



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**La Corte d'Appello di Brescia, Sezione Prima civile, composta dai Sigg.:**

R. Gen. N. 1435/2016

<b>Dott. Donato Pianta</b>	<b>Presidente</b>
<b>Dott. Giuseppe Magnoli</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Dott. Maria Tulumello</b>	<b>Consigliere rel.</b>

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nella causa civile n. 1435/2016 R.G. promossa con atto di citazione notificato  
in data 15 settembre 2016 per PEC e **posta in decisione all'udienza  
collegiale del 03/10/2018**

d a

OGGETTO: Altri istituti

e leggi speciali

**COMUNE DI ROVATO** (C.F. 00450610175), rappresentato e difeso  
dall'avv. **BOLETTI ALESSANDRA** ; elettivamente domiciliato in VIA  
VITTORIO EMANUELE II 60 25121 BRESCIA presso il difensore avv.  
**BOLETTI ALESSANDRA**, come da procura in atti

**APPELLANTE**

c o n t r o



**C** ; **A.S.G.I.** -  
**ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE** (C.F. 07430560016), **FONDAZIONE GUIDO PICCINI PER I DIRITTI DELL'UOMO - ONLUS** (C.F. 93006670173), rappresentato e difeso dall'avv. **GUARISO ALBERTO** e dall'avv. **LAVANNA MARTA** (LVNMRT82L52D643S) VIA TARAMELLI 2 24121 BERGAMO; **NERI LIVIO** (NRELVI73P16F205H) VIA FRATELLI FOLONARI C/O CGIL 20 BRESCIA; , elettivamente domiciliato in VIALE REGINA MARGHERITA 30 20122 MILANO presso il difensore avv. **GUARISO ALBERTO**, come da procura in atti  
alla quale è stata riunita la causa civile n. 1457 /2016 R.G. promossa con atto di citazione notificato in data 15 settembre 2016 per PEC dal **COMUNE DI PONTOGLIO** (C.F. 00692230170), rappresentato e difeso dall'avv. **COCCHETTI FILIPPO** e dall'avv. , elettivamente domiciliato in VIA ARMANDO DIAZ 15/A 25121 BRESCIA presso il difensore avv. **COCCHETTI FILIPPO**, come da procura in calce alla comparsa di costituzione e risposta di primo grado

**APPELLANTE**

c o n t r o

; **A.S.G.I.** -  
**ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE** (C.F.



07430560016), **FONDAZIONE GUIDO PICCINI PER I DIRITTI DELL'UOMO - ONLUS** (C.F. 93006670173), rappresentato e difeso dall'avv. GUARISO ALBERTO e dall'avv. LAVANNA MARTA (LVNMRT82L52D643S) VIA TARAMELLI 2 24121 BERGAMO; NERI LIVIO (NRELVI73P16F205H) VIA FRATELLI FOLONARI C/O CGIL 20 BRESCIA; , elettivamente domiciliato in VIALE REGINA MARGHERITA 30 20122 MILANO presso il difensore avv. GUARISO ALBERTO, come da procura in atti

**COMUNE DI ROVATO** (C.F. 00450610175), rappresentato e difeso dall'avv. BOLETTI ALESSANDRA ; elettivamente domiciliato in VIA VITTORIO EMANUELE II 60 25121 BRESCIA presso il difensore avv. BOLETTI ALESSANDRA, come da procura in atti

## APPELLATI

### CONCLUSIONI

#### Dell'appellante Comune di Rovato

Il difensore del Comune di Rovato, dichiarando sin da ora di non accettare il contraddittorio su eventuali eccezioni e o domande nuove che le controparti avessero a formulare, precisa le seguenti conclusioni:

In ordine al procedimento d'appello avente r.g.n. 1435/2016



In via pregiudiziale: per tutte le ragioni di cui alla narrativa, accertarsi e dichiararsi la carenza di legittimazione ad agire ex art.100 c.p.c. in capo alla signora \_\_\_\_\_ nonché la carenza di legittimazione attiva in capo all'Associazione ASGI ed alla Fondazione Guido Piccini e, per l'effetto, dichiarare l'improcedibilità e o l'inammissibilità dell'azione avversaria promossa.

Nel merito.

In via principale: rigettarsi le domande svolte in principalità nel ricorso introduttivo del procedimento sommario di primo grado e, in particolare, le domande di cui ai punti 2) e 3); per tutti i motivi di cui in espositiva.

In via istruttoria: si chiede ammissione della documentazione in calce prodotta; con riserva di ulteriormente dedurre, produrre ed argomentare.

In ogni caso: con rifusione del compenso professionale, rimborso forfettario, spese, ed esborsi, oltre accessori per entrambi i gradi di giudizio.

In ordine al procedimento d'appello avente r.g.n. 1457/2016

Nel merito in via principale:

- rigettare l'appello avversario in ordine al punto 5) della parte dispositiva e, conseguentemente, confermare sul punto l'ordinanza n.17837/2015 emessa dal Tribunale di Brescia;
- accogliere le conclusioni già rassegnate nell'atto di citazione di appello proposto dal Comune di Rovato (procedimento avente r.g. n. 1435/2016) da



intendersi qui integralmente trascritte.

- Con vittoria del compenso professionale e spese.

