

N. 2881/14 R.G



Il Tribunale di Bergamo, I Sez. Civile, in composizione monocratica, nella persona del Giudice dott. Andrea Carli,

all'esito del procedimento sommario;

a scioglimento della riserva;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella causa civile promossa con ricorso da

Begaj Njazi, Krieziu Fadil, Qeriqi Hajrush, A.S.G.I. Associazione studi Giuridici sull'immigrazione, Cooperativa Impresa sociale Ruah, CGIL-camera del lavoro territoriale di Bergamo, con gli avv. A. Guariso e M. Lavanna

-ricorrenti-

contro

Comune di Bolgare, con l'avv. D. Martinelli

-resistente-

In punto: azione civile contro la discriminazione

MOTIVI DELLA DECISIONE

I ricorrenti, premesso:

- che con delibera comunale n. 6 del 15 gennaio 2014 il Comune di Bolgare ha disposto un "*Adeguamento dei diritti di segreteria*" ridefinendo l'importo per il procedimento di rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa in € 500, con sostituzione della precedente tabella inerente i diritti di segreteria del settore tecnico (approvata nel 2011) e decorrenza immediata del nuovo onere;
- che la modifica ha comportato un aumento dell'importo richiesto per il rilascio del certificato



di idoneità alloggiativa, passato da € 150 a € 500;

- che solo tre anni prima, nel 2011, il costo della pratica ammontava a € 30;
- che nella motivazione della delibera, la decisione dell'aumento tariffario è stata così giustificata: *"rilevato che i fenomeni delittuosi riscontrati, comportano ulteriori gravosi interventi, controlli e verifiche da parte (...) del personale degli uffici comunali (...); dato atto che i costi della spiegazione di forze e dell'utilizzo di energie fisiche, mentali e funzionali, nonché gli eventuali necessari interventi di sistemazione del patrimonio pubblico danneggiato in caso di infrazioni materiali sono genericamente addebitati ai cittadini tutti, gravando sulle casse comunali; ritenendo di dover circoscrivere almeno in parte tale gravame, e ritenendo equo parzialmente addebitarlo alle individualità extracomunitarie che chiedono di essere iscritte all'Anagrafe Popolazione Residente di questo Comune, mediante riscossione dell'importo dei diritti di segreteria richiesti per il procedimento di rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa necessaria ai fini della predetta iscrizione (...);*
- che il Comune di Bolgare è l'unico in tutta Italia a richiedere un importo così elevato per il rilascio della idoneità alloggiativa;
- che Begaj, Kryeziu e Qeriqi, odierni ricorrenti, sono residenti nel Comune di Bolgare e sono pertanto vincolati a rivolgersi a tale ente per il rilascio della certificazione di cui si discute;
- che tali provvedimenti hanno l'effetto di rendere eccessivamente gravoso per i cittadini stranieri residenti a Bolgare l'esercizio di alcuni diritti fondamentali, essendo il Certificato di idoneità alloggiativa necessario per:
 - a) la sottoscrizione del contratto di soggiorno per il lavoro subordinato (art. 8 *bis* T.U. Immigrazione e art. 35, c.1, d.P.R. 394/1999);
 - b) la richiesta della carta di soggiorno (art. 8 T.U. Immigrazione e art. 16, c.4, lett. b) d.P.R. 394/1999);
 - c) la richiesta di nulla osta al ricongiungimento familiare (art. 29, comma 3, lett a) T.U. Immigrazione e art. 6, comma 1, lett. c) d.P.R. 394/1999);



- che la delibera in questione deve dunque considerarsi illegittima per violazione dell'art. 97 Cost., nonché discriminatoria, poiché configura una situazione di svantaggio che colpisce un gruppo sociale connotato da un fattore, quale il fattore etnico, protetto dall'ordinamento, rispetto al quale è sancito il principio di assoluta parità,

ha convenuto in giudizio il Comune di Bolgare chiedendo che, previo accertamento del carattere discriminatorio della condotta consistente nell'aver assunto la delibera n. 6/2014, nella parte in cui dispone l'aumento dei diritti di segreteria per il rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa da € 150 a € 500, il Tribunale ordini a parte resistente di cessare la condotta discriminatoria e, pertanto, di:

- revocare la delibera ripristinando i diritti di segreteria nel valore precedentemente in essere;
- pubblicare a proprie spese l'ordinanza nel sito del Comune, nonché, per estratto, su un quotidiano a tiratura "*nazionale*" autorizzando le ricorrenti, qualora parte resistente non vi provveda entro 20 giorni dall'ordinanza, a provvedervi direttamente salvo rivalsa;
- adottare ogni mezzo idoneo al fine di informare gli stranieri del ripristino del diritto in oggetto.

