

TRIBUNALE CIVILE DI FERRARA

RG 760/2021

Dr. CRISTONI

udienza 27.5.2021 ore 11

Giudizio promosso da [REDACTED] e ASGI – Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione

(*avv.ti Alberto Guariso, Massimo Cipolla, Livio Neri*)

contro

Comune di Ferrara

ATTO DI INTERVENTO ADESIVO

EX ART. 105, CO. 2 C.P.C.

Per L'ALTRO DIRITTO O.D.V. - CENTRO DI DOCUMENTAZIONE SU CARCERE, DEVIANZA E MARGINALITÀ (C.F. 94093950486) in persona del legale rappresentante p.t. Dr.ssa Sofia Ciuffoletti, rappresentata e difesa per la presente causa anche disgiuntamente tra di loro dagli avv.ti **Silvia Ventura** (C.F. VNTSLV83A44L424R - fax 055/7604095 – pec [silvia.ventura@firenze.pecavvocati.it](mailto:silvia.ventura@firenze.pecavvocati.it)) e **Alida Surace** (C.F. SRCLDA81R65D612T – fax 055/9338928 – [alida.surace@firenze.pecavvocati.it](mailto:alida.surace@firenze.pecavvocati.it)) ed elettivamente domiciliata presso l'avv. Silvia Ventura a Firenze in Via Cavour n. 104 a mezzo degli indirizzi di posta elettronica certificata sopra indicati, come da procura rilasciata ai sensi dell'art. 83 terzo comma c.p.c. in calce al presente atto

\*\*\* \*\*

Con il presente atto l'associazione L'Altro Diritto O.D.V. interviene nel giudizio indicato in epigrafe al fine di sostenere le ragioni esposte dai ricorrenti principali.

\*\*\*

A) DELL'INTERESSE AD AGIRE E DELLA LEGITTIMAZIONE ATTIVA DELL'ALTRO DIRITTO O.D.V.

L'Altro Diritto è una associazione che – come deducibile dalla sua denominazione completa - si occupa di marginalità sociale e di diritto degli stranieri cui l'UNAR riconosce formalmente ruolo di tutela nell'ambito del diritto antidiscriminatorio.

È dunque interesse dell'associazione sostenere le ragioni e le domande proposte nei confronti del Comune di Ferrara dai ricorrenti principali ed in particolar modo la domanda formulata da ASGI al fine di ottenere un rimedio generalizzato alla discriminazione attuata dall'amministrazione convenuta **anche e solo in via potenziale.**

È infatti di preminente interesse che vengano adottati provvedimenti di tutela che possano giovare ad una collettività indistinta e non specificamente individuabile al fine di contrastare la diffusione delle c.d. discriminazioni istituzionali.

La giurisprudenza è pressoché univoca nell'ammettere, anche sotto la forma di intervento, l'azione delle associazioni in quanto portatrici di interessi collettivi nell'ambito del diritto antidiscriminatorio e ciò anche a prescindere da un espresso riconoscimento in tal senso da parte del legislatore (cfr. Corte di Cassazione, Sezione I, ordinanza n. 19443/2018; Corte d'Appello di Milano, decreto n. 2286/2015).

Nel caso concreto appare evidente, per l'oggetto e le finalità statutarie dell'associazione, che questa abbia piena legittimazione ad intervenire nel presente giudizio antidiscriminatorio in relazione a tutti i profili che verranno analizzati.

\*\*\*

Si ricorda che finalità dell'azione collettiva è proprio quella di addivenire anzitutto ad un accertamento circa la discriminazione attuata dalla p.a. convenuta, anche in modo da dissuaderla *pro futuro* da comportamenti analoghi. Conseguentemente devono essere assunti tutti i provvedimenti necessari ad eliminare gli effetti della accertata

discriminazione se perduranti.

