico;

Letti gli atti e sentiti i difensori, a scioglimento della riserva assunta in udienza, osserva quanto segue:

con il ricorso introduttivo del giudizio, si esponeva che il Comune di Genova, per l'anno 2020, aveva emanato un bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, nel quale era previsto, al punto 8, il seguente requisito: non avere diritti di piena proprietà, usufrutto, uso o abitazione su uno o più beni immobili adeguati alle esigenze familiari ubicati all'estero. Si disponeva, inoltre, che, **“i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea devono possedere, in sede di presentazione della domanda, la documentazione di cui all'art. 3 comma 4 del DPR 445/2000”** (rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero e corredata di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana, che ne attesta la conformità all'originale), che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese di provenienza.

A causa degli oneri documentali imposti, i cittadini stranieri che non erano riusciti a recuperare la documentazione prevista dal bando, per l'assenza di un sistema catastale nel paese di provenienza o per l'eccessiva difficoltà di reperirla, erano stati esclusi dalla possibilità di partecipare alla procedura e di accedere agli alloggi ERP. Ai richiedenti esclusi era stata comunicata l'estromissione con la seguente motivazione “*domanda priva di documentazione prevista al punto 8 del bando di concorso*”.

I ricorrenti hanno fatto presente di essere tutti in possesso dei requisiti per accedere alla graduatoria, ad eccezione della documentazione di cui al punto 8 del bando. Per tale ragione, hanno chiesto di accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Liguria e dal Comune di Genova, che hanno previsto, la prima nella DGR n. 613 del 25.07.2018 (Nuovi indirizzi



e criteri per l'assegnazione e a gestione degli alloggi ERP) ed il secondo nel bando oggetto di ricorso, tra i requisiti di accesso, la non titolarità di diritti di proprietà di immobili ubicati all'estero, con l'onere di produrre, **per i soli stranieri extra europei**, la documentazione di cui sopra. Hanno quindi chiesto l'adozione di ogni provvedimento necessario, al fine di far cessare la già menzionata condotta discriminatoria, in particolare ordinando alla Regione Liguria di modificare la DGR n. 613/2018, nella parte in cui richiede la predetta documentazione ai soli stranieri non provenienti da uno stato UE, ed altresì ordinando al Comune di Genova di modificare il bando 2020, con l'eliminazione della previsione di cui al punto 8, in modo da garantire l'esame delle domande di italiani e stranieri alle medesime condizioni documentali, e con l'assegnazione di un nuovo termine per la presentazione delle domande. In subordine, i ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di ordinare all'Ente comunale di riammettere in graduatoria i richiedenti esclusi e di valutare le loro domande alle medesime condizioni dei cittadini italiani. Hanno chiesto inoltre di condannare l'amministrazione a pagare in loro favore, ai sensi dell'art. 614 bis cpc, € 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale, con decorrenza dal trentesimo giorno successivo all'emananda ordinanza, e di ordinare altresì la pubblicazione del provvedimento sul sito istituzionale per minimo 30 giorni e con caratteri doppi rispetto a quelli di solito utilizzati.

L'ASGI ha agito in giudizio a tutela sia dei ricorrenti indicati nominativamente in ricorso (discriminazione individuale), esclusi perché hanno presentato domanda priva della necessaria documentazione, sia di tutti quelli che, attenendosi al tenore letterale del bando, hanno ritenuto di non essere in possesso dei requisiti richiesti e pertanto non hanno proposto domanda di partecipazione (discriminazione collettiva).

A sostegno delle predette richieste, la difesa di parte ricorrente ha richiamato i precedenti giurisprudenziali in materia

Il Comune di Genova si è costituito in giudizio, obiettando su tutto quanto dedotto da parte ricorrente e precisando che il bando impugnato è stato emanato in attuazione dell'art. 4 della Legge Regionale Liguria n. 10/2004 e dei requisiti e criteri per l'assegnazione degli alloggi ERP previsti dalla Delibera della Giunta regionale n. 613/2018, in quanto la competenza legislativa per l'assegnazione e la gestione degli alloggi spetta alla Regione. Ha fatto presente che, dopo l'approvazione della graduatoria provvisoria, che ha visto escludere i ricorrenti, è intervenuta una modifica normativa (parere del Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali prot. 5969 del 14.07.2021, in osservanza del quale la Regione ha provveduto a modificare la precedente Delibera nella parte dei requisiti per l'assegnazione, con l'emanazione della DGR n. 665/2021), prontamente recepita, che ha portato alla nuova determinazione dirigenziale n. 2021-179.0.0-338. A seguito di ciò, sono stati ammessi nella graduatoria definitiva gli stranieri precedentemente esclusi, tra cui i



ricorrenti. Ha eccepito, quindi, il difetto di interesse ad agire dei ricorrenti, che rende inammissibile il ricorso e comunque infondato.