Parte ricorrente ha inoltre chiesto che il Comune resistente sia condannato al pagamento della somma di € 350 per ogni giorno di eventuale ritardo nell'esecuzione del provvedimento ex art. 614 c.p.c., nonché alla restituzione di € 350 a tutti gli stranieri che abbiano fatto richiesta del certificato di idoneità alloggiativa nel periodo di validità della delibera versando l'importo richiesto dal Comune. Infine parte ricorrente ha chiesto che il Tribunale condanni la resistente al risarcimento del danno non patrimoniale derivante dalla condotta discriminatoria, da stabilirsi in via equitativa e comunque non inferiore all'importo di € 1000.

Parte resistente si è costituita contestando nel merito la pretesa e chiedendo il rigetto della domanda. In particolare la resistente ha eccepito:

- l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse e di legittimazione ad agire, sia in capo ai ricorrenti persone fisiche Begaj, Krieziu e Qeriqi, sia in capo alle Associazioni A.S.G.I.,



Cooperativa Impresa sociale Ruah e CGIL, posto che, per il primo gruppo di ricorrenti, l'esigenza di chiedere il certificato di idoneità dell'alloggio è solo futura e incerta, non risultando presentata alcuna domanda relativa al certificato in questione; mentre per ciò che concerne le associazioni, queste non avrebbero capacità d'agire poiché la delibera per cui si discute è rivolta ad una cerchia limitata e facilmente individuabile di cittadini residenti nel Comune di Bolgare e deve dunque escludersi l'attribuzione di natura collettiva dell'asserita discriminazione. Infine, con particolare riferimento alla CGIL, questa non è legittimata agire poiché non iscritta nell'elenco di cui dell'art. 5, d.l. 216/2003, né la sua presenza in giudizio potrebbe essere qualificata quale intervento adesivo dipendente *ex art.* 105 c.p.c.

- l'assenza del carattere discriminatorio della delibera, posto nel caso di specie la delibera non ha avuto quale effetto quello di determinare una condizione favorevole per i cittadini italiani o comunitari con relativa penalizzazione dei cittadini stranieri, né quello di scoraggiare l'immigrazione, considerato che il certificato di idoneità alloggiativa non è richiesto ai fini dell'iscrizione anagrafica;
- che dunque non sussiste nel caso di specie disparità di trattamento poiché l'importo di € 500 per i diritti di segreteria è determinato in misura fissa, indipendentemente da chi ne faccia richiesta.

La domanda è in parte fondata e in tale misura deve essere accolta.

Sull'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse e di legittimazione ad agire, in capo sia ai ricorrenti Begaj, Kriezju e Qeriqi, sia alle Associazioni A.S.G.I., Cooperativa Impresa sociale Ruah e CGIL.

Ai sensi dell'art. 100 c.p.c., per proporre in giudizio una domanda o per contraddire alla stessa, è necessaria la sussistenza di un interesse ad agire, consistente nell'esigenza di ottenere un risultato utile, giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice, in assenza del quale si soffrirebbe un danno. Detto interesse, in particolare, è da ritenersi insussistente quando il giudizio miri ad ottenere una soluzione astratta ovvero meramente



accademica di una questione di diritto, in vista di situazioni future ed ipotetiche (Cass., 19 agosto 2000, n. 11010).

Nel caso di specie è emerso che i ricorrenti Begaj, Kryeziu e Qeriqi, sono residenti nel Comune di Bolgare e sono pertanto vincolati a rivolgersi a tale ente per il rilascio della certificazione di cui si discute. E' emerso inoltre che il Begaj ha già chiesto in precedenza la certificazione dell' idoneità alloggiativa, la quale, avendo validità semestrale, è al momento scaduta e necessita di essere rinnovata (cfr. docc. 9-11 fasc. ric.).

