



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte d'Appello di Brescia, Sezione Prima civile, composta dai Sigg.:

Dott. Giuseppe Magnoli

Presidente

Dott. Vittoria Gabriele

Consigliere rel.

Dott. Annamaria Laneri

Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa civile n. 1005/2015 R.G. promossa con atto di citazione notificato
in data 14 settembre 2015 e **posta in decisione all'udienza collegiale del**
28/02/2018

da

COMUNE DI TELGATE in persona del Sindaco pro tempore, con il
patrocinio dell'avv. Rillosi Marco

APPELLANTE

co n t r o

Sent. N.

Cron. N.

Rep. N.

R. Gen. N. 1005/2015

Camp. Civ. N.

OGGETTO:

Altri istituti e leggi
speciali



----- con il patrocinio dell'avv. Basaldella Giorgio e dell'avv.
Bestetti Gianpaolo elettivamente domiciliati presso l'avv. Gallo Mauro

APPELLATI

In punto: appello a ordinanza ai sensi degli artt. 28 d.lgs. 1150/2011 e 702 *bis*
cod. proc. civ. del Tribunale di Bergamo in data 16 agosto 2015 n. 2560/2015.

CONCLUSIONI

Dell'appellante

“nel merito, respingere le domande tutte ex adverso proposte dai ricorrenti-appellati, per i motivi esposti in parte narrativa di fatto e diritto. In via istruttoria: si reitera la richiesta assunzione di convocazione a sommarie informazioni del responsabile del servizio ragioneria dott.ssa Rossella Orlando e del responsabile del servizio tecnico Comune (o assunzione di informazioni ex art. 213 cpc) ai fini della determinazione dell'importo dei diritti di segreteria per cui è causa (in particolare riguardo alle ore di lavoro impegnate da ciascun addetto) e sugli esiti degli accertamenti effettuati nel 2014-2015 sugli immobili dei richiedenti il certificato di idoneità abitativa nel Comune di Telgate. In ogni caso: con vittoria di spese e compensi professionali di causa tutti, per entrambi i gradi del giudizio”.

Degli appellati

“chiedono dichiararsi l'inammissibilità dell'appello proposto dal Comune di Telgate in palese violazione al dettato del novellato art. 342, comma 1, c.p.c.. e, in ogni caso, il rigetto dello stesso in quanto infondato in fatto ed in diritto



con la conseguente integrale conferma dell'ordinanza impugnata, con vittoria di spese diritti ed onorari del presente giudizio da distrarsi in favore dei procuratori antistatari”.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ordinanza ai sensi degli artt. 28 d.legs. 150/2011 e 702 *bis* cod. proc. civ. il Tribunale di Bergamo ha dichiarato il carattere discriminatorio della condotta del Comune di Telgate consistente nella adozione della deliberazione della giunta comunale n. 55 del 17 giugno 2014 con la quale è stato aumentato da € 100,00 ad € 350,00 l'importo dei diritti di segreteria relativi alla certificazione di idoneità alloggiativa; ha ordinato al Comune di Telgate di revocare la deliberazione restituendo ai ricorrenti e, previa istanza, agli stranieri interessati che abbiano versato l'importo di € 350,00 nel periodo di efficacia della deliberazione, la somma di € 250,00; ha ordinato la pubblicazione della ordinanza sulla *home page* del Comune nonché su quotidiano locale, condannando il Comune al pagamento delle spese processuali.

Rigettata la istanza di sospensione della efficacia esecutiva delle sentenza impugnata, all'udienza del 28 febbraio 2018 i procuratori delle parti hanno precisato le conclusioni quali trascritte in epigrafe e la causa è stata posta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE



Con il **primo motivo** l'appellante lamenta che sia stato erroneamente quantificato l'importo da restituire evidenziando che, essendo stato disposto l'aumento dei diritti di segreteria da € 100,00 ad € 325,00, la somma da restituire non è € 250,00, come indicata dal Tribunale ma € 225,00.

Con il **secondo motivo** l'appellante censura la ordinanza impugnata laddove ha ritenuto che la delibera in questione produca una “*distinzione basata sulla origine nazionale*” ai sensi dell'art. 43 d.lgs. 286/1998; evidenzia che essa non contiene alcun riferimento a persone di una determinata nazionalità o razza o ad altro fattore distintivo e che neanche può ritenersi che essa comporti un trattamento statisticamente difforme di una categoria sociale visto che essa è generalizzata ed è rivolta indistintamente a tutti i destinatari delle norme di rango superiore (d.lgs. 286/1998 e DPR 294/1999) che attua sul piano pratico e che impongono la dimostrazione della disponibilità di un alloggio conforme alle norme igienico-sanitarie/idoneità impiantistica quale requisito prodromico all'esercizio di diritti fondamentali. Deducono che l'adozione della delibera costituisce un'attività amministrativa – applicativa delle norme citate e che semmai sono dette norme ad essere discriminatore.

Con il **terzo motivo** l'appellante deduce che il Tribunale non abbia correttamente valutato la necessità, proporzionalità e adeguatezza dell'aumento disposto in delibera; evidenzia di non avere mai affermato che vi sia stato un aumento dei costi della procedura di rilascio del certificato e che



l'aumento è stato disposto in quanto il costo di circa € 325,00, rimasto pressoché inalterato, è stato precedentemente posto a carico del bilancio comunale e non può essere più sopportato sia per l'aumento delle numero di richieste di pratiche da evadere e dei cittadini non UE stabiliti sul territorio sia per la riduzione dei trasferimenti economici dallo Stato ai Comuni, elementi evidenziati nella delibera, tant'è che sono stati aumentati anche i costi dei diritti di segreteria per una serie di pratiche urbanistiche (pgg. 4 e 5 doc. 4 fascicolo di primo grado). Deduce, pertanto, che l'aumento è legittimo in quanto è correlato non già ad un aumento dei costi ma alla insufficienza delle risorse comunali, divenendo irrilevanti le considerazioni svolte dal Tribunale circa gli esborsi per i dipendenti comunali degli oneri a carico dei cittadini. Deduce, inoltre, la proporzionalità dell'aumento rispetto ai costi effettivamente sostenuti come dettagliati nella delibera stessa - integrata dal proprio doc. 7 e eventualmente dall'esito della richiesta di chiarimenti ai sensi dell'art. 213 cod. proc. civ. reiterata in via istruttoria in questo grado - non contestati da controparte. Evidenzia, poi, che a fronte della rilevata difformità nel 60% dei casi di situazioni difformi rispetto a quanto oggetto di autocertificazione, esso ente ha deciso di effettuare sempre il controllo a mezzo dei tecnici abilitati.

Il primo motivo, attinente alla entità del rimborso disposto dal Tribunale è meritevole di accoglimento.



Dagli atti di causa emerge che l'importo dei diritti di segreteria precedentemente all'aumento era di € 100,00 e che la delibera n. 55/2014 ne ha elevato l'importo ad € 325,00. Pertanto, ha errato il Tribunale nell'indicare l'importo aumentato in € 350,00 e nel disporre la restituzione dell'importo di € 250,00 in luogo della somma corretta pari ad € 225,00.

In tal senso, quindi, la sentenza va riformata.

Gli ulteriori motivi di gravame non sono, invece, meritevoli di accoglimento.

Va, innanzi tutto, rilevato che il Tribunale ha ritenuto che la delibera in esame realizzi una discriminazione indiretta, ritenendo che l'aumento del diritto di segreteria relativo al rilascio del certificato di idoneità abitativa, sebbene generalizzato, sia idoneo, dal punto di vista statistico a produrre effetti discriminatori. Il fatto, evidenziato dall'appellante, che non vi sia il riferimento ad alcun elemento distintivo dei destinatari dell'aumento e men che meno ad una determinata nazionalità o razza e che la misura sia generalizzata, non appare, quindi, dirimente, in quanto nel caso di discriminazione indiretta la differenziazione che causa pregiudizio è conseguenza dell'applicazione di criteri formalmente neutri ma che oggettivamente svantaggiano o discriminano una certa categoria di persone. Ed inoltre, ai fini della sussistenza della discriminazione indiretta non è necessario che lo scopo sia quello discriminatorio dovendosi guardare all'effetto che si produce ossia quello di svantaggiare in misura



proporzionalmente maggiore gli esponenti di una determinata categoria che, nel caso di specie, sono gli stranieri.

Nel caso in esame la delibera, come ritenuto dal Tribunale è apparentemente neutra in quanto la richiesta di certificazione di idoneità alloggiativa può riguardare sia gli italiani sia stranieri ma tale certificato è necessario per i cittadini stranieri per ottenere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, per la stipulazione del contratto di soggiorno per lavoro subordinato, per richiedere il ricongiungimento familiare, per acquisire il permesso di soggiorno per motivi familiari, come prescritto dalle norme di riferimento per ciascun istituto menzionate nella parte motiva della sentenza impugnata.

La indispensabilità della certificazione di idoneità alloggiativa per gli scopi enunciati rende evidente che l'interesse prevalente al rilascio è sussistente in capo agli stranieri e, soprattutto, che il suo ottenimento condiziona il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, di diritti umani e di libertà fondamentali dei cittadini stranieri.

Infatti, mentre l'accertamento della idoneità igienico sanitaria al momento dell'iscrizione o variazione anagrafica è previsto come facoltativo (legge 94/09 all'art. 1 c. 18), riguarda sia cittadini italiani sia cittadini stranieri e non può comunque ostacolare il procedimento d'iscrizione anagrafica, dovendo il procedimento di iscrizione anagrafica essere condotto sulla base del requisito



della dimora abituale, soltanto sui cittadini stranieri l'assenza della certificazione ha incidenza su diritti fondamentali delle persone aventi presidio costituzionale, condizionandone l'esercizio.

Al riguardo, non è fondato l'assunto dell'appellante per cui discriminatorie sarebbero in tesi le norme che richiedono la disponibilità di un alloggio conforme alle norme igienico-sanitarie e con idoneità degli impianti per consentire l'esercizio di diritti fondamentali allo straniero. E' sufficiente sul punto rilevare che in materia di ricongiungimento di familiari (art. 29 TUI comma 3 e succ. mod.) la Direttiva 2003/86/CE prevede che *“al momento della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare, lo Stato membro interessato può chiedere alla persona che ha presentato la richiesta di dimostrare che il soggiornante dispone di un alloggio considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione e che corrisponda alle norme generali di sicurezza e di salubrità in vigore nello Stato membro interessato”*; e per quanto riguarda il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per sé e i familiari di cui all'art. 29 c. 1 del TUI, la Direttiva 2003/109/CE del 25/11/2003, all'art. 7 prevede che la documentazione richiesta può comprendere quella relativa *“all'alloggio adeguato”*.

Discriminatorio è, invece, l'effetto che si realizza per effetto di un aumento ingiustificato e non proporzionato dell'importo dei diritti di segreteria che deve essere necessariamente corrisposto per l'ottenimento del certificato di



idoneità alloggiativa ai fini descritti, potendo l'importo come determinato compromettere l'esercizio di diritti umani e di libertà fondamentali da parte dei soli cittadini stranieri ai sensi degli artt. 2 comma 1 lett. b) d.lgs. n. 215/2003 e 43 d.lgs. n. 286/1998) .

L'art. 3 d. lgs. 215/2003 al quarto comma prevede che *“non costituiscono, comunque, atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2 quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari”*. Tuttavia la esimente non può trovare applicazione nel caso di specie.

La entità dell'aumento (del 225% rispetto all'importo precedente) non appare giustificata e proporzionata; la delibera, diversamente da quanto dedotto dall'appellante, correla l'aumento ai *“costi sia relativamente alle ore di lavoro dei vari dipendenti comunali che interagiscono con il procedimento sia con riferimento ai vari professionisti che devono essere interpellati per le verifiche sugli impianti che presuppongono una competenza specifica”* e prevede, facendo riferimento all'incremento della certificazioni, che *“con le scarse risorse a disposizione degli enti locali non si riesce ad assicurare una gestione economica del servizio”* prefigurando una coincidenza tra costi esposti per l'espletamento della pratica e entità del nuovo importo. Al riguardo, va osservato che in relazione a quanto esplicitato nella delibera il



Comune addossa sul cittadino l'intero costo della pratica sulla base di elementi per i quali va condivisa la valutazione di incongruità già effettuata dal primo Giudicante, in particolare con riferimento al costo delle ore lavorative dei dipendenti che ora l'appellante stesso deduce essere "*non pertinente*". Non essendo, peraltro, contestato che l'entità dell'importo sia di gran lunga maggiore rispetto a quello richiesto dagli altri Comuni (sfumando, così, del tutto la pregnanza dell'argomento speso dall'appellante circa la riduzione delle risorse che lo Stato eroga agli enti comunali), la circostanza per cui sia stato effettuato l'aumento anche dei diritti di segreteria di altre pratiche è argomento non solo generico (non essendo stata specificata, così come ritenuto dal Tribunale, la entità dell'incremento), ma anche non pertinente per escludere la natura discriminatoria del provvedimento. Anche se i disposti aumenti dei diritti di segreteria appaiono indirizzati ad una platea indifferenziata di cittadini italiani e stranieri, sicché il provvedimento appare formalmente come neutro, il rendere economicamente gravosa in modo non proporzionato la richiesta di rilascio della certificazione alloggiativa incide, come esposto, su diritti non meramente patrimoniali ma fondamentali dell'individuo, attinenti alla sfera personale, familiare, lavorativa del cittadino straniero; in ciò va ravvisata la natura indirettamente discriminatoria dell'aumento che, per la sua entità e per il rango degli interessi coinvolti, conduce al risultato di svantaggiare il cittadino straniero, creando un ostacolo, che può divenire anche preclusivo, allo svolgimento di diritti umani e libertà fondamentali a danno,



quindi, di una categoria connotata da una qualità protetta, costituita dalla nazionalità.

Alla stregua di quanto esposto, la ordinanza impugnata va riformata esclusivamente con riferimento all'importo oggetto della statuizione di condanna alla restituzione a carico del Comune che va corretta in € 225,00, posto che come già rilevato, l'importo risultante dall'aumento è pari ad € 325,00 e non € 350,00, come del resto esattamente indicato nel ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

Attesa la soccombenza del tutto prevalente dell'appellante, essendo stato accolto il gravame solo con riferimento al profilo innanzi evidenziato, va confermata la statuizione di condanna del Comune al pagamento alle spese contenuta nella sentenza impugnata e l'appellante va condannato anche al pagamento delle spese del presente grado che si liquidano come in dispositivo con distrazione ai sensi dell'art. 93 cod. proc. civ. in favore dei procuratori degli appellati che si sono dichiarati antistatari.

Visto l'art. 13 comma 1 *quater* d.P.R. 115/2002 si dà atto che sussistono i presupposti affinché l'appellante sia tenuto a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la impugnazione.

P.Q.M.

La Corte d'Appello di Brescia – Prima Sezione Civile, definitivamente pronunciando, così provvede:



- 1) in parziale riforma della ordinanza emessa ai sensi dell'art. 28 d.legs. 150/2011 dal Tribunale di Bergamo in data 16 agosto 2015 n. 2560/2015, dando atto che l'importo dei diritti di segreteria relativi alla certificazione alloggiativa è di € 325,00, ordina al Comune di Telgate di restituire agli appellati e, previa istanza degli interessati, agli altri stranieri che abbiano versato tale importo, la somma di € 225,00;
- 2) rigetta nel resto l'appello;
- 3) condanna il Comune di Telgate al pagamento in favore degli appellati delle spese del grado che liquida in € 2.398,00 per la fase di studio € 1585,00 per la fase introduttiva ed € 4.083,00 per la fase decisionale, oltre IVA CPA e rimborso forfetario come per legge, con distrazione ai sensi dell'art. 93 in favore dell'avv. Giorgio Saldella e dell'avv. Gianpaolo Bestetti antistatari.

Visto l'art. 13 comma 1 *quater* d.P.R. 115/2002 si dà atto che sussistono i presupposti affinché l'appellante sia tenuto a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la impugnazione.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del 11 luglio 2018.

Il Consigliere est.
dott. Vittoria Gabriele

Il Presidente
dott. Giuseppe Magnoli