**Dell'appellante Comune di Pontoglio**

Voglia l'ecc.ma Corte d'Appello di Brescia, ogni istanza contraria disattesa, ritenere fondati i motivi di appello esposti e, per l'effetto, in totale riforma dell'ordinanza impugnata, pronunciata dal Tribunale di Brescia terza Sezione Civile in seno al procedimento n. R.G. 17837/2015 in persona del Giudice Unico dott. Andrea Tinelli, pubblicata e comunicata il 18.07.2016, accogliere le seguenti conclusioni e così giudicare:

**IN VIA PREGIUDIZIALE:**

per tutti i motivi esposti in narrativa del presente appello, dichiarare inammissibile il ricorso proposto da tutte e tre le appellate per carenza di interesse ad agire e legittimazione attiva e, per l'effetto, condannare le stesse al risarcimento in favore del Comune di Pontoglio della somma valutabile anche ex art. 96 comma 3 c.p.c. oltre alla rifusione delle spese legali

**IN VIA ULTERIORE PREGIUDIZIALE:**

dichiarare inammissibile il ricorso proposto dalla ASGI per carenza di legittimazione ad agire della stessa poiché non avente sede nel luogo dove si realizzava la condotta che determinava l'instaurazione del giudizio de quo oltre che per difetto di competenza territoriale del Tribunale di Brescia e, per



l'effetto, condannare la stessa al risarcimento in favore del Comune di Pontoglio della somma valutabile anche ex art. 96 comma 3 c.p.c. oltre alla rifusione delle spese legali;

IN VIA PRINCIPALE E NEL MERITO:

1) In merito alla valutazione del contegno serbato dal comune di Pontoglio accogliere per i motivi tutti dedotti in narrativa il proposto appello e, per l'effetto, in riforma della gravata ordinanza accertare e dichiarare che, anche alla stregua della documentazione in atti, la delibera della Giunta comunale di Pontoglio del 30 marzo 2015 n. 36 relativa ai diritti di segreteria per la dichiarazione di idoneità alloggiativa non ha carattere discriminatorio e, conseguentemente, respingere tutte le domande e le eccezioni delle ricorrenti poiché infondate in fatto ed in diritto e quindi condannare le stesse al risarcimento in favore del Comune di Pontoglio della somma anche valutabile ex art. 98 comma 3 c.p.c., oltre alla rifusione delle spese legali del primo grado di giudizio e del presente;

2) In merito alla posizione della sig.ra A) in virtù di quanto  
rappresentato nel primo motivo d'appello, accertata l'illegittimità dell'azione volutamente avanzata dalla sig.ra nei confronti del comune di  
Pontoglio per carenza di interesse ad agire ex art. 100 c.p.c., di legittimazione attiva e passiva, condannare la medesima al pagamento delle spese legali in favore dell'appellante oltre al risarcimento ex art. 96 comma 3 c.p.c. poiché



l'appellante ha dovuto prendere posizione nei riguardi della ricorrente con ovvio aggravio di spese;

B) in accoglimento del quinto motivo d'appello, in ragione della contraddittorietà sul punto dell'ordinanza impugnata, accertare e dichiarare che la quota di soccombenza del comune di Pontoglio nel procedimento di primo grado debba riguardare solo i 2/3 dell'importo complessivo stabilito in ordinanza;

IN OGNI CASO: con vittoria di spese, competenze ed onorari oltre Iva e CPA del presente grado di giudizio e di quelli di primo grado.

### **Degli appellati**

Voglia la Corte di Appello di Brescia, disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, rigettare l'appello avversario e conseguentemente confermare integralmente l'ordinanza di primo grado.

Con vittoria di spese del grado da distrarsi in favore dei procuratori antistatari

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

, ASGI e Fondazione Guido Piccini per i diritti dell'uo-  
ONLUS proponevano azione civile contro la discriminazione ai sensi degli artt 28 ssg. TU 150/11 nei confronti dei Comuni di Rovato e Pontoglio per avere aumentato i diritti di segreteria relativi al rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa per un importo che per il comune di Rovato ( delibera



di giunta n 108 del 30 luglio 2015) era stato portato da € 50,00 +€ 16,00 ad € 312,00 +€ 16,00; e per il Comune di Pontoglio ( delibera di Giunta n 36 del 30 marzo 2015) da € 200,00 ad € 425,00. I ricorrenti allegavano che l'approvazione di tali delibere avrebbe avuto l'effetto di rendere estremamente gravoso a e per i cittadini stranieri residenti a Rovato e Pontoglio l'esercizio di alcuni diritti fondamentali. Chiedevano quindi l'adozione di un ordine di cessazione della condotta discriminatoria, il ripristino dei diritti di segreteria negli importi precedenti , la pubblicazione dell'ordinanza in formato idoneo a garantire la visibilità e la predisposizione di un piano di rimozione della violazione consistente nella restituzione a ciascun straniero, che avesse fatto richiesta del certificato di idoneità alloggiativa , degli importi pagati in eccesso rispetto al passato.

I convenuti eccepevano in via pregiudiziale la carenza di interesse di , il difetto di legittimazione attiva degli enti collettivi e l'incompetenza territoriale del Tribunale di Brescia; nel merito negavano la natura discriminatoria delle delibere in quanto applicabili anche a cittadini italiani e comunque giustificate dalle limitate risorse economiche di cui disponevano e dai significativi costi necessari all'effettuazione delle verifiche strumentali al rilascio della certificazione.

Il Tribunale di Brescia, con ordinanza del 18 luglio 2016, dichiarava 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 cui erano stati disposti gli aumenti dei diritti di segreteria per il rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa; ordinava ai convenuti di cessare la condotta discriminatoria revocando le predette delibere e ripristinando i diritti di segreteria nell'importo precedente alla loro adozione; disponeva che i convenuti procedessero a rimuovere gli effetti della discriminazione mediante la restituzione di € 262,00 quanto al Comune di Rovato ed € 225,00 quanto al Comune di Pontoglio a ciascun straniero che aveva fatto richiesta del certificato di idoneità alloggiativa nel periodo di validità delle delibere versando la somma maggiorata richiesta da Comune ; ordinava ai convenuti la pubblicazione a proprie spese della ordinanza sui rispettivi siti internet e per estratto una volta sola su un quotidiano di tiratura nazionale con avviso che il testo integrale era consultabile on line sui siti dei Comuni; condannava i convenuti in solido fra loro a rifondere agli attori le spese di lite con la precisazione che poteva richiedere il rimborso solamente al Comune di Rovato .

Proponeva appello il Comune di Rovato domandando che, in riforma della ordinanza, si accertasse la carenza di legittimazione ad agire di nonché di ASGI e Fondazione Guido Piccini e per l'effetto si dichiarasse la inammissibilità della azione ex adverso proposta. Nel merito



chiedeva il rigetto delle domande proposte ed in particolare delle richieste di cessazione della condotta indicata come discriminatoria nonché di restituzione delle somme incassate a titolo di diritti di segreteria.

