



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Corte D'Appello di L'Aquila

La Corte D'Appello di L'Aquila, in persona dei magistrati:

Silvia Rita Fabrizio

Alberto Iachini Bellisarii

Francesco Filocamo

Presidente

Consigliere relatore

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di II grado iscritta al n. 916/2020 R.G., promossa

da

[REDACTED], assistita e difesa dagli Avv. Alberto Guarisio e Francesca Borsa, nonché da ASGI - ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (C.F. 07430560016), in persona del Irpt, assistita e difesa dagli Avv. Alberto Guarisio e Gianni Piscione, giusta distinte procure accluse al ricorso in primo grado, entrambe elettivamente domiciliate in Pescara, via Cincinnato 111, presso lo studio Piscione;
appellanti

contro

COMUNE DELL'AQUILA (C.F. 80002270660), in persona del Sindaco pt, assistito e difeso dagli Avv. Domenico de Nardis e Raffaella Durante giusta mandato agli atti di primo grado, elettivamente domiciliato in L'Aquila, via Avezzano 11;
appellato – appellante incidentale

avverso: l'ordinanza del Tribunale di L'Aquila - Sezione Prima Civile, est. dott. Riviezzo, depositata in data 14/8/2020 nel procedimento R.G. 655/2020, con la quale è stato parzialmente accolto ricorso ex art. 702 bis c.p.c in materia di azione civile contro la discriminazione ex art. 44 T.U. Immigrazione.

CONCLUSIONI:

per parte appellante:

“Voglia la Corte d'Appello di L'Aquila, in accoglimento della presente impugnazione e in parziale riforma dell'ordinanza del Tribunale di L'Aquila - Sezione Prima Civile, est. dott. Riviezzo, comunicata in data 14/8/2020, nel procedimento R.G. 655/2020:

a) Accertare e dichiarare il comportamento discriminatorio del Comune dell'Aquila consistente nell'aver adottato:

1. la determina dirigenziale 362 del 4.2.2020 e il conseguente avviso pubblico 11.2.2020 del settore politiche per il benessere della persona;
2. la delibera di giunta n. 383 del 27.9.2018 e il conseguente bando;

3. la delibera di Giunta n. 298 del 15.7.2019 e il conseguente bando;

4. tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali ai precedenti nella parte in cui detti atti prevedono come requisito per l'inserimento in graduatoria per l'assegnazione di alloggi la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, anziché la titolarità di un permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98 o in subordine di un permesso di soggiorno di almeno 2 anni ex art. 40, comma 6 TU, e conseguentemente nel non aver ammesso in graduatoria i richiedenti extra UE privi di permesso di soggiorno di lungo periodo e i nuclei familiari con componenti privi di detto permesso.

b) Accertare e dichiarare, in ogni caso, il comportamento discriminatorio del Comune dell'Aquila consistente nel non aver ammesso la signora [REDACTED] nelle graduatorie varate a seguito dei bandi di cui agli atti indicati al punto a), sub nn. 1 e 2.

c) Ordinare al Comune convenuto di cessare immediatamente il comportamento discriminatorio e/o di rimuoverne gli effetti e conseguentemente quanto alla signora [REDACTED]

d) Condannare il Comune convenuto a risarcire alla ricorrente il danno derivante dalla intervenuta esclusione dai bandi di cui alle delibere indicate al punto a) numeri 2 e 3, da liquidarsi quanto al danno patrimoniale nell'importo di euro 320 mensili con decorrenza dal novembre 2018 fino all'assegnazione di un alloggio derivante dalla partecipazione al bando 2020 (nei termini di cui al successivo punto e) o da bando successivo; e quanto al danno non patrimoniale nell'importo di euro 5.000 o altro importo ritenuto di giustizia.

Quanto ad ASGI:

e) Ordinare al Comune convenuto di modificare la determina dirigenziale n. 362 del 4.2.2020 e ogni atto presupposto e in ogni caso l'avviso pubblico 11.2.2020 eliminando dai requisiti di cui al punto 3 del bando la titolarità di un permesso di lungo periodo ex art. 9 TU immigrazione, e ammettendo conseguentemente alla graduatoria tutti i cittadini extra UE regolarmente soggiornanti o in subordine i cittadini extra UE titolari di permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98 o in ulteriore subordine i cittadini extra UE titolari di un permesso di soggiorno di almeno 2 anni ex art. 40, comma 6 TU, fermo ogni altro requisito richiesto anche ai cittadini italiani, e fissando all'uopo un nuovo termine di presentazione delle domande di partecipazione al bando.

Quanto a entrambi i ricorrenti:

f) Disporre un piano di rimozione ex art. 28 comma 5 d.lgs. 150/11 che comprenda: - la pubblicazione dell'emanando provvedimento sulla home page del comune e per estratto su un giornale a tiratura nazionale; - in ogni caso, ma comunque qualora nelle more del giudizio la condanna sub e) fosse divenuta inammissibile per intervenuta assegnazione di tutti gli immobili, l'ordine di non inserire più, nei bandi successivi a quello del 2020 il requisito per i cittadini stranieri del permesso di lungo periodo.

g) Condannare il Comune convenuto, in persona del Sindaco pro tempore, a pagare ad Asgi, per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della emananda sentenza e con decorrenza dal decimo giorno dalla notifica in forma esecutiva della stessa, una somma da determinarsi ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c. e comunque non inferiore a euro 100,00 per ogni giorno di ritardo.

h) Con vittoria di spese del presente grado da distrarsi in favore dei procuratori antistatari.

In via istruttoria si chiede ordinarsi, occorrendo, alla amministrazione convenuta la produzione: - della graduatoria anonimizzata relativa ai bandi 2018 e 2019 indicati in narrativa; - dell'elenco anonimizzato dei provvedimenti di assegnazione alloggio effettuati in base alle predette graduatorie con le relative date di assegnazione; - delle domande presentate dalla ricorrente con ogni documento allegato. Si chiede inoltre, per quanto necessario, ammettersi

prova per testi sulle circostanze dedotte in narrativa indicando a teste il marito della signora [REDACTED] con riserva di indicarne altri.”

per parte appellata:

“il Comune dell’Aquila, ut supra rappresentato e difeso, conclude per il rigetto dell’appello principale e per l’accoglimento dell’appello incidentale, con conseguente integrale rigetto delle domande ex adversis proposte. Con il favore di spese e competenze di lite.”

SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

Con l’ordinanza oggi impugnata il Tribunale di L’Aquila così ebbe a decidere:

“P.Q.M.

in parziale accoglimento della domanda, dichiara discriminatorio il comportamento del Comune di L’Aquila nella parte in cui esclude dal bando relativo all’assegnazione degli alloggi MAP e Progetto CASE per il 2020 coloro che abbiano nel loro nucleo familiare un cittadino extra UE con carta di soggiorno per motivi familiari; condanna il Comune al pagamento delle spese di giudizio in favore dei ricorrenti, liquidate in € 286, 00 per spese ed € 2.500, 00 per compensi, oltre accessori di legge.”

Questi i fatti e lo svolgimento del processo in primo grado come laconicamente esposti dal Giudice del Tribunale.

“I ricorrenti esercitano azione ex art. 44 TU Immigrazione, deducendo che il Comune di L’Aquila, attraverso il bando 2020 per l’assegnazione degli alloggi MAP e Progetto CASE, l’avrebbe esclusa da tale beneficio in quanto suo marito, cittadino extracomunitario, era titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, e non di permesso di soggiorno di lungo periodo. Il Comune si è costituito, chiedendo il rigetto della domanda ed escludendo la discriminazione.”

La causa è stata decisa come sopra.

[REDACTED] e l’Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione hanno impugnato l’ordinanza, chiedendone la parziale riforma, per i motivi che si vanno ad esaminare.

Il Comune di L’Aquila, costituitosi, ha chiesto il rigetto del gravame e ha formulato appello incidentale al fine di ottenere l’integrale riforma della pronuncia impugnata.

All’udienza del 26.10.2022 questa Corte ha riservato la causa a sentenza con i termini.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il Tribunale ha parzialmente accolto il ricorso ex art. 44 T.U. Immigrazione avverso il bando 2020 per l’assegnazione degli alloggi MAP e Progetto CASE rilevando quanto segue.

“Innanzitutto va individuato correttamente l’oggetto della controversia: i ricorrenti ritengono discriminatorio il comportamento del Comune che, approvando un avviso pubblico per l’assegnazione degli alloggi predetti, ha preteso che tutti i componenti del nucleo familiare fossero cittadini italiani o UE, ovvero, se cittadini extra UE, titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, escludendo così i cittadini extra UE titolari di carta di soggiorno per motivi familiari. Tutte le altre e diverse questioni sollevate dalle parti esulano da questa problematica. Innanzitutto, è certo che la disposizione dell’avviso pubblico, così come sinteticamente