\*\*\*

Si evidenzia inoltre che una lettura combinata e costituzionalmente orientata di tutte le disposizioni che a vario livello – costituzionale, euro-unitario, sostanziale e procedurale – si occupano di diritto antidiscriminatorio, supporta la sussistenza della legittimazione attiva delle associazioni rispetto a tutti i fattori di discriminazione, compreso quello della nazionalità (cfr. Corte di Cassazione sentenze n. 11165 dell'8.5.2017 e n. 28745 del 7.11.2019).

\*\*\*

#### B) DELLA GIURSDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO

Le disposizioni normative vigenti in materia di tutela contro atti e/o comportamenti discriminatori (art. 44 del D.lgs. n. 286/1998, D.lgs. n. 215/2003, D.lgs. n. 216/2003, art. 28 del D.lgs. n. 150/2011) sono chiarissime nel demandare le relative controversie alla cognizione del giudice ordinario anche quando la discriminazione viene perpetrata mediante atti e/o comportamenti della pubblica amministrazione. E ciò anche in considerazione del fatto che si tratta di *“veri e propri diritti assoluti, derivanti dal fondamentale principio costituzionale di parità (art. 3 Cost.) e dalle analoghe norme sovranazionali (...) anche quando esse siano attuate nell'ambito di procedimenti per il riconoscimento da parte della pubblica amministrazione di utilità rispetto a cui il soggetto privato fruisca di una posizione di interesse legittimo e non di diritto soggettivo”* (Cass. SS. UU., sent. n. 3670/2011).

\*\*\*

#### C) DEL MERITO.

Il "Regolamento di assegnazione degli alloggi ERP" approvato in data 2.3.2021 (prot. gen. 7132/2020) dal Consiglio Comunale del Comune di Ferrara e tutti gli atti di esso modificativi e/o comunque derivati devono essere considerati illegittimi nei limiti che seguono in quanto pongono in essere una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità e come tale vietata dal diritto dell'Unione Europea ed interno.

Si tratta invero di determinazioni che pongono i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea in una posizione di illegittimo svantaggio rispetto ai cittadini italiani e UE nell'accesso agli alloggi pubblici.

Trattasi peraltro di disposizioni e criteri non previsti a livello di legislazione regionale e dunque inseriti in via del tutto autonoma dal Comune convenuto.

\*

Sul piano normativo si ricorda che il principio di non discriminazione è affermato nell'ambito del diritto dell'Unione Europea sia in sede di Trattati sia in sede di diritto derivato in relazione ai fattori normativamente individuati, tra i quali presenza anche quello della nazionalità, ed è riconosciuto dalla CGUE come "principio generale del diritto dell'Unione", ossia come principio sovraordinato, incondizionato ed immediatamente applicabile, dotato di efficacia diretta cosiddetta "orizzontale" anche nei rapporti inter-privati (cfr. sentenze Mangold e Küküdeveci).

Anche a livello di ordinamento interno esiste, com'è noto, un generale principio di parità di trattamento sancito dall'art. 3 Cost.

Coerentemente con il diritto euro-unitario e costituzionale l'art. 2, comma 5 D.lgs. n. 286/98 stabilisce che "*allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino (...) nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi nei*

limiti e nei modi previsti dalla legge". L'art. 43, comma 1 D.lgs. n. 286/98 stabilisce invece che "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 settore della vita pubblica". Inoltre l'art. 43, comma 2, lett. b) e c) D.lgs. n. 286/98 prevede che "In ogni caso compie un atto di discriminazione: [...] b) 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; c) 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".

\*\*\*

Dunque i suddetti atti sono illegittimi in quanto discriminatori:

- 1) nella parte in cui si richiede ai soli cittadini stranieri la dimostrazione dell'impossidenza di beni all'estero (nello specifico, nel "paese di provenienza") mediante la produzione di documentazione aggiuntiva rispetto ai cittadini italiani e di Stati membri della Unione Europea (obbligo previsto in via generale e solo derogato nella presente fase di emergenza sanitaria e comunque

mantenuto anche nella fase di emergenza per gli stranieri appartenenti alle 19 nazionalità di cui al D.M. 21.10.2019);

- 2) nella parte in cui si prevede un'attribuzione di punteggio progressivamente e illimitatamente più alto in relazione al solo requisito della anzianità di residenza anagrafica nel Comune di Ferrara.

In relazione ad entrambi i sottolineati aspetti di illegittimità e/o discriminatorietà si dà atto di quanto recentemente affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 9/2021. La Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi circa la legittimità costituzionale nel degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante *“Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative”* e nell'ambito di tale giudizio ha affermato quanto segue:

- a) onerare i soli cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea di presentare, ai fini della dimostrazione dell'impossidenza di immobili all'estero, la relativa documentazione certificativa *“risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare. Se, infatti, lo scopo della normativa nella quale la disposizione impugnata si colloca è di garantire un alloggio adeguato nel luogo di residenza in Regione a chi si trovi nelle condizioni di bisogno individuate dalla legge, il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o provenienza non appare sotto alcun*

*profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché', intesa l'espressione "alloggio adeguato" come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare possieda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia. E non lo è nemmeno come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, per la quale non offre alcun significativo elemento aggiuntivo rispetto a quanto già si desume dalla generale attestazione di non titolarità di diritti su alloggi all'interno del territorio nazionale o all'estero, prevista dall'art. 2, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996. Oltre che irragionevole per le ragioni appena esposte, la previsione risulta altresì discriminatoria. Tale carattere dell'onere aggiuntivo a carico dei soli cittadini extracomunitari - sul presupposto (indimostrato) che a essi sarebbero riservati <<oneri probatori meno gravosi>> di quelli imposti ad altri cittadini - appare evidente, solo si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, i quali invece sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa impugnata. Si tratta, dunque, di un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli "ostacoli di ordine pratico e burocratico" che questa Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019)".*

b) *“il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale nel più generale punteggio per l'assegnazione degli alloggi, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità, concorrono a determinare l'illegittimità costituzionale della previsione in esame, in quanto fonte di discriminazione di tutti coloro che - siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati UE o cittadini extracomunitari - risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni”.*

\*\*\*

A supporto del dedotto carattere discriminatorio dei citati atti amministrativi nella parte in cui onerano i soli cittadini stranieri di attestare con certificazione aggiuntiva l'impossidenza dei beni all'estero, si svolgono le seguenti ulteriori osservazioni.

Il D.P.R. 445/2000 recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, al comma 2 dell'art. 3 prevede che: *“I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero”.* Se è vero che tale disposizione preclude ai cittadini di Paesi terzi la possibilità di autocertificare l'esistenza di diritti reali all'estero, questo è parimenti vero per i cittadini italiani (e quelli di paesi membri dell'Unione Europea) che allo stesso modo non potranno effettuare



tale autocertificazione. Infatti, l'art. 43 primo comma dello stesso D.P.R. prevede che *“le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi non possono richiedere atti o certificati concernenti stati, qualità personali e fatti che risultino elencati all'art.45, che siano attestati in documenti già in loro possesso o che comunque esse stesse siano tenute a certificare. In luogo di tali atti o certificati i soggetti indicati nel presente comma sono tenuti ad acquisire d'ufficio le relative informazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, dell'amministrazione competente e degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato”*. Tale previsione è rafforzata da quella contenuta nel secondo comma dell'art. 71 dello stesso D.P.R. secondo cui *“I controlli riguardanti dichiarazioni sostitutive di certificazione sono effettuati dall'amministrazione procedente con le modalità di cui all'articolo 43 consultando direttamente gli archivi dell'amministrazione certificante ovvero richiedendo alla medesima, anche attraverso strumenti informatici o telematici, conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da questa custoditi”*. Ne consegue che la pubblica amministrazione non solo è impossibilitata *de facto* a svolgere i necessari controlli sul possesso di beni all'estero con riguardo ai cittadini di paesi terzi, ma allo stesso modo sarà impossibilitata a effettuare tale verifica anche rispetto ai cittadini italiano o di Paesi membri dell'Unione Europea. Pare evidente, dunque, che qualora l'amministrazione intenda richiedere la certificazione di tale qualità negativa (impossidenza di beni immobiliari all'estero) lo dovrà fare in maniera indifferenziata per cittadini di Paesi terzi, di Paesi membri dell'Unione Europea e italiani. Del resto, se si assumesse come corretta questa prassi amministrativa, si giungerebbe all'assurdo

