

R.G. n. 1116/2017 + 1121/2017



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO CIVILE DI GENOVA
SEZIONE III

Riunito in camera di consiglio e composto dai seguenti Magistrati:

Dott. Rossella Atzeni - Presidente
Dott. Daniela Veglia - Consigliere
Dott. Franco Davini - Consigliere relatore

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Nella causa con oggetto: tutela contro la discriminazione

Fra:

Comune di Alassio, nella persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Simone Contri, elettivamente domiciliato presso la Cancelleria della Corte di appello di Genova, come da mandato in calce all'atto di appello

- Appellante -

Comune di Carcare, nella persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Franco Aglietto, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv.



Alessandro Causa sito in Genova Via G.T. Invrea 11/13 ,
come da mandato a margine dell'atto di appello

- Appellante incidentale -

-contro-

Associazione Arci, con sede in Roma, nella persona del
legale rappresentante pro tempore, A.S.G.I. Associazione
Studi Giuridici sull'immigrazione con sede in Torino, nella
persona del legale rappresentante pro tempore, Associazione
avvocato di strada onlus con sede in Bologna, nella persona
del legale rappresentante pro tempore, Associazione
federazione solidarietà e lavoro Onlus, con sede in Genova,
nella persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentate e difese dagli Avvocati Emilio Robotti,
Alberto Guarino, Alessandra Ballerini, elettivamente
domiciliate presso lo studio del primo sito in Genova Via
Cesarea n. 2741, come da mandato in calce al ricorso di
primo grado

-Appellati -

Conclusioni delle parti

Per l'appellante Comune di Alassio:

"Piaccia all'Ill.ma Corte d'Appello di Genova in totale
riforma dell'ordinanza emessa dal Giudice Dott.ssa Laura
Casale del Tribunale di Genova Sez. IV in composizione
monocratica a conclusione del procedimento sommario di
cognizione rg 1298/2017, instaurato ai sensi dell'art. 702
bis c.p.c. e notificata via PEC il 28.07.2017:



- 1) In via principale e nel merito accogliere, per i motivi tutti dedotti in narrativa, il proposto appello e per l'effetto in riforma dell'ordinanza emessa dal Giudice Dott.ssa Laura Casale del Tribunale di Genova Sez. IV in composizione monocratica a conclusione del procedimento sommario di cognizione rg 1298/2017, accogliere tutte le conclusioni avanzate;
- 2) Dichiarare l'ordinanza sindacale n.214 del 1 Luglio 2015 non discriminatoria;
- 3) In via sussidiaria concedere l'ammissione di nuovi mezzi istruttori ex art. 702 quater;
- 4) Con vittoria di spese e compensi difensivi.

Per l'appellante incidentale Comune di Carcare:

"Voglia l'Ecc.ma Corte d'Appello di Genova, reiectis contrariis,

1 - In integrale riforma dell'ordinanza emessa dal Tribunale di Genova

R.G. 1298/2017 e datata 28.07.2017, dichiarare l'ordinanza nr. 27

emessa in data 25.06.2016 dal Comune di Carcare non discriminatoria e

per l'effetto revocare ogni consequenziale provvedimento assunto con

l'ordinanza impugnata;

2 - Vinte le spese di entrambi i gradi di giudizio"

Per la parte appellata:



"Piaccia all'Ill.ma Corte di Appello di Genova, *contrariis reiectis*:

- respingere l'istanza di sospensione avversaria del provvedimento appellato;

- nel merito, respingere gli appelli avversari in quanto infondati in fatto e diritto, con

conferma dell'Ordinanza del Tribunale di Genova del 28.07.2017 - R.G. 1298/2017.

Con vittoria delle spese del giudizio, anche per il presente grado, da distrarsi a favore dei sottoscritti difensori." "

IN FATTO E DIRITTO

Il Comune di Alassio adottava in data 1' luglio 2015 l'ordinanza n. 214 Cron. n. 831 che vietava a " *persone prive di fissa dimora, provenienti da paesi dell'area africana, asiatica e sud americana, se non in possesso di regolare certificato sanitario attestante la negatività da malattie infettive trasmissibili, di insediarsi anche occasionalmente nel territorio comunale*".