riportata, va interpretata così come sostiene la parte ricorrente: la lettura della norma amministrativa speciale non può portare che al risultato che la ricorrente è esclusa dal novero dei beneficiari del bando perché suo marito, cittadino extra UE, non è titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo ma solo di carta di soggiorno per motivi familiari. Sussiste la giurisdizione del G.O., poiché viene denunciata una violazione del principio di non discriminazione, e non ha rilevanza se essa sia stata perpetrata attraverso un atto amministrativo. Sussiste la discriminazione, poiché la disposizione limitativa riguarda solo i cittadini extra UE, e quindi in ragione della loro cittadinanza e del loro stato personale, e non una qualsiasi altra caratteristica (ad es., per seguire il ragionamento del Comune, il tipo di lavoro, che può riguardare in astratto qualsiasi cittadino, a prescindere dalla cittadinanza). La disposizione tende ad escludere alcuni cittadini extra UE, in ragione del titolo di soggiorno. Ma se ciò può essere legittimo se rapportato a determinate caratteristiche (ad esempio precarietà del permesso, che non consente una programmazione abitativa di lungo periodo), ciò non è comprensibile se rapportato ad un titolo di soggiorno come la carta di soggiorno per motivi familiari, che di per sé non ha scadenza (tranne la necessità di rinnovo, ovviamente), ed anzi ha riguardo proprio alla situazione familiare del richiedente, che è per sua natura permanente ed è una delle caratteristiche principali che determinano l'assegnazione di un alloggio. Ne consegue che va dichiarata discriminatoria la condotta del Comune, nei sensi indicati. Non è possibile la condanna al risarcimento dei danni per il periodo anteriore al ricorso, in quanto gli effetti degli atti amministrativi relativi al 2018 e al 2019 si sono ormai esauriti. Per il periodo 2020 non risulta che allo stato si siano verificati danni, tanto più che non è certo che la ricorrente avrebbe diritto al beneficio. L'esclusione della ricorrente dal concorso per gli alloggi sarebbe un atto illegittimo, e comporterebbe la possibilità per la ricorrente di ottenere in diversa sede l'attuazione della presente sentenza. Le spese devono essere poste a carico del Comune in virtù della soccombenza."

L'ordinanza è stata congiuntamente impugnata dalle ricorrenti, che ne hanno chiesto la parziale riforma per i motivi che si vanno a riepilogare come sotto.

Si premette che (Cassazione Civile Ord. Sez. U N. 3057 / 2022): " Deve dunque riaffermarsi che la tutela antidiscriminatoria erogata dal giudice civile opera anche per le discriminazioni attuate nell'ambito di procedimenti amministrativi e con riguardo ad atti espressione di potestà pubblicistica (cfr. Cass. Sezioni Unite, 20 aprile 2016, n. 7951, che ha ritenuto esperibile dinanzi al giudice ordinario l'azione ex art. 44 del d.lgs. n. 286 del 1998 per impugnare un bando discriminatorio per la selezione di volontari da impiegare in progetti di servizio civile nazionale). Di ciò si trae conferma dal riferimento che il citato art. 44 fa al comportamento discriminatorio "della pubblica amministrazione", riconducibile agli atti definiti dal precedente art. 43, concedendo all'autorità giudiziaria ordinaria di disporre la cessazione della condotta pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione. Ancor più esplicito è il quinto comma dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, il quale, ponendosi nel solco dell'interpretazione già accolta dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte in relazione al previgente modello processuale, dispone che "con l'ordinanza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti".

L'applicazione di siffatto principio avrebbe reso possibile, quindi, adottare provvedimenti che il Tribunale non ha inteso emanare, essendosi limitato a dichiarare discriminatorio il

comportamento del Comune di L'Aquila nella parte in cui aveva escluso dal bando relativo all'assegnazione degli alloggi MAP e Progetto CASE per il 2020 coloro che avevano nel loro nucleo familiare un cittadino extra UE con carta di soggiorno per motivi familiari , ma privo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Ogni altra questione, invero, è stata disattesa col rilievo per cui "tutte le altre e diverse questioni sollevate dalle parti esulano da questa problematica".

Ciò premesso, l'appello, per come proposto dalla sola [REDACTED] in primo luogo è volto a censurare la gravata ordinanza nella parte in cui il giudice si è limitato ad accertare e dichiarare discriminatorio il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo in relazione al solo bando 2020, omettendo così di considerare che la medesima clausola era inserita nei bandi 2018 e 2019.

La censura (di cui alle conclusioni sub a) è fondata, volta che il comportamento discriminatorio del Comune dell'Aquila non è consistito solo nell'aver adottato la determina dirigenziale 362 del 4.2.2020 e il conseguente avviso pubblico 11.2.2020 del settore politiche per il benessere della persona, ma anche, ovviamente e per le stesse ragioni, la delibera di giunta n. 383 del 27.9.2018 e il conseguente bando, nonché la delibera di Giunta n. 298 del 15.7.2019 e il conseguente bando, per la semplice ragione che anche tali atti prevedevano come requisito per l'inserimento in graduatoria per l'assegnazione di alloggi la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, anziché la titolarità di un permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98 o in subordine di un permesso di soggiorno di almeno 2 anni ex art. 40, comma 6 TU, anche nel caso di nuclei familiari con componenti privi di detto permesso, come, incontestatamente, quello della [REDACTED] che ha finito per essere discriminata solo per essere coniugata con persona priva del permesso di lungo periodo in quanto suo marito, cittadino extra UE, non era titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo ma solo di carta di soggiorno per motivi familiari.

