

N. 4080/2020 R.G.



REPUBBLICA ITALIANA
TRIBUNALE ORDINARIO di BRESCIA

**Sezione Immigrazione, Protezione Internazionale e Libera Circolazione dei Cittadini
dell'UE**

Nella causa promossa

da

FONDAZIONE GUIDO PICCINI ONLUS (C.F. 93006670173), con sede in Calvagese della Riviera (BS – 25080) via Terzago 11, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore* Damiano Galletti parte di

A.S.G.I. ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (07430560016), con sede legale in Torino (TO), via Gerdil n. 7, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore* avv. Lorenzo Trucco

Parti rappresentate e difese dagli avvocati Alberto Guariso (GRSLRT54S15F205S) e Livio Neri (NRELVI73P16F205H) ed elettivamente domiciliate presso lo studio degli stessi a Milano in Viale Regina Margherita n. 30,

contro

COMUNE DI BONATE SOPRA in persona del sindaco *pro tempore*

OGGETTO: ricorso ex art 700 c.p.c.

ha pronunciato il seguente

**DECRETO FISSAZIONE UDIENZA CAUTELARE CON PROVVEDIMENTO INAUDITA
ALTERA PARTE**

RILEVATO CHE

Con ricorso - depositato in data 14 aprile 2020 e assegnato alla sottoscritta in data 27 aprile 2020 –
la FONDAZIONE GUIDO PICCINI ONLUS e l' A.S.G.I. ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI



SULL'IMMIGRAZIONE esponevano che: a) il Comune di Bonate Sopra con delibera di Giunta n. 33 del 6/4/2020 pubblicata in data 10/4/2020 (ved allegato doc.3 fascicolo ricorrente) aveva approvato le modalità per l'erogazione delle somme assegnate al Comune di Bonate Sopra nell'ambito delle risorse da destinare a misure urgenti di solidarietà alimentare sotto forma di "buoni spesa" stanziati con OCDPC n. 658 del 29 marzo 2020; b) tale erogazione era attuata mediante la stesura di una graduatoria stilata sulla base di specifici criteri individuati nell'all'allegato 1 di detta delibera, rubricato "Disciplinare per la concessione del buono spesa di cui all'OCDPC n.658 del 29/03/2020", che al suo art. 4 così dispone:

"I beneficiari sono individuati mediante la stesura di apposita graduatoria stilata dal Servizio Sociale sulla base del presente disciplinare che fissa i criteri generali, approvati dalla Giunta Comunale, di seguito elencati: a. residenza nel Comune di Bonate Sopra, ivi compresi cittadini stranieri con premesso di soggiorno illimitato o di lungo periodo ;b. contributi pubblici percepiti; c. reddito familiare; d. giacenza conto corrente e. attuale situazione lavorativa

f. presenza di minori g. abitazione" ; c) eccetto che per il criterio *sub a)*, tutti gli altri garantiscono, ai sensi del comma 2 del cit. articolo 4, l'assegnazione di un differente punteggio (da 2 a 12 punti) atto alla costruzione della predetta graduatoria; d) al comma 3 del cit. articolo 4, è altresì disposto che: **"Sono automaticamente esclusi dall'inserimento in graduatoria e quindi dall'assegnazione del buono spesa coloro che presentano le seguenti condizioni: - cittadini residenti privi di permesso di soggiorno di lungo periodo in corso di validità"**; d) i termini per la presentazione delle domande sono stati fissati dal Comune nel periodo 9 -13 aprile (ved art. 3 in allegato 1 fascicolo ricorrente); e) del contenuto delle descritte condizioni di accesso è stato dato pubblico avviso, in data 7/4/2020, mediante il sito web del Comune al link:http://www.comune.bonatesopra.bg.it/servizi/notizie/notizie_fase02.aspx?ID=10459(ved. allegato doc.4) poi rimosso una volta spirato il termine per le domande; f) alla luce di tale limitazione sono esclusi dal sussidio tutti i cittadini stranieri domiciliati nel Comune che non siano titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo che verosimilmente si aggiravano sulle 200 persone, dato desumibile dalla applicazione della percentuale dei titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo sul numero di stranieri presenti nel territorio del Comune convenuto.

Quanto al *fumus boni juris*, ad avviso di parte ricorrente:

- la delibera impugnata violava l'OCDPC n. 658/2020, nonché gli artt. 2 e 41 TU immigrazione nonché la Costituzione e diverse norme sovranazionali che riconoscevano a tutte le persone i diritti fondamentali, fra i quali rientra appunto il diritto all'alimentazione;
- infatti detto provvedimento, all'articolo 2 co. 6 vincola i Comuni a individuare i beneficiari *"tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da virus*



Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico". Sicché i Comuni godono quindi di una discrezionalità limitata entro i criteri prefissati (esposizione agli effetti dell'emergenza e stato di bisogno) restando così esclusa qualsiasi possibilità di fare riferimento ad altri criteri e in particolare alla cittadinanza o al titolo di soggiorno;

- il criterio indicato dal Comune, oltre a essere precluso dall'Ordinanza, è anche privo di ragionevole correlabilità con la finalità della prestazione, ove si consideri che la titolarità del permesso di lungo periodo richiede requisiti di reddito (reddito minimo e alloggio idoneo – cfr. art. 9 TU immigrazione). Ne segue che, quindi, i soggetti privi di tale permesso sono necessariamente quelli in condizione economica più precaria;

- la condizione di emergenza riguardava evidentemente tutti i soggetti presenti sul territorio a prescindere dalla regolarità o meno del soggiorno ed il contributo economico era stato disposto a garanzia di diritti essenziali e bisogni primari;

-la disposizione era pertanto discriminatoria e in palese violazione dell'art. 2 e 41 TUI ;

che l'atto comunale escludeva persino i titolari di protezione internazionale o nazionale ed i richiedenti asilo con ulteriore e manifesta violazione di legge. Infatti :1) i titolari di protezione internazionale, oltre ad essere protetti dal citato art. 41 TU, hanno diritto alla parità di trattamento nelle prestazioni sociali anche ai sensi dell'art. 27 D.Lgs 251/2007 ("*diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale*"); 2) i titolari di protezione umanitaria o di protezione per casi speciali hanno diritto alla parità di trattamento perché il relativo permesso di soggiorno ha durata non inferiore all'anno; 3) i richiedenti asilo, benché non iscritti all'anagrafe hanno diritto – ai sensi dell'art. 5, comma 3, dlgs cit. – ai "*servizi comunque erogati sul territorio*" nel luogo di domicilio come risultante dal permesso di soggiorno, dalla eventuale successiva comunicazione alla Questura o dall'accoglienza in una struttura.

Quanto al *periculum in mora* le associazioni ricorrenti evidenziavano che il termine indicato dal Comune per la presentazione delle domande per il sussidio era già spirato e che l'elaborazione della graduatoria e l'erogazione del sussidio avverrà necessariamente nel giro di pochi giorni: una volta distribuite le somme, i soggetti lesi dal provvedimento non potrebbero rivalersi se non tardivamente e secondo i rimedi indicati nelle conclusioni di merito;

Concludevano pertanto chiedendo di adottare, con decreto *inaudita altera parte* stante l'estrema urgenza di provvedere, il provvedimento cautelare ritenuto più idoneo a rimuovere gli effetti che doveva essere effettivo proporzionale e dissuasivo e quindi tale da porre i soggetti discriminati nella condizione in cui si sarebbero trovati in assenza della discriminazione.



OSSERVA

- che sussiste la giurisdizione dell'AGO ai sensi dell'art. 44 TUI indipendentemente dal fatto che la discriminazione sia posta in essere nell'esercizio di una attività amministrativa perché è la stessa norma che la consente in qualsiasi ipotesi in cui la parte lamenti di essere stata oggetto di un comportamento discriminatorio *“Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice però, 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.”* (ved. comma 1 articolo 44 TU). Sicché, com'è noto, dovendo il giudice valutare la ammissibilità dell'azione sulla base della prospettazione della parte ricorrente, non può esservi dubbio che, avendo la parte lamentato la sussistenza di un comportamento discriminatorio da parte del Comune di Bonate Sopra a motivo della nazionalità, il rimedio in esame è pacificamente esperibile (ved. Cass. 25011/14 e più di recente Trib. Milano 22.1.19);

- che, del pari, sussiste la legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti perché i criteri di accesso al sussidio, adottati con Delibera di Giunta dal Comune, determinando uno svantaggio nei confronti di un numero indeterminato di soggetti non identificabili, costituiscono atto di discriminazione collettiva (ved articolo 5 D. Lgs. 215/2003) ed entrambe le Associazioni sono iscritte nell'elenco previsto dal sopracitato articolo, approvato con D. M. via via modificato e approvato da ultimo D.M. 13.03.2013 (ved. allegato sub. doc.9 fascicolo ricorrente). Inoltre si ricorda che diverse pronunce della Corte di Cassazione hanno affermato che la legittimazione attiva di cui al citato articolo 5 deve intendersi riferita anche alla nazionalità (ved. Corte di Cassazione N 11165 e n. 11166 del 2017 e n. 28745 del 2019).

Quanto al *fumus boni juris* :

- l'OCDPC n. 658/2020, recante *“Ulteriori interventi di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”* ha assegnato ai Comuni italiani un contributo per un totale di 400 milioni di Euro per misure urgenti di solidarietà alimentare. Il comma 6 dell'art 2 precisa che l'ufficio dei servizi sociali di ciascun comune *“individua la platea dei beneficiari ed il relativo contributo tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico;*

- il buono spesa è stato istituito nell'emergenza sanitaria in atto per garantire alle persone più vulnerabili la possibilità di soddisfare un bisogno primario e un diritto fondamentale quale il diritto all'alimentazione;



- come esattamente rilevato dalle Associazioni ricorrenti i Comuni godono di una discrezionalità limitata entro i criteri prefissati (esposizione agli effetti dell'emergenza e stato di bisogno) dalla sopra citata disposizione, restando così esclusa qualsiasi possibilità di fare riferimento ad altri criteri e in particolare alla cittadinanza o al titolo di soggiorno;
- a ciò deve aggiungersi che non si discute dell'accesso a prestazioni assistenziali "ordinarie", ma dell'accesso ad una misura emergenziale tesa a fronteggiare le difficoltà dei soggetti più vulnerabili a soddisfare i propri bisogni primari a causa della situazione eccezionale determinata dall'emergenza sanitaria in atto;
- nel caso di specie si tratta del diritto all'alimentazione che costituisce il presupposto per poter condurre un'esistenza minimamente dignitosa e la base dello stesso diritto alla vita e alla salute, quindi che appartiene a quel nucleo insopprimibile di diritti fondamentali che spettano necessariamente a tutte le persone in quanto tali;
- non possono, quindi essere poste condizioni, quale la tipologia del permesso di soggiorno che di fatto limitano la platea degli aventi diritto e che, peraltro, non sono previste dall'OCDPC n. 658/2020 come sopra già rilevato;
- come noto la situazione venutasi a creare nel nostro paese, con la chiusura di molteplici attività e le limitazioni alla libertà di spostamento, ha aggravato la vulnerabilità di persona che vivevano in condizioni già precarie;
- la delibera del Comune di Bonate Sopra viola gli articoli 2 l'art. 2, comma 1 e 2 TU immigrazione nonché l'articolo 41 TU e, per quanto concerne invece i titolari di protezione internazionale o nazionale ed i richiedenti asilo, gli articoli 5 comma 3 e 27 D.Lgs 251/2007;
- nel caso di specie sussiste il comportamento discriminatorio in relazione al fattore della nazionalità (cfr. art. 14 CEDU e art. 43 TU immigrazione). In particolare si ricorda che l'art. 43 TU immigrazione, a norma del quale commette in ogni caso un atto di discriminazione "*chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso...ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto a causa della sua condizione di straniero*" essendo, nel caso di specie, stati discriminati gli stranieri pur regolarmente soggiornati sul territorio nazionale se privi del titolo di soggiorno individuato nella delibera nonché gli stranieri irregolari. A quest'ultimo riguardo si ricorda che anche lo straniero irregolarmente soggiornante gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana come in più occasioni ribadito anche dalla Corte Costituzionale (ved. Corte Cost. sent. n. 198 del 2000, sent. n. 269/2010, 299/2010, n. 61/2011). In particolare si ricorda che la Corte Costituzionale ha affermato che "*per quanto gli interessi incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati*" non può risultare scalfito il carattere universale dei diritti



fondamentali stessi (Corte cost., sent. n. 161 del 2000; cfr. anche sent. n. 148 del 2008) essendovi un nucleo “minimo” di questi diritti che non può essere violato e spetta a tutte le persone in quanto tali, a prescindere dalla regolarità del soggiorno sul territorio italiano perché siffatti diritti inviolabili spettano «*ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani*» (sentenza n. 105 del 2001);

- è quindi appena il caso di rilevare che, nella più recente sentenza n. 44/2020, la Corte Costituzionale ha sottolineato che se una provvidenza risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall’art. 3, secondo comma Cost., essa deve rispondere alla situazione di disagio che si intende supportare e non far riferimento a criteri ad essa estranei. Vi deve, quindi, essere un collegamento fra i criteri adottati dal legislatore e la funzione del beneficio ai fini del giudizio di ragionevolezza ex art 3 della Costituzione;

- la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo prevede che tutti i diritti previsti nella CEDU devono essere garantiti dagli Stati parte, come stabilito all’art. 1, “ad ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione”: in altri termini, siffatti diritti vanno garantiti non solo ai cittadini o a determinati stranieri ma a qualsiasi persona sottoposta alla giurisdizione dello Stato, compresi gli immigrati irregolari;

- l’art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (CDFUE) stabilisce che la dignità umana è inviolabile e che sarà rispettata e protetta. Il rispetto della dignità, ed il nucleo di diritti fondamentali che la garantiscono, è quindi garantita a ogni persona.

Quanto al *periculum in mora*:

non vi è dubbio che sussista l’estrema urgenza di provvedere in considerazione della situazione di irreparabile pregiudizio alla quale sono esposti gli stranieri presenti sul territorio del Comune convenuto privi di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo ed in particolare coloro che non hanno i mezzi necessari a soddisfare i bisogni primari di sussistenza e sono nell’impossibilità di procurarseli in ragione dell’emergenza sanitaria in atto.

Alla luce di quanto sopra esposto il ricorso cautelare può essere accolto e stante la urgenza di provvedere va accolta la richiesta di pronuncia *inaudita altera parte* ,

In merito alla successiva fase di conferma modifica o revoca del provvedimento adottato in assenza di contraddittorio, considerata l’attuale fase di emergenza sanitaria e visti i provvedimenti organizzativi assunti dal Presidente del Tribunale di Brescia, in applicazione dell’art 83 comma 7 lett. h) D.L. 18/20 e visto il D.L. 8 aprile 2020 n. 23, si dispone l’instaurazione di contraddittorio meramente cartolare, secondo le sequenze indicate in dispositivo.

Le spese di lite dovranno essere liquidate all’esito con l’ordinanza cautelare.

P.Q.M.

Visti gli artt. 669 sexies comma 2 e 700 c.p.c, il Tribunale accoglie il ricorso e per l’effetto:



accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Bonate Sopra e per esso dalla sua Giunta Comunale, consistente nell'aver emanato la delibera n. 33 del 6/4/2020 (pubblicata in data 10/4/2020) con la quale sono stati adottati criteri e modalità di selezione delle domande per l'erogazione delle risorse da destinare a misure urgenti di solidarietà alimentare sotto forma di "buoni spesa", ai sensi della Ordinanza della Protezione civile 658/2020, nella parte in cui tali criteri contengono, per gli stranieri extra UE, il requisito del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 9 TU immigrazione (art. 4, commi 1 e 3 dell'Allegato 1) anziché dei soli requisiti relativi alla condizione di disagio economico e alla domiciliazione nel territorio comunale;

ordina al Comune di Bonate Sopra in persona del Sindaco *pro tempore* di riformulare i criteri e le modalità in questione di cui all'Allegato 1 della delibera n. n. 33 del 6/4/2020 (pubblicata in data 10/4/2020) senza le clausole di cui sopra, consentendo la presentazione di nuove domande, prefissando termine idoneo e attribuendo ai nuovi richiedenti il medesimo importo attribuito ai primi richiedenti che si trovassero nella medesima condizione applicando per gli uni e per gli altri i medesimi criteri;

- visto l'art. 669 sexies, commi 2 e 3, c.p.c.,

dispone

che il presente provvedimento sia notificato unitamente al ricorso – a cura di parte ricorrente – entro il 5 maggio 2020 a controparte ;

che, entro il 10 maggio 2020, le parti depositino telematicamente note scritte con le loro richieste e conclusioni (allegando eventuali documenti), ed entro il 14 maggio 2020 depositino con le stesse modalità eventuali repliche.

Si riserva di provvedere sulla conferma modifica o revoca del presente provvedimento alla scadenza dei termini sopra indicati;

Spese al definitivo

Così deciso in Brescia, 28/04/2020

IL GIUDICE

dott. Mariarosa Pipponzi