Si costituivano ASGI, Fondazione Guido Piccini per i diritti dell'uomo e chiedendo il rigetto dell'appello.

Proponeva appello anche il Comune di Pontoglio chiedendo, previa sospensiva della provvisoria esecutorietà della ordinanza, che si dichiarasse l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire e legittimazione attiva per tutti i motivi esposti in narrativa con condanna degli appellati al risarcimento dei danni ai sensi dell'art 96 co III c.p.c.; in via ulteriormente pregiudiziale chiedeva la dichiarazione di inammissibilità del ricorso presentato da ASGI per carenza di legittimazione ad agire, non avendo essa sede nel luogo in cui si realizzava la condotta oggetto di censura, ovvero per incompetenza territoriale del Tribunale di Brescia con condanna ai sensi dell'art 96 co 3 oltre alla rifusione delle spese legali. Nel merito chiedeva che si accertasse che la delibera di Giunta n 36 del 30 marzo 2015 non aveva carattere discriminatorio con rigetto delle domande ex adverso proposte e condanna a favore del Comune di Pontoglio ai sensi dell'art 96 co III c.p.c. oltre alla rifusione delle spese di entrambi i gradi.

Si costituivano ASGI, Fondazione Guido Piccini per i diritti dell'uomo e chiedendo il rigetto dell'appello



All'udienza del primo marzo 2017 veniva disposta la riunione delle due cause.

Con ordinanza in data primo marzo 2017 , depositata il 16 marzo 2017, la Corte respingeva la istanza di sospensione della provvisoria esecutorietà della ordinanza proposta dal Comune di Pontoglio.

Alla udienza del 3 ottobre 2018 la causa veniva trattenuta in decisione sulle conclusioni sopra riportate con concessione dei termini per conclusionali e repliche.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

Con il primo motivo il Comune di Pontoglio censura che erroneamente il Tribunale ha dichiarato assorbita la eccezione di difetto di legittimazione attiva ed interesse sollevata con riferimento alla motivandola in ragione del fatto che ella aveva precisato che la propria domanda di accertamento della discriminazione era rivolta nei confronti del Comune di Rovato. Ribadisce che invece la predetta aveva ingiustamente citato in giudizio il Comune di Pontoglio, costringendolo ad approntare la relativa difesa con aggravio di spese che quindi dovevano essere poste a carico della appellata che, più propriamente, avrebbe dovuto instaurare un autonomo procedimento nei confronti del proprio comune di residenza. Ad ulteriore conferma, ricorda che le persone giuridiche avevano chiesto, in caso di insussistenza di discriminazione collettiva, di essere qualificati come



interventori adesivi, e tale posizione si giustificava solamente se avesse promosso azione per la discriminazione individuale anche nei confronti del Comune di Pontoglio.

Il motivo non è fondato .

Dalla disamina dell'atto introduttivo di primo grado si evince che esplicitava di essere residente nel comune di Rovato e che l'abitazione, in relazione alla quale aveva necessità di acquisire il “certificato di idoneità alloggiativa” al fine di ottenere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, si trovava nel comune di Rovato alla via San Francesco d'Assisi.

Pertanto sulla base di tale prospettazione dei fatti era di immediata evidenza che l'azione per far valere una discriminazione individuale era proposta nei confronti del Comune di Rovato.

La scelta della difesa dei ricorrenti di proporre un unico atto introduttivo nei confronti sia del Comune di Rovato sia di quello di Pontoglio si giustifica in ragione della connessa e contestuale azione per discriminazione collettiva proposta da ASGI e Fondazione Guido Piccini, i quali, solo in via subordinata al mancato accoglimento di tale domanda, hanno chiesto di essere qualificati come interventori adesivi dipendenti rispetto alla domanda per discriminazione individuale .



Deve quindi convenirsi con il Tribunale che la dichiarazione della contenuta nella memoria autorizzata, di avere rivolto la domanda esclusivamente nei confronti del Comune di Rovato costituisce una mera precisazione di elementi già enunciati in modo inequivoco nel ricorso introduttivo, che quindi escludevano la fondatezza della eccezione sollevata dal Comune di Pontoglio, come correttamente accertato dal Giudice di prime cure .

Con un proprio motivo, il Comune di Rovato censura che il Tribunale non ha correttamente valutato in relazione a la sussistenza dei presupposti di cui all'art 100 c.p.c., laddove ha ravvisato l'interesse ad agire in ragione della semplice predisposizione della documentazione prodromica alla richiesta di idoneità alloggiativa, che non era stata poi presentata asseritamente a causa dell'aumento dei diritti di segreteria, ma obietta che tale circostanza era rimasta priva di riscontro probatorio. Assume che ai sensi dell'art 100 c.p.c l'interesse deve essere attuale , concreto , mentre la ricorrente non aveva fornito alcun elemento atto a dimostrare la propria situazione economica, in ragione della quale le sarebbe stato preclusa la presentazione della domanda; e che non poteva neppure ritenersi provato che il procedimento si sarebbe effettivamente concluso con il rilascio della attestazione richiesta.

Il motivo non è fondato.



L'interesse ad agire della \_\_\_\_\_ sussiste in ragione del fatto che la stessa si è dichiarata residente nel Comune di Rovato ove si trova la propria abitazione , e di essere nelle condizioni per richiedere il permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo termine, in quanto sulla base di tali circostanze, che non sono state contestate, è soggetta alla delibera di giunta di cui ha lamentato il carattere discriminatorio .

Ciò premesso, come correttamente evidenziato dal Tribunale, l'interesse ad agire sussiste già in presenza di un atto o comportamento con effetti generali che imponga una limitazione del soggetto all'accesso ad un bene, in quanto in tal modo si verifica la lesione del diritto alla parità di trattamento, rilevante ai sensi dell'art 43 TU immigrazione, che nello specifico si configura nei confronti della \_\_\_\_\_ in quanto potrebbe ottenere l'attestazione di idoneità alloggiativo solo alle condizioni economiche di cui ha denunciato l'effetto discriminatorio.