Sulla base di questi elementi, l'azione risulta diretta alla tutela di un diritto determinato (l'ottenimento della certificazione in oggetto, nonché tutti i diritti rispetto ai quali la certificazione costituisce presupposto indefettibile), identificato da una situazione di carattere oggettivo (la residenza nel Comune di Bolgare ed il conseguente vincolo al suddetto ente per il rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa), nonché da un obiettivo concreto, quale quello di *“ottenere una declaratoria di nullità di atti stipulati da terzi, per il fatto che l'esistenza di tali atti danneggia o rechi incertezza o pregiudizio a una fondata aspettativa dell'istante”*. La sussistenza dei suddetti elementi consente certamente, come evidenziato peraltro anche dalla S.C. (Cass. 7 ottobre 1968 n. 3127), di ravvisare in capo ai ricorrenti persone fisiche un interesse al giudizio e la legittimazione ad agire.

Non è condivisibile, dunque, la tesi di parte resistente, secondo cui il diritto fatto valere dai ricorrenti è meramente futuro ed incerto.

Quanto alle associazioni rappresentative della categoria, occorre evidenziare che ai sensi dell'art. 5 D.lgs. 215/2003, sono legittimati ad agire in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, le associazioni e gli enti inseriti in apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità, ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione.

Tra le associazioni costituitesi nella presente fattispecie, ASGI e la Cooperativa impresa sociale Ruah risultano inserite nell'apposito con D.M. 9 aprile 2010 e devono, pertanto, certamente



ritenersi legittimate a proporre l'azione.

Per ciò che concerne invece la legittimazione ad agire di CGIL – non menzionata nell'apposito elenco di cui all'art. 5 D.lgs. 215/2003 e dunque non espressamente prevista – occorre evidenziare che, secondo un consolidato principio giurisprudenziale, le associazioni di settore sono legittimate a difendere, in sede giurisdizionale, gli interessi di categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale o di fatto, quando venga invocata la violazione di norme poste a tutela dell'intera categoria, e non anche quando si verta su questioni concernenti singoli iscritti, atteso che l'interesse collettivo dell'associazione sindacale deve identificarsi con l'interesse di tutti gli appartenenti alla categoria unitariamente considerata e non con gli interessi di singoli associati o di gruppi di associati (Consiglio di Stato, Sez. III, 7 marzo 2012, n. 1301; Sez. V, 9 luglio 2007 n. 4692).

Tale osservazione riflette la regola generale di cui all'art. 81 c.p.c., ai sensi del quale - fuori dai casi previsti dalla legge - nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui. Per tale ragione le associazioni sindacali di categoria possono agire in giudizio per far valere interessi propri ed esclusivi dell'associazione, ovvero di perseguire comunque dei vantaggi, sia pure di carattere strumentale, giuridicamente riferibili alla sfera della categoria unitariamente considerata; ma non dei singoli associati (cfr. *ex pluribus* Cons. Stato, Sez. VI, 9 novembre 2001, n. 5775, Cons. Stato, Sez. V, 23 settembre 2010 n. 7074).

Ciò posto, occorre comunque evidenziare come l'associazione rappresentativa di categoria risulti certamente interessata a che siano accolte le domande poste in essere dai ricorrenti, considerando soprattutto la stretta connessione esistente tra il Certificato di idoneità alloggiativa e l'esercizio del diritto alla parità di trattamento di tutte le lavoratrici ed i lavoratori, posto che la suddetta certificazione costituisce condizione indefettibile per la sottoscrizione del contratto di soggiorno per il lavoro subordinato stipulato fra un datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia e un prestatore di lavoro, cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea o apolide (art. 5 bis T.U. Immigrazione e art. 35, c.1, d.P.R. 394/1999).



E' dunque possibile qualificare la presenza di CGIL Bergamo quale intervento adesivo dipendente ai sensi dell'art. 105 c.p.c., al fine di sostenere le ragioni di parte attrice, avendo la stessa un proprio interesse a tal proposito.

Sul carattere discriminatorio della delibera n. 16/2014

Quanto al carattere discriminatorio della delibera in esame, occorre innanzitutto evidenziare come l'art. 43 TU Immigrazione, definisce discriminatorie tutte le condotte che “*direttamente o indirettamente*”, comportino una “*distinzione, esclusione, restrizione o preferenza*” basata su razza, colore della pelle, ascendenza, origine nazionale o etnica, convinzioni e 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*”.

A tal proposito, parte resistente ha evidenziato come il provvedimento non abbia carattere discriminatorio, strutturando le proprie argomentazioni attorno alle seguenti osservazioni:

- il provvedimento in esame è destinato a tutti i residenti del Comune di Bolgare, e dunque è da escludersi qualunque ipotesi di discriminazione diretta;
- il provvedimento in esame non pone le persone di una determinata razza o etnia in una posizione di svantaggio rispetto alle altre, escludendo così qualunque ipotesi di discriminazione indiretta;
- la delibera è proporzionale allo scopo perseguito e ai costi sostenuti dalla Pubblica Amministrazione del Comune di Bolgare.

