

n. 862/2020 R.A.C.C.



Tribunale Ordinario di Ferrara

Nella causa civile iscritta al n. R.G. 862/2020 promossa da:

[REDACTED]

[REDACTED]

ASGI

RICORRENTI

contro

COMUNE DI FERRARA

RESISTENTE

e con l'intervento di

[REDACTED]

ASSOCIAZIONE CULTURALE UMANITA'

UIL FERRARA

CAMERA SINDACALE TERRITORIALE, UNIONE ITALIANA DEL LAVORO

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]
[REDACTED]
CISL

FERRARA UNIONE SINDACALE TERRITORIALE, CONFEDERAZIONE ITALIANA
SINDACATO LAVORATORI

CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO CGIL FERRARA CAMERA DEL
LAVORO TERRITORIALE DI FERRARA

[REDACTED]
ALTRO DIRITTO ONLUS - CENTRO DI DOCUMENTAZIONE SU CARCERE, DEVIANZA E
MARGINALITA'

INTERVENUTI

Il Giudice,

sciogliendo la riserva assunta in data 30 aprile 2020 ha emesso la seguente

ORDINANZA

[REDACTED], [REDACTED] e la ASGI (associazione degli Studi Giuridici sulla Immigrazione) – quest’ultima esercitando una azione di tutela collettiva, ai sensi dell’art. 5 del d.lgs. 215/2003 - hanno proposto un ricorso, ai sensi dell’art. 700 c.p.c. – in corso di causa, introdotta con le forme di cui all’art. 702 *bis* c.p.c. ai sensi dell’art. 28 del d.lgs. 150/2011 – al fine di ottenere l’accertamento della natura discriminatoria della delibera n. GC-2020-113-Prot. Gen. N. PG-2020-37192 del 1 aprile 2020 con la quale il Comune di Ferrara ha adottato le linee di indirizzo per l’erogazione delle risorse da destinare a misura urgenti di solidarietà alimentare sotto forma di “buoni spesa” *una tantum* – in attuazione della Ordinanza della Protezione Civile n. 658/2020 – nella parte in cui è imposto, per poter accedere ai buoni spesa, agli stranieri non appartenenti alla UE il permesso di soggiorno di lungo periodo di cui all’art. 9 d.lgs 286/1998 (TUI) e la residenza nel Comune ed è previsto un ordine di priorità a favore dei cittadini italiani, quindi appartenenti all’Unione Europea e



infine ai cittadini non appartenenti alla UE, con condanna del Comune alla riformulazione delle linee di indirizzo (senza le predette clausole discriminatorie), consentendo la presentazione di nuove domande in un termine congruo e applicazione di una sanzione, ai sensi dell'art. 614 *bis* c.p.c., per ogni giorno di ritardo nell'adempimento del provvedimento giudiziale, con domanda subordinata di risarcimento del danno subito.

Parte ricorrente ha evidenziato come i criteri stabili dal Comune abbiano l'effetto di escludere:

- a) i titolari di permesso unico di lavoro;
- b) i titolari di permesso di lavoro autonomo;
- c) i titolari di protezione internazionale o nazionale;
- d) i titolari di permesso di studio;
- e) i richiedenti asilo e tutti gli altri stranieri presenti sul territorio

rappresentando sia la violazione della fonte delegante (Ordinanza della Protezione Civile n. 658/2020), sia degli artt. 2 e 41 del TUI.

Il Giudice ha fissato l'udienza del 24 aprile 2020 per la trattazione scritta, con termine sino al 20 aprile 2020 per la costituzione della parte resistente.

