



TRIBUNALE DI MILANO - Sezione PRIMA CIVILE

Il Tribunale, nella persona della dott. Paola Gandolfi

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella procedura ex art. 702 bis c.p.c. iscritta al N. 60484 dell'anno 2017 R.G.

promossa da:

APN - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS (c.f. 97384770158 ), con il patrocinio degli avv. NERI LIVIO e GUARISO ALBERTO (GRSLRT54S15F205S) VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO;

RICORRENTE;

NAGA - ASSOCIAZIONE VOLONTARIA DI ASSISTENZA SOCIO-SANITARIA E PER I DIRITTI DI CITTADINI STRANIERI, ROM E SINTI (c.f. 97058050150 ), con il patrocinio degli avv. NERI LIVIO e GUARISO ALBERTO (GRSLRT54S15F205S) VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO;

RICORRENTE;

ASGI - ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (c.f. 07430560016 ), con il patrocinio degli avv. NERI LIVIO e GUARISO ALBERTO (GRSLRT54S15F205S) VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO;

RICORRENTE;

Contro

COMUNE DI INZAGO (C.F. 83503270155 ), con il patrocinio dell'avv. MONGUZZI STEFANO e DE VECCHI GIANALBERICO (DVCGLB53M05F205K) VIA BRIOSCHI, 33 20136 MILANO;

RESISTENTE;

COMUNE DI COLOGNO MONZESE (C.F. 03353020153 ), con il patrocinio dell'avv. MONGUZZI STEFANO e DE VECCHI GIANALBERICO (DVCGLB53M05F205K) VIA BRIOSCHI, 33 20136 MILANO;

RESISTENTE;

COMUNE DI GALLARATE (C.F. 00560180127 ), con il patrocinio dell'avv. NOVELLI FEDERICO e TODARELLO FABIO (TDRFBA70S23D976K) PIAZZA VELASCA, 4 20122 MILANO;

RESISTENTE;



Il G. Des., a scioglimento della riserva,

OSSERVA:

### **Svolgimento del processo**

Con ricorso ex art. 28 D.Lvo 150/11 e 44 D.Lvo 286/1998 depositato il 15/11/17, l'APN –Avvocati Per Niente Onlus- l'ASGI – Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione - e il NAGA - Associazione Volontaria di Assistenza Socio-sanitaria e per i diritti dei cittadini stranieri, rom e sinti, hanno convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale il Comune di Inzago, il Comune di Cologno Monzese ed il Comune di Gallarate per sentire:

- accertare e dichiarare il carattere discriminatorio e/o molesto del comportamento tenuto dalle amministrazioni convenute, con conseguente inibitoria;
- condannare i Comuni convenuti a risarcire il danno non patrimoniale derivante dalla condotta discriminatoria;
- ordinare ai convenuti di dare adeguata pubblicità all'emanando provvedimento, sul sito comunale e di pubblicare il dispositivo del provvedimento su un quotidiano a tiratura nazionale.

I ricorrenti allegavano che nel mese di agosto e settembre i sindaci dei Comuni convenuti avevano emesso ordinanze contingibili ed urgenti tutte dello stesso contenuto, nelle quali veniva ordinato ai proprietari o conduttori o gestori di immobili siti nel comune, che intendessero stipulare in qualsiasi forma accordi, contratti o convenzioni con la Prefettura, di comunicare preventivamente all'Ente Territoriale, *“la sottoscrizione di contratti di locazione, ovvero di comodato ovvero di concessione di qualsiasi diritto reale o personale di utilizzo, con soggetti (persone fisiche o giuridiche) che abbiano tra le possibili finalità (anche derivanti ed evincibili dallo statuto nel caso di persone giuridiche) l'ospitalità di richiedenti asilo; di comunicare la partecipazione a bandi indetti da parte di qualsiasi Organo Pubblico al fine dell'ospitalità e gestione dell'emergenza richiedenti asilo nonché esito della stessa entro cinque giorni dall'uscita delle graduatorie; di comunicare nei quindici giorni precedenti la sottoscrizione di accordi, contratti, convenzioni con gli Organi e le Amministrazioni pubbliche deputate alla gestione dell'emergenza profughi; di comunicare attraverso una relazione quindicinale l'organizzazione interna della struttura, consistente nella dichiarazione di quanti siano i soggetti che ivi vi alloggiano, della provenienza degli stessi nonché ogni altra informazione riguardante la salute dei medesimi; di produrre all'autorità comunale entro cinque giorni dalla sottoscrizione il contratto stipulato con la Prefettura o con altro organo dello Stato a ciò deputato (...) con allegazione di copia della conformità degli impianti di cui all'immobile come rilasciati dal professionista incaricato”*.

