



Il Tribunale di Milano

Sezione I civile

Il giudice designato, dott.ssa Loretta Dorigo,
esaminati gli atti ed i documenti di causa,
sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 24 marzo 2011 nel procedimento ex art. 44 D.
L.gsv. n.7296/2010,

promosso da

Farsi Prossimo Onlus Società Cooperativa Sociale, con sede legale in Milano, via San Bernardino
4, in persona del legale rappresentante pro tempore,

e

APN Avvocati Per Niente Onlus, con sede legale in Milano, via della Signora tre/a, in persona del
legale rappresentante pro tempore,
entrambe rappresentate e difese dagli avvocati Alberto Guariso, Livio Neri, Eugenio Polizzi del
foro di Milano, presso il cui studio in Milano, viale Regina Margherita 30 sono elettivamente
domiciliate, come da distinte procure a margine dell'atto introduttivo del ricorso;

contro

Comune di Gerenzano, in persona del Sindaco pro tempore, con sede in Gerenzano, via Duca degli
Abruzzi 2, rappresentato e difeso dall'avvocato Gian Franco Orelli del foro di Varese,
legittimamente domiciliato in Milano, via Pompeo Litta 7, presso lo studio dell'avvocato Andrea
Vianello, come da procura margine della memoria di costituzione;

e contro

Cristiano Borghi, in qualità di Assessore alla pubblica istruzione e dalla cultura della Giunta
comunale di Gerenzano, con delega alla sicurezza, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea
Mascetti del foro di Varese, elettivamente domiciliato in Milano, viale Bianca Maria 23, presso lo
studio dell'avvocato Paola Balzarini, come da procure in calce alla memoria di costituzione;

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

Con il ricorso depositato in cancelleria in data 23/ 8/2010 Farsi Prossimo Onlus Società
Cooperativa Sociale (in seguito, per brevità, solo Farsi Prossimo) e APN Avvocati Per Niente Onlus
(di seguito, semplicemente, APN) presentavano ricorso ex art. 44 D.L.vo n. 286/1998 deducendo
che:

nel bollettino di informazione trimestrale edito dal Comune di Gerenzano, denominato "Filodiretto
con i Cittadini" (7° anno, n.1, maggio 2009), distribuito a tutti i residenti dell'ente territoriale, era

pubblicato un articolo dal titolo *“Noi abbiamo chiuso le porte ... ma molti Gerezanesi le hanno aperte”* a firma di Borghi Cristiano, assessore con delega alla sicurezza presso il medesimo Comune;

nell'articolo si legge che l'Amministrazione comunale *“non ha mai costruito con i soldi dei gerezanesi case popolari, in quanto vi era il pericolo che ai primi posti della graduatoria, stilata in base a determinati punteggi ... ci fossero sempre i soliti noti, ovvero le case sarebbero spettate di diritto non, per esempio, ai nostri anziani, ma a persone che non hanno pagato le tasse nel nostro paese non contribuendo, quindi, alla sua crescita”* aggiungendo che *“a differenza degli altri Comuni del circondario, non abbiamo mai destinato terreni per la costruzione di moschee e destinato edifici come luoghi di culto agli extracomunitari di origine islamica, nonostante ci fossero giunte richieste di questo genere. Non abbiamo mai destinato terreni all'interno del comune di Gerezano per la sosta, anche solo temporanea, degli zingari; i nomadi che arrivano e sostano all'interno del territorio comunale devono lasciare il paese entro 48 ore”*; il testo terminava con l'invito a *“chi ama Gerezano non vende e non affitta agli extracomunitari, altrimenti avremmo il paese invaso da stranieri e avremo sempre più paura ad uscire di casa”*;

tanto premesso, chiedevano quindi al Tribunale:

1) di accertare e dichiarare il carattere discriminatorio del comportamento tenuto dai resistenti mediante la pubblicazione dell'articolo di stampa menzionato, ad oggi presente nel sito ufficiale informatico dell'ente resistente;

2) di ordinare al Comune di Gerezano la rimozione immediata del testo dal sito Internet del Comune, dando adeguata pubblicità alla decisione giudiziale e disponendo, ove necessario, un piano di rimozione ex art. 4 D. L.vo n. 215/2003;

3) di condannare i convenuti in solido alla rifusione delle spese del procedimento.