Con ulteriore motivo entrambi gli appellanti impugnano l'ordinanza impugnata per avere accertato la legittimazione attiva della Fondazione Guido Piccini e di ASGI.

Il Comune di Rovato deduce che, data la carenza di interesse ad agire della \_\_\_\_\_ non poteva configurarsi la legittimazione ad agire degli altri due appellati , che si erano qualificati come interventori ad adiuvandum, la cui partecipazione al processo si doveva quindi limitare a sostenere le difese



della prima.

Esclude, inoltre, che nello specifico ricorresse una discriminazione collettiva, non avendo il Tribunale adeguatamente considerato che nell'estratto degli elenchi dei nominativi dimessi erano presenti anche richieste presentate da parte di cittadini italiani, circostanza che sconfessa la lesione del diritto di uguaglianza.

Inoltre assume che il Tribunale ha errato nel ritenere la legittimazione della persone giuridiche ai sensi del Dlgs 215/2003, in quanto tale disposizione esclude espressamente dal proprio ambito di applicazione le differenze di trattamento fondate sulla nazionalità.

Anche il Comune di Pontoglio censura la ordinanza per avere ritenuto la legittimazione attiva delle appellate persone giuridiche. Deduce infatti che le persone asseritamente discriminate per effetto delle delibere sarebbero facilmente individuabili in quelle che avevano presentato richiesta di certificazione di idoneità alloggiativa. Di conseguenza, non sussistendo una discriminazione collettiva, che ricorre quando la vittima sia di difficile identificazione, deve essere negata la legittimazione attiva delle appellate.

Stigmatizza che il Tribunale non ha preso posizione in relazione al profilo secondo cui la legittimazione attiva di AIGS debba essere esclusa anche in ragione del fatto che tale Associazione non ha sede nel comune di Rovato,



ove si assume essere avvenuta la discriminazione , ma a Torino.

I motivi non sono fondati.

Nell'atto introduttivo di primo grado ASGI e Fondazione Piccini hanno esplicitato che a seguito della adozione delle delibere della Giunta n 108 del 30 luglio 2015 del Comune di Rovato e n 36 del 30 marzo 2015 del Comune di Pontoglio si era verificata una discriminazione collettiva, poiché si sarebbe determinato uno svantaggio a carico di una serie indeterminata o difficilmente determinabile di soggetti , e di agire ai sensi dell'art. 5 comma III, in quanto associazioni iscritte nell'elenco approvato con DM.

Dal momento che l' iscrizione non è stata in alcun modo oggetto di contestazione, deve concludersi che non può quindi essere esclusa la legittimazione attiva delle due appellate, che va determinata nei termini in cui è stata proposta la domanda.

E' al contempo infondata la eccezione sollevata dal Comune di Pontoglio con riguardo ad ASGI in quanto avente sede a Torino, dal momento che non vi è alcun riscontro normativo alla invocata limitazione territoriale delle associazioni iscritte nell'elenco.

Per completezza va poi ricordato che, nel caso in cui fosse esclusa una discriminazione collettiva ( questione che sarà più propriamente trattata nel prosieguo nella disamina dello specifico motivo con cui è stata contestata nel





merito la discriminazione ), la posizione delle appellate sarebbe da qualificare come di interventori adesivi, rispetto all'azione promossa da per la discriminazione individuale .

E' parimenti infondata la contestazione della legittimazione degli predetti enti proposta sull'assunto che ai sensi dell'art 3 co II dlgs 215/2003 il fattore della nazionalità non rientra fra quelli per i quali opera il principio di non discriminazione.

Come già affermato da questa Corte ( CdA Brescia sent 311/2013), la tesi dell'appellante è frutto di una lettura incompleta della normativa vigente.

Infatti l'art 2 comma II del Dlgs 215/203 sancisce chiaramente che sono fatte salve le disposizioni dell'art 43 primo e secondo comma TU 286/98 che prevede che costituisce discriminazione ogni atto e comportamento che crei distinzioni ovvero esclusioni fondate sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica 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 ; e parimenti prevede che compie atto discriminatorio il pubblico ufficiale che discrimini ingiustamente il cittadino straniero soltanto a causa della sua condizioni di straniero .

Orbene, il richiamo sia al Dlgs 215/2003 sia all'art 44 TU immigrazione , operato dall'art 28 Dlgs 150/2011, che ha unificato il rito applicabile alle



tutela antidiscriminatoria, avvalorata una ricostruzione organica della disciplina delle controversie relative alle repressioni della condotte antidiscriminatorie anche per quanto riguarda la legittimazione attiva.

E' pertanto condivisibile l'impugnata ordinanza, laddove sottolinea che tale interpretazione trova indiretta ma inequivoca conferma del comma V dell'art 28 laddove si afferma che in caso di comportamento antidiscriminatorio di carattere collettivo, il piano di rimozione è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente, dando quindi per scontato che tale ente possa rivestire la qualità di legittimato attivo in relazione alle varie fattispecie discriminatorie.

Va conclusivamente affermato, secondo l'insegnamento della Suprema Corte che “ Nelle discriminazioni collettive in ragione del fattore della nazionalità, ex artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 215 del 2003 ed art. 43 del d.lgs. n. 286 del 1998, sussiste la legittimazione ad agire in capo alle associazioni ed agli enti previsti dall'art. 5 d.lgs. n. 215 del 2003”(Cass. 11165/2017).

Con un ulteriore motivo il Comune di Pontoglio censura che il Tribunale ha in modo erroneo respinto l'eccezione di incompetenza per territorio del Tribunale di Brescia in relazione alla domanda proposta da ASGI , che ha sede in Torino.

Ricorda che l'art 28 dlgs 150/11 attribuisce la competenza al Tribunale del



luogo in cui il ricorrente ha il domicilio; ribadisce che una deroga della competenza territoriale possa avvenire solo nei casi di litisconsorzio passivo ex art 33 c.p.c.

Sotto il primo profilo assume che si tratta di foro esclusivo ed inderogabile. Sotto il secondo deduce che la motivazione adottata dal Tribunale, che ha affermato che in presenza di una connessione oggettiva più attori possono agire nei confronti del medesimo soggetto autore della discriminazione selezionando quel Foro quello del domicilio di uno dei ricorrenti, si pone in contrasto con il tenore letterale dell'art 33 c.p.c. ed inoltre non tiene conto che per la modifica della competenza per ragioni di connessione è necessario che si tratti di "connessione per territorio derogabile".