La Regione Liguria, con memoria di costituzione, ha contestato le deduzioni di parte ricorrente, in quanto superate dalle modifiche apportate con le nuove determinazioni regionali e comunali, insistendo per il rigetto della domanda, infondata in fatto e in diritto.

Con memoria del 23.05.2022, l'ASGI ha convenuto che per i ricorrenti nominativamente indicati è effettivamente cessata la materia del contendere, a seguito della loro ammissione in graduatoria. Ha rilevato tuttavia che il ricorso è stato depositato in data anteriore a tale riammissione ed ha pertanto insistito per la dichiarazione di soccombenza virtuale dell'amministrazione e la condanna dei resistenti al pagamento delle spese di giudizio (il ricorso è stata depositato in data 27.07.2021 mentre il BUR n. 33, con cui veniva resa nota la DGR n. 665/2021, è stato pubblicato il 18.08.2021).

In riferimento, invece, agli stranieri che non hanno presentato domanda di partecipazione al bando, in quanto avevano in buona fede ritenuto di non averne titolo, sulla base di quanto disposto dal bando, prima della modifica, l'ASGI ha fatto presente che una loro esclusione definitiva dalla graduatoria costituirebbe una grave discriminazione. Ha ribadito, pertanto, la richiesta di ordinare all'Ente locale la riapertura del bando, ex art. 28 comma 5 D. L.vo 150/11, con la fissazione di un nuovo termine per la presentazione delle domande.

Il Comune di Genova, con memoria del 30.05.2022, ha rilevato che l'art. 28 comma 5 D. Lgs 150/2011, richiamato da parte ricorrente, fa riferimento alla rimozione degli effetti di un atto discriminatorio pregiudizievole per soggetti determinati ed identificati. Ha contestato, quindi, la domanda volta ad ottenere la riapertura del bando e l'assegnazione di un nuovo termine per la presentazione delle domande, in quanto una simile condotta andrebbe a pregiudicare il diritto di quei richiedenti che sono stati già designati come assegnatari degli alloggi, anche a discapito dei ricorrenti stessi.

Con memoria del 30.05.2022, la Regione Liguria ha contestato la richiesta di dichiarazione di soccombenza ai fini della liquidazione delle spese, adducendo che la delibera n. 665/2021 è stata adottata il 23.07.2021 e pubblicata sul sito istituzionale il 28.07.2021, mentre il ricorso avversario è stato depositato il 27.07.2021. Ha precisato che il bando e la graduatoria sono infatti atti comunali, su cui l'Ente Regione non può intervenire. Ha osservato, altresì, che l'interesse ex art. 100 cpc, idoneo a sorreggere l'azione, deve essere concreto ed attuale. Nel caso di azione collettiva, inoltre, è richiesta la prova dell'esistenza di almeno un soggetto che si trovi nella situazione di pregiudizio lamentata.



All'udienza fissata per la discussione, le parti hanno concluso richiamando, in sintesi, le rispettive difese. Il Giudice si è riservato di provvedere.

Si osserva che, dopo l'approvazione della graduatoria provvisoria per l'assegnazione dell'alloggio ERP, che ha visto escludere i ricorrenti, è intervenuta una modifica normativa (c'è stato un parere del Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali prot. 5969 del 14.07.2021, in osservanza del quale la Regione ha provveduto a modificare la precedente Delibera nella parte dei requisiti per l'assegnazione, con l'emanazione della DGR n. 665/2021), prontamente recepita, che ha portato alla nuova Determinazione dirigenziale n. 2021-179.0.0-338, a seguito della quale, una volta eliminata la norma che prevedeva, per i soli cittadini stranieri extra UE, il deposito della documentazione ex art. 3 comma 4 DPR 445/2000, attestante l'assenza di titolarità di diritti di proprietà nel paese di provenienza, sono stati ammessi nella graduatoria definitiva gli stranieri esclusi, tra cui i ricorrenti. Gli stessi ricorrenti hanno riconosciuto che, a questo punto, è cessata la materia del contendere, in ordine alla domanda volta alla riammissione in graduatoria.

Resta tuttavia da esaminare la domanda volta ad ottenere la riapertura dei termini per la presentazione delle domande di assegnazione dell'alloggio, proposta dall'ASGI per porre fine agli effetti della discriminazione collettiva attuata dalla norma originaria del bando ERP 2020, nei confronti della collettività di soggetti stranieri non UE, che non hanno proposto la domanda di assegnazione dell'alloggio, ritenendo di non poter accedere alla documentazione richiesta.