La tesi difensiva di parte resistente non può essere condivisa.

L'attestazione di idoneità alloggiativa è un documento che certifica l'adeguatezza di un alloggio dal punto di vista igienico-sanitario rispetto a requisiti minimi di abitabilità. Esso ha validità semestrale e, ai fini del rilascio della certificazione, gli uffici comunali devono valutare le caratteristiche dell'alloggio e la sua capienza effettiva, così da poter indicare il numero di persone



per le quali l'abitazione risulta adeguata.

Quanto ai cittadini stranieri, il certificato di idoneità all'oggettiva è condizione necessaria per diversi procedimenti amministrativi, ed in particolare:

- per la sottoscrizione del contratto di soggiorno per lavoro subordinato, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 1, lett. a) D.Lgs. 286/1998, Testo Unico sull'Immigrazione, nonché degli artt. 35 e 36-bis, comma 1 d.p.r. 31 agosto 1999 n. 394. La sussistenza dei parametri di idoneità deve essere autocertificata anche all'atto del rinnovo del permesso di soggiorno, ai sensi dell'art. 13 comma 2-bis Dpr 394/1999: infatti, il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro è subordinato alla sussistenza di un contratto di soggiorno per lavoro, nonché alla consegna di autocertificazione del datore di lavoro attestante la sussistenza di un alloggio per il lavoratore, fornito dei parametri richiamati dall'articolo 5-bis, comma 1, lettera a), del TU Immigrazione;
- per la richiesta di carta di soggiorno, anche nell'interesse dei familiari conviventi, così come previsto dall'art. 9 TU Immigrazione dall'art. 16, comma 4 d.p.r. 394 1999;
- per la richiesta di nullaosta al ricongiungimento familiare, *ex art.* 29, comma 3, lett. a) TU Immigrazione ed art. 6, comma 1, d.p.r. 394.999.

Il certificato in questione non costituisce, al contrario, presupposto necessario per l'iscrizione anagrafica.

Ciò rende la certificazione in esame uno strumento ben più significativo per gli stranieri rispetto ai cittadini italiani, e ancor più significativo è il maggiore svantaggio sofferto dagli stranieri per l'aumento dell'importo per il rilascio della certificazione, essendo essa necessaria (per i soli cittadini stranieri) all'ottenimento dei provvedimenti (e alla realizzazione dei corrispettivi diritti fondamentali) sopra menzionati. Sulla base di tali osservazioni si osserva come la delibera comporti una "*distinzione*" basata sulla "*origine nazionale*" che ha come effetto quello di "*compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali*", quali la sottoscrizione del contratto di soggiorno per lavoro subordinato, la richiesta di carta di soggiorno, anche nell'interesse dei familiari conviventi, la



richiesta di nullaosta al ricongiungimento familiare, assumendo per tali ragioni carattere discriminatorio.

Chiarito ciò, si rileva che parte resistente ha sostenuto la proporzionalità dell'aumento dell'importo previsto dalla delibera allo scopo perseguito e ai costi sostenuti dalla Pubblica Amministrazione del Comune di Bolgare.

Anche tale argomentazione non è condivisibile.

Da quanto è emerso, infatti, l'aumento dell'importo dei diritti di segreteria richiesti per il rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa è stato motivato dal Comune resistente con la doverosità di addebitare alle individualità extracomunitarie che richiedono di essere iscritte all'anagrafe della popolazione residente del Comune i costi della spiegazione di forze ed energie sopportati dall'Amministrazione al fine di garantire migliori condizioni di sicurezza e tranquillità alla popolazione.

Tale motivazione, fondata espressamente sull'asserito collegamento tra scopo perseguito, costi sostenuti e addebito dei costi in capo alle "*individualità extracomunitarie*", conferma il carattere discriminatorio della delibera, ponendo un onere aggiuntivo ingiustificato in capo agli stranieri.

Non sono, infine, stati dimostrati da parte resistente gli allegati costi sostenuti per l'emanazione di ogni certificato di idoneità alloggiativa.

In ordine a ciò si rileva che l'unico documento a ciò pertinente prodotto dalla parte resistente (doc. 6) è relativo ad un preventivo di assistenza per verifica degli impianti elettrici, ma non fornisce la prova dell'adeguatezza, proporzionalità e doverosità dell'aumento oggetto della delibera in esame.