logico per cui, al fine di non incorrere in un trattamento discriminatorio, tale certificazione dovrebbe essere richiesta a tutti i potenziali interessati ad accedere alle prestazioni sociali (indipendentemente dalla cittadinanza e quindi anche ai cittadini italiani) e con riferimento a tutti gli Stati riconosciuti dal Governo italiano (non solo relativamente al paese di provenienza del richiedente). La richiesta prevista nella determina si fonda invero sull'irragionevole presunzione di possidenza di beni esclusivamente nel Paese di origine del cittadino straniero, presunzione priva di fondamento normativo e del resto anche statistico: sono sicuramente più numerosi i cittadini italiani titolari di diritti reali all'estero che i cittadini stranieri, residenti nel nostro paese, titolari di diritti reali nel proprio paese d'origine.

Il primo comma dell'articolo 4 del D.L. 167/90 - Dichiarazione annuale per gli investimenti e le attività prevede che *“1. Le persone fisiche, gli enti non commerciali e le società semplici ed equiparate ai sensi dell'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, residenti in Italia che, nel periodo d'imposta, detengono investimenti all'estero ovvero attività estere di natura finanziaria, suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia, devono indicarli nella dichiarazione annuale dei redditi. Sono altresì tenuti agli obblighi di dichiarazione i soggetti indicati nel precedente periodo che, pur non essendo possessori diretti degli investimenti esteri e delle attività estere di natura finanziaria, siano titolari effettivi dell'investimento secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, lettera pp), e dall'articolo 20 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 237, e successive modificazioni”*. Conseguenza di questa disposizione è che tutti i residenti in Italia, indipendentemente dalla nazionalità, devono effettuare apposita dichiarazione da

inviare con il modello Redditi Persone Fisiche (già modello UNICO/PF) degli investimenti all'estero inclusi quelli in diritti reali. Codesta amministrazione quindi potrebbe, al fine di garantire un trattamento egualitario, chiedere a tutti di allegare copia dell'ultima dichiarazione dei redditi (tale documentazione, si ricorda, è considerata anche in fase di rinnovo del permesso di soggiorno certificazione valida relativamente al reddito personale). Allo stesso modo anche l'ISEE è di per sé solo documento satisfattivo della certificazione del requisito, tanto per gli italiani, tanto per i cittadini stranieri.

Gli atti del Comune di Ferrara in contestazione prevedono dunque un ingiustificato aggravio procedurale a danno del cittadino straniero che lo pone in una condizione di svantaggio rispetto ad altri soggetti di diversa nazionalità, in alcun modo fondato né giustificabile sulla base dei principi eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza. In particolare tale distinzione non è giustificata poiché non sussiste alcuna proporzionalità tra la deroga al fondamentale principio di parità di trattamento e lo scopo che tali atti intendono perseguire, ossia verificare la veridicità delle dichiarazioni ai fini della presentazione delle domande di accesso alle tariffe agevolate previste. **Si configura cioè una discriminazione indiretta, nell'accezione accolta dall'ordinamento nazionale e comunitario.**

Si ricorda, infine, che la giurisprudenza di merito è assolutamente concorde nel ritenere in casi analoghi la sussistenza di una illegittima discriminazione (cfr. Tribunale di Milano, sezione Prima, ordinanza del 13.12.2018; Tribunale di Milano, sez. Lav. ordinanza del 27.3.2019; Tribunale di Bergamo, sez. lav., ordinanza del 9.4.2019, Tribunale Milano, ord. 27.7.2020 e 20.3.2020).