In caso di violazione era prevista una sanzione da euro 25,00 ad euro 500,00.

Considerato che siffatte informazioni sono già richieste nei bandi prefettizi e che i provvedimenti apparivano viziati sotto molti profili di illegittimità, ritenendone la natura discriminatoria, le associazioni ricorrenti iniziavano il presente giudizio.



Si costituiva il Comune di Gallarate sottolineando come l'ordinanza fosse stata presa per rispondere ad una situazione di effettiva emergenza, a causa del sovraffollamento di uno dei centri deputato all'accoglienza dei richiedenti asili ed alle condizioni igienico-sanitarie precarie verificate nello stesso e in un'altra struttura analoga. In via preliminare l'Ente convenuto eccepiva peraltro la carenza di giurisdizione del giudice ordinario a valutare profili di illegittimità dell'atto amministrativo, non impugnato avanti al Tar competente dagli interessati e poneva in dubbio la legittimazione delle Associazioni attoree. Nel merito, veniva tra l'altro osservato come le finalità delle ordinanze sindacali fosse quella di garantire un flusso di informazioni, non risultando adeguatamente tempestive quelle ottenibili dalla Prefettura in forza del principio di "leale collaborazione" tra pubbliche Amministrazioni. Il convenuto contestava altresì la dedotta violazione della *privacy*, nonché –soprattutto- la sussistenza della discriminazione.

Si costituivano anche il Comune di Cologno Monzese e di Inzago eccependo la carenza di interesse ad agire in capo ai ricorrenti, essendo state le ordinanze già revocate, prima dell'instaurazione del procedimento, nonché la carenza di legittimazione attiva in relazione alla domanda di risarcimento del danno.

Il G.I. all'udienza del 9/5/18 separava il giudizio promosso nei confronti del Comune di Gallarate, per il quale poteva prospettarsi la necessità di attività istruttorie, da quella nei confronti degli altri due Comuni convenuti.

Veniva concesso un termine per lo scambio di memorie e la formulazione di istanza istruttorie, quindi, all'udienza del 30/10/18 le cause venivano assunte in decisione.

### **Motivi della decisione**

Come accennato, il Comune di Gallarate eccepisce preliminarmente la carenza di giurisdizione del giudice adito.

Ritiene questo giudice che debba, al contrario, essere affermata la giurisdizione del giudice ordinario in merito alla presente controversia.

In proposito, si osserva innanzitutto che la posizione giuridica fatta valere dai ricorrenti è senza dubbio qualificabile come diritto soggettivo: ciò che essi lamentano è infatti la violazione, da parte del Comune convenuto, di un diritto fondamentale della persona, quale quello alla non discriminazione.

Tale diritto trova fondamento, oltre che nell'art. 43 d.lgs. 286/1998 (e successive integrazioni, cfr. art. 2 D.lvo 215/03), nell'articolo 3 della Costituzione, che sancisce il principio di pari dignità sociale e di eguaglianza davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

La circostanza che, nella fattispecie, il comportamento che si assume lesivo del diritto in parola sia riconducibile all'emanazione di un atto amministrativo (ordinanza sindacale) non vale a mutare la natura della posizione soggettiva azionata, che non può essere degradata ad interesse legittimo neppure in conseguenza dell'emanazione di un atto da parte di un'autorità amministrativa.

Il diritto alla non discriminazione è infatti un diritto fondamentale, di rilievo costituzionale, primario ed assoluto dell'individuo, come tale incompressibile



dall'amministrazione: al pari del diritto alla salute (sulla cui assolutezza e non degradabilità ad interesse legittimo si è ripetutamente espressa la Corte di Cassazione a partire dalle pronunce a sezioni unite 9 marzo 1979 n. 1463 e 6 ottobre 1979 n. 5172), anche tale diritto è quindi di naturale competenza del giudice ordinario, pur se oggetto dell'azione amministrativa.