Il motivo non è fondato.

La tesi dell'appellante si scontra con la ratio dell'art 28 Dlgs 150/2011 che, nel prevedere quale foro esclusivo quello del domicilio del discriminato, è palesemente di favore per il ricorrente che quindi non può vedersi eccepita la incompetenza in ragione di tale norma.

Ad un più approfondita analisi della eccezioni deve inoltre evidenziarsi che la proposizione del ricorso da parte dei tre soggetti presso il Tribunale di Brescia, giustificato da una evidente connessione soggettiva ed oggettiva, ha determinato che il Comune di Pontoglio è stato convenuto presso il foro



generale delle persone giuridiche , per cui va rilevata una carenza di interesse dell'appellante a contestare la incompetenza territoriale del giudice adito.

Passando alla disamina dei motivi con i quali è stato negato che ricorrano comportamenti discriminatori, va ricordato che il Comune di Rovato lamenta innanzitutto che il Tribunale ha erroneamente qualificato come certificato avente validità semestrale, l'attestazione della idoneità alloggiativa , la quale invece non ha una scadenza prestabilita , per cui i diritti di segreteria vengono richiesti una sola volta.

Nega inoltre l'esistenza di una discriminazione in danno dei cittadini extracomunitari; fa infatti presente che si tratta di una attestazione volta a garantire che anche la casa destinata allo straniero residente in Italia presenti determinati standard qualitativi analoghi a quelli stabiliti per i cittadini italiani. Deduce che, se da un lato l'attestazione di idoneità alloggiativa riguarda per lo più la condizione dello straniero , al contempo vi sono vari casi in cui essa non viene richiesta al cittadino extracomunitario (coesione con cittadini italiano, ricongiungimento familiare con minore straniero di età inferiore ai 14 anni, rinnovo permesso di soggiorni, carta di soggiorno se chi la richiede ha una occupazione, ricongiungimento familiare a favore di rifugiati); ed aggiunge che anche i soggetti di cittadinanza italiana ne fanno richiesta , ma a differenza degli stranieri essi sono privi di tutela.

Critica che il Tribunale, laddove ha affermato che l'incremento



comporterebbe “una discriminazione a danno di una categoria connotata da una qualità protetta, costituita dalla nazionalità” ha omesso di esplicitare per quale ragione si giungerebbe ad attribuire una qualità protetta ad una nazionalità. Al contempo lamenta che il Tribunale non ha in alcun modo confutato le argomentazioni difensive volte ad illustrare che la delibera si inserisce nella politica volta ad aumentare le entrate al fine di sopperire alla progressiva riduzione di quelle di natura statale adottata dal Comune di Rovato, che proprio per tale motivo si è visto costretto a deliberare l’aumento delle rette dei servizi scolastici e del centro diurno, dei costi delle esumazioni o estumazioni ordinarie, nonché delle tariffe del salone dei ricevimenti adibito alla celebrazione dei matrimoni civili. Conclude che , a fronte dei dati documentali dimessi attestanti che il Comune di Rovato ha incrementato i costi per i servizi offerti alla propria comunità indipendentemente dai soggetti e dalla loro razza, etnia , nazionalità, deve quindi affermarsi che nessuna discriminazione può ravvisarsi nella adozione della delibera che ha aumentato i diritti di segreteria per il rilascio dell’attestato di idoneità alloggiativa.

Censura inoltre che il Tribunale ha errato nel ravvisare nello specifico una discriminazione indiretta, avente natura tanto individuale quanto collettiva, aderendo acriticamente alle difese svolte dalla controparte .

Nega che vi sia stata alcuna violazione del principio di uguaglianza in quanto l’analisi della disciplina in tema di accesso alle prestazioni erogate dagli Enti



Pubblici deve tenere conto da un lato dell'oggettiva limitatezza delle risorse finanziarie dell'ente che possono imporre una selezione degli aventi diritti; e dall'altro della possibile differenziazione della posizione dello straniero rispetto al cittadino, purchè non sia arbitraria ma indice di una appartenenza formale ad uno Stato. Lamenta inoltre che il Tribunale non ha valutato adeguatamente il principio di territorialità degli enti Locali che prevede che i provvedimenti amministrativi adottati perseguono gli interessi propri della realtà comunale. Esclude poi che l'incremento del costo dei diritti di segreteria per l'acquisizione dell'attestazione di idoneità alloggiativa sia legato intrinsecamente ai bisogni primari della persona e quindi di per sé idoneo a violare la parità di trattamento come invece affermato nel provvedimento impugnato . Fa poi presente che la vicenda in questione coinvolge più interessi costituzionalmente rilevanti , fra cui deve tenersi conto anche quello di cui all'art 119 Cost della garanzia dell'autonomia Finanziaria di Entrata e Spese . Infine lamenta che la carente valutazione dei dati statistici circa i costi dei diritti di segreteria per l'ottenimento della attestazione di idoneità alloggiativa e l'errata valutazione di una asserita sproporzione dell'aumento deliberato hanno indotto il Tribunale a non ritenere operativa, nello specifico, la clausola di esclusione di cui all'art 3 comma IV Dlgs 215/2003, che invece ha negli evidenziati principi ed in quello di ragionevolezza la sua ragion essere. Aggiunge che la delibera 108/2015 è



sostenuta da presupposti tecnici costituiti dalle voci di costo che giustificano l'incremento del diritto di segreteria. Conclude infine che l'ordine di restituzione delle somme solamente a ciascun straniero che abbia fatto richiesta dei certificati determina una situazione paradossale ed ingiusta, poiché si risolve in uno stato di inammissibile privilegio per lo straniero (il cui stato di indigenza costituisce un assioma non dimostrato) che genera discriminazione inversa e pregiudizievole per il cittadino italiano.