Il provvedimento era giustificato come reazione ad un aumento esponenziale nel territorio comunale di persone provenienti da questi paesi, dato che " *in detti paesi, sia di origine che di transito, in assenza di adeguate misure di profilassi sono ancora presenti numerose malattie contagiose ed infettive quali ad esempio TBC, scabbia ,HIV,*



ed è in corso una gravissima epidemia di Ebola come attestato anche dall'OMS"

Il Comune di Carcare adottava in data 25 giugno 2016 l'ordinanza n. 27 in cui era vietata *"la dimora, anche occasionale, di persone provenienti da paesi dell'area africana o asiatica presso qualsiasi struttura di accoglienza, prive di regolare certificato sanitario attestante le condizioni sanitarie e l'idoneità a soggiornare."*

Le Associazioni ARCI, Avvocato di strada, A.S.G.I. Associazione studi giuridici sull'immigrazione, Federazione solidarietà e lavoro onlus presentavano ricorso contro il Comune di Alassio ed il Comune di Carcare davanti al Tribunale di Genova per sentire accertare e dichiarare il carattere discriminatorio delle due ordinanze e ordinare a ciascuna delle due amministrazioni comunali di cessare la condotta discriminante e pertanto annullare o revocare con effetto ex tunc le delibere nonché annullare le sanzioni eventualmente comminate sulla base delle stesse.

Osservavano le parti attrici che non sussisteva né una emergenza sanitaria locale né una emergenza sanitaria in assoluto e che in ogni caso vi era assenza di proporzionalità senza una comparazione fra il sacrificio imposto ai destinatari ed il vantaggio ottenuto dalle comunità locali.



Si costituivano il Comune di Alassio ed il Comune di Carcare eccependo in primo luogo la carenza di legittimazione attiva delle associazioni Arci ed Avvocato di strada e negando che vi fosse un intento discriminatorio nelle loro ordinanze.

Il Tribunale di Genova con ordinanza ex art. 702 bis c.p.c. del 26 -28 luglio 2017 osservava in via preliminare che non risultava provata l'iscrizione delle Associazioni Avvocato di strada Onlus e Arci nell'elenco di cui all'art.5 del D.Legisl. 215/2003.

Tuttavia non vi era contestazione dell'iscrizione delle altre due associazioni attrici; inoltre le prime due associazioni potevano essere considerate o come espletanti un intervento adesivo e comunque come legittimate in quanto iscritte nel registro di cui all'art. 6 del D Legisl n. 215/2003 come sostenuto dalla giurisprudenza di merito.

Era questa una legittimazione straordinaria relativa solo a difendere il diritto di non essere discriminati.

Nel merito non vi era dubbio che si era di fronte ad un trattamento svantaggioso legato alla provenienza da nazionalità diversa da quella italiana.

Era evidente il collegamento automatico fra origine etnica e geografica nonché provenienza geografica e insorgenza di malattie infettive.

In base a quanto esposto il Tribunale dichiarava il carattere discriminatorio delle due ordinanze e ordinava di



revocare con effetto ex tunc le due delibere oltre a pubblicare a loro spese il dispositivo della predetta ordinanza su un quotidiano a tiratura nazionale nonché la pubblicazione dell'intero provvedimento per la durata minima di tre mesi sulla home page del rispettivo sito istituzionale.

Il Tribunale rigettava invece la domanda di riconoscimento del risarcimento del danno.

Il Comune di Alassio proponeva appello contro la sentenza sulla base dei seguenti motivi di appello.

Primo motivo di appello

Il Tribunale aveva omesso di considerare che l'ordinanza riguardava solo gli extracomunitari provenienti da Asia, Africa e Sud America presenti illegalmente e irregolarmente sul territorio cittadino senza fissa dimora.

La presenza di tantissime di queste persone era documentata dagli articoli sul quotidiano "Il Secolo XIX del 16 maggio 2015".

Secondo motivo di appello.

Il Comune di Alassio garantiva assistenza sanitaria a tutti, inclusi gli irregolari che quindi devono a tutela di tutti e prima di tutti sottoporsi a controlli; avere la consapevolezza che i cittadini extracomunitari erano sottoposti obbligatoriamente a controllo medico avrebbe garantito un po' di tranquillità.

Terzo motivo di appello.



Il giudice di primo grado aveva concesso termine per attestare l'iscrizione delle associazioni attrici nell'elenco di cui all'art. 5 del D.Legsl 215/2003 ma queste non producevano alcuna attestazione.