Da ultimo il Tribunale di Trieste, con propria ordinanza del 30.4.2021 ha stabilito che la condotta della Regione Friuli Venezia Giulia e del Comune di Trieste consistente nell'aver imposto ai cittadini extracomunitari con permesso di lungo periodo, di documentare l'insussistenza, per tutti i componenti del nucleo familiare, di un diritto di proprietà su alloggi nei paesi di origine e di provenienza, al fine di essere inseriti nella graduatoria per la concessione dei contributi regionali per i canoni di locazione costituisce discriminazione in quanto l'art. 29 co. 1 bis della L.R. 1/2016 è in contrasto con l'art. 11 della direttiva 109/2003 che tutela la parità di trattamento dei lungosoggiornanti nelle procedure di accesso all'alloggio e tale requisito appare altresì illegittimo alla luce della sentenza n. 9/2021 della Corte Costituzionale sicché, oltre alla condanna al pagamento delle somme dovute a titolo di sostegno alla locazione, la Regione è tenuta a pubblicare la pronuncia sul sito istituzionale per la durata di 30 giorni.

\*\*\*

Per quanto riguarda l'attribuzione di un punteggio progressivo e "infinito" in relazione agli anni di residenza nel Comune, è pacifico che la disposizione sia irragionevole e dunque illegittima sotto il profilo costituzionale. A ben vedere quello della residenza anagrafica è il requisito che meno dovrebbe incidere, stante la finalità perseguita dalla misura degli alloggi ERP, sulla formazione della relativa graduatoria. Ma anche a voler ammettere l'inserimento di un siffatto requisito, è del tutto ovvio che attribuire allo stesso un punteggio senza base minima e senza base massima (contrariamente a quanto fatto per gli altri e più pertinenti requisiti previsti), comporti un indebito vantaggio per tutti coloro che, del tutto indipendentemente dal possesso degli altri

requisiti di accesso, vantino un maggior numero di anni di residenza nel Comune di Ferrara. Trattasi di un criterio dunque certamente illegittimo, ma anche discriminatorio se si considera che, statisticamente, i cittadini italiani sono coloro con maggiore anzianità di residenza anagrafica rispetto ai cittadini stranieri.

**\*\* \*\* \***

Per le suddette ragioni deve dunque essere dichiarato il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Ferrara nell'aver previsto per i soli cittadini di Paesi Terzi la necessaria attestazione di impossidenza di beni all'estero e per l'aver attribuito tanto valore, in termini di punteggio, al requisito della residenza anagrafica nel Comune. Il Giudice adito, ai sensi di quanto disposto dall'art. 28 del D.lgs. n. 150/2011, è chiamato ad adottare ogni provvedimento utile alla rimozione degli effetti discriminatori.

**\*\*\* \*\* \***

Tanto premesso l'associazione **Altro Diritto O.D.V.** come sopra rappresentata e difesa, disattesa ogni contraria istanza o eccezione, insiste per l'accoglimento del ricorso promosso dai ricorrenti. Con vittoria di spese e compensi del presente giudizio.

**\*\*\* \*\* \***

**Si producono in copia i seguenti documenti:**

- 1) Atto costitutivo L'Altro Diritto Onlus;
- 2) Statuto L'Altro Diritto O.D.V.;
- 3) Statuto nuovo Altro Diritto O.D.V.
- 4) Verbale di nomina rappresentante legale L'altro diritto O.D.V.;
- 5) iscrizione dell'Altro diritto O.D.V. al n. 365 del "Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni" di cui all'art.

6 del D.lgs. n. 215/2003 gestito dall'U.N.A.R.

6) elenco associazioni

7) **Giurisprudenza di merito**

\*\*\* \*\*

Si dichiara che con il presente atto non è stata svolta alcuna domanda riconvenzionale o richiesta la chiamata in causa di terzo e, trattandosi di intervento adesivo da cui non è conseguito alcun aumento di valore della causa, non è dovuto alcun contributo unificato ulteriore

\*\*\* \*\*

Firenze – Ferrara, lì 15 maggio 2021

Avv. Silvia Ventura

Avv. Alida Surace