La delibera configura dunque, in primo luogo, una discriminazione individuale nei confronti dei ricorrenti persone fisiche gravate da oneri maggiori e a condizioni non paritarie per lo svolgimento di una pratica amministrativa necessaria all'esercizio di una serie di diritti fondamentali; e configura altresì uno svantaggio a carico di tutti gli stranieri che intendono risiedere nel Comune di Bolgare, chiedendo agli stessi un importo sproporzionato e ingiustificato per il rilascio del



certificato di idoneità alloggiativa.

Sulle domande di parte ricorrente

Accertato il carattere discriminatorio della delibera n. 6/2014 adottata dal Comune di Bolgare, considerando gli artt. 44 TU Immigrazione; 28, comma 5, D.lgs. 150/2011; 4 D.lgs. 215/2003, in ossequio ai principi di effettività e proporzionalità di cui all'art. 15, dir. 2000/43/CE, il Comune di Bolgare è tenuto a porre fine alla condotta discriminatoria, ovvero, al fine di rimuovere le accertate discriminazioni, a revocare la delibera in oggetto, restituendo, in qualità di risarcimento in forma specifica, la somma di € 350 a tutti gli stranieri che abbiano versato suddetto importo al Comune nel periodo di validità della delibera.

Infine, trattandosi di condotta illegittima posta in essere da una Pubblica Amministrazione la quale agisce a tutela della collettività territoriale locale, ritenendo sussistente la finalità riparatoria della pubblicazione, ai sensi dell'art. 28, comma 7, D.lgs. 150/2011 si ordina a parte resistente di pubblicare il presente provvedimento per una sola volta sul quotidiano "l'Eco di Bergamo", nonché sulla home page del sito del Comune di Bolgare, con spese a carico dell'amministrazione comunale.

Non risultano, invece, dimostrati ulteriori danni non patrimoniali direttamente riportati dai soggetti ricorrenti.

In ogni caso, deve considerarsi che i provvedimenti di cui sopra (declaratoria dell'illegittimità della condotta del Comune, condanna alla restituzione della somma e pubblicazione del presente provvedimento) inducono ad escludere la permanenza di effetti pregiudizievoli ulteriormente risarcibili.

La domanda relativa al riconoscimento di un ulteriore danno non patrimoniale, pertanto, deve essere rigettata.

Quanto alla domanda di condanna *ex art. 614 bis c.p.c.*, essa risulta inammissibile in quanto non espressamente prevista tra le misure coercitive di cui all'art. 28 D.lgs. 150/2011.

Le spese di lite seguono la soccombenza di parte resistente e in assenza della relativa nota spese



sono liquidate, quanto ai compensi, in complessivi € 7254 (pari all'importo medio delle quattro fasi relative allo scaglione di valore della domanda come da vigente Tabella ex D.M. n. 55/2014), oltre Iva e Cpa ove dovute per legge, oltre al rimborso forfettario di art. 2, comma 2, d.m. 10 marzo 2014, n. 55.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando sulla causa di cui in epigrafe, così provvede:
dichiara il carattere discriminatorio della condotta di parte resistente, consistente nell'aver assunto la delibera n. 6/2014, nella parte in cui dispone l'aumento dei diritti di segreteria per il rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa da € 150 a € 500;
ordina a parte resistente di cessare la condotta discriminatorio e revocare la delibera n. 6/2014;
condanna parte resistente a restituire la somma di € 350 a tutti gli stranieri che abbiano fatto richiesta del certificato di idoneità alloggiativa nel periodo di validità della delibera versando l'importo di € 500 richiesto dal Comune;
ordina a parte resistente di pubblicare a proprie spese la presente ordinanza nel sito del Comune, nonché, per estratto, sul quotidiano "l'Eco di Bergamo" con l'indicazione che l'intera ordinanza è consultabile sul sito internet del Comune;
condanna la resistente a rifondere ai ricorrenti le spese di lite che liquida in € 7254 oltre IVA e CP ove dovute per legge, oltre al rimborso forfettario di art. 2, comma 2, d.m. 10 marzo 2014, n. 55, con distrazione a favore dei due difensori di tali parti dichiaratisi antistatari;
rigetta nel resto.

Si comunichi.

Bergamo, 6 agosto 2014

Il Giudice
(*dott. Andrea Carli*)