Il Giudice erroneamente non distingueva fra i due registri richiamati ,il registro di cui all'art. 5 del D. Legislativo 215/2003 non aveva nulla a che fare con quello dell'articolo 6 sempre del D. Legislativo 215/2003.

Solo quelle iscritte nell'articolo 5 avevano legittimazione ad agire. che qui mancava.

Quarto motivo di appello

In ogni caso le associazioni non avevano il potere di censurare l'ordinanza sotto profili diversi da quello della discriminazione mentre nel presente caso erano andate oltre, contestavano una serie di vizi estranei alla discriminazione nei punti 1A 2B e 3C del loro ricorso introduttivo.

In ogni caso le associazioni non producevano alcunché a sostegno di tale asserita discriminazione.

Quinto motivo di appello.

L'ordinanza appellata condivideva le valutazioni della parte ricorrente senza alcuna motivata ricognizione delle situazione.

Sesto motivo di appello

Non vi era alcuna ordinanza n. 831 del 1' luglio 2015 ma l'ordinanza n. 214 del 1' luglio 2015.



Contro l'ordinanza proponeva anche **appello il Comune di Carcare** in separato procedimento di appello poi riunito al presente.

Primo motivo di appello.

Dall'articolo 43 T.U. e dall'art. 2 del D. Legisl. 214/2003 si desumeva che costituiva discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente comportava una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica e le convinzioni e le pratiche religiose e che avesse lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico e sociale e culturale e ogni altro settore della vita pubblica.

Ma nell'ordinanza non vi era nessun cenno a questi elementi ma solo alla provenienza geografica delle persone, provenienza geografica che era stato preso erroneamente dal primo giudice come elemento di discriminazione, ma che era in realtà legato a patologie ad alto rischio.

Inoltre una volta ottenuto il certificato medico non vi era alcuna compromissione dei diritti.

Il paese di origine ed i paesi di transito potevano portare a contrarre malattie infettive.



Si costituivano le associazioni appellate chiedendo il rigetto dell'appello e la conferma dell'ordinanza di primo grado.

Le parti precisavano le loro conclusioni all'udienza del 20 febbraio 2020 e la causa, passato il periodo di sospensione dei termini processuali a seguito della pandemia di Covid 19, era decisa decorso il termine per il deposito delle comparse conclusionali e delle repliche.

Al fine di una corretta valutazione dei fatti di causa bisogna tenere a mente che nel giugno-luglio 2015 la situazione sanitaria ed epidemiologica in Italia e nel mondo era molto diversa da quella attuale a seguito dell'emergere a fine 2019 della pandemia di Covid 19.

In allora non vi era alcun fenomeno di emergenza sanitaria in Italia e nel mondo a seguito del dilagare una epidemia o, come oggi, di una pandemia.

Unica eccezione era per il virus Ebola a seguito del riemergere della malattia nel 2014; ad inizio estate del 2015 però, dichiarati estinti i focolai in Nigeria, Senegal, Mali, Spagna e Liberia rimanevano solo due focolai attivi in Guinea (finito nel dicembre 2015) e Sierra Leone (finito nella primavera del 2016).

Questo non significa ovviamente che non esistessero in Italia e nel mondo altre malattie infettive, ma quelle portate a giustificazione nelle due ordinanze erano o



limitate a due soli paesi in Africa (Ebola) o erano presenti comunque in Italia ed in Europa da decenni (HIV) o da secoli (scabbia, tubercolosi).

Non vi era pertanto alcuna ragione sanitaria per discriminare persone provenienti dall'Africa senza distinzione di nazione, dall'Asia e dal Sud America.

Eguale i due appellanti non hanno dimostrato che esistessero ragioni sanitarie per prevedere un controllo sanitario per coloro che erano senza fissa dimora in Italia né che in questa categoria dei senza fissa dimora vi fossero ragioni sanitarie per discriminare persone senza fissa dimora provenienti da Africa, Asia e Sud America e persone senza fissa dimora provenienti da altre zone di Italia, dal resto dell'Europa e dal Nord America.