Il Comune di Ferrara si è tempestivamente costituito eccependo:

- a) l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire, avendo i richiedenti ottenuto i "buoni spesa" in data 14 aprile 2020;
- b) l'assenza di *periculum in mora* (per le stesse ragioni);
- c) il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario a favore del Giudice amministrativo, sia perché controversia inerente un atto amministrativo, sia perché avente ad oggetto interessi legittimi, sia, infine, in virtù della dedotta giurisdizione esclusiva del G.A. ai sensi dell'art. 133 lett. C del d.lgs 104/2010 (c.d. C.P.A.);
- d) il difetto di legittimazione attiva della AGSI posto che l'art. 5 del d.lgs 215/2003 limita la facoltà di esercizio dell'azione collettiva alle sole ipotesi di discriminazioni per motivi razziali o etnici e non di nazionalità.

Ha inoltre rivendicato la legittimità della scelta effettuata attraverso l'utilizzo del criterio del radicamento territoriale, quale criterio oggettivamente giustificato di differente trattamento in situazioni emergenziali e di insufficienza economica per la



soddisfazione di tutti i richiedenti, fondando la propria scelta sull'art. 80, XIX comma della l. n. 388/2000 (che attribuisce, tra le altre, le provvidenze economiche agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno - sostituita dal permesso di soggiorno di lungo periodo - o di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno).

La difesa di parte resistente ha evidenziato una prevalenza dell'art. 80 della l. n. 388/2000 rispetto all'art. 41 TUI in forza del principio *lex posterior derogat priori*.

In relazione alle altre categorie di stranieri ha chiarito:

- a) che i titolari di protezione internazionale dovevano essere ritenuti inclusi tra i soggetti beneficiari dello strumento di solidarietà sociale;
- b) che i permessi di soggiorno per ragioni umanitarie sono stati abrogati dall'art. 1, lett. B) n. 2 del d.l. 113/2018;
- c) che i richiedenti asilo dovevano ritenersi esclusi posto che l'art. 4, I comma del d.lgs 142/2015 si riferisce ai servizi erogati e non alle provvidenze economiche;

precisando come in fase di attuazione il Comune avesse dato una applicazione difforme rispetto al contenuto della delibera, non applicando alcuna priorità all'interno delle categorie beneficiarie delle provvidenze economiche elargite.

In data 16 aprile 2020 sono intervenuti [REDACTED] (titolare di permesso di soggiorno di breve periodo) e la "Associazione Culturale Umanità", rispettivamente con intervento autonomo e adesivo, suffragando - attraverso richiami legislativi e giurisprudenziali - la prospettazione della parte ricorrente.

In data 20 aprile 2020 sono intervenuti in giudizio la CGIL, CISL, UIL, nonché [REDACTED] (titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo), [REDACTED] (operaio con permesso di soggiorno per motivi di lavoro con durata ultrannuale), [REDACTED] (titolare di permesso di soggiorno per ragioni umanitarie), [REDACTED] (lavoratore precario con permesso di soggiorno per i casi speciali di cui al d.l. 113/2018), [REDACTED] (lavoratore con permesso di soggiorno per casi speciali), [REDACTED] (titolare di permesso di soggiorno per ragioni umanitarie), [REDACTED] (titolare di permesso di soggiorno per motivi di lavoro), [REDACTED] (titolare di permesso di soggiorno per attesa occupazione),



██████████ (titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo) e ██████████
██████████ (studentessa, titolare di permesso per motivi di studio), deducendo la violazione degli artt. 2, 41 TUI, 27 d.lgs 251/2007 e 5 d.lgs 142/2015 e, in ultima analisi, la discriminatorietà della delibera n. GC-2020-113-Prot. Gen. N. PG-2020-37192 del 1 aprile 2020, con condanna del Comune di Ferrara alla riformulazione delle linee di indirizzo per l'erogazione delle risorse da destinarsi a misura urgente di solidarietà alimentare sotto forma di buone spesa *una tantum* con eliminazione delle clausole discriminatorie evidenziate.

In data 22 aprile 2020 è intervenuta lo "Altro Consumo-Centro di documentazione su Carcere, Devianza e Marginalità" al fine di valorizzare le tesi e le domande formulate dai ricorrenti.