Si costituiva ritualmente il Comune di Gerezano con memoria depositata il 7/9/2010 deducendo ed eccependo:

1) l'inammissibilità del ricorso presentato da APN, stante la pendenza del procedimento n. 64824/09 promosso dalla odierna ricorrente innanzi a questo Tribunale ex art. 44 D. L.vo n. 286/1998 in relazione al medesimo fatto nei confronti delle stesse parti resistenti; l'ordinanza emessa in data 2/8/2010 dal giudice originariamente adito (dott.ssa Baccolini) avrebbe dovuto essere impugnata ai sensi dell'art. 739, cpv c.p.c., espressamente richiamato dall'art. 44, comma 5 citato; nessun reclamo risultava proposto, con conseguente applicazione ex art. 39 c.p.c. al presente ricorso;

2) la carenza di legittimazione ad agire della ricorrente Farsi Prossimo per l'assenza di persone lese dalla dedotta discriminazione (sia quali ricorrenti in proprio, sia quali soggetti deleganti l'associazione costituita), in difetto di una loro *“individuabilità in modo diretto e immediato”*;

3) nel merito, l'assenza del carattere discriminatorio dell'articolo contestato.



Con memoria di costituzione depositata il 7/10/2010 si costituiva ritualmente Borghi Cristiano che
eccepiva:

1) la litispendenza in relazione alla causa n. 64824/09 per le medesime ragioni dedotte dal Comune
resistente;

2) il difetto di legittimazione attiva in capo a entrambi gli enti ricorrenti difettando il requisito di cui
all'art. 5 n. 215/2003.

Quanto all'eccezione preliminare relativa alla carenza di interesse ad agire delle associazioni
ricorrenti, si osserva quanto segue.

Il nostro ordinamento conosce l'istituto del legittimazione straordinaria, frutto di una valutazione
politico-legislativa determinata da esigenze di natura sociale, astrattamente riconducibili all'art. 18
Cost., riconoscendosi legittimazione processuale ad enti di natura associativa finalizzati a far valere
i diritti (dei singoli o, anche dei singoli che vi si riconoscono) che siano espressione dei cd. interessi
collettivi o diffusi.

Al contrario di quanto previsto in relazione alle discriminazioni fondate sul fattore di genere o sugli
altri fattori di cui alla direttiva n. 2000/78/CE (orientamento sessuale, disabilità, età, convinzioni
personali e credo religioso), per le quali la legittimazione ad agire delle associazioni viene prevista
sulla base del criterio generale del legittimo interesse dell'associazione a garantire il rispetto della
normativa, nel caso della legittimazione ad agire nelle cause anti-discriminazione razziale, il
legislatore italiano, con il d.lgs. n. 215/2003, ha previsto una sostanziale discrezionalità
dell'esecutivo a selezionare i soggetti legittimati ad agire, individuati mediante lo strumento della
previa obbligatoria iscrizione in uno dei due appositi Registri istituiti presso il competente
Ministero, nonché del periodico aggiornamento dell'elenco.

Detta legittimazione trova pertanto giustificazione nell'articolo 5 D.L. n. 215/2003 cit., secondo
cui le associazioni e gli enti che svolgono attività nel campo della lotta alla discriminazione possono
agire, da un lato (c. I), in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione
e, dall'altro lato (c. III), in proprio, ciò in presenza di una discriminazione "collettiva", qualora non
siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione.

APN e Farsi Prossimo rappresentavano che, *medio tempore*, era intervenuta l'iscrizione
dell'associazione nell'elenco ministeriale di cui all'art. 5 citato, con conseguente configurabilità
della legittimazione ad agire in proprio per la difesa giudiziaria dei casi di discriminazione.