Irrilevante è quindi la circostanza che, nel delineare i presupposti per l'esercizio dell'azione giurisdizionale contro le discriminazioni, l'art. 44 d.lgs. 286/1998 si riferisca testualmente a "*comportamenti*" discriminatori di privati o di pubbliche amministrazioni, senza nominare gli "*atti*". Il carattere di assolutezza del diritto alla non discriminazione determina, infatti, proprio il superamento e l'irrelevanza della distinzione tra *atto* e *comportamento* della pubblica amministrazione (cui corrisponde, correlativamente, la distinzione tra *interesse legittimo* e *diritto soggettivo* in capo al privato): poiché il diritto alla non discriminazione è un diritto incompressibile, che si sottrae al meccanismo dell'affievolimento, di fronte ad esso non vengono in rilievo *atti amministrativi* (intesi come manifestazione di un potere autoritativo attraverso cui la p.a. incide unilateralmente sulla posizione del privato degradandola), ma semplici *comportamenti*, per definizione inidonei a determinare qualsivoglia affievolimento.

Posto quindi che, in base all'ordinario criterio di riparto della giurisdizione sancito dall'art. 2 legge 20.3.1865 n. 2248 all. E), risulta sussistere la giurisdizione generale del giudice ordinario (vertendosi in materia di diritti soggettivi), va sottolineato come nel caso di specie le dedotte illegittimità (per carenza di presupposti, abuso di potere ed incompetenza dell'autorità amministrativa emittente) servono solo a ricostruire il quadro di fatto nel quale si è consumata la dedotta discriminazione e non sono finalizzate ad una pronuncia "demolitiva" dell'atto stesso (di competenza dell'AGA). Quanto alla legittimazione attiva dei ricorrenti, va sottolineato come l'ultimo comma dell'art. 5 d.lgs. 215/03, stabilisce che "*le associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi degli articoli 4 e 4-bis nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione*" con ciò prevedendo una legittimazione straordinaria delle associazioni qualora il comportamento discriminatorio sia collettivo e non siano individuabili in via immediata e diretta le vittime della discriminazione.

Nel caso in esame, come risulta dall'elenco prodotto da parte ricorrente (doc. 7), ASGI, APN e NAGA sono inserite nell'elenco di cui all'art. 5 del d.lgs. 215/2003 e, non essendo individuabili i richiedenti asilo indicati come fonte dei problemi per l'incolumità e la salute pubblica, deve ritenersi sussistente la loro legittimazione attiva.

Ancora, in merito alla legittimazione si osserva che – come già evidenziato dalla Corte d'Appello di Milano (nella sentenza n. 110/2015) – un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina antidiscriminatoria porta a ritenere che le associazioni legittimate ad agire per discriminazioni fondate sul fattore di protezione etnia e razza lo siano anche per le discriminazioni per motivi di nazionalità.



Il Comune di Gallarate nulla eccepisce in ordine all'interesse ad agire, ma, venuta meno per decorrenza del termine fissato, l'efficacia delle ordinanze di cui si controverte, va comunque considerato che, in via generale, l'interesse ad agire richiede non solo l'accertamento di una situazione giuridica, ma anche che la parte prospetti l'esigenza di ottenere un risultato utile, giuridicamente apprezzabile, e non conseguibile senza l'intervento del giudice.

Secondo il consolidato insegnamento della Suprema Corte, l'interesse ad agire, previsto quale condizione dell'azione dall'art. 100 c.p.c. con disposizione che consente di distinguere fra le azioni di mera iattanza e quelle oggettivamente dirette a conseguire il bene della vita consistente nella rimozione dello stato di giuridica incertezza in ordine alla sussistenza di un determinato diritto, va identificato in una situazione di carattere oggettivo derivante da un fatto lesivo, inteso in senso ampio, di un diritto che, senza il processo e privato dell'esercizio della giurisdizione, resterebbe sfornito di tutela, con conseguente danno per l'attore. Da ciò consegue che tale interesse deve avere necessariamente carattere attuale, poiché solo in tal caso trascende il piano di una mera prospettazione soggettiva assurgendo a giuridica ed oggettiva consistenza, e resta invece escluso quando il giudizio sia strumentale alla soluzione soltanto in via di massima o accademica di una questione di diritto in vista di situazioni future o meramente ipotetiche (v. fra le tante Cass, n. 5635/02, n. 3157/01, n. 565/00, n. 4444/95, n. 685/93, n. 24434/07, n. 2617/06, n. 17815/05).

Permane comunque l'interesse ad agire in relazione ad una autonoma domanda di accertamento, laddove la controparte, come nel caso che ci occupa, non abbia esplicitamente riconosciuto il dedotto carattere discriminatorio dell'atto di cui si controverte

Deve inoltre farsi riferimento a particolari circostanze, sancite normativamente, che, anche in caso di cessazione della condotta discriminatoria impongono di ritenere sempre sussistente l'interesse ad ottenere una pronuncia che accerti l'avvenuta discriminazione. Invero, va ricordato come la Dir. CE 200/43 statuisca all'art. 7 come l'accesso all'azione antidiscriminatoria debba essere garantito "anche dopo la cessazione del rapporto che si lamenta affetto da discriminazione", sicchè, in sede di attuazione, il legislatore nazionale ha ribadito che "il ricorrente può agire anche quando la condotta o l'atto "non sia più sussistente" (art. 4, IV D.Lsg. 215/2003).

Nel merito, il ricorso appare fondato e meritevole di accoglimento.

Il Comune di Gallarate allega, quale ragione dell'emanazione del provvedimento sindacale di cui si controverte, alcuni gravi episodi di degrado e carenza di minime condizioni di vivibilità sotto il profilo igienico che si erano verificate nei giorni precedenti all'ordinanza, anche a causa del sovraffollamento, in due centri di accoglienza della città, che avevano comportato pubbliche denunce, anche da parte dei richiedenti asilo. Inoltre, la difesa dell'ente convenuto sottolinea come oggetto del provvedimento fossero i luoghi e non le persone coinvolte.

Ora, in relazione alla nozione di discriminazione, l'art. 43 del D.Lgs. 286/1998 dispone che: "ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione,



esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo *scopo* o *l'effetto* di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”.

Alla stregua della normativa sopra citata è pertanto discriminatorio ogni comportamento che provochi una distinzione anche in ragione dell'origine nazionale e quindi della cittadinanza.

Del pari, ai sensi dell'art. 2 del D.lgs. 215/2003 costituisce discriminazione per ragioni di razza e origine etnica, non solo il trattamento di svantaggio comparativo subito da un soggetto per motivi connessi a tali fattori, ma anche la “molestia” subita in connessione ai medesimi motivi. Per molestia, si intende “quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo *scopo* o *l'effetto* di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo” (aggettivi da intendersi non in senso cumulativo, come risulta da un'interpretazione letterale della congiunzione “o”, introdotta dalla modifica operata con decreto legge 59/2008, in seguito alla procedura d'infrazione n. 20005/2358 della Commissione Europea).

Ne consegue che anche la “molestia deve essere sussunta nel concetto generale di discriminazione.

La nozione normativa di discriminazione (artt. 43 del D.Lgs. 286/1998 e art. 2 del D.Lgs. 215/2003) - nella parte in cui si definisce discriminatorio quel comportamento che, direttamente o indirettamente, abbia l'effetto (solo l'effetto e quindi non anche lo scopo) di vulnerare (distruggendolo o compromettendolo) il godimento, in condizioni di parità, dei diritti umani - porta a ritenere che l'imputazione della responsabilità non possa essere ancorata solo al tradizionale criterio della colpa (vedi in questo senso la giurisprudenza comunitaria e, in particolare, la sentenza della Corte di Giustizia, 8.11.1990, *Dekker c. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwas-senen Plus*, causa C-177/88, in Racc., 1990, p. 3941). Secondo la disposizione legislativa, infatti, costituisce condotta discriminatoria anche quella che, pur senza essere animata da uno “scopo” di discriminazione, produca comunque un "effetto" di ingiustificata pretermissione per motivi razziali, etnici ecc.

Pertanto nessuna rilevanza hanno di per sé sole le dichiarate ragionevoli intenzioni del Sindaco di Gallarate e neppure la premessa –contenuta nell'atto di cui si discute– che “*il presente provvedimento contingibile ed urgente viene adottato a specifica tutela della salute dei soggetti immigrati e delle relative condizioni igieniche, che sono compromesse in caso di allocazione presso strutture, comunque denominate, inadonee a tale scopo*”.