Va osservato che la parità di trattamento del cittadino straniero rispetto all'italiano costituisce principio radicato nell'ordinamento italiano ed espresso, in conformità con l'art. 3 Costituzione, da numerose norme. Così l'art. 2 co. 5 D. L.vo 286/98 dispone 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. Il D. L.vo 215/03 (attuativo della Direttiva 2000/43 CE) precisa come il principio di parità di trattamento comporti che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta (art. 2 2). A norma dell'art. 43 D. L.vo 286/98 costituisce discriminazione *“ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di 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.”

Il divieto di discriminazione è principio fondante anche della normativa sovranazionale (v. art. 18 TFUE e art. 14 CEDU).

“Dalla giurisprudenza della Corte (di Giustizia UE) risulta che l’esistenza di una discriminazione diretta, ai sensi dell’articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/78 non presuppone che sia identificabile un denunciante che asserisca di essere stato vittima di tale discriminazione [v., a proposito della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica (GU L 180, pag. 22), la sentenza Feryn, cit., punti da 23 a 25]. 37 Peraltro, tenuto conto in particolare dell’articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, il suo articolo 9, paragrafo 2, non si oppone in alcun modo a che uno Stato membro, nella sua normativa nazionale, riconosca alle associazioni che abbiano un legittimo interesse a far garantire il rispetto della detta direttiva il diritto di avviare procedure giurisdizionali o amministrative intese a far rispettare gli obblighi derivanti da tale direttiva senza agire in nome di un denunciante determinato ovvero in mancanza di un denunciante identificabile (v., parimenti, sentenza Feryn, cit., punto 27)” (CGUE c-81.12 del 25.4.2013 – Associatia Accept).

In tale materia, la legge italiana risulta del tutto coerente con le disposizioni sovranazionali fissate dalle direttive in materia di soggiornanti di lungo periodo e di beneficiari di protezione internazionale.

Con particolare riferimento all’accesso all’abitazione, l’art. 40 co. 4 D. L.vo 286/98 prevede che lo straniero regolarmente soggiornante possa accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni di maggiore insediamento degli stranieri o da associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati, nell’ambito di strutture alloggiative, prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte ad italiani e stranieri, finalizzate ad offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell’attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva. In tale materia, la legge italiana risulta del tutto coerente con le disposizioni sovranazionali fissate dalle direttive in materia di soggiornanti di lungo periodo e di beneficiari di protezione internazionale.

La Corte Costituzionale ha, anche recentemente, evidenziato, in materia di pari trattamento, che *“ogni norma che imponga distinzioni fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l’accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.. Come ha recentemente ribadito questa Corte, tale*



principio può ritenersi rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio» (sentenza n. 107 del 2018). (...) occorre pur sempre che sussista una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste (sentenza n. 133 del 2013).» (Corte Costituzionale sent. n. 166/2018)

Il legislatore italiano ha mostrato “*in più sedi di considerare unitariamente i fattori di discriminazione in discorso anche sotto il profilo del loro trattamento processuale: apprestando appunto col d.lgs.150/2011 un unico procedimento (art.28) per le stesse discriminazioni (anche collettive) in cui si prevede la legittimazione dell' "ente collettivo" (art.34) ; sostenendo nell'art.2, comma 1 del d.lgs. 215/20013 l'esistenza di una nozione di discriminazione a causa della razza o dell'origine etnica, ma prevedendo al tempo stesso al comma 2 l'esistenza della discriminazione, lo si è visto, anche collettiva per nazionalità di cui all'art. 43 commi 1 e 2 testo unico immigrazione (nozione che il d.lgs. 215 intende mantenere ferma); predisponendo nell'art. 4 comma 1 una tutela avverso tutti gli atti e i comportamenti di cui all'articolo 2, con una previsione ampia che non consente di mutilare alcun comma della stessa disposizione e di sterilizzare quindi il riferimento ivi contenuto alla nozione di discriminazioni anche collettiva per nazionalità; conferendo la legittimazione ad agire contro tutte le discriminazioni collettive contemplate nel decreto legislativo (attraverso l'art. 5 ed il DPR cit.) ad associazioni qualificate dalla loro azione a favore degli stranieri (e quindi in relazione all' appartenenza nazionale)” (Cass 11165/17).*

Nel caso in cui la discriminazione risulti attuata verso un'intera categoria di soggetti, che non sia possibile *nominatim* individuare, dunque verso una “collettività”, subentra la fattispecie di cui all'art. 5 comma 2 D. L.vo 216/03 (v. Cass. 19443/18), in merito alla rappresentatività di un'associazione, “*soggetto esponenziale, titolare iure proprio di situazioni soggettive di natura collettiva, le quali vengono in vita prima ed a prescindere dall'esistenza degli interessi individuali”* Cass. 11166/17).