Corre l'obbligo di osservare che il conferimento ex lege della capacità processuale a un ente in
rappresentanza ed a tutela dei diritti soggettivi pertinenti a soggetti terzi che si assumono lesi, ma
che possono non essere parti nel processo, è istituto riconosciuto dall'ordinamento in via
straordinaria, ed è insuscettibile di applicazione analogico estensiva, risultando assegnata della

 3

competente Autorità governativa solo in esito al riconoscimento dei requisiti normativamente prescritti per la rappresentanza collettiva e a far tempo da tale data.

L'interesse ad agire va individuato, come di regola, nell'interesse a ottenere, previa emanazione di un provvedimento giurisdizionale a sé favorevole, il bene della vita a cui si aspirava: tale evenienza sussiste pienamente nel caso in scrutinio, dato che l'eventuale accoglimento del ricorso implicherebbe la rimozione di una condotta pregiudizievole e l'adozione di un provvedimento atto a superare gli effetti della discriminazione ad oggi perduranti, in conformità ad una scelta legislativa che configura il diritto leso di tale rilevanza per la collettività da considerare i requisiti ex art. 100 c.p.c. secondo parametri coerenti con la generalità dell'interesse tutelato.

Nel caso di specie, le associazioni ricorrenti hanno agito, appunto, per tutti gli eventuali soggetti passivi della discriminazione, vale a dire a tutela degli stranieri aspiranti a ottenere la residenza a Gerenzano, e in tesi, pregiudicati rispetto agli italiani dall'intervento per cui è causa.

In tema di discriminazione "collettiva", deve ritenersi corretta una lettura della norma secondo cui, ai fini del riconoscimento della legittimazione delle associazioni e degli enti, è sufficiente che i soggetti lesi, pur astrattamente determinabili alla luce del contenuto della condotta discriminatoria, non siano in atti concretamente individuabili, il che giustifica il riconoscimento della facoltà di agire autonomamente ed in nome proprio in capo a dette organizzazioni. Tale situazione ricorre certamente nel caso di specie, posto che non sarebbe per nulla agevole rintracciare tutti, od anche solo alcuni, dei potenziali aspiranti residenti in quel territorio.

Il diritto alla parità di trattamento tutelato dalle norme antidiscriminazione offre una tutela anticipata che si esplica non solo nell'ambito della ripartizione dei beni della vita, ma anche in via preventiva, nell'ambito della ripartizione delle opportunità, di per se stesse potenzialmente non destinate ad evolversi in una situazione di concreta lesione dell'interesse individuale protetto dalla norma, e ciò nonostante sufficienti ad integrare la concretezza richiesta dall'art. 100 c.p.c., in conformità alle indicazioni offerte dalla giurisprudenza in ambito europeo della Corte di giustizia (cfr. sentenza Corte di Giustizia Europea, 10.7.2008, C-54/07, Feryn).

Tanto precisato, deve essere ora esaminarsi a mente dei principi sopra individuati l'eccezione ex art. 39 c.p.c. svolta da parti resistenti in relazione alla ricorrente APN.

Ritiene il giudicante che l'eccezione non sia fondata.

APN aveva infatti promosso innanzi a questo Tribunale il procedimento ex art. 44 D. L.vo n. 286/1998 rubricato al numero di r.g. 64824/09, conclusosi con ordinanza emessa in data 2/8/2010 dal giudice originariamente adito in relazione al medesimo fatto (la pubblicazione dell'articolo in contestazione) e nei confronti delle stesse parti resistenti (Comune di Gerenzano e Stefano Borghi resistenti) con conseguente non contestabile identità di *petitum* e *causa petendi*.



4

Deduceva APN -come detto- che, *medio tempore*, era intervenuta l'iscrizione dell'associazione nell'elenco ministeriale di cui all'art. 5 D. L.vo n.215/2003, avvenuta solo in data 12/7/2010 con D.M. n. 2194 del Ministro per il Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro per le Pari opportunità, pubblicato in G.U. il 5/8/2010, quindi successivamente alla definizione del giudizio di prime cure, con conseguente conferimento *ex lege* della legittimazione ad agire a far tempo da tale data.

Rileva il giudicante che la modifica *de quo* intercorreva successivamente alla definizione del primo ricorso -depositato il 14/11/2009- e costituisce "fatto nuovo" superveniente, idoneo a superare l'allegata impedimento in rito.