Tenutasi l'udienza in data 24 aprile 2020 – nelle forme di cui all'art. 83 VII comma lett. h) del d.l. 18/2020 – è stato concesso un rinvio all'udienza del 30 aprile 2020 al fine di consentire al Comune di Ferrara di prendere posizione sugli interventi dispiegati.

Il Comune di Ferrara con memoria depositata il 28 aprile 2020 ha rilevato:

- a) il difetto di legittimazione attiva della "L'Altro Diritto Onlus" in quanto la iscrizione al registro di cui all'art. 6 del d.lgs 215/2003 non riguarderebbe le discriminazioni per nazionalità evidenziando altresì la mancata produzione della iscrizione nel registro di cui all'art. 5;
- b) il difetto di legittimazione attiva della CGL, CISL e UIL ai sensi degli artt. 5 d.lgs 216/2003 e 44 TUI;
- c) il difetto di legittimazione attiva della "Associazione Culturale Umanità" posto che nello Statuto sarebbe prevista solo il perseguimento di scopi culturali e di ricerca;
- d) l'inammissibilità degli interventi autonomi dispiegati;
- e) l'invalidità della costituzione della Associazione Cultura e Umanità, ██████████ e degli altri stranieri associati all'intervento dei sindacati per conflitto di interessi



tra le parti perché i soggetti sarebbero antagonisti nell'ottenimento della provvidenza;

f) l'inammissibilità della richiesta di assegnazione delle provvidenze in via cautelare ottenendosi diversamente un illegittimo e arbitrario beneficio rispetto agli altri richiedenti aventi titolo, data la natura limitata delle poste attive distribuibili sotto forma di "buoni spesa";

g) l'inammissibilità della domanda formulata ai sensi dell'art. 614 *bis* c.p.c..

All'udienza del 30 aprile è stata assunta la riserva.

I) IN ORDINE ALLA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO

Il Comune di Ferrara ha eccepito il difetto di giurisdizione a favore del Giudice Amministrativo sulla scorta del divieto di annullamento di un provvedimento amministrativo, nonché del divieto di determinazione del contenuto di un provvedimento amministrativo da parte del Giudice ordinario.

Il resistente ha altresì rivendicato la giurisdizione amministrativa sulla scorta della posizione giuridica tutelata (interesse legittimo) e della previsione di una giurisdizione esclusiva a favore del G.A. ai sensi dell'art. 133, I comma lett. C del C.P.A.

Rileva il Giudice come, difformemente da quanto asserito dalla parte resistente, la giurisdizione del Giudice Ordinario in *subiecta materia* derivi espressamente dalla previsione dell'art. 28 del d.lgs 150/2011 a mente del quale: "*Le controversie in materia di discriminazione di cui all'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 [...] sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo. E' competente il tribunale del luogo in cui il ricorrente ha il domicilio*".

Orbene, da un lato la giurisprudenza della Suprema Corte ha chiarito che gli artt. 44 TUI e 28 d.lgs 150/2011 si applicano anche quando la discriminazione è realizzata attraverso l'attività



amministrativa (cfr. Cass., 25 novembre 2014, n. 25011), dall'altro, il potere di "invasione" nell'agere amministrativo è espressamente attribuito dal legislatore al Giudice ordinario (art. 28, V comma d.lgs 150/2011: *"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"*).

In ogni caso, la Suprema Corte ha chiarito come la giurisdizione del Giudice ordinario, in materia di atti e comportamenti discriminatori, spetti al Giudice Ordinario anche allorché la posizione giuridica tutelata sia qualificabile come interesse legittimo (cfr. Cass., 30 marzo 2011, n. 7186: *"In tema di azione ai sensi dell'art. 44 del T.U. sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998), il legislatore, al fine di garantire parità di trattamento e vietare ingiustificate discriminazioni per "ragioni di razza ed origine etnica", ha configurato una posizione di diritto soggettivo assoluto a presidio di un'area di libertà e potenzialità del soggetto, possibile vittima delle discriminazioni, rispetto a qualsiasi tipo di violazione posta in essere sia da privati che dalla P.A., senza che assuma rilievo, a tal fine, che la condotta lesiva sia stata attuata nell'ambito di procedimenti per il riconoscimento, da parte della P.A., di utilità rispetto a cui il privato fruisca di posizioni di interesse legittimo, restando assicurata una tutela secondo il modulo del diritto soggettivo e con attribuzione al giudice del potere, in relazione alla variabilità del tipo di condotta lesiva e della preesistenza in capo al soggetto di posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo a determinate prestazioni, di "ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione"*), vieppiù ove – come nel caso di specie – le norme censurate



sono finalizzate ad assicurare la tutela giurisdizionale non di interessi legittimi, bensì di diritti individuali di rilievo costituzionale e sovranazionale (cfr. Cass. S.U. 15 febbraio 2011, n. 3670).

II) IN ORDINE ALLA LEGITTIMAZIONE ATTIVA

Deve premettersi che devono distinguersi tre astratte posizioni giuridiche dei soggetti attivi coinvolti nel presente giudizio cautelare:

- a) gli stranieri non cittadini dell'Unione Europea che vantano una posizione autonoma;
- b) le associazioni che hanno esercitato l'azione collettiva ai sensi dell'art. 5 del d.lgs n. 215/2003;
- c) le associazioni che sono intervenute *ad adiuvandum*.

E' altresì necessario chiarire come sia condivisibile l'orientamento giurisprudenziale che avalla la legittimità dell'intervento nella fase cautelare negli stessi termini in cui è previsto dal codice di rito per il giudizio ordinario, non essendovi preclusioni normative e rispondendo tale lettura ad una piena tutela delle posizioni giuridiche, nonché di attuazione del principio di economia processuale, nel pieno rispetto degli artt. 24 e 111 della Carta Costituzionale (cfr. Tribunale Brescia 15 marzo 2003 in <http://www.interlex.it/testi/giurisprudenza/bs030315.htm>; Tribunale Verona 28.03.1995 in *Giur. It.* 96 I, sez. II, 186; Tribunale Torre Annunziata 5.5.2000 in *G. Mer.* 2001).

Ciò doverosamente premesso si rileva come i ricorrenti [REDACTED] e [REDACTED], pur essendo legittimati all'esercizio dell'azione, non abbiano più interesse ad agire, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., in quanto sono stati loro attribuiti, dopo il deposito del ricorso, i "buoni spesa".

Gli altri stranieri non cittadini della Unione Europea che sono intervenuti sono legittimati dall'interesse diretto ed immediato all'accoglimento dell'azione collettiva proposta dalla AGSI, al fine di poter accedere alla tutela assistenziale attraverso il deposito della domanda esaminabile dal Comune di Ferrara sulla scorta di diversi presupposti di ammissibilità.



La legittimazione attiva della AGSI ad agire con l'azione collettiva trova conforto normativo nell'art. 5 del d.lgs n. 215/2003¹.

Si rileva come la ricorrente risulti, infatti, iscritta nell'apposito albo (cfr. doc. 18 del fascicolo di parte ricorrente).

Deve essere rigettata la contestazione proposta dal Comune di Ferrara secondo la quale il difetto di legittimazione deriverebbe dalla natura della presunta discriminazione – fondata sulla nazionalità e non sulla razza o sulla etnia – poiché la tutela normativa deve essere estesa ad ogni forma di discriminazione (posto il richiamo all'art. 43 TUI da parte degli artt. 2 e 4 del d.lgs 215/2003), anche fondata sulla nazionalità, come chiaramente enunciato dalla Suprema Corte (cfr. Cass., 8 maggio 2017, n. 11165: *“Nelle discriminazioni collettive in ragione del fattore della nazionalità, ex artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 215 del 2003 ed art. 43 del d.lgs. n. 286 del 1998, sussiste la legittimazione ad agire in capo alle associazioni ed agli enti previsti dall'art. 5 d.lgs. n. 215 del 2003”*; conf. Cass., 7 novembre 2019, n. 28745; Tribunale di Firenze 26 giugno 2018 in www.agsi.it).

La legittimazione deriva, infine, da quanto disposto dall'art. 5 (I e II comma) del d.lgs. 216/2003 (attuativo dell'art. 9 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000) in forza del quale: *“le organizzazioni sindacali, le associazioni e le organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso [...] sono altresì legittimate ad agire nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione”*.

¹ sono legittimati ad agire ai sensi dell'articolo 4, in forza di delega, rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione [...] Le associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi dell'articolo 4 nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione



La Suprema Corte ha, sul punto, precisato che, ai fini dell'accertamento della legittimazione dell'ente collettivo (senza necessità di iscrizione in un albo), occorre verificare la rappresentatività dell'associazione rispetto all'interesse dedotto in causa attraverso *“l'esame dello statuto associativo, il quale dovrà univocamente contemplare la tutela dell'interesse collettivo assunto a scopo dell'ente, che di esso si ponga quale esponenziale: deve, dunque, trattarsi di un interesse proprio dell'associazione, perché in connessione immediata con il fine statutario, cosicché la produzione degli effetti del comportamento controverso si risolva in una lesione diretta dello scopo istituzionale dell'ente, il quale contempra e persegue un fine ed un interesse, assunti nello statuto a ragione stessa della propria esistenza e azione, come tale oggetto di un diritto dell'ente stesso”* (cfr. Cass., 20 luglio 2018, n. 19443).

In virtù di quanto premesso deriva non solo la legittimazione attiva della AGSI, ma anche della CGL, CSL, UIL della “L'Altro diritto Onlus” (in virtù della documentazione prodotta che attesta i predetti requisiti).

La Associazione Culturale Umanità, invece, ha tra i suoi scopi statutari solo funzioni di ampliamento della conoscenza della cultura multirazziale e di ogni problematica attinente, da realizzarsi attraverso attività culturali e pubblicazioni sul web (artt. 3 e 4 dello Statuto; doc. 5); alcuna previsione di tutela giudiziaria collettiva è prevista nello Statuto con la conseguenza che – in applicazione dei predetti principi giurisprudenziali – deve essere esclusa la sua legittimazione attiva.

Si rileva, in ogni caso, come ai fini cautelari qualsiasi difforme valutazione circa l'ammissibilità degli interventi dispiegati o sulla legittimazione degli intervenienti non inciderebbe sulla decisione, posto che il legittimo esercizio dell'azione collettiva da parte della AGSI sarebbe di per sé sufficiente a consentire la disamina della problematica sottoposta al vaglio del Tribunale.



L'accoglimento, nei termini di seguito esplicitati, poi esclude *in nuce* possibili conflitti interni tra le parti, posto che non vi è riconoscimento del diritto alla percezione dei "buoni spesa", ma solo la previsione di rideterminazione delle modalità di accesso; ogni profilo inerente la suddivisione delle risorse a disposizione - non sufficienti alla copertura della domanda degli aventi diritto - resta, pertanto, esclusa dal sindacato giudiziale.

III) IN ORDINE ALLE LAMENTATE DISCRIMINAZIONI

Le fonti normative che riconoscono il diritto alla assistenza sociale quale garanzia della dignità umana e di sostentamento minimo sono plurime, sia di carattere interno (artt. 2,3 e 38 della Carta Costituzionale), sia di carattere internazionale (richiamate ex art. 10, Il comma della Costituzione, artt. 1,14 e 26 della CEDU) sia infine di tipo comunitario (art. 34 della Carta dei diritti dell'Unione Europea²).

L'assistenza e la solidarietà sociale devono, dunque, essere riconosciute non solo al cittadino, ma anche allo Straniero; nei limiti in cui poi si rifletta sul diritto alla alimentazione, quale bisogno primario di ogni essere umano, la disciplina normativa finisce per incidere - e come tale ad essere valutata - su quel "nucleo irriducibile" di diritti fondamentali della persona che lo Stato deve riconoscere a tutti (come sancito dall'art. 2 del TUI³), indipendentemente dalle norme che regolano il soggiorno nello Stato (cfr. Corte Cost. 252/2001; C.C. 105/2001; C.C. 161/2000; C.C. 198/2000; C.C. 269/2010; C.C. 299/2010; C.C. 61/2011).

² L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.

Ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali

³ Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti



Come opportunamente e acutamente affermato dalla recentissima giurisprudenza di merito occupatasi del tema: *“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. 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. Non vi è dubbio, quindi, che si tratta di quel nucleo insopprimibile di diritti fondamentali che spettano necessariamente a tutte le persone in quanto tali”* (Tribunale Roma n. 12835/2020 del 22 aprile 2020 reperibile su www.asgi.it).

La presente controversia si incentra sulla legittimità o meno della scelta del Comune di Ferrara di subordinare l’accesso allo strumento assistenziale (così come sopra tratteggiato) da parte dello straniero non appartenente alla Unione Europea al possesso di un permesso di lungo soggiorno, oltre che subordinare il contributo alla residenza anagrafica, stabilendo una gradazione interna per la ripartizione delle risorse (prima gli italiani, poi i cittadini comunitari ed infine gli stranieri extracomunitari con permesso di lungo soggiorno).

La prospettata discriminazione – ai sensi degli artt. 2 e 43 TUI – presuppone una riflessione sul corretto esercizio dell’attività discrezionale demandata al Comune dalla ordinanza della Protezione Civile.

E’, infatti, evidente dalla lettura della Ordinanza della Protezione Civile n. 658/2020 che il solo criterio contenuto nel provvedimento di determinazione sulle modalità di riconoscimento del beneficio assistenziale è la condizione economica del richiedente, ovvero lo stato di bisogno per soddisfare le necessità più urgenti con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico (art. 2, VI comma⁴).

⁴ 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.



Alcun elemento ulteriore è ivi contenuto: ciò sarebbe di per sé sufficiente a fondare un giudizio di illegittimità dell'atto amministrativo adottato dal Comune.

Tuttavia appare opportuno sottoporre ad ulteriore vaglio il contenuto della delibera n. GC-2020-113-Prot. Gen. N. PG-2020-37192 del 1 aprile 2020.

La Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato che la valutazione - per verificare se la disposizione esaminata in materia di assistenza sociale sia discriminatoria o meno - deve fondarsi sul principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, II comma della Carta Costituzionale: "*i Costituzionale: "i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio"* sicché il controllo deve operare identificando la *ratio* normativa e verificando poi la coerenza della scelta con il con il filtro selettivo dedotto dalla *ratio* (cfr. Corte Cost. 44/2020; in applicazione di tale principio la Corte Cost. nella sentenza n. 166/2018, in tema di accesso al Fondo "sostegno affitti", ha affermato: "*non si potrebbe ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra la durata durata della residenza prevista dalla disposizione impugnata per i soli immigrati e la situazione situazione di disagio economico che il contributo in questione mira ad alleviare"*, precisando che che il principio di ragionevolezza potrebbe "*in astratto consistere nella richiesta di un titolo che che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello dello Stato"*, ma "*occorre che la distinzione non si traduca mai nell'esclusione del non cittadino cittadino dal godimento di diritti fondamentali che attengono ai "bisogni primari" della persona, persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini"*").

Ciò posto, è evidente che la *ratio* normativa che si evince dalla Ordinanza della Protezione Civile n. 658/2020 è quella di soddisfare le esigenze primarie - inerenti la salute psico-fisica e la dignità della persona - dei beneficiari.



Ci si deve, dunque, interrogare sul fatto che il possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata, la “classificazione” dei beneficiari e la scelta del collegamento residenziale rispondano ai predetti requisiti.

Non pare seriamente dubitabile una palese violazione della *ratio* istitutiva del beneficio assistenziale se attuato con le modalità di cui alla delibera n. GC-2020-113-Prot. Gen. N. PG-2020-37192 del 1 aprile 2020; basterà, infatti, osservarsi come l’ottenimento del permesso di soggiorno di lunga durata richieda requisiti minimi di reddito, sicché proprio i soggetti più deboli e colpiti – destinatari astratti del provvedimento assistenziale – saranno i primi esclusi dalla tutela apprestata. Analoghe considerazioni valgono per soggetti che non possono allontanarsi da Ferrara, proprio in virtù delle limitazioni di movimento imposte ovvero che non hanno potuto iscrivere la propria residenza.

La illogicità del provvedimento comunale e quindi la sua illegittimità per violazione della normativa delegante è, pertanto, ontologica; ma integra anche la violazione degli artt. 2 e 41⁵ 41⁵ TUI (quanto meno per i titolari di permesso di soggiorno della durata di almeno un anno), anno), poiché vi è una disparità di trattamento fondata sulla nazionalità che è, a mente dell’art. 43 TUI⁶, un fattore discriminante.

Né può farsi ricorso all’art. 80, XIX comma della l. n. 388/2000, sia perché la disposizione non ha abrogato l’art. 41 TUI, sia perché la stessa disposizione prevede che per le “*prestazioni e servizi sociali l’equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che*

⁵ Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti .

⁶ 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



siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno”, sia, infine, perché disposizione “martoriata” dalle continue pronunce della Corte Costituzionale.

I titolari di protezione internazionale, nazionale e richiedenti asilo poi sono equiparati ai cittadini in materia di assistenza sociale, ai sensi dell’art. 27 del d.lgs. 251/2007⁷, sicché la loro esclusione appare del tutto ingiustificata; 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.

Alla luce delle considerazioni giuridiche svolte il ricorso cautelare, proposto con azione collettiva, deve essere accolto imponendosi al Comune di Ferrara di provvedere a riformulare i criteri e le modalità in questione di cui alla delibera n. GC-2020-113-Prot. Gen. N. PG-2020-37192 del 1 aprile 2020, senza le clausole discriminatorie legate al permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell’art. 9 TUI (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, 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 (conf. Tribunale Brescia, 1559 del 28 aprile 2020, reperibile in www.asgi.it).

Ogni ulteriore determinazione è riservata al merito.

Si evidenzia come non si ritenga applicabile la misura coercitiva di cui all’art. 614 *bis* c.p.c. all’ipotesi in esame poiché la disciplina speciale ricomprende già gli strumenti giudiziari repressivi, non facoltizzando l’applicazione analogica della norma invocata.

P.Q.M.

⁷ I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria



A) ACCERTA il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Ferrara e per esso dalla sua Giunta Comunale, consistente nell'aver emanato la delibera n. GC-2020-113-Prot. Gen. N. PG-2020-37192 del 1 aprile 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, nonché nella parte in cui è previsto un ordine di priorità a favore dei cittadini italiani, quindi degli appartenenti all'Unione Europea e, infine, ai cittadini non appartenenti alla UE;

B) ORDINA al Comune di Ferrara, in persona del Sindaco *pro tempore*, di riformulare i criteri e le modalità in questione di cui alla delibera n. GC-2020-113-Prot. Gen. N. PG-2020-37192 del 1 aprile 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.

Si comunichi.

Ferrara, 29 aprile 2020

IL GIUDICE

Dr. Mauro Martinelli