Quanto alla richiesta sub b), volta a censurare la pronuncia di primo grado laddove si è omesso di accertare e dichiarare il comportamento discriminatorio del Comune dell'Aquila consistente nel non aver ammesso, nello specifico, la [REDACTED] nelle graduatorie varate a seguito dei bandi di cui agli atti indicati al punto a), sub nn. 1 e 2, ovvero quelli del 2020 e del 2018 (non quello del 2019), si deve rilevare come lo stesso Comune ha ammesso che l'appellante, cittadina italiana, formulò istanze di partecipazione alle procedure di assegnazione degli alloggi indette per gli anni 2018 e 2019, precisando come in relazione a quella dell'anno 2018 venne esclusa a causa della mancata comprova che il di lei coniuge, componente del nucleo familiare della [REDACTED] fosse in possesso del permesso di soggiorno di lungo termine; in relazione alla procedura svolta nell'anno 2019 l'esclusione della sig.ra [REDACTED] venne disposta in quanto la medesima aveva omesso di indicare in maniera precisa e completa il proprio nucleo familiare poichè non aveva indicato l'esistenza del coniuge; in relazione alla procedura indetta nell'anno 2020 la [REDACTED] non presentò affatto domanda di partecipazione.

Ciò comporta che la censura ha fondamento solo in quanto rivolta alla discriminatoria esclusione dal bando del 2018, al quale l'appellante intendeva partecipare e dal quale venne esclusa per le ragioni già espresse, illegittimamente perché essa ha dedotto e documentato, in ciò non seriamente resistita, di avere all'epoca sia tutti i requisiti per accedere al bando 2018, ovvero la residenza in L'Aquila da almeno 5 anni, la coincidenza del nucleo istante con quello anagrafico, la composizione del nucleo familiare da 1 a 6, un ISEE inferiore a 12.000 euro in quanto aveva un ISEE familiare di 7.267,00 euro , sia il diritto ad ottenere l'assegnazione dell'alloggio, perché , ove non esclusa per la carenza del titolo di soggiorno di lungo periodo in

capo al marito avrebbe conseguito l'alloggio già nel 2018 perché già nel 2018 avrebbe avuto diritto a un punteggio di 27 punti e tutti i candidati con 27 punti avevano ottenuto l'alloggio .

Quanto alla richiesta sub c) , volta a censurare il provvedimento di primo grado per non contenere l'ordine al Comune di cessare immediatamente il comportamento discriminatorio e/o di rimuoverne gli effetti quanto alla signora [REDACTED] si ha che essa è divenuta irrilevante in quanto la [REDACTED] ha dichiarato e documentato di avere sottoscritto in data 22.02.2021 il modulo di accettazione di un alloggio pubblico in Pagliare di Sassa, alloggio per il quale viene richiesto il canone mensile di euro 226,14 oltre spese, sebbene più alto di quello richiesto dal Comune de L'Aquila per le case di cui ai bandi 2018 e 2019, ossia euro 50 al mese di canone, come indicato in ricorso e non contestato. Il comportamento discriminatorio, quindi, è cessato a far data dal 22.2.2021.

Quanto alla censura sub d), che lamenta la mancata condanna del Comune a risarcire all'appellante il danno derivante dalla intervenuta esclusione dai bandi di cui alle delibere indicate al punto a) numeri 2 e 3, da liquidarsi quanto al danno patrimoniale nell'importo di euro 320 mensili con decorrenza dal novembre 2018 fino all'assegnazione di un alloggio derivante dalla partecipazione al bando 2020 o da bando successivo , quanto al danno non patrimoniale, nell'importo di euro 5.000 o altro importo ritenuto di giustizia, questa Corte rileva quanto appresso.

Il danno patrimoniale patito a causa della discriminazione subita è stato documentato per avere essa [REDACTED] continuato a vivere insieme alla famiglia in un alloggio di via Enrico Berlinguer versando un canone euro 350 mensili, laddove, se avesse ottenuto l'assegnazione già a decorrere dal novembre 2018 , avrebbe pagato solo 50 euro al mese, ciò sino al febbraio 2021, data dell'assegnazione di un nuovo alloggio: essa, quindi, ha comprovato un maggior esborso di 300 euro al mese per 27 mesi, sicché deve esserle riconosciuto a detto titolo un danno pari ad euro 8.100,00 in riforma della scura decisione di primo grado, che ha respinto la pretesa risarcitoria col reputare che non fosse " possibile la condanna al risarcimento dei danni per il periodo anteriore al ricorso, in quanto gli effetti degli atti amministrativi relativi al 2018 e al 2019 si sono ormai esauriti. Per il periodo 2020 non risulta che allo stato si siano verificati danni, tanto più che non è certo che la ricorrente avrebbe diritto al beneficio", decisione avulsa dalla realtà processuale.