Risulta pertanto assorbita ogni ulteriore questione dedotta in rito ed in particolare la questione dibattuta tra le parti circa l'intervenuto decorso del termine decadenziale di 10 giorni previsto per proporre reclamo, come rilevato da parti ricorrenti, ovvero il mancato perfezionarsi ad oggi del termine di impugnazione, da individuarsi in un anno in assenza di notificazione del provvedimento di prime cure ex art. 739 c.c., secondo l'allegazione di parti resistenti, posto che l'ente associativo appare caratterizzato da una diversa soggettività, con conseguente non configurabilità -in presenza di mutate condizioni- di un eventuale "giudicato cautelare".

Osserva il giudicante che, anche ove non si volesse accedere alle determinazioni esposte, la soluzione della questione posta non muterebbe:

Invero, l'articolo contestato era ab origine stampato su "Filodoretto", giornale edito dal Comune di Gerenzano in epoca precedente al conferimento della legittimazione alle odierne ricorrenti; tuttavia, il suo contenuto è ad oggi visibile sul web sul sito ufficiale dell'ente ed è immediatamente reperibile nei suoi contenuti senza necessità di una ricerca d'archivio (informatico).

E' pertanto evidente che l'attualità dell'atto dedotto come discriminatorio, data dalla perdurante presenza dell'articolo nella versione informatica del giornale con conseguente protrarsi degli effetti potenzialmente lesivi consentirebbero di ritenere comunque sussistente la legittimazione ad agire e il correlato interesse ad ottenere una pronuncia giudiziale, quanto meno in relazione alla versione dell'articolo veicolata in rete.

Infine, si osserva che l'assenza di diversi ed ulteriori ricorsi da parte di altre associazioni iscritte nel medesimo elenco anti discriminazione, astrattamente radicabili in sedi territoriali differenti dalla presente in virtù del foro inderogabile previsto *ex lege*, valutata altresì la contiguità territoriale sussistente tra le sedi delle associazioni ricorrenti ed il territorio dell'Amministrazione convenuta, rendono irrilevante ai fini della decisione della presente causa l'esame di eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa invocata.

Nel merito si osserva quanto segue.



Con il ricorso in oggetto Farsi Prossimo ha sollecitato l'affermazione del principio di non discriminazione censurando il comportamento consistito nell'invito, esternato nell'articolo pubblicato a firma dell'assessore Cristiano Borghi e rivolto ai cittadini elettori di Gerenzano a *"non vendere e non affittare case agli extracomunitari"* accompagnato dall'avvertimento che *"altrimenti avremo il paese invaso da stranieri e avremo sempre più paura ad uscire di casa"*, con successiva diffusione dello scritto sul sito del Comune, così deducendo la violazione: dell'art. 2, comma 2, decreto legislativo N. 286/1998 che, garantendo al cittadino straniero gli stessi diritti civili attribuiti al cittadino italiano, impone le medesime condizioni nella stipula di contratti di compravendita o di locazione; dell'art. 43, comma 1, legge cit., che sanziona il rifiuto di fornire alloggi in ragione della condizione di straniero del richiedente; dell'art. 2 del decreto legislativo N. 215/2003, integrando un trattamento meno favorevole le difficoltà frapposte all'accesso ad una libera negoziazione; degli art. 12 e 39, Trattato CE, per il divieto di atti e comportamenti antidiscriminatori basati sulla nazionalità, nonché dell'art. 21 della Carta dei Diritti Sociali Europei che vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza.

Condivide il giudicante quanto già espresso da questa medesima Sezione circa l'affermazione che il contenuto discriminatorio di una condotta lesiva delle norme menzionate debba essere valutato in considerazione del pregiudizio, anche potenziale, che una categoria di soggetti potrebbe subire in termini di mero svantaggio o di maggiore difficoltà di reperire beni o servizi rispetto ad altri, dovendosi al contempo riconoscere che tale effetto pregiudizievole può ricollegarsi anche ad un mero invito di per sé non integrante un vero e proprio ordine discriminatorio. }

Il comportamento tenuto dