



## Tribunale di Milano

### PRIMA CIVILE

Il Tribunale, nella persona della giudice Orietta Stefania Micciche'  
ha pronunciato la seguente

ordinanza

nella causa civile di I Grado iscritta al N. 40830/2019 R.G. promossa da:

APN - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS (C.F. 97384770158 ) con il patrocinio dell'avv. NERI LIVIO e dell'avv. GUARISO ALBERTO (GRSLRT54S15F205S) , con elezione di domicilio in VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO, presso l'avv. NERI LIVIO

ASGI-ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (C.F. 97086880156 ) con il patrocinio dell'avv. NERI LIVIO e dell'avv. GUARISO ALBERTO (GRSLRT54S15F205S) , con elezione di domicilio in VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO, presso l'avv. NERI LIVIO

RICORRENTI

contro:

COMUNE DI SESTO SAN GIOVANNI, (C.F. 02253930156) con il patrocinio degli avv. LO CAMPO LUCILLA e FESTUCCI STEFANIA (FSTSFN57D50H501M), con elezione di domicilio in PIAZZA DELLA RESISTENZA, 20 20099 SESTO SAN GIOVANNI, presso e nello studio dell'avv. LO CAMPO LUCILLA;

RESISTENTE



Con ricorso ex art. 28 D. L.vo 150/11 notificato al Comune di Sesto San Giovanni, APN (Avvocati Per Niente) ONLUS e ASGI (Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione) APS hanno chiesto:

- a) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Sesto San Giovanni consistente nell'aver indetto e posto in esecuzione il 22^ bando per l'accesso agli alloggi ERP 16.10.18 nella parte in cui prevede che: "Tutti i cittadini stranieri, comunitari ed extracomunitari devono possedere la DICHIARAZIONE DELL'UFFICIO CATASTO (o equivalente) del proprio paese d'origine che attesti il NON POSSESSO DI PROPRIETA' IMMOBILIARI nello stesso paese di origine da parte di tutti i componenti della famiglia (compresi i minori). Tale certificazione deve essere legalizzata dalle rappresentanze diplomatico-consolari italiane presenti nel paese di origine e tradotta in italiano da interprete accreditato con timbro "per traduzione conforme". I certificati hanno validità di 6 mesi dalla data di emissione, come previsto dalla normativa vigente (ciò con riferimento al testo integrale della previsione come riportata nel bando integrale al punto 2 lett. g)- così precisata la domanda nel corso dell'udienza 14.2.2020);
- b) accertare e dichiarare la conseguente illegittimità dell'esclusione dalla graduatoria per l'accesso agli alloggi ERP dei cittadini stranieri che non hanno prodotto la documentazione attestante "il non possesso di proprietà immobiliari nel paese di origine" o che hanno prodotto documentazione considerata insufficiente dal Comune;
- c) ordinare al Comune di Sesto San Giovanni di valutare le domande di cittadini stranieri, per la parte relativa al non possesso di proprietà immobiliari nei paesi di origine da parte di tutti i componenti del nucleo familiare, sulla base dei medesimi oneri documentali previsti per i cittadini italiani e pertanto di reinserire i cittadini stranieri esclusi dalla graduatoria per non avere prodotto la suddetta documentazione o per avere prodotto documentazione considerata insufficiente dall'amministrazione, nella medesima posizione che gli stessi avevano acquisito prima della illegittima esclusione;
- d) dato atto che le statuizioni richieste sub a) b) c) attengono a obblighi di fare infungibili, condannare l'amministrazione convenuta a pagare alle ricorrenti, ai sensi



dell'art. 614bis c.p.c., euro 300,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale del predetto obbligo di reinserimento e pertanto fino al reinserimento di tutti gli stranieri esclusi;

e) ordinare, ai sensi dell'art. 28 Dlgs. 150/11, un piano di rimozione finalizzato a evitare il reiterarsi della discriminazione nelle forme e modi che il giudice riterrà di determinare e comunque ordinando di eliminare la clausola di cui al punto a) anche nei futuri bandi di assegnazione di alloggi ERP;

f) ordinare la pubblicazione dell'emanando provvedimento sulla home page del sito istituzionale dell'amministrazione per un minimo di giorni 30 e con caratteri doppi di quelli normalmente utilizzati sul sito;

In particolare le ricorrenti hanno affermato:

- che il bando prevedeva: *“Tutti i cittadini stranieri, comunitari ed extracomunitari devono possedere la dichiarazione dell'ufficio catasto (o equivalente) del proprio paese d'origine che attesti il non possesso di proprietà immobiliari nello stesso paese di origine da parte di tutti i componenti della famiglia (compresi i minori);*
- che in ragione di tale previsione erano stati cancellati dalla graduatoria un elevatissimo numero di stranieri impossibilitati a produrre la documentazione richiesta o che avevano depositato documentazione ritenuta non conforme ai requisiti;
- che l'imposizione prevista dal bando non era sostenuta da fonti normative primarie, né dalla L.R. n. 16/16 o dal Regolamento regionale n. 1/04 sulla base dei quali il bando era stato indetto;
- che, pur costituendo la proprietà di un immobile “idoneo” elemento impeditivo per l'accesso ai servizi abitativi pubblici sia per gli italiani che per gli stranieri, la documentazione contestata era richiesta solo agli stranieri;
- che tale diversità di trattamento non troverebbe giustificazione neppure nell'art. 3 co. 2 e 4 D.P.R. 445/00 – ove interpretato nel senso di escludere per gli stranieri la possibilità di ricorrere alle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 - in quanto si tratterebbe di norma regolamentare di rango secondario inidonea a superare la previsione di norme di rango primario quali l'art. 2 co. 5 TU immigrazione, che



riconosce allo straniero parità di trattamento nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi e l' art. 40 co. 6 TU immigrazione che riconosce ai titolari di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro autonomo o subordinato il *diritto di accedere in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica*;

- che la parità di trattamento - da intendersi anche come parità procedurale - nell'accesso all'alloggio costituisce un preciso vincolo imposto al legislatore e alle pubbliche amministrazioni da diverse direttive UE direttamente applicabili con conseguente obbligo di disapplicazione di norme nazionali eventualmente contrastanti;
- che non vi sarebbe ragione di applicare la previsione di cui all'art. 3 D.P.R. 445/00 in presenza di attestazione ISEE – rilasciata da INPS sulla base delle componenti autodichiarate, degli elementi acquisiti dall'Agenzia delle Entrate e di quelli presenti nei propri archivi amministrativi - dei requisiti reddituali e patrimoniali;
- che coerentemente con tale prospettazione, il D.P.C.M. 159/2013 – ai fini fiscali - consente a italiani e stranieri di autodichiarare la proprietà di immobili all'estero (art.10);
- che l'amministrazione comunale dispone dunque di un'attestazione pubblica (ISEE rilasciata dall'INPS) circa l'esistenza o meno di proprietà all'estero;
- che tale sistema è coerente col sistema fiscale con riferimento all'imposizione sul valore posseduti all'estero, in relazione al quale il regime dichiarativo risulta identico per italiani e stranieri;
- che dunque l'ordinamento prevede la possibilità di attestare l'assenza di mobili all'estero sulla base di una dichiarazione sostitutiva (ISEE rilasciata da INPS), così che deve ritenersi attestabile la circostanza con conseguente ammissibilità dell'autocertificazione a norma dell'art. 3 D.P.R. 445/00;
- che tale impostazione trova conferma nella disciplina in materia di reddito di cittadinanza dove il legislatore ha espressamente previsto l'obbligo di documentazione aggiuntiva;



- che la richiesta di certificazione aggiuntiva sarebbe inammissibile quanto meno con riferimento a quegli Stati con i quali esiste un adeguato scambio di informazioni ex art. 6 D. L.vo 239/96, norma dalla quale si trarrebbe la conclusione che lo Stato italiano può addossarsi l'onere di effettuare verifiche attraverso i rapporti con gli altri Stati;
- che la pretesa del Comune di duplicare la verifica su impossidenza immobiliare nei confronti degli stranieri era illegittima e comunque inidonea a perseguire l'obiettivo di controllo in quanto relegato al solo Paese d'origine.

Hanno in definitiva evidenziato come gli stranieri non sarebbero stati esclusi dalla graduatoria ove non fossero stati stranieri e dunque si fosse in presenza di una discriminazione collettiva su base della nazionalità di appartenenza.

Si è costituito il Comune di Sesto San Giovanni che ha rivendicato la legittimità della richiesta contenuta nell'avviso di bando e negato qualunque connotazione discriminatoria della stessa.

Ha affermato:

- che il generale requisito dell'impossidenza di immobili in Italia e all'estero è presente nel Reg. regionale n. 1 /2004 (art. 8 co. 1 lett. g), confermato dall'art. 7 co.1 lett. d) Reg. regionale n. 4/2017 che ha chiarito che con l'espressione "all'estero" si intende "nel Paese di origine";
- che il Reg. regionale n. 4/2017 impone ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea di possedere la documentazione di cui all'articolo 3, comma 4, D.P.R. 445/00;
- che tale richiesta risponde a un principio di equità, al fine di garantire che cittadini italiani e cittadini stranieri abbiano pari opportunità di accesso all'ERP, evitando che possa ricevere un'assegnazione un soggetto che possieda già un alloggio idoneo nel proprio Stato;
- che il R.R. n. 1/04 richiama in diversi punti il D.P.R. 445/00, con l'ulteriore conseguenza della piena applicabilità del D.P.R. al caso concreto;



- che il cittadino extracomunitario deve necessariamente rivolgersi all'ufficio che, all'interno dell'Amministrazione del proprio Stato, detiene e cura l'aggiornamento dei registri immobiliari e catastali al fine di ottenere il certificato del suo patrimonio immobiliare, non potendo tale certificazione essere rilasciata dall'Agenzia del Territorio dello Stato italiano con la conseguente inapplicabilità dell'art. 3 co. 2 D.P.R. 445/00;
- che trattandosi di atto formato all'estero il certificato deve essere legalizzato a norma dell'art. 33 D.P.R. 445/00;
- che nessuna differenza è prevista per italiani e stranieri, visto che anche per i cittadini italiani è esclusa la possibilità di dichiarazione sostitutiva e la prova dell'impossidenza viene ricavata d'ufficio dalle risultanze dei registri immobiliari e catastali;
- che il sistema di autocertificazione introdotto dal D.P.R. 445/00 è fondato sul necessario bilanciamento tra semplificazione e certezza ed è subordinato alla possibilità di verifica della veridicità dell'autodichiarazione, non attuabile in caso di cittadini extracomunitari;
- che la richiesta rivolta ai cittadini extracomunitari costituiva necessaria applicazione delle norme che consentono la tenuta del sistema della documentazione amministrativa;
- che mentre per il cittadino straniero comunitario il legislatore ha ritenuto che sia sempre possibile all'amministrazione italiana effettuare controlli sulla veridicità dei dati autocertificati, per le dichiarazioni sostitutive rese da cittadini extracomunitari ciò non sarebbe possibile, trattandosi di dati che la P.A. italiana non possiede, né ha modo di verificare;
- che il riconoscimento del principio di parità trattamento dello straniero è previsto dall'art. 2 D. L.vo 286/98 "nei limiti e nei modi previsti dalla legge";
- che l'art. 2 co. 1 e 2 T.U. Immigrazione riproduce quasi pedissequamente i commi 2, 3, e 4 dell'art. 3 del D.P.R. 445/00 n. 445, sancendo la piena compatibilità delle condizioni in essi contenute con il principio di parità di trattamento;



- che in caso di oggettiva impossibilità per il cittadino extracomunitario ottenere dalla competente autorità del Paese di provenienza la certificazione richiesta troverebbe applicazione l'art. 2, comma 1, lett. c) D.P.R. 394/04 che prevede un'attività sostitutiva delle rappresentanze consolari (ovvero i consolati italiani all'estero o il Consolo dello Stato straniero in Italia) quanto al rilascio di certificazioni;
- che la documentazione concretamente prodotta da cittadini extracomunitari era stata vagliata dall'Agenzia per la Casa del Comune di Sesto San Giovanni, anche attraverso la richiesta di informazioni al Consolo Generale d'Italia nello Stato estero e per alcuni concorrenti era stata ritenuta inidonea per motivi formali o sostanziali, o addirittura per falsità del certificato;
- che all'incapacità da parte dell'Amministrazione del Paese di provenienza del richiedente di certificare l'esistenza di proprietà di beni immobili non poteva conseguire l'obbligo per il Comune di Sesto San Giovanni di accettare certificazioni inidonee, trattandosi di beneficio pubblico quantitativamente limitato;
- che a norma dell'art. 2 co,1 lett c) D.P.R. 394/04 nel caso di impossibilità oggettiva di ottenere le certificazioni dalle competenti autorità estere le rappresentanze diplomatiche provvedono al rilascio di certificazioni;
- che grava sul soggetto che richiede il beneficio l'onere di provare il requisito di cui all'art. 8 co 1 lettera g) Regolamento Regionale n. 1/04, disposizione ragionevole e non in contrasto con norme sovraordinate;
- che l'esclusione di ogni discriminazione da parte del Comune di Sesto San Giovanni era già stata affermata dal TAR Lombardia, intervenuto su ricorsi promossi da cittadini extracomunitari esclusi dalla domanda per inidoneità dei certificati prodotti;
- che il Comune di Sesto San Giovanni aveva assegnato alloggi a stranieri anche non comunitari (capoverdiani, macedoni, peruviani, cileni), che avevano regolarmente prodotto certificati dei rispettivi Stati idonei a comprovare il requisito in esame;
- che al bando 22° non si applica l'"ISEE nazionale", ma il diverso e non equiparabile "ISEE-erp" che non reca alcuna "attestazione rilasciata dall'INPS", ma è il risultato automatico di una procedura informatica della Regione che deriva automaticamente



dall'inserimento sulla piattaforma regionale dei dati del richiedente sulla base dei quali il sistema rilascia automaticamente una stampa riportante l'"Indicatore dello Stato di Bisogno Abitativo Regionale e Comunale" (ISBARC);

- o che comunque l'ISEE non sarebbe idoneo a comprovare con certezza il requisito della non possidenza di immobili nel Paese di provenienza in finalizzato a determinare il reddito, con la conseguenza che ove l'immobile eventualmente posseduto non generasse reddito non sarebbe rilevante ai fini del calcolo dell'ISEE, mentre rileverebbe ai fini del requisito di cui alla lett. g), art. 2, comma 1 del bando; che la disciplina relativa al reddito di cittadinanza” non aveva alcun rilievo nel caso di specie.

Ha eccepito l'incompatibilità delle domande formulate con le pronunce del giudice amministrativo che ha affermato la legittimità dei provvedimenti adottati dal Comune di Sesto San Giovanni.

Ha chiesto il rigetto delle domande delle ricorrenti.

\*o\*o\*

Occorre anzi tutto osservare che, in seguito alla precisazione svolta dalle ricorrenti all'udienza del 14.1.2020 l'accertamento circa la natura discriminatoria o meno della condotta del Comune di Sesto San Giovanni va riferito al requisito previsto nel bando all'art. 2 lett. g) (doc. 3 Comune) e non nell'avviso di bando <sup>1</sup> (doc. 2 ricorrenti). Il bando prevede all'art. 2 lett. g) che possa *partecipare al bando per l'assegnazione di un alloggio di erp il soggetto in possesso dei seguenti requisiti: (..) non essere titolare del diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare nel territorio nazionale e all'estero. Per i cittadini stranieri, non sono ammesse autocertificazioni ma solo documenti che – univocamente per tutto il territorio del loro stato di cittadinanza – dichiarino l'assenza di proprietà per ognuno dei componenti del nucleo familiare richiedente, attraverso l'esibizione di documenti ufficiali legalizzati e certificati dalle competenti autorità italiane. (..)*”.

<sup>1</sup> “Tutti i cittadini stranieri, comunitari ed extracomunitari devono possedere la DICHIARAZIONE DELL'UFFICIO CATASTO (o equivalente) del proprio paese d'origine che attesti il NON POSSESSO DI PROPRIETA' IMMOBILIARI nello stesso paese di origine da parte di tutti i componenti della famiglia (compresi i minori). Tale certificazione deve essere legalizzata dalle rappresentanze diplomatico-consolari italiane presenti nel paese di origine e tradotta in italiano da interprete accreditato con timbro “per traduzione conforme” I certificati hanno validità di 6 mesi dalla data di emissione, come previsto dalla normativa vigente”



Il tenore della previsione non è dissimile da quella inserita nell'avviso di bando e consente l'esame della controversia sulla base delle difese svolte dalle parti.

Le associazioni ricorrenti agiscono ex art. 5 co. 3 D. l.vo n. 215/03 - in quanto iscritte nell'apposito elenco approvato con decreto ministeriale – deducendo un caso di discriminazione collettiva.

Rilevano in particolare che la previsione per i soli cittadini stranieri dell'inammissibilità di autocertificazioni in ordine all'assenza di proprietà immobiliari e l'obbligo di esibire documenti ufficiali legalizzati che attestino tale assenza, costituisca una condotta discriminatoria ai danni degli stranieri, obbligati a fornire una certificazione non richiesta ai richiedenti italiani.

Quello della parità di trattamento del cittadino straniero rispetto all'italiano costituisce principio radicato nell'ordinamento italiano ed espresso, in conformità con l'art. 3 Costituzione, da numerose norme.

Così l'art. 2 co. 5 D. L.vo 286/98 dispone che *allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge.*

Il D. L.vo 215/03 (attuativo della Direttiva 2000/43 CE) precisa come il principio di parità di trattamento comporti che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta (art. 2<sup>2</sup>).

A norma dell'art. 43 D. L.vo 286/98 costituisce discriminazione “*ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla*

---

<sup>2</sup> Art 2. Nozione di discriminazione.

1. Ai fini del presente decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite:

a) discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga;

b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.

2. È fatto salvo il disposto dell'articolo 43, commi 1 e 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di seguito denominato: «testo unico». (..)



*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. 2. In ogni caso compie un atto di discriminazione: (..) 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; (..)"*

Il divieto di discriminazione è principio fondante della normativa sovranazionale (art. 18 TFUE e art. 14 CEDU) .

Con particolare riferimento all'accesso all'abitazione l'art. 40 co. 4 D. L.vo 286/98 prevede poi che: *Lo straniero regolarmente soggiornante può accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni di maggiore insediamento degli stranieri o da associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati, nell'ambito di strutture alloggiative, prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte ad italiani e stranieri, finalizzate ad offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva.*

In tale materia la legge italiana risulta del tutto coerente con le disposizioni sovranazionali fissate dalle direttive in materia di soggiornanti di lungo periodo<sup>3</sup> e di beneficiari di protezione internazionale<sup>4</sup>.

Ciò premesso va esaminato il contenuto del Bando oggetto di censura.

Con delibera di Giunta n. 315 del 18.9.2018 -richiamato il Regolamento regionale n. 1 del 10.2.2004- il Comune di Sesto San Giovanni ha indetto un bando per la formazione

---

<sup>3</sup> *Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: (..) f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio (Direttiva n. 2003/109 art. 11 co.1)*

<sup>4</sup> *1. Gli Stati membri provvedono a che i beneficiari di protezione internazionale abbiano accesso a un alloggio secondo modalità equivalenti a quelle previste per altri cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nei loro territori.  
2. Pur autorizzando la prassi della distribuzione nel territorio nazionale dei beneficiari di protezione internazionale, gli Stati membri si adoperano per attuare politiche dirette a prevenire le discriminazioni nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale e a garantire pari opportunità in materia di accesso all'alloggio. (Direttiva n. 2011/95 UE art. 32)*



della graduatoria valevole ai fini dell'assegnazione in locazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.).

Con riferimento ai requisiti generali per la partecipazione all'assegnazione il punto 2.1 lett. g) prevede: *non essere titolare del diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare nel territorio nazionale e all'estero. Per i cittadini stranieri, non sono ammesse autocertificazioni ma solo documenti che – univocamente per tutto il territorio del loro stato di cittadinanza – dichiarino l'assenza di proprietà per ognuno dei componenti del nucleo familiare richiedente, attraverso l'esibizione di documenti ufficiali, legalizzati e certificati dalle competenti autorità italiane.*

La previsione pone pacificamente a carico degli stranieri un onere documentale non richiesto ai cittadini italiani.

La richiesta rivolta ai soli stranieri rende non solo maggiormente oneroso per costoro l'accesso al bando e dunque agli alloggi, ma altresì – quanto meno per una considerevole parte di stranieri – impossibile l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale. E' infatti certo che vi siano Stati non appartenenti all'Unione nei quali non è possibile acquisire la documentazione riferita al patrimonio immobiliare che il Comune di Sesto San Giovanni richiede, tanto che il decreto 21.10.2019 (emanato dal ministro del Lavoro di concerto con il ministro degli Affari Esteri) in materia di reddito di cittadinanza elenca (proprio con riferimento agli indicatori sulla proprietà immobiliare) Stati o territori nei quali non è possibile acquisire la documentazione riferita al patrimonio immobiliare *per assenza o incompletezza dei sistemi di registrazione formale degli immobili privati in registri immobiliari e di loro mappatura.*

Del resto è pacifico che il Comune di Sesto San Giovanni abbia cancellato dalla graduatoria stranieri che non avevano fornito tale documentazione richiesta o avevano fornito documentazione ritenuta inadeguata.

Si tratta dunque di comprendere se la richiesta documentale supplementare rivolta ai soli stranieri ritenersi legittima e ragionevole.



Il Comune di Sesto San Giovanni ha affermato che nessuna autocertificazione è ammessa, neppure da parte degli italiani e ha giustificato il differente trattamento con l'esigenza di verificare il requisito dell'impossidenza, che nel caso degli stranieri non potrebbe essere effettuato da un controllo presso i registri italiani. Ha richiamato la previsione dell'art. 3 D.P.R. 445/00<sup>5</sup> – indicata come da applicarsi nel caso di specie – che limita l'utilizzo di dichiarazioni sostitutive per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione agli stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, prevedendo che, di fuori di tali casi i cittadini non appartenenti all'Unione documentino *gli stati, le qualità personali e i fatti mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana.*

Occorre anzi tutto sottolineare come non risponda completamente al vero che l'esclusione dell'autocertificazione comprenda anche i cittadini italiani. Il bando, infatti, prevede - evidentemente non per gli stranieri e dunque per i soli italiani - dichiarazioni relative al patrimonio immobiliare. Il punto 10.1 dispone, infatti, che il *concorrente* dichiari *nella domanda o nella dichiarazione sostitutiva dati relativi al patrimonio immobiliare*<sup>6</sup> e coerentemente la domanda schematizzata allegata al bando reca tra le dichiarazioni del richiedente: *che nessun componente del nucleo familiare indicato nella dichiarazione sostitutiva allegata (...) è titolare del diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare nell'ambito nazionale o all'estero.*

Quanto all'applicazione della disciplina del D.P.R. 445/00 occorre osservare che né il bando, né il Regolamento regionale n. 1/04 alla sua base recano un espresso

<sup>5</sup> 1. Le disposizioni del presente testo unico si applicano ai cittadini italiani e dell'Unione europea, alle persone giuridiche, alle società di persone, alle pubbliche amministrazioni e agli enti, alle associazioni e ai comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei Paesi dell'Unione europea. (R)  
2. I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani. (R)  
3. Al di fuori dei casi previsti al comma 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante. (R)  
4. Al di fuori dei casi di cui ai commi 2 e 3 gli stati, le qualità personali e i fatti, sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri.

<sup>6</sup> Tipo di patrimonio (fabbricati, terreni edificabili, terreni agricoli), quota di proprietà, valore ICI totale dell'alloggio, mutuo residuo totale dell'alloggio, se è residenza del nucleo familiare



riferimento a tale normativa. La richiesta inserita nel bando è, tuttavia, del tutto coerente con le disposizioni del D.P.R. 445/00 ed in particolare con l'art. 3.

Occorre dunque domandarsi se tale disciplina possa trovare applicazione nel caso di specie.

Non pare superfluo rammentare quanto la Corte Costituzionale abbia, anche recentemente, evidenziato in materia di pari trattamento: *“ogni norma che imponga distinzioni fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l'accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. Come ha recentemente ribadito questa Corte, tale principio può ritenersi rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio» (sentenza n. 107 del 2018). (...) occorre pur sempre che sussista una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste (sentenza n. 133 del 2013).”* (Corte Costituzionale sent. n. 166/2018)

Non vi è dubbio che il D.P.R. 445/00 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) raccolga al suo interno norme di rango primario e disposizioni regolamentari di rango secondario.

In particolare l'art. 3 è norma di natura meramente regolamentare e come tale non può porsi in contrasto con le disposizioni di rango superiore sopra richiamate in materia di parità di trattamento degli stranieri e di diritto dello straniero di accesso all'alloggio.

La previsione dell'art. 3 non consente cioè di superare il principio di pari trattamento dello straniero rispetto all'italiano fissato dalle norme sovranazionali e nazionali (di rango primario) sopra richiamate.

Non possono dunque applicarsi al caso di specie le previsioni dell'art. 3 D.P.R. 445, né alle stesse può legittimamente ispirarsi il Comune di Sesto San Giovanni ove dalle stesse derivi, come nel caso di specie, un onere aggiuntivo a carico di una sola categoria di soggetti: i cittadini stranieri.



Così la scelta dell'amministrazione di non consentire allo straniero di provare attraverso un'autocertificazione il requisito di non possidenza, non può tradursi in una limitazione o addirittura in una preclusione all'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

Se per un verso la richiesta di documentazione supplementare aggrava l'iter burocratico per il solo straniero, d'altra parte tale richiesta pone lo straniero in una situazione di stallo non superabile in assenza di adeguati strumenti che consentano di ovviare all'eventuale impossibilità di ottenere, dall'autorità estera, i documenti richiesti dal bando. A differenza di quanto sostenuto dall'Amministrazione resistente, infatti, non pare che tale effetto pregiudizievole possa essere superato facendo applicazione, nell'ipotesi in esame, della disposizione di cui all'art. 2 D.P.R. 394/99.

La norma, dopo aver sancito il divieto per lo straniero dell'utilizzo di dichiarazioni sostitutive per stati, fatti e qualità personali non attestabili da parte di soggetti pubblici italiani e, quindi, stabilito che l'attestazione debba provenire dall'autorità straniera competente, prevede, al comma 2bis (aggiunto dall'art. 2, comma 1, lett. c) D.P.R. 334/04) che *“Ove gli stati, fatti e qualità personali di cui al comma 1 non possono essere documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati da competenti autorità straniere, in ragione della mancanza di una autorità riconosciuta o della presunta inaffidabilità dei documenti, rilasciati dall'autorità locale, rilevata anche in sede di cooperazione consolare Schengen locale, ai sensi della decisione del Consiglio europeo del 22 dicembre 2003, le rappresentanze diplomatiche o consolari provvedono al rilascio di certificazioni, ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200, sulla base delle verifiche ritenute necessarie, effettuate a spese degli interessati”*.

La disposizione si applica, dunque, esclusivamente nei casi di impossibilità per lo straniero di documentare, secondo le modalità stabilite dallo stesso articolo, stati, fatti, e qualità personali, in ragione della mancanza di un'autorità straniera riconosciuta o della presunta inaffidabilità dei documenti rilasciati e, quindi, evidentemente solo ove assolutamente manchi (o risulti inaffidabile) un'autorità “riconosciuta” preposta al rilascio e non nelle ipotesi di obiettiva impossibilità di reperire la documentazione richiesta per motivi diversi, quali, per esempio (come potrebbe essere per il caso di cui si tratta), la mancanza di un sistema catastale nazionale o equivalente nel paese d'origine



che impedisca alla (pur esistente) autorità straniera di certificare l'assenza di proprietà immobiliari del richiedente in tutto il territorio dello Stato.

In secondo luogo, la disposizione richiamata consente - nell'eccezionale eventualità accennata - il rilascio di certificazioni, sulla base delle verifiche ritenute necessarie, da parte delle rappresentanze consolari o diplomatiche, ai sensi dell'art. 49 D.p.r. n. 200/1967 e, quindi (poiché il D.p.r. n. 200/1967 ha ad oggetto le "Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari") necessariamente da parte delle rappresentanze italiane nel paese straniero e non, come affermato dalla difesa del resistente, del console straniero in Italia, essendo evidentemente precluso all'ordinamento italiano disciplinare funzioni e poteri del console straniero.

Il D.P.R. n. 200/1967, peraltro, è stato abrogato dal D.LGS. 71/2011 (Ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246.), il quale disciplina, all'art. 52, le funzioni dei consolati in materia di certificati, legalizzazioni, vidimazioni (in precedenza oggetto dell'art. 49 D.P.R. 200/1967), limitandosi a prevedere (per quanto interessa e secondo quanto previsto anche dall'abrogato art. 49 D.P.R. 200/1967) che l'autorità consolare possa rilasciare certificati concernenti "gli atti compiuti ed i fatti accertati nell'esercizio delle proprie funzioni".

Pertanto, se pare innanzitutto dubbio che rientri tra le funzioni dell'autorità consolare italiana all'estero quella di eseguire ricerche catastali e, quindi, che la disposizione in esame possa applicarsi anche nel caso in cui il "fatto" da attestare sia quello relativo alla proprietà di immobili all'estero, è comunque evidente che le "verifiche" demandabili al console italiano all'estero non potranno mai essere maggiori o più estese di quelle che potrebbe condurre l'autorità straniera, sì che tale potere attribuito alle rappresentanze italiane all'estero non consentirebbe comunque allo straniero di ottenere una certificazione non rilasciabile dall'autorità preposta.

In definitiva, se da un lato pare dubbia, in ragione dello specifico "fatto" da accertare, la possibilità di applicare, nel caso di specie, l'art. 2, comma 2 bis, D.P.R. 394/99, dall'altro ne rimane comunque oscura la concreta modalità operativa, sì che la disposizione



normativa in esame non appare idonea ad evitare il prodursi dell'effetto, che consegue all'onere documentale aggiuntivo imposto dal Comune al solo cittadino straniero, di porre quest'ultimo quantomeno in una condizione più svantaggiosa per l'accesso all'alloggio rispetto al cittadino italiano.

Da ultimo, deve essere sottolineato che il D.P.R. n. 394/99, quale mero regolamento di attuazione del T.U. sull'immigrazione (D. lgs. n. 286/98), costituisce (esattamente come il D.P.R. n. 445/2000, il cui contenuto, quanto al limite imposto allo straniero all'utilizzo di dichiarazioni sostitutive, è sostanzialmente identico a quello dell'art. 2 D.P.R. n. 394/99) fonte del diritto di rango secondario e, come tale, non può porsi in contrasto con fonti di rango superiore, come il predetto D. lgs. n. 286/98 che vieta qualsiasi discriminazione dello straniero, anche per quanto riguarda l'accesso all'alloggio.

La pretesa del Comune di Sesto San Giovanni non appare neppure rispondere a un effettivo criterio di ragionevolezza, in quanto comunque non risulta utile a ottenere il risultato prospettato: ovvero la certezza che il richiedente straniero non sia proprietario di "alloggio adeguato" all'estero.

Non vi è dubbio che lo straniero – come condivisibilmente osservato dalle ricorrenti – ben potrebbe essere proprietario di immobile in Stato diverso da quello d'origine.

Ancora la stessa incertezza permane con riferimento a immobili eventualmente posseduti dall'italiano, rispetto al quale la verifica posta in essere d'ufficio dall'amministrazione comunale risulta ovviamente circoscritta all'ambito nazionale, lasciando inesplorata la situazione immobiliare all'estero.

Così la situazione di impossidenza immobiliare all'estero - che costituisce requisito per l'assegnazione dell'alloggio sia per l'italiano che per lo straniero -, pur non potendo essere verificata dall'amministrazione con riferimento alla posizione di alcun richiedente, si traduce in un ostacolo all'accesso alla graduatoria e all'assegnazione dell'alloggio per soli i cittadini stranieri, tenuto anche conto del fatto che ai cittadini italiani è data la possibilità di documentarla mediante semplice dichiarazione sostitutiva (punto 10.1 del bando).



In definitiva la richiesta di documentazione supplementare rivolta al solo cittadino straniero non è sostenuta da alcuna norma di rango primario, né può ritenersi legittima o ragionevole alla luce delle considerazioni appena svolte.

Tale condotta, ponendo il cittadino straniero, in ragione della sua condizione di straniero, in una situazione significativamente più svantaggiata rispetto a quella dell'italiano, costituisce discriminazione diretta ai danni degli stranieri.

Del tutto irrilevante è che nella condotta del Comune di Sesto San Giovanni non vi sia intento discriminatorio, essendo sufficiente l'effetto discriminatorio prodotto.

Così accertata la natura discriminatoria della previsione riferita ai soli cittadini stranieri nel punto 2.1 lett. g) del bando, a norma dell'art. 28 co. 5 D. L.vo n. 150/11 va ordinato al Comune di Sesto San Giovanni la cessazione della condotta discriminatoria, consentendo ai cittadini stranieri l'accesso al bando in condizioni di parità con i cittadini italiani.

Il Bando approvato con delibera di Giunta n. 315/18 dovrà, dunque, essere modificato in modo tale da consentire ai cittadini stranieri di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e UE in generale, cioè senza la richiesta della documentazione supplementare indicata al punto 2.1 lett. g).

Tale modificazione comporterà necessariamente per il Comune di Sesto San Giovanni l'obbligo di riesame di posizioni già definite sulla base della previsione dichiarata discriminatoria. Ciò tuttavia non consente di assumere un provvedimento con riferimento alla domanda delle ricorrenti di reinserimento in graduatoria di cittadini stranieri già esclusi. Si tratta infatti di una domanda del tutto generica, priva di concreti elementi in ordine alle specifiche motivazioni sottostanti ai singoli dinieghi.

Nessuna incidenza sul presente giudizio e sull'ammissibilità della domanda delle ricorrenti hanno le decisioni del TAR Lombardia di rigetto di ricorsi proposti per l'annullamento di provvedimenti di cancellazione della domanda di assegnazione di alloggi di ERP del Comune di Sesto San Giovanni.



In proposito va semplicemente rammentato come il presente giudizio abbia ad oggetto la prospettata lesione del diritto soggettivo al pari trattamento, materia pacificamente rimessa alla giurisdizione del giudice ordinario ex art. 28 D. L.vo n. 150/07 (art. 44 D. L.vo 286/98, art. 4 D. L.vo 215/03) e non rientrante neppure tra quelle di giurisdizione esclusiva in relazione alle quali ex artt. 7 Vo co. e 133 D. L.vo 104/10 il giudice amministrativo conosce anche di diritti soggettivi.

Non si ritiene di accogliere la richiesta di pubblicazione del presente provvedimento sulla *home page* del sito del Comune in quanto l'ordine al Comune di regolarizzare le modalità di accesso al bando appare intervento idoneo e sufficiente, senza necessità di ulteriore pubblicizzazione dello stesso.

Alla soccombenza segue la condanna del Comune di Sesto San Giovanni alla rifusione delle spese di lite liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza, difesa, eccezione, deduzione disattesa:

1. accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Sesto San Giovanni e consistente nell'aver indetto e posto in esecuzione il 22° bando per l'accesso agli alloggi ERP 16.10.18 nella parte (punto 2.1 lett. g) in cui prevede che:  
*Per i cittadini stranieri, non sono ammesse autocertificazioni ma solo documenti che – univocamente per tutto il territorio del loro stato di cittadinanza – dichiarino l'assenza di proprietà per ognuno dei componenti del nucleo familiare richiedente, attraverso l'esibizione di documenti ufficiali legalizzati e certificati dalle competenti autorità italiane. (..)*”;
2. ordina ex art. 28 D. L.vo n. 150/07 al Comune di Sesto San Giovanni di modificare il medesimo bando in modo tale da consentire ai cittadini stranieri di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e UE in generale, cioè senza la richiesta della documentazione supplementare indicata al punto 2.1 lett. g)



- condanna il Comune di Sesto San Giovanni a rifondere alle ricorrenti le spese di giudizio liquidate ex D.M. 55/14 in complessivi € 7.259,00 (di cui € 259,00 per spese, € 7.000,00 per compensi) oltre rimborso forfettario nella misura del 15%, IVA e CPA, spese da distrarsi in favore dei difensori dichiaratisi antistatari.

Si comunichi

Milano, 12 marzo 2020

la Giudice

Orietta Stefania Micciché