Quanto alla prova della discriminazione o della molestia, l'art. 28 del D.Lgs. 150/2001– che, per disposizione dell'art. 8 *sexies* del d.l. n. 59/2008 contenente disposizioni urgenti per l'attuazione degli obblighi comunitari, ha introdotto un'agevolazione probatoria maggiore di quella originariamente contenuta nel comma



9 dell'art. 44 del D.Lgs. 286/1998 (che consentiva solo la possibilità per l'istante di offrire elementi presuntivi anche di natura statistica) prevedendo un'evidente "alleggerimento" (così, Cass. Sez. lav. 5.6.2013 n. 14206) del relativo onere.

Se chi chiede tutela deve solo offrire elementi idonei a far dedurre l'esistenza della condotta vietata dalla norma, la parte convenuta ha l'onere di dimostrare non soltanto il fatto posto a base dell'eventuale eccezione, ma, in positivo, tutte le circostanze idonee a giustificare il trattamento differenziato o ad escludere l'esistenza stessa di una differenziazione di trattamento (vedi Tribunale di Roma, Sez. III lavoro, ord. 21.6.2012).

Definito il quadro dei principi generali che regolano la materia, nel merito della vicenda che qui ci occupa, va esaminata il dedotto carattere discriminatorio delle ordinanze sindacale contingibile ed urgente assunta dal Sindaco del Comune di Gallarate in data 18/8/17 n. 6 (doc. 1 conv.).

Ora, l'art. 50,IV TUEL statuisce che *"in particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali"*

A sua volta, l'art. 54, IV TUEL prevede che *"il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione"*.

Mentre lo stesso art. 54 al comma 4-bis dispone che *"i provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti"*

Lo stesso strumento amministrativo prescelto trasmette il concetto che l'accoglienza di migranti richiedenti asilo (come tali regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato) metta in pericolo di per sé la sicurezza e la salute pubblica, in quanto



favoriscono il diffondersi di incuria, degrado del territorio e di fenomeni criminosi particolarmente riprovevoli, fonte di pubblico allarme.

Per il vero, il Sindaco del Comune di Gallarate nell'ordinanza 18/8/17 fa esclusivo riferimento all'art. 50 TUEL ed a "emergenze sanitarie o di igiene pubblica".

Tuttavia, malgrado la premessa sopra ricordata, il riferimento non è solo alle condizioni igieniche dei luoghi deputati all'accoglienza, ma proprio alle condizioni sanitarie dei potenziali ospiti, tanto è vero che si fa carico ai proprietari, conduttori o gestori delle strutture di comunicare una relazione quindicinale contenente la dichiarazione *"di quanti siano i soggetti che vi alloggiano, della provenienza degli stessi, nonché ogni altra informazione riguardante la salute dei medesimi"*.

Anche a prescindere dalla violazione dei principi del codice Privacy sul trattamento di dati sensibili, la condotta del Sindaco, veicolando il sospetto che i migranti costituiscano una minaccia alla salute della comunità urbana, anche in relazione alla provenienza nazionale, ha oggettivamente l'effetto di violare la dignità dei richiedenti asilo e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo, per motivi, insiti nello "status" del migrante, di razza, di origine etnica e di nazionalità.

Le –plausibili– esigenze concrete di controllo richiamate dal Comune convenuto ben avrebbero potuto trovare adeguata soddisfazione sia attivando una più celere interlocuzione con la Prefettura, che consentisse la verifica preventiva, urbanistica, di abitabilità e di igiene (attraverso le ATS) degli immobili destinati ad accogliere i richiedenti asilo sia attraverso adeguati interventi repressivi e sanzionatori in caso di rilevate condotte illecite (cfr docc. 2 e 3 conv, che attestano azioni in tal senso antecedenti alle ordinanze)

Il Comune ha invero i mezzi e gli strumenti necessari per operare in via ordinaria siffatti compiti amministrativi di controllo e repressione degli illeciti, da chiunque attuati, senza imporre adempimenti di dubbia legittimità (cfr. doc 4 att.) che minano la libertà di contrarre delle parti, la regolarità delle gare e soprattutto, per quanto qui interessa, senza creare un clima intimidatorio che sortisce l'effetto di precludere la ricerca di adeguate sistemazioni abitative per i richiedenti asilo. La scelta stessa del mezzo ex art. 50 TUEL, oltre che del tutto inutile ai fini dichiarati (ed infatti rimasta sostanzialmente lettera morta), ha avuto l'unico effetto, indiretto, di violare la dignità ed offendere le persone destinate ad essere ospitate in ragione della loro provenienza etnica e nazionale, alimentando il clima di sospetto, intimidatorio, ostile ed umiliante nei confronti dei richiedenti asilo.

Accertata la natura di molestia discriminatoria della condotta del Comune convenuto occorre valutarne le conseguenze processuali.

I ricorrenti hanno rinunciato alla richiesta di inibitoria, avendo il provvedimento, qui ritenuto discriminatorio, cessato di produrre effetti per decorso del termine di efficacia originariamente previsto.

In merito ai rimedi, appare imprescindibile il richiamo al principio di tutela giurisdizionale effettiva, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, derivato dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, sancito dai richiamati artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti



dell'uomo e delle libertà fondamentali, e poi ribadito all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. E' dunque compito dei giudizi nazionali, secondo il principio di collaborazione enunciato dall'art. 4 TUE, garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli individui in forza delle norme del diritto dell'Unione.

La Corte Costituzionale ha individuato nell'art.24 della Costituzione non solo il diritto al "giusto processo", ma anche il diritto ad una tutela sostanziale effettiva, tratto dal coordinamento degli articoli 2, 3 e 24 Cost.

La Corte di Cassazione ha qualificato il principio di effettività come regola-cardine dell'ordinamento costituzionale, volto ad assicurare il diritto «ad un rimedio adeguato al soddisfacimento del bisogno di tutela di quella... unica e talvolta irripetibile situazione sostanziale di interesse giuridicamente tutelato» (Cfr. Cass. 11564/2015; Cass. 21255/2013).

La Corte di Giustizia – per quel che rileva in questa sede –fa costantemente riferimento al principio di effettività per individuare i rimedi più adeguati alla lesione (cfr. Corte di Giustizia C-582 e 629/10 del 2012).

Il principio di effettività, come osservato dalla più attenta dottrina, richiede, pertanto, ai giudici degli stati nazionali di perfezionare le tutele, così da individuare il rimedio idoneo a garantire una effettiva protezione dei diritti, in base all'art. 19 TUE (che sancisce un legame tra protezione effettiva e rimedio efficiente).

Alla luce dei criteri che precedono deve concludersi che i rimedi necessari per eliminare le conseguenze negative dell'accertata discriminazione devono essere effettivi, proporzionati e dissuasivi (idonei, cioè, ad indurre l'individuo che ha commesso la discriminazione ad astenersi dal violare gli scopi e le norme che tutelano il diritto violato). A tal proposito appare imprescindibile il richiamo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia che ha ripetutamente chiarito come la severità delle sanzioni deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono e comportare, in particolare, un effetto realmente deterrente (v. in tal senso, tra le altre, sentenze 8 giugno 1994, Commissione/Regno Unito, C-383/92; sentenza *Feryn*, 10.7.2008; sentenza 23.4.2013 *Asociația Accept*), fermo restando il rispetto del principio generale della proporzionalità (v., in tal senso, sentenze del 6 novembre 2003, *Lindqvist*, C-101/01).

Nel dare attuazione all'art. 15 della direttiva 2000/43/CE il legislatore italiano ha previsto (già all'art. 4 del d. lgs. 215/03 e, oggi, all'art. 28, d. lgs. 150/11) un'articolata serie di misure (conformi a quelle esemplificativamente indicate anche dal giudice di Lussemburgo - Corte di giustizia, *Feryn*, sentenza 10 luglio 2008, C-54-07-) che il giudice può adottare a fronte di un'accertata condotta discriminatoria.

In particolare, l'art. 28 del D.Lgs. 150/2001 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. 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”.*

Le espressioni discriminatorie e moleste adottate nel provvedimento del Sindaco di Gallarate hanno avuto ampia diffusione sul territorio, e sono state fatte proprie da altri primi cittadini di Comuni che neppure avevano presentato le problematiche di fatto documentate per il territorio gallaratese.

Sussistono, pertanto, i presupposti per la pubblicazione del dispositivo della presente ordinanza, a norma dell'art. 4 co. VI D.Lvo 215/03, sulla *home page* del sito comunale per un periodo di 90 giorni, nonché, per una volta, a caratteri doppi del normale, su “La Prealpina”, il tutto entro 30 giorni dalla notifica in forma esecutiva della presente ordinanza, autorizzando sin da ora parte ricorrente a provvedervi autonomamente qualora detto termine non sia stato osservato dai resistenti, ponendo le relative spese a carico dei convenuti medesimi.

Accanto alla pubblicazione (che, in ipotesi quali quella di cui si controverte, ha una duplice efficacia, sanzionatoria e risarcitoria), va ricordato che le associazioni - legittimate ad agire in quanto portatrici degli interessi e dei diritti della collettività dei soggetti appartenenti alla comunità etnico-nazionale diffamata e discriminata,- hanno subito in proprio un danno non patrimoniale per aver visto frustrato l'oggetto della propria attività e le finalità perseguite.

Di conseguenza, deve condannarsi la parte convenuta al risarcimento del danno non patrimoniale nei confronti delle associazioni ricorrenti.

Nella quantificazione del danno, deve tenersi conto della natura parzialmente indiretta delle condotte discriminatorie e moleste, nonché –e soprattutto- delle richieste come riformulate, in termini riduttivi, in sede di memoria finale, per cui pare di dover condannare parte resistente al pagamento della somma che viene equitativamente determinata in euro 1.000,00 in favore di ciascuna delle associazioni ricorrenti.

Le spese del presente giudizio seguono la sostanziale soccombenza e vengono liquidate, d'ufficio, in assenza di nota spese, come in dispositivo ai sensi del DM 55/2014, tenuto conto del valore della causa, dei criteri di cui all'art. 4 commi 1,2,5 del citato DM, e dell'assenza di attività istruttoria.

P.Q.M.

visti gli artt. 43 e 44 D.L.vo 286/98, nonché 2 e 4 D.L.vo 215/03:

- 1) in accoglimento del ricorso presentato da NAGA -Associazione Volontaria di Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti-, ASGI – Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione-, e da APN Avvocati per Niente Onlus- dichiara il carattere discriminatorio dell'Ordinanza del Sindaco del Comune di Gallarate in data 18/8/17, in quanto, trasmettendo il concetto che l'accoglienza di migranti richiedenti asilo (come tali regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato) metta in pericolo di per sé la salute pubblica, ha avuto l'effetto, indiretto, di violare la dignità ed offendere le persone destinate ad essere ospitate in



- ragione della loro provenienza etnica e nazionale, alimentando il clima di sospetto, intimidatorio, ostile ed umiliante nei confronti dei richiedenti asilo;
- 2) ordina la pubblicazione del dispositivo della presente ordinanza a cura e spese dei resistenti, una volta a caratteri doppi del normale sul quotidiano “*La Prealpina*”, nonché sull’*home page* del sito del Comune di Gallarate per 90 giorni, il tutto entro 30 giorni dalla notifica in forma esecutiva del presente provvedimento, autorizzando sin da ora parte ricorrente a provvedervi autonomamente qualora detto termine non sia stato osservato dai resistenti, ponendo le relative spese a carico dei convenuti medesimi;
  - 3) condanna il Comune di Gallarate a rifondere il danno ad ASGI - Associazione studi giuridici sull’immigrazione, NAGA - ASSOCIAZIONE VOLONTARIA DI ASSISTENZA SOCIO-SANITARIA E PER I DIRITTI DI CITTADINI STRANIERI, ROM E SINTI, e APN Avvocati per Niente Onlus, quantificato nella somma di euro 1.000,00 per ciascuna associazione, in moneta attuale, oltre agli interessi legali dalla presente sentenza al saldo;
  - 4) condanna il Comune convenuto alla rifusione delle spese del giudizio a favore dei ricorrenti che si liquidano in € 4.270,00 per compensi professionali, oltre spese generali forfetarie, oltre IVA e CPA come per legge, con distrazione a favore degli avvocati Alberto Guariso e Livio Neri, dichiaratisi antistatali, oltre al rimborso del C.U.

Milano 20/11/18

Il giudice  
Paola Gandolfi