Tanto premesso, la previsione del bando relativa alla prova documentale dell'impossidenza pone pacificamente a carico degli stranieri extracomunitari un onere documentale non richiesto ai cittadini italiani. La richiesta rivolta ai soli stranieri rende non solo maggiormente oneroso per costoro l'accesso al bando e dunque agli alloggi, ma rende altresì – quanto meno per una considerevole parte di stranieri – impossibile l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale.



E' infatti certo che vi siano Stati non appartenenti all'Unione europea, nei quali non è possibile acquisire la documentazione riferita al patrimonio immobiliare

Con la riammissione in graduatoria degli stranieri precedentemente esclusi, perché non in possesso del requisito di cui al punto 8 del bando ERP 2020, si è posto rimedio alla condotta discriminatoria nei confronti dei cittadini extra UE **che avevano fatto domanda di assegnazione** dell'alloggio.

La discriminazione tuttavia permane nei confronti dei cittadini stranieri, provenienti da Paesi non UE, **che non abbiano presentato la domanda**, ritenendo di non essere in possesso del requisito di cui al punto 8, in quanto consapevoli di trovarsi nell'impossibilità di provare documentalmente l'impossidenza immobiliare all'estero, a causa della situazione esistente nel Paese di origine. Tale collettività indeterminata di soggetti è rappresentata in questo giudizio dall'ASGI.

Contrariamente a quanto osservato dai resistenti, nel caso di specie sussiste un interesse concreto di tali cittadini stranieri extra UE ad essere posti in condizione di proporre la domanda di assegnazione, in quanto l'inserimento nella graduatoria per questo bando risulta utile ai fini della posizione in graduatoria per i bandi successivamente pubblicati (v. pag. 11 bando ERP 2020 allegato agli atti – è prevista l'attribuzione di un punteggio di 0,50 per ogni anno di presenza continuativa in graduatoria).

Così accertata la natura discriminatoria della previsione, riferita ai soli cittadini stranieri extracomunitari, del punto 8 del bando ERP 2020, prima della modifica di cui si è detto, a norma dell'art. 28 co. 5 D. L.vo n. 150/11 va ordinata al Comune di Genova la cessazione della condotta discriminatoria, consentendo anche ai cittadini stranieri che non hanno proposto domanda, perché non in possesso del requisito di cui al punto 8, l'accesso al bando in condizioni di parità con i cittadini italiani, attraverso la fissazione di un nuovo termine per la presentazione delle domande.

Non si ritiene di accogliere la richiesta di pubblicazione del presente provvedimento sulla *home page* del sito del Comune, in quanto l'ordine al Comune di regolarizzare le modalità di accesso al bando appare intervento idoneo e sufficiente, senza necessità di ulteriore pubblicizzazione dello stesso.

Non può infine trovare accoglimento la domanda di adozione dei provvedimenti ex art. 614 bis c.p.c., posto che, nonostante la necessità di un celere ripristino della parità di trattamento, occorre tener conto dell'articolata attività provvedimentale (di natura discrezionale) e procedimentale che l'Amministrazione dovrà avviare al fine di eliminare le discriminazioni rilevate.



Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio, tenuto conto del fatto che l'Amministrazione ha mostrato la concreta volontà di eliminare la previsione discriminatoria, avviando, già prima del deposito del ricorso, il percorso amministrativo che ha condotto alla modifica del bando da parte del Comune, in base alle direttive della Regione.

p.q.m.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza, difesa, eccezione, deduzione disattesa:

1. accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Genova e consistente nell'aver indetto e posto in esecuzione il bando 2020 per l'accesso agli alloggi ERP, nella parte (punto 8) in cui prevedeva che: **“i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea devono possedere, in sede di presentazione della domanda, la documentazione di cui all'art. 3 comma 4 del DPR 445/2000, che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese di provenienza”**.
2. dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla richiesta di riammissione dei ricorrenti nella graduatoria relativa al bando ERP 2020;
3. ordina, ex art. 28 D. L.vo n. 150/07, al Comune di Genova di modificare il medesimo bando, in modo tale da consentire ai cittadini stranieri non UE di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e UE in generale, cioè senza la richiesta della documentazione supplementare precedentemente indicata al punto 8.

Spese compensate.

Genova, 08/11/2022

Il Giudice

dott.ssa Daniela Di Sarno