Quanto al danno non patrimoniale, allegato col sostenere che il trattamento pregiudizievole ha colpito " una cittadina italiana a causa del suo legame matrimoniale con un cittadino straniero, con conseguente gravissima lesione del diritto alla dignità personale che ha tra le sue principali articolazioni il diritto a costruire la propria famiglia sulla base delle proprie scelte affettive senza che queste, qualunque esse siano, possano provocare effetti negativi sulla vita sociale di ciascuno; che vi è stato un discredito sociale derivante dall'essere esclusa da un beneficio perché sposata a uno straniero; che vi è stato anche il peggioramento della vita familiare, anche quella dei due figli, derivante dal non poter concorrere per l'assegnazione di un alloggio più idoneo alle dimensioni della famiglia, esso può essere in effetti reputato sussistente per dette ragioni e liquidato equitativamente in misura pari alla metà del danno patrimoniale, ovvero 4050,00 euro.

Su dette somme non competono accessori, non richiesti.

Per tutte le suesposte ragioni, quindi, l'appello della [REDACTED] va accolto.

Quanto al gravame per come proposto in nome proprio dall'ASGI, di poi, va premesso come la predetta associazione sia iscritta nell'elenco, di cui all'art.5 D.Lvo n.215/2003, dei soggetti legittimati ad agire, ai sensi del precedente art.4 DLvo n.215/2003 -nelle forme ex art.44 DLgs n.286/1998- avverso gli atti e i comportamenti discriminatori di cui all'art.2 del medesimo testo normativo: la disposizione da ultimo citata definisce, al comma 1, il principio di parità di trattamento come *"l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica"* e stabilisce, al secondo comma, che *"è fatto salvo il disposto dell'articolo 43, commi 1 e 2"* del Testo Unico sull'Immigrazione (TUI) approvato con DLgs n.286/1998; l'art.43 TUI, come noto, definisce la *"Discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi"*, includendo quindi espressamente tra le forme di discriminazione vietate, che fondano l'azione ex art. 44 TUI, anche quella fondata sulla nazionalità.

Dal raccordo fra l'art.2 DLvo n.215/2003 e l'art.43 TUI discende che il successivo art.3 D.Lgs n.215/03, laddove precisa al comma 2 che *"il presente decreto non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni nazionali e le condizioni relative all'ingresso, al soggiorno, all'accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato, ne' qualsiasi trattamento, adottato in base alla legge, derivante dalla condizione giuridica dei predetti soggetti"* non può essere interpretato nel senso di limitare *tout court* la legittimazione ad agire delle associazioni iscritte nell'apposito registro di cui all'art. 5, D.Lgs.n. 215/2003, come l'ASGI, esclusivamente avverso discriminazioni collettive fondate sull'elemento strettamente etnico-razziale.

Si tratta, piuttosto, di una disposizione generale diretta a delimitare, in base alla previsione della direttiva 2000/43/CE di cui è attuazione, il campo di applicazione dell'intervento normativo per riservare allo Stato la regolamentazione sostanziale del trattamento dello straniero: tale disposizione non interferisce con le regole processuali in materia di discriminazione previste dal medesimo testo normativo che ribadisce, attraverso il rimando dell'art.2 co.2 all'art.43 TUI, l'esigenza di protezione avverso discriminazioni collettive basate sulla nazionalità, alle quali rivolge la tutela processuale disciplinata nel D.Lgs n.215/2003 e demandata alle associazioni di cui all'art.5.

In tal senso del resto la Corte di Cassazione (Sez. L. n.28745 del 07/11/2019; Sez. L. n.11165/2017 in data 08/05/2017) , ha espressamente affermato 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"* fra cui la originaria ricorrente, oggi appellante, ASGI : secondo i rilievi della Suprema Corte tale conclusione è imposta oltre che dal raccordo in termini logici fra le varie disposizioni normative, dalla necessità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina antidiscriminatoria e dai principi di equivalenza ed effettività della tutela vigenti in ambito comunitario. A quest'ultimo riguardo è opportuno

altresì richiamare il considerando n.25 della direttiva 2000/43/CE, secondo il quale: “ *La presente direttiva fissa requisiti minimi, lasciando liberi gli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli. L'attuazione della presente direttiva non dovrebbe servire da giustificazione per un regresso rispetto alla situazione preesistente in ciascuno Stato membro*”.

Alla stregua di tale criterio risulta confermato che l'attuazione della direttiva in esame da parte della normativa nazionale non potrebbe in alcun modo giustificare, neppure a livello interpretativo, una diversificazione del trattamento processuale tra fattori di discriminazione che godono di eguale tutela nell'ordinamento già in forza della preesistente normativa nazionale di cui all'art.43 (e 44) TUIIMM che ricomprende le discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Tanto premesso in ordine alla legittimazione ex art. 5 DLgs.n.215/2003 dell' associazione ASGI ad agire nelle forme di cui agli artt.2-4 DLgs n.215/2003 e 44 TUI avverso discriminazioni, dirette o indirette, basate sulla razza, l'origine etnica e la nazionalità, si rileva infine che detta legittimazione sussiste anche, stante l'espresso disposto del terzo comma del richiamato art.5, nei casi di “*discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione*”: si tratta dell'ipotesi ricorrente nel caso in esame, in cui non è possibile individuare in modo diretto i soggetti eventualmente lesi dalla disposizione regolamentare contestata.