Inoltre, come giustamente osservava il Tribunale, a meno di trasformare la certificazione medica in un generico certificato di sana e robusta costituzione (quindi del tutto inidoneo a contrastare una epidemia), un certificato che attesti che un soggetto non abbia nessuna malattia infettiva è impossibile in quanto comporterebbe decine e decine di analisi per accertare se non abbia, magari in incubazione, una delle decine e decine di malattie infettive esistenti nel mondo con costi elevatissimi. Senza contare il rischio che l'esaminato contragga una malattia infettiva poco dopo essere uscito dal centro medico.



Fatte queste premesse è possibile passare ad analizzare i singoli motivi di appello.

Il primo motivo di appello del Comune di Alassio deve essere respinto.

Il fatto che secondo notizie giornalistiche vi fossero nel territorio comunale molte persone provenienti da Africa, Asia e Sud America non è una buona ragione per inventarsi una urgenza sanitaria inesistente per allontanarle ed anzi è la dimostrazione che quella inesistente emergenza sanitaria era un escamotage per allontanare persone sgradite per altri motivi.

Il secondo motivo di appello del Comune di Alassio è infondato.

Se il Comune garantiva assistenza sanitaria a tutti non per questo era giustificato a richiedere ad alcuni provenienti da Africa, Asia e Sud America una certificazione sanitaria impossibile da ottenere per le ragioni sopra esposte.

Il terzo motivo di appello è infondato.

Si deve in primo luogo notare che in primo grado l'iscrizione al registro di cui all'art. 5 del D. Legs. n. 215/2003 è stata contestata solo per l'Archi e per l'Associazione Avvocato di strada ma non per le altre due associazioni, A.S.G.I. Associazione Studi Giuridici sull'immigrazione e Associazione federazione solidarietà e lavoro Onlus, la cui iscrizione è dunque da considerarsi acquisita.



Detto art. 5 prevede: " Sono legittimati ad agire ai sensi dell'articolo 4, in forza di delega, rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, le associazioni e gli enti inseriti in un 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. 2. Nell'elenco di cui al comma 1 possono essere inseriti le associazioni e gli enti iscritti nel registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, nonché le associazioni e gli enti iscritti nel registro di cui all'articolo 6. 3. Le associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi dell'articolo 4 nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione."

Sulla sussistenza di tale legittimazione anche per i casi di discriminazione su base nazionale cfr. Cass.Sez. Lavoro, Sentenza 7 novembre 2019, n. 28745.

Poiché almeno per due associazioni non è contestata l'iscrizione al registro di cui all'art. 5, esiste la



legittimazione attiva di due delle quattro delle associazioni appellate

Per le altre due, le citate l'Arci e l'Associazione Avvocato di strada, l'esistenza dell'iscrizione ai sensi dell'art. 5 è perlomeno dubbia non essendo stata prodotta alcuna iscrizione ma solo una sentenza del Consiglio di Stato che accerta ai fini della decisione della controversia che l'Associazione Avvocato di Strada Onlus era iscritta al registro previsto dall'art. 5.

Sicuramente però entrambe le associazioni possono essere considerate come effettuanti un intervento adesivo dipendente ai sensi del 2' comma dell'art. 105 c.p.c per cui ciascuno *"Può altresì intervenire per sostenere le ragioni di alcuna delle parti, quando vi ha un proprio interesse"*

L'Arci e l'Associazione Avvocato di strada Onlus in base alla documentazione prodotta risultano sicuramente iscritte nel registro di cui al successivo art. 6 del D.Legs n. 215/2003 che prevede. *" Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità' e' istituito il registro **delle associazioni e degli enti che svolgono attività' nel campo della lotta alle discriminazioni e della promozione della parità' di trattamento.** 2. L'iscrizione nel registro e' subordinata al possesso dei seguenti requisiti: a) avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da*



almeno un anno e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo o preminente il contrasto ai fenomeni di discriminazione e la promozione della parità di trattamento, senza fine di lucro; b) tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari; c) elaborazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite con indicazione delle quote versate dagli associati e tenuta dei libri contabili, conformemente alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute; d) svolgimento di un'attività continuativa nell'anno precedente; e) non avere i suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione. 3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità provvede annualmente all'aggiornamento del registro. "

Tale iscrizione legittima sicuramente la loro partecipazione al processo con la posizione di intervenienti adesivi dipendenti; né tale natura può venir meno dal fatto che abbiano fatto un atto unitario con le



due associazioni legittimate ex art. 5 e non un separato atto di intervento.