Anche il Comune di Pontoglio nega il carattere discriminatorio della delibera n. 36 del 30 marzo 2015 con argomentazione per molti aspetti sovrapponibili a quelle dell'altra appellante.

Evidenziato che, in assenza di esplicita statuizione normativa, la durata del certificato di idoneità alloggiativa debba ritenersi illimitata, deduce che è errata l'affermazione che si tratti di atto che riguarda tipicamente la condizione dello straniero, in quanto indispensabile al fine di ottenere il permesso di soggiorno ovvero il ricongiungimento familiare oppure il permesso di soggiorno. Fa infatti presente che il proprio Regolamento di Polizia Urbana richiede tale certificato ai residenti proprietari, affittuari ovvero a chiunque voglia ospitare altro soggetto nei propri locali, prevedendo sanzioni pecuniarie a carico di chi concede alloggi non conformi dal punto di vista igienico sanitario ai requisiti di legge ovvero ospita un numero di persone superiore alla capienza abitativa. Ciò premesso lamenta che il



Tribunale non ha adeguatamente preso in considerazione il citato art 5 del regolamento di Polizia Municipale, ma si è soffermato solo sul fatto che il modulo in uso presso il Comune non richiama la funzione locativa fra quelle per cui era richiesto il certificato ed ha erroneamente ritenuto che l'elenco dei nominativi dei soggetti che avevano fatto richiesta non dimostri una pari incidenza fra italiani e stranieri. Deduce che invece proprio l'elenco dimesso comprova che il Comune richiede a tutti i propri residenti il certificato prevedendo in caso di violazione l'applicazione di una multa

Al contempo nega che sussistano presupposti della "discriminazione indiretta a danno di una categoria connotata da una qualità protetta costituita dalla nazionalità". Operata una accurata disamina della normativa in materia conclude che, contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale, l'incremento dei diritti di segreteria dovuti al Comune di Pontoglio si rende necessario per coprire i costi effettivi sostenuti per l'espletamento dell'intero iter per il rilascio del certificato di idoneità, che richiede l'intervento di diverse figure alcune delle quali non disponibili nella pianta organica, per cui deve escludersi un arricchimento per l'ente.

I motivi non sono fondati.

Il Tribunale ha affermato che il certificato di idoneità alloggiativa ( qualificato come atto con cui il Comune su istanza degli interessati certifica ai fini igienico sanitari l'idoneità dell'alloggio ad ospitare un dato numero di





persone, che essendo relativo a fatti soggetti a modificazione non ha durata illimitata ma di sei mesi) è atto che riguarda tipicamente la condizione dello straniero in quanto indispensabile al fine di ottenere il permesso soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, richiedere il ricongiungimento familiare, acquisire il permesso di soggiorno per motivi familiari. Ha inoltre rilevato che, benché in linea di principio la tariffa applicata dai Comuni per la richiesta 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, atteso che dall'elenco delle ricevute relative al 2015 prodotto dal Comune di Rovato su 104 ricevute solo tre interessavano cittadini italiani. Ha sottolineato che la situazione è solo apparentemente diversa nel Comune di Pontoglio in cui l'obbligo di munirsi del certificato è esteso a tutti i residenti che intendono locare: infatti il modulo in uso per la richiesta del certificato non richiama la locazione fra le funzioni dell'idoneità alloggiativa, e che l'elenco fornito non dimostra una pari incidenza della certificazione fra italiani e stranieri non essendo stato chiarito il lasso temporale a cui si riferisce né il significato da attribuirsi all'espressione "nominativi coinvolti."

Ha in ogni caso sottolineato che è diverso il grado di incidenza che l'assenza di certificazione produce nelle due categorie di soggetti; se infatti per gli italiani rende difficoltosa la locazione dell'immobile, invece per gli stranieri



impedisce l'esercizio dei diritti fondamentali della persona che attengono al nucleo familiare. Ha quindi affermato che l'apparente parificazione delle diverse situazioni dal punto di vista quantitativo, peraltro non ravvisata nello specifico a fronte della incidenza maggiore delle richieste di stranieri, era smentita sotto il profilo qualitativo del rango dei diritti coinvolti dal provvedimento. E sulla base di tali elementi ha ravvisato che ricorrono i presupposti della discriminazione indiretta a danno della categoria connotata dalla qualità protetta costituita dalla nazionalità, 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. Per quanto riguarda

ha parimenti accertato una discriminazione indiretta individuale

Reputa la Corte che le pur articolate argomentazioni difensive svolte dai due appellanti nei rispettivi motivi non siano idonee a confutare la predetta ricostruzione.

Infatti entrambi i Comuni lamentano che il Tribunale non avrebbe adeguatamente valorizzato che l'attestazione di idoneità alloggiativa è documento richiesto sia dai cittadini italiani sia dagli stranieri come comprovato dai documenti rispettivamente dimessi, ed in ragione di ciò ritengono infondata la ritenuta discriminazione verificatasi a seguito dell'aumento dei diritti di segreteria per il rilascio.



In primo luogo, appare corretta la qualificazione operata dal Tribunale in termini di certificazione, in quanto l'attestazione ha la funzione di ricognizione di uno stato di cose come previsto dagli artt 40 ssg Dpr 445/2000; in ogni caso non può accogliersi la tesi della durata illimitata, sostenuta dagli appellanti, sia pure con prospettazioni difensive non collimanti, in quanto l'art 41 la riconosce solo per i documenti attestanti stati, qualità personali e fatti non soggetti a modificazioni, che quindi non ricorre nello specifico trattandosi di situazioni soggette a modificazioni, soprattutto di degrado in mancanza di manutenzione e adeguamento.

In secondo luogo, le difese degli appellanti invocando che tali certificazioni sono richieste anche dagli italiani non hanno in realtà confutato l'assunto, pienamente condivisibile, secondo cui non è rilevante il mero dato quantitativo delle richieste, che, sia pure sulla base dei dati forniti dagli appellanti, denota comunque una prevalenza di richieste avanzate da soggetti che non sono cittadini italiani; ma è invece dirimente il profilo qualitativo dei diritti coinvolti, come espressamente e correttamente affermato dal Tribunale.