La platea dei potenziali aspiranti alle prestazioni sociali agevolate del Comune di L'Aquila deve infatti necessariamente comprendere anche i cittadini che abbiano per coniuge cittadini di paesi *extra* UE interessati a dette prestazioni: sia quelli che abbiano formalizzato la relativa istanza, rigettata per difetto della documentazione integrativa richiesta dal regolamento comunale, sia quelli che, venuti a conoscenza dei gravosi oneri documentali loro imposti, abbiano addirittura ommesso di presentare la relativa domanda per la difficoltà/impossibilità di adempiervi. La categoria di soggetti da ultimo indicata non è all'evidenza individuabile in modo diretto ed immediato.

Tanto premesso, si esaminano le censure rivolte alle omissioni di cui all'ordinanza di primo grado.

Quella sub e), volta a far ordinare al Comune di modificare la determina dirigenziale n. 362 del 4.2.2020 e ogni atto presupposto e in ogni caso l'avviso pubblico 11.2.2020 eliminando dai requisiti di cui al punto 3 del bando la titolarità di un permesso di lungo periodo ex art. 9 TU immigrazione, e ammettendo conseguentemente alla graduatoria tutti i cittadini *extra* UE regolarmente soggiornanti o in subordine i cittadini *extra* UE titolari di permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98 o in ulteriore subordine i cittadini *extra* UE titolari di un permesso di soggiorno di almeno 2 anni ex art. 40, comma 6 TU , fermo ogni altro requisito richiesto anche ai cittadini italiani, e fissando all'uopo un nuovo termine di presentazione delle domande di partecipazione al bando, ha chiaramente perso rilievo alla luce del tempo trascorso

Quella sub f), proposta unitamente alla [REDACTED] la quale, però, non è personalmente a ciò interessata, volta a far disporre un piano di rimozione ex art. 28 comma 5 d.lgs. 150/11 che comprenda: la pubblicazione dell' emanando provvedimento sulla home page del comune e

per estratto su un giornale a tiratura nazionale; in ogni caso, ma comunque qualora nelle more del giudizio la condanna sub e) fosse divenuta inammissibile per intervenuta assegnazione di tutti gli immobili, l'ordine di non inserire più, nei bandi successivi a quello del 2020 il requisito per i cittadini stranieri del permesso di lungo periodo, va invece accolta sotto il secondo profilo.

Si rileva che, al riguardo, il Comune di L'Aquila contesta che l'A.G.O. abbia il potere, in relazione ad atti ritenuti discriminatori, di imporre un *facere* all'amministrazione, potendo solo limitarsi a disapplicare l'atto amministrativo illegittimo, ma detta allegazione è infondata. L'ordinamento prevede, all'art.44 DLgs n. 286/1998, un modello di azione introdotta per consentire una più efficace attuazione delle norme di carattere sostanziale di divieto di discriminazioni basate sulla razza, la religione, l'origine etnica, la cittadinanza, ecc, nel quadro delle previsioni di cui all'art. 43, che, in relazione alla materia regolata dal T.U. delinea in maniera molto circostanziata la disciplina di divieto delle discriminazioni.

Ai sensi del primo comma dell'art.44 TUIMM: "Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione".

Il modello di azione delineato dall'art. 44 cit. è richiamato, con adattamenti, dal D.Lgs. n.215/2003, nartt.4 e 4 *bis*, dal DLgs.n.216/2003, art. 4, testi normativi che, dando attuazione, rispettivamente alla direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e alla direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, formano con lo stesso D.Lgs.n.286/1998 (oltre che con altre disposizioni di carattere generale o settoriale -cfr. per esempio il D.Lgs. n. 67 del 2006 di contrasto alle discriminazioni delle persone con disabilità, il cui art. 3 fa analogamente rinvio al D.Lgs. n.286 del 1998, art. 44 -, nonché con fonti sovranazionali e comunitarie) un vero e proprio complesso normativo antidiscriminatorio.

La disamina di tale complesso di disposizioni non lascia residuare dubbi sull'attribuzione alla giurisdizione ordinaria della tutela contro gli atti e i comportamenti ritenuti lesivi del principio di parità di trattamento senza distinzioni per motivi di razza, etnici, di nazionalità, ecc.

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (S.U, sentenza n.3670 del 15/02/2011; ordinanza n. 7186 del 30/03/2011) "in presenza di normative che, al fine di garantire parità di trattamento, in termini particolarmente incisivi e circostanziati, e correlativamente vietare discriminazioni ingiustificate, con riferimento a fattori meritevoli di particolare considerazione sulla base di indicazioni costituzionali o fonti sovranazionali, articolano in maniera specifica disposizioni di divieto di determinate discriminazioni e contemporaneamente istituiscono strumenti processuali speciali per la loro repressione, affidati al giudice ordinario, deve ritenersi che il legislatore abbia inteso configurare, a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come "diritto assoluto" in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa. Il fatto che la

posizione tutelata assurga a diritto assoluto, e che simmetricamente possano qualificarsi come fatti illeciti i comportamenti di mancato rispetto della stessa, fa sì che il contenuto e l'estensione delle tutele conseguibili in giudizio presentino aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere e anche della preesistenza o meno di posizioni soggettive di diritto o interesse legittimo del soggetto leso a determinate prestazioni. Di ciò si trova riscontro nel dettato normativo, secondo cui il giudice può "ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione" (D.Lgs. n. 2876 del 1998, art. 44, comma 1), oltre che condannare il responsabile al risarcimento del danno (comma 7).

Sempre secondo i rilievi della Cassazione anche quando le condotte discriminatorie siano attuate nell'ambito di procedimenti per il riconoscimento da parte della Pubblica Amministrazione di utilità rispetto a cui il soggetto privato fruisca di una posizione di interesse legittimo e non di diritto soggettivo, la tutela del privato rispetto alla discriminazione può essere assicurata secondo il modulo del diritto soggettivo e delle relative protezioni giurisdizionali.

L'inquadramento nell'ambito del diritto assoluto spiega efficacia, infatti, ai fini e nei limiti delle esigenze di repressione della (in ipotesi) illegittima discriminazione, anche se non possono essere predeterminati in astratto i termini della tutela accordabile giudizialmente, dovendosi tenere conto delle specificità di ogni situazione e del riferimento delle disposizioni di legge anche ad ipotesi di discriminazione indiretta.

Discende da tali principi che rientra nella giurisdizione del giudice ordinario anche la cognizione del comportamento discriminatorio consistente nell'emanazione di un atto amministrativo: il giudice è abilitato a decidere la controversia, valutando il provvedimento amministrativo denunciato, disattendendolo, *tamquam non esset*, e adottando i conseguenti provvedimenti idonei a rimuoverne gli effetti.

Questa opzione interpretativa è confermata dal D.Lgs. 1° settembre 2011, n.150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), applicabile dal 6 ottobre 2011, il quale prevede che, con l'ordinanza che definisce il giudizio, il giudice può adottare, anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, ogni provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole.

Si riporta per comodità il testo dell'art. 28 del D.Lgs.150/2011 che detta appunto la disciplina per le "controversie in materia di discriminazione" stabilendo, fra l'altro:

1. Le controversie in materia di discriminazione di cui all' articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 , quelle di cui all' articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 , quelle di cui all' articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216 , quelle di cui all' articolo 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67 , e quelle di cui all' articolo 55-quinquies del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.

2. È competente il tribunale del luogo in cui il ricorrente ha il domicilio.

3. Nel giudizio di primo grado le parti possono stare in giudizio personalmente.

4. Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione. I dati di carattere statistico possono essere relativi anche alle assunzioni, ai regimi contributivi, all'assegnazione delle mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera e ai licenziamenti dell'azienda interessata.

5. Con l'ordinanza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente.

6. Ai fini della liquidazione del danno, il giudice tiene conto del fatto che l'atto o il comportamento discriminatorio costituiscono ritorsione ad una precedente azione giudiziale ovvero ingiusta reazione ad una precedente attività del soggetto leso volta ad ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento.

7. Quando accoglie la domanda proposta, il giudice può ordinare la pubblicazione del provvedimento, per una sola volta e a spese del convenuto, su un quotidiano di tiratura nazionale. (omissis)

Alla stregua dei principi richiamati , accertato il carattere discriminatorio della determina dirigenziale n. 362 del 4.2.2020 e dell' avviso pubblico dell'11.2.2020, per scongiurare il ripetersi dell'adozione di atti analoghi , può essere ordinato un piano di rimozione ex art. 28 comma 5 d.lgs. 150/11 che comprenda l'ordine di non inserire più, nei bandi futuri, il requisito di cui al punto 3 del bando, ovvero la titolarità in capo ai componenti del nucleo familiare del partecipante di un permesso di lungo periodo ex art. 9 TU immigrazione, ammettendosi, conseguentemente, alla graduatoria tutti i cittadini, anche se coniugati con cittadini extra UE regolarmente soggiornanti o titolari di permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98 o titolari di un permesso di soggiorno di almeno 2 anni ex art. 40, comma 6 TU , fermo ogni altro requisito richiesto anche ai cittadini italiani.