Il quarto motivo di appello è infondato.

Il Tribunale ha escluso la legittimazione delle associazioni odierne appellate relativamente ai punti 1A 2B e 3C del ricorso introduttivo e sul punto le associazioni appellate non hanno proposto appello.

Questo rende inutile il motivo di appello in quanto riguarda una considerazione già accolta dal Tribunale.

Inoltre il fatto di proporre delle domande per cui non si è legittimati non comporta certo il venire meno della legittimazione per quelle in cui il soggetto è legittimato.

Il quinto motivo di appello è infondato.

Basta una rapida lettura della sentenza appellata per vedere che la stessa è pregevolmente e minuziosamente redatta con analisi dettagliata degli aspetti sia in fatto che in diritto.

Né vi è un "appiattimento" sulle posizioni delle associazioni oggi appellate come dimostra il rigetto di parte delle loro domande.

Circa il sesto motivo di appello si osserva che il fatto che il Tribunale abbia confuso il numero dell'ordinanza con il numero del cronologico parlando di ordinanza del 1' luglio 2015 n. 831 invece che dell'ordinanza n. 214 del 1' luglio 2015 registrata a cronologico al n. 831 non inficia la validità dell'ordinanza in quanto l'ordinanza è comunque



chiaramente identificata e si è trattato di un errore materiale di cui nessuna della parti ha comunque chiesto, neanche oggi, la correzione.

In base a quanto esposto l'appello del Comune di Alassio deve essere respinto.

Passando **all'appello formulato dal Comune di Carcare** si osserva quanto segue.

Circa il primo motivo di appello come ricorda anche l'appellante da una lettura dell'articolo 43 T.U. e dall'art. 2 del D. Legisl. 214/2003 si ricava che costituiva discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente comportava una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica e le convinzioni e le pratiche religiose e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico e sociale e culturale e ogni altro settore della vita pubblica.

Nel presente caso come si è già esposto non vi era nessuna ragione sanitaria reale per adottare l'ordinanza impugnata e pertanto lo scopo era chiaramente quello di discriminare persone di nazionalità di paesi del Terzo Mondo raggruppati con l'indicazione di tre continenti e nascondendo sotto il riferimento geografico la discriminazione nazionale.



Per quanto riguarda poi la possibilità di ottenere la certificazione sanitaria, abbiamo già visto che non è possibile avere un serio certificato medico che accerti che una persona in quel momento sicuramente non stia incubando una malattia infettiva o non sia un portatore sano o asintomatico.

Senza contare che anche ipotizzando che ci si accontentasse di un certificato "alla buona" senza alcuna analisi, si creavano costi e tempi burocratici che permettevano nel frattempo di allontanare persone evidentemente non gradite. Anche questo motivo di appello deve pertanto essere respinto.

In base a quanto esposto entrambi gli appelli devono essere respinti.

Le spese legali del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in Euro 6000,00 per compensi oltre spese generali, cpa ed I.V.A. (Euro 1.600,00 per la fase di studio, Euro 1.400,00 per la fase introduttiva, Euro 3000,00 per la fase della decisione).

Sussistono i presupposti per l'applicazione del doppio contributo ad appellante ed appellante incidentale.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando, respinta ogni contraria o diversa istanza



Respinge l'appello proposto dal Comune di Alassio e dal Comune di Carcare contro l'ordinanza ex art. 702 bis del Tribunale di Genova 26-28 luglio 2017 che conferma.

Condanna in solido il Comune di Alassio ed il Comune di Carcare a rifondere a Associazione Arci, ,A.S.G.I. Associazione Studi Giuridici sull'immigrazione con sede in Torino, Associazione avvocato di strada Onlus , Associazione federazione solidarietà e lavoro Onlus , creditori solidali, le spese legali del presente grado di giudizio liquidate in Euro 6000,00 per compensi oltre spese generali, cpa ed I.V.A..

Dichiara che vi sono i presupposti per l'applicazione dell'art. 13, comma 1 quater del D.p.r. 30 maggio 2012 n. 115.

Genova lì 22 luglio 2020

Il Consigliere estensore

Dott. Franco Davini

Il Presidente

Dott. Rossella Atzeni