Il Comune di Rovato invoca in modo generico la circostanza che alcune domande risultano presentate anche da italiani, senza essere in grado di chiarire nello specifico lo scopo della richiesta.



Al contempo, il Comune di Pontoglio adduce di avere previsto con il regolamento di Polizia Urbana l'acquisizione del certificato per la concessione in locazione di immobili, e dimette inoltre un elenco che non dimostra tuttavia una richiesta paritaria fra italiani e stranieri e soprattutto non chiarisce i criteri con cui è stato redatto. Ma, anche prescindendo da tale secondo profilo, deve sottolinearsi che la violazione della disposizione del Regolamento può essere sanzionata esclusivamente con la multa, non potendo il Comune non imporre una condizione di validità del contratto di locazione non contemplata dal legislatore; in ogni caso il mancato ottenimento, ovvero la omessa richiesta del certificato di idoneità alloggiativa incidono esclusivamente su diritti patrimoniali del cittadino italiano. Al contempo, neppure nel presente grado, l'appellante Comune di Pontoglio ha poi fornito chiarimenti sulla circostanza, evidenziata nella ordinanza impugnata, che nei moduli per la richiesta della certificazioni nell'elencazione delle funzioni ad essa demandata non è fatta menzione di quella locativa.

In ogni caso ben altra rilevanza ha il rilascio dell'attestazione invece per il cittadino straniero.

Il Comune di Rovato si è soffermato ad indicare casi in cui non è necessario, ma ciò non esclude che tale certificazione è invece richiesta



per ottenere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, il ricongiungimento familiare, il permesso di soggiorno per motivi familiari.

Come già affermato da questa Corte in un recente precedente pronuncia (CdA BS 1331/2018 del 30.7.2018) *“La indispensabilità della certificazione di idoneità alloggiativa per gli scopi enunciati rende evidente che l’interesse prevalente al rilascio è sussistente in capo agli stranieri e, soprattutto, che il suo ottenimento condiziona il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizioni di parità, di diritti umani e di libertà fondamentali dei cittadini stranieri. Infatti, mentre l’accertamento della idoneità igienico sanitaria al momento dell’iscrizione o variazione anagrafica è previsto come facoltativo (legge 94/09 all’art. 1 c. 18), riguarda sia cittadini italiani sia cittadini stranieri e non può comunque ostacolare il procedimento d’iscrizione anagrafica, dovendo il procedimento di iscrizione anagrafica essere condotto sulla base del requisito della dimora abituale, soltanto sui cittadini stranieri l’assenza della certificazione ha incidenza su diritti fondamentali delle persone aventi presidio costituzionale, condizionandone l’esercizio.*

*Discriminatorio è, invece, l’effetto che si realizza per effetto di un aumento ingiustificato e non proporzionato dell’importo dei diritti di segreteria che deve essere necessariamente corrisposto per l’ottenimento del certificato di idoneità alloggiativa ai fini descritti, potendo l’importo come determinato*



*compromettere l'esercizio di diritti umani e di libertà fondamentali da parte dei soli cittadini stranieri ai sensi degli artt. 2 comma 1 lett. b) d.lgs. n. 215/2003 e 43 d.lgs. n. 286/1998).*”

Non può trovare neppure applicazione l'esimente, invocata da entrambi gli appellanti prevista dall'art. 3 D.lgs. 215/2003 , il quale statuisce che *“non costituiscono, comunque, atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2 quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari”*.

E' indubbio che l'amministrazione disponga di un ampio margine di discrezionalità nel definire la propria politica fiscale nel perseguimento delle finalità che sono proprie di un ente pubblico territoriale ; ma la discrezionalità nell'esercizio della autonomia finanziaria , riconosciuto dall'art 119 Cost, , trova un limite nei principi generali di parità di trattamento e di ragionevolezza nonché di tutela dei principi fondamentali della persona , come riconosciuti dalla Costituzione e dalla normativa comunitaria.

Orbene gli aumenti, indicati nel provvedimento impugnato nelle misura del 624% per il Comune di Rovato e del 212,50% per quello di Pontoglio, che non hanno negato il dato, non trovano riscontro generalizzato presso altri Comuni, assoggettati al pari degli appellanti ai tagli dei trasferimenti erariali .



Non è neppure pertinente, né tanto meno risolutivo, il richiamo agli aumenti operati per altri servizi; infatti l'aumento dei diritti di segreteria per il rilascio del certificato della idoneità alloggiativa è peculiare in ragione della diversa incidenza che ha in relazione a posizioni giuridiche che non sono analoghe per i cittadini italiani e per quelli stranieri, come invece ricorre ad esempio per i servizi cimiteriali menzionati dal Comune di Rovato.

Non appare risolutiva neppure l'obiezione, mossa peraltro in modo generico, secondo cui non può ritenersi scontato né assodato che il soggiornante straniero sia titolare di un reddito limitato. Infatti il dato da cui partire è il reddito minimo richiesto per conseguire lo status di lungo soggiornante o per ottenere il ricongiungimento di un familiare, che è pari all'importo dell'assegno sociale; e dovendo quindi fare riferimento ai requisiti minimi richiesti per la presentazione delle relative domande, è di immediata evidenza che l'importo del diritto di segreteria richiesto per l'ottenimento del certificato di idoneità alloggiativa (che costituisce solo uno dei documenti necessari alla istruzione della pratica) non deve avere né lo scopo ma neppure l'effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello status richiesto.

Deve quindi ribadirsi, come affermato nel precedente di questa Corte già citato che *“Anche se i disposti aumenti dei diritti di segreteria appaiono indirizzati ad una platea indifferenziata di cittadini italiani e stranieri, sicché il provvedimento appare formalmente come neutro, il rendere*



*economicamente gravosa in modo non proporzionato la richiesta di rilascio della certificazione alloggiativa incide, come esposto, su diritti non meramente patrimoniali ma fondamentali dell'individuo, attinenti alla sfera personale, familiare, lavorativa del cittadino straniero; in ciò va ravvisata la natura indirettamente discriminatoria dell'aumento che, per la sua entità e per il rango degli interessi coinvolti, conduce al risultato di svantaggiare il cittadino straniero, creando un ostacolo, che può divenire anche preclusivo, allo svolgimento di diritti umani e libertà fondamentali a danno, quindi, di una categoria connotata da una qualità protetta, costituita dalla nazionalità”.*

Deve pertanto concordarsi con il Tribunale che nello specifico ricorrono sia la discriminazione indiretta individuale a danno di nei confronti del Comune di Rovato, sia quella collettiva in danno di tutti i soggetti che possono avere interesse ad ottenere il rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa da parte dei Comuni di Rovato e Pontoglio, in quanto residenti nei rispettivi territori, in relazione alla quale vanno accolte le domande proposte da ASGI e dalla Fondazione Guido Piccini.

Infine, in relazione alla obiezione secondo cui si verrebbe a creare una discriminazione in danno dei cittadini italiani con l'ottemperanza all'ordine di restituzione delle somme solo agli stranieri, può evidenziarsi che, in ogni caso, i due Comuni appellanti potranno, nella gestione discrezionale delle proprie finanze, disporre la restituzione delle somme versate anche dai





cittadini italiani .

Con l'ultimo motivo, il Comune di Rovato impugna anche il capo sulle spese sia con riguardo alla liquidazione ritenuta sproporzionata con riferimento allo scaglione di valore indeterminato , trattandosi di procedimento sommario; sia invocando l'applicazione dell'art 92 c.p.c. , con esclusione quindi della ripetizione delle spese eccessive e ravvisando la sussistenza dei presupposti per la compensazione, attesa la assoluta novità della questione trattata.

Il motivo è infondato in quanto la condanna alla rifusione delle spese è stata correttamente disposta ex art 91 c.p.c. a fronte della soccombenza del Comune di Rovato; né si può ravvisare , al fine della compensazione ai sensi dell' 92 c.p.c., la novità della questione trattata, vertendosi in materia regolata da norme ( Dlgs 215/03 e TU immigrazione ) entrate in vigore molti anni prima dei fatti per cui è causa.

In ordine al quantum, si deve infine rilevare che la cifra di € 6.934,00, oltre rimborso forfettario ed accessori ed esborsi, si pone fra il minimo ed il medio degli importi per cause di valore indeterminato di complessità media , applicabile a fronte della molteplicità delle questioni trattate e la importanza delle medesime, senza che siano stati applicati gli aumenti per il numero dei soggetti in causa.



Infine, il Comune di Pontoglio ritiene non corretta e non equa la condanna al pagamento in solido posta a carico dei due resistenti dell'importo di € 6934,00 oltre accessori, facendo presente di avere avuto come controparti processuali solo le due persone giuridiche; deduce che la solidarietà dovrebbe riguardare la minore somma di € 4622,66 oltre rimborso forfettario; alternativamente chiede che si consideri l'obbligazione come parziaria con condanna alle spese per i soccombenti in proporzione del rispettivo interesse.

Il motivo può trovare accoglimento nei termini che saranno illustrati

Come già illustrato, la liquidazione è stata disposta per un importo che si pone fra la misura minima e quella medio per cause di valore indeterminato di complessità media, applicabile a fronte della molteplicità delle questioni trattate e la importanza delle medesime, senza l'applicazione degli aumenti per il numero dei soggetti in causa.

Premesso che il Tribunale ha del tutto correttamente statuito che solamente il Comune di Rovato era obbligato nei confronti di \_\_\_\_\_, essendo soccombente rispetto alla discriminazione individuale, la condanna in solido delle convenute appare del tutto condivisibile in ragione dell'interesse comune a fronte della sovrapposibilità delle rispettive difese per quanto riguarda la discriminazione indiretta collettiva accertata.

Non di meno, in parziale accoglimento dei rilievi proposti dal comune di



Pontoglio, a fronte dell'accoglimento della domanda per discriminazione individuale proposta da solo nei confronti del Comune di Rovato, la ripartizione nei rapporti interni fra i soccombenti va disposta in ragione di tre quinti a carico del Comune di Rovato e di due quinti a carico del Comune di Pontoglio.

Ai sensi dell'art 91 c.p.c. in ragione della soccombenza delle appellanti nei confronti degli appellati, i Comuni di Rovato e Pontoglio vanno condannati a rifondere in solido fra loro, stante la comunanza degli interessi in causa atteso che le argomentazioni addotte dai predetti sono in massima parte sovrapponibili, le spese per gli importi liquidati in dispositivo, con applicazione dello scaglione di valore indeterminato complessità media, con distrazione a favore dei procuratori degli appellati che si sono dichiarati antistatari.

Nei rapporti interni dispone che anche per il presente grado l'onere delle spese sia posto per ragione di tre quinti a carico del Comune di Rovato e di due quinti a carico del Comune di Pontoglio.

**P.Q.M.**

La Corte d'Appello di Brescia – Prima Sezione Civile, definitivamente pronunciando:

in parziale accoglimento dell'appello del Comune di Pontoglio avverso



l'ordinanza del Tribunale di Brescia del 18 luglio 2016 che conferma nel resto,

pone l'onere delle spese di lite, nei rapporti interni fra le parti convenute, nella misura di tre quinti a carico del Comune di Rovato e di due quinti a carico del Comune di Pontoglio.

Condanna gli enti appellanti in solido fra loro a rimborsare alle appellate le spese del grado, che si liquidano in euro 2398,00 per la "fase di studio", euro 1585,00 per la "fase introduttiva" ed euro 4083,00 per la "fase decisoria", oltre rimborso forfettario ed accessori di legge, con distrazione a favore dei procuratori che si sono dichiarati antistatari

pone l'onere delle spese di lite , nei rapporti interni fra le parti appellanti, nella misura di tre quinti a carico del Comune di Rovato e di due quinti a carico del Comune di Pontoglio.

Sussistono i presupposti ai sensi dell'art 13 comma 1 quater del DPR 115/2002 del pagamento del doppio del contributo unificato a carico dell'appellante Comune di Rovato.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del 13 febbraio 2019

**IL PRESIDENTE**

Donato Pianta

**IL CONSIGLIERE EST.**

Maria Tulumello