Ciò in modo da consentire anche a cittadini coniugati con cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea di presentare la domanda di accesso alle prestazioni sociali agevolate alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e dell'Unione Europea.

La *ratio* e la struttura delle speciali azioni in materia di tutela contro le discriminazioni consentono infatti al Giudice Ordinario di adottare qualsivoglia provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti dell'atto discriminatorio, senza incontrare i limiti degli ordinari criteri di riparto con la giurisdizione amministrativa.

Ciò contribuisce, all'evidenza, ad assicurare piena tutela ai diritti fondamentali che dalle discriminazioni, del tipo di quella oggetto del presente procedimento, possono ricevere pregiudizio.

La richiesta sub g) di condannare il Comune, in persona del Sindaco pro tempore, a pagare ad Asgi, per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della presente sentenza e con decorrenza dal decimo giorno dalla notifica in forma esecutiva della stessa, una somma da determinarsi ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c. e comunque non inferiore a euro 100,00 per ogni giorno di ritardo, va invece rigettata siccome iniqua non palesandosi ragioni per cui l'appellato dovrebbe sottrarsi all'adempimento spontaneo del piano di rimozione.

Va infine rilevata la tardività dell'appello incidentale proposto dal Comune di L'Aquila, con cui quest'ultimo aveva chiesto l'integrale riforma dell'ordinanza del Tribunale: esso non può essere esaminato, in quanto è stato proposto con comparsa depositata il 2.2.2021, ossia in una data successiva a quella indicata come prima udienza nell'atto di citazione in appello (18.1.2021), differita ad aprile solo in data 4.1.2021, sicché esso sarebbe stato tempestivo solo ove proposto entro il 29.12.2020, ossia 20 giorni prima della udienza di prima comparizione ancora fissata al 18.1.2021.

L'appello incidentale del Comune, quindi, va dichiarato inammissibile.

Deve darsi atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dell'appellante incidentale, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il gravame, se dovuto.

L'inammissibilità dell'appello incidentale proposto dal Comune e il parziale accoglimento degli appelli dell'ASGI comporta la condanna di parte appellata ed appellante incidentale, in ragione della soccombenza, alla rifusione delle spese processuali in favore di ASGI-Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione e di [REDACTED], che si liquidano, in difetto di nota spese, in euro 415,50 per esborsi ed euro 6946,00 oltre rimborso forfettario spese e altri oneri di legge, per compenso da corrispondere agli avvocati antistatari, assente la fase istruttoria, in base al valore del decisum.

P.Q.M.

La Corte d'Appello, definitivamente pronunciando nella causa in epigrafe, così provvede: accoglie l'appello principale e in riforma parziale della gravata ordinanza: accerta e dichiara il comportamento discriminatorio del Comune dell'Aquila consistente nell'aver adottato non solo la determina dirigenziale 362 del 4.2.2020 e il conseguente avviso pubblico 11.2.2020 del settore politiche per il benessere della persona, ma anche la delibera di giunta n. 383 del 27.9.2018 e il conseguente bando e la delibera di Giunta n. 298 del 15.7.2019 e il conseguente bando nella parte in cui in essi si prevedeva come requisito per l'inserimento in graduatoria per l'assegnazione di alloggi la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, anziché la titolarità di un permesso unico lavoro ai sensi della

direttiva 2011/98 o in subordine di un permesso di soggiorno di almeno 2 anni ex art. 40, comma 6 TU, ciò nel caso di nuclei familiari con componenti privi di permesso di lungo periodo;

accerta e dichiara il comportamento discriminatorio del Comune dell'Aquila consistente nel non aver ammesso la ██████████ nelle graduatorie varate a seguito del bando del 2018;

condanna l'appellato Comune a risarcire l'appellante ██████████ mediante la corresponsione di euro 8.100,00 a titolo di danno patrimoniale e di ulteriori 4.050,00 euro a titolo di danno non patrimoniale;

ordina al Comune di L'Aquila di non inserire più, nei bandi futuri, il requisito di cui al punto 3 del bando, ovvero quello della titolarità in capo ai componenti del nucleo familiare del partecipante di un permesso di lungo periodo ex art. 9 TU immigrazione, ammettendosi, conseguentemente, alla graduatoria tutti i cittadini, anche se coniugati con cittadini extra UE regolarmente soggiornanti o titolari di permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98 o titolari di un permesso di soggiorno di almeno 2 anni ex art. 40, comma 6 TU, fermo ogni altro requisito richiesto anche ai cittadini italiani;

dichiara inammissibile l'appello incidentale del Comune;

dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dell'appellante incidentale, in favore dell'Erario di un importo ulteriore, pari a quello del contributo unificato previsto per il gravame, se dovuto;

regola le spese del grado come in parte motiva.

Così deciso nella camera di consiglio del 18.1.2023.

Il Consigliere estensore
Alberto Iachini Bellisarii

Il Presidente
Silvia Rita Fabrizio