

550/08

TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE I CIVILE

IL GIUDICE DESIGNATO PER IL CAUTELARE

Sciogliendo la riserva che precede;

esaminati gli atti ed i documenti;

visto il ricorso ex art. 44 D.L.vo n.286 del 1998 presentato - inizialmente con ricorso depositato il 24/12/2008 davanti al Tribunale di Sondrio e successivamente riassunto davanti al Tribunale di Milano - dalle ricorrenti AVVOCATI PER NIENTE ONLUS e NAGA-ASSOCIAZIONE VOLONTARIA DI ASSISTENZA SOCIO SANITARIA E PER I DIRITTI DEGLI STRANIERI E NOMADI-ONLUS contro la PROVINCIA DI SONDRIO e volto ad ottenere l'accertamento della natura discriminatoria del comportamento tenuto dall'ente territoriale convenuto in occasione del "Bando di concorso per il conferimento di alloggi a Milano per studenti universitari della Provincia di Sondrio" approvato con deliberazione del 25/6/2008, osserva.

Le associazioni ricorrenti lamentano che nel bando di concorso per l'assegnazione di alloggi a Milano agli studenti universitari della Provincia di Sondrio l'ente territoriale convenuto abbia inserito fra i requisiti per gli aventi diritto all'assegnazione quello della cittadinanza italiana, in tal modo, secondo la prospettiva dei ricorrenti, ponendo in essere un'illecita discriminazione nei confronti degli studenti universitari stranieri privi di tale requisito.

L'ente territoriale convenuto, nella memoria costitutiva, eccepisce il difetto di legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti, la carenza di giurisdizione del giudice ordinario adito e contesta nel merito la fondatezza del ricorso esponendo

che nei termini previsti dal bando nessuno studente universitario straniero aveva presentato domanda per l'assegnazione dell'alloggio.

Va premesso che, secondo l'insegnamento della Suprema Corte, il presente procedimento ex art. 44 del T.U. sull'immigrazione (D.L.vo n. 286 del 1998) avente ad oggetto l'azione civile contro la discriminazione è finalizzato all'adozione di un provvedimento di natura cautelare e, pertanto, si svolge nelle forme del rito cautelare uniforme (artt. 669 bis e ss c.p.c.) in quanto compatibili, in virtù del richiamo alle misure cautelari "extravagantes" contenuto nell'art. 669 quaterdecies c.p.c. (vd Cass. 7/3/2008 n. 6172).

La giurisdizione in tema di azioni civili contro atti o comportamenti che violano il principio di non discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi, sessuali ecc. spetta al giudice ordinario, anche quando la condotta discriminante sia posta in essere da una PA, in virtù della espressa previsione contenuta nell'art. 44 del T.U. sull'immigrazione, richiamato dall'art. 4 del D.Lvo 9/7/2003 n. 215— Attuazione della direttiva 2000/43/CE in tema di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e dall'art. 4 del D.L.vo n.216 del 2003-Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. L'art. 44 citato prevede, infatti, che *"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"* (comma 1) e che la domanda si propone con ricorso al tribunale (comma 2), a seguito del venir meno del pretore con la riforma del giudice unico di primo grado, mentre l'art. 4 del D.Lvo n. 215 del 2003 prevede che la

tutela giurisdizionale avverso gli atti e i comportamenti discriminatori previsti dall'art. 2 del medesimo D.Lvo – laddove "è fatto salvo il disposto dell'art. 43 commi 1 e 2" del T.U. sull'immigrazione – si svolge nelle forme previste dall'art. 44 (commi da 1 a 6, 8 e 11). Inoltre, come già ritenuto da questo tribunale in precedenti pronunce, il diritto della persona alla pari dignità sociale e a non essere discriminato costituisce un diritto fondamentale dell'individuo non suscettibile di essere affievolito ad interesse legittimo allorché il comportamento discriminatorio sia posto in essere dalla PA, anche mediante l'adozione di provvedimenti amministrativi.

Contrariamente all'assunto della difesa convenuta, la tutela invocata dalle associazioni ricorrenti non si risolve in un sindacato sulla legittimità del provvedimento amministrativo adottato dalla PA, ma si estende all'esame del comportamento complessivo tenuto dall'ente territoriale in occasione dell'assegnazione degli alloggi agli studenti universitari della provincia di Sondrio iscritti nelle università milanesi e, in particolare, nel valutare se nel caso di specie l'operato dell'ente provinciale – esplicitato attraverso la delibera di approvazione del bando di cui si discute – si sia tradotto in una violazione del principio di non discriminazione diretta o indiretta che costituisce un principio cardine dell'ordinamento giuridico nazionale e comunitario vigente.

L'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario adito sollevata dalla difesa convenuta va dunque respinta.

Parimenti infondata è l'eccezione pure sollevata dalla difesa convenuta circa la legittimazione delle associazioni ricorrenti a promuovere l'azione de quo.

L'art. 5 comma 3 del D.L.vo 215 del 2003 (come modificato dalla L.6/6/2008 n.101) riconosce alle associazioni e agli enti iscritti in un apposito elenco approvato dal

ministero – fra cui sono comprese le odierne ricorrenti - la legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 4 e 4 bis del medesimo decreto, nei casi di "discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione". In tal caso, le associazioni e gli enti iscritti nell'elenco ministeriale non agiscono in giudizio in nome e per conto o a sostegno di un determinato soggetto vittima di discriminazione, bensì in nome proprio – come nel caso di specie – per far accertare l'esistenza di un comportamento discriminante rispetto ad una pluralità indeterminata di soggetti che versino in specifiche condizioni. D'altra parte, la scelta legislativa di attribuire agli enti esponenziali "iscritti" in appositi elenchi la legittimazione ad agire in giudizio con l'azione collettiva è particolarmente incisiva in caso di atti o comportamenti violativi del principio di non discriminazione, sia in considerazione del fatto che non sempre i soggetti lesi sono nella condizione di reagire direttamente alla discriminazione subita - trattandosi spesso per definizione di "soggetti deboli" - sia perché l'ordinamento consente alle associazioni e agli enti di reagire invocando la tutela giurisdizionale contro atti o comportamenti discriminatori anche quando non siano facilmente individuabili i soggetti lesi dalla discriminazione.

Da quanto appena detto, e passando all'esame del merito della domanda avanzata dai ricorrenti, emerge l'irrelevanza del fatto che, come dedotto dalla difesa convenuta, nel termine previsto dal bando nessuno studente universitario privo della cittadinanza italiana ha presentato la domanda per l'assegnazione dell'alloggio a Milano. E' agevole replicare al riguardo che la mancata presentazione della domanda di assegnazione dell'alloggio da parte di studenti residenti in Provincia di Sondrio che frequentano l'università a Milano ma sono privi della cittadinanza italiana ben può essere conseguenza proprio del comportamento

discriminante posto in essere dall'amministrazione provinciale attraverso la previsione di tale requisito, ma non vale certo ad escludere la natura discriminatoria del comportamento tenuto dalla PA convenuta.

Invero, contrariamente alla posizione assunta nel presente procedimento e alle dichiarazioni rilasciate dal suo presidente – il quale secondo quanto riportato dalla stampa si sarebbe "infuriato" per la protesta delle associazioni ricorrenti e avrebbe replicato (anche in dialetto) "prima di tutto i nostri" (vd doc. 3 dei ricorrenti) - l'amministrazione provinciale convenuta, stando alla missiva di risposta alla associazione Avvocati per Niente inviata dall'assessore provinciale il 24/11/2008, pare consapevole della natura discriminatoria del suo operato e pronta a recepire le indicazioni fornite dall'UNAR e dall'odierna ricorrente, sia pure per il prossimo bando di concorso (vd doc. 5 dei ricorrenti).

Che nel caso di specie l'inserimento del requisito della cittadinanza nel bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi agli studenti universitari provenienti dalla Provincia di Sondrio integri una discriminazione non consentita nei confronti degli studenti stranieri regolarmente residenti in quella provincia appare evidente.

L'art. 3 della Cost. nel sancire il principio di uguaglianza dei cittadini è riferibile a tutti i consociati sia laddove venga in rilievo un nucleo irrinunciabile di diritti fondamentali sia laddove una disparità di trattamento tra i soggetti che godono dello status di cittadini italiani e gli altri consociati non sia fondata su una "ragionevole correlabilità" tra il requisito richiesto e la finalità perseguita (vd Corte Cost. n. 432 del 2005). L'art. 2 del T.U sull'immigrazione garantisce agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato il godimento dei diritti civili attribuiti ai cittadini italiani e l'art. 39 riconosce la parità di trattamento tra gli stranieri e i cittadini italiani in materia di accesso all'istruzione universitaria e di

diritto allo studio - con i limiti previsti dal medesimo articolo e che non rilevano ai fini in esame - mentre l'art. 43 comma 1 del medesimo T.U. prevede che "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" e specifica al comma 2 che "in ogni caso compie un atto di discriminazione: (...) b) chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità; c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità; (...).

Giova richiamare la decisione della Corte Costituzionale n.432/2005 - che ha dichiarato l'illegittimità della Legge Regione Lombardia n.1 del 12/1/2002 che riservava il trasporto pubblico gratuito agli invalidi solo se cittadini italiani - laddove, proprio in relazione al requisito della cittadinanza, il Giudice delle Leggi ha precisato che "(...) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria; (...) distinguere, ai fini

dell'applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana appunto) e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento (...). Secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale, qualunque norma che non abbia altra ratio che quella di introdurre una preclusione destinata a discriminare dal novero dei fruitori di una provvidenza sociale gli stranieri in quanto tali si pone in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. E' chiaro che il giudizio di legittimità sulle norme riservato alla Corte Costituzionale non ha nulla a che vedere con il giudizio sul fatto riservato al giudice, ma è innegabile che nel valutare il comportamento tenuto dall'ente territoriale convenuto nel caso in esame e in particolare nel valutare se costituisce un'illecita discriminazione nei confronti di tutti gli studenti stranieri in possesso degli ulteriori requisiti previsti nel bando la previsione del requisito della cittadinanza italiana per l'assegnazione dell'alloggio a Milano, non può non farsi applicazione dei suddetti principi di diritto.

Nel caso di specie, la Provincia di Sondrio non ha neppure vagamente ipotizzato la "ragionevole causa" che avrebbe giustificato l'inserimento del requisito della cittadinanza italiana nel bando per l'assegnazione degli alloggi a Milano agli studenti universitari provenienti dalla suddetta provincia e che frequentano l'università nel capoluogo lombardo. Tale "ragionevole giustificazione" non può certo ravvisarsi nel principio del "prima i nostri" espresso pubblicamente dal Presidente della Provincia di Sondrio, che anzi costituisce un inequivoco elemento dal quale dedurre l'assenza di qualsiasi diversa ragione posta a base della scelta

di inserire il requisito della cittadinanza italiana che non fosse quella di discriminare gli studenti stranieri in quanto tali.

In siffatta situazione, va pertanto accolta la domanda delle associazioni ricorrenti e, accertata la condotta discriminatoria tenuta dell'ente territoriale convenuto, va ordinato alla Provincia di Sondrio di cessare il comportamento discriminatorio nei confronti degli studenti universitari stranieri, di rimuovere con gli strumenti che riterrà più opportuni gli effetti di tale condotta e di astenersi per il futuro dall'inserire il requisito della cittadinanza fra quelli previsti per l'assegnazione degli alloggi agli studenti universitari provenienti dalla Provincia di Sondrio e che frequentano l'università a Milano. A norma del comma 6 dell'art. 4 D.L.vo 215/2003 va altresì disposta la pubblicazione del dispositivo del presente provvedimento per una sola volta sul quotidiano "Il Corriere della Sera" a spese dell'ente territoriale convenuto. Infine, attesa la natura "eventuale" del successivo giudizio di merito, per effetto della novella dell'art. 669 octies c.p.c. introdotta dal legislatore del 2005 (L.80/2005) con riferimento ai provvedimenti cautelari aventi funzione anticipatoria della prospettata tutela di merito, si ritiene che vadano poste a carico dell'ente territoriale convenuto le spese del presente procedimento cautelare, facendo applicazione del generale principio dell'art. 91 c.p.c. Diversamente, le associazioni ricorrenti si vedrebbero costrette ad introdurre il giudizio di merito - anche qualora ritengano adeguatamente soddisfatto dal presente provvedimento cautelare anticipatorio il diritto azionato - sia pure al solo fine di vedersi liquidare le spese di lite.

P.Q.M.

Visti gli artt. 44 T.U. sull'immigrazione (D.L.vo 286/1998), 4 D.L.vo 215 del 2003, 669 octies e 91 c.p.c.

- in accoglimento del ricorso proposto dalle associazioni AVVOCATI PER NIENTE ONLUS e NAGA-ASSOCIAZIONE VOLONTARIA DI ASSISTENZA SOCIO SANITARIA E PER I DIRITTI DEGLI STRANIERI E NOMADI-ONLUS nei confronti della PROVINCIA DI SONDRIO, accertata la condotta discriminatoria tenuta dell'ente territoriale convenuto in occasione del "Bando di concorso per il conferimento di alloggi a Milano per studenti universitari della Provincia di Sondrio" approvato con deliberazione del 25/6/2008, ordina alla Provincia di Sondrio di cessare il comportamento discriminatorio nei confronti degli studenti universitari stranieri, di rimuovere con gli strumenti che riterrà più opportuni gli effetti di tale condotta e di astenersi per il futuro dall'inserire il requisito della cittadinanza fra quelli previsti per l'assegnazione degli alloggi agli studenti universitari provenienti dalla Provincia di Sondrio e che frequentano l'università a Milano;
- ordina la pubblicazione del dispositivo del presente provvedimento per una sola volta sul quotidiano "Il Corriere della Sera" a spese dell'ente territoriale convenuto;
- condanna la Provincia di Sondrio in persona del presidente pro-tempore a rifondere alle associazioni ricorrenti le spese del presente procedimento, liquidate in complessivi euro 3.000,00, di cui euro 200,00 per esborsi, euro 1.000,00 per diritti ed euro 1.800,00 per onorario, oltre al rimborso di spese generali, I.V.A. e C.P.A. sulle componenti imponibili come per legge.

Si comunichi

Milano, 28/7/2009

Deposito in Cancelleria  
oggi 1/8/09  
IL CANCELLIERE

Il Giudice  
dott. Patrizio Gattari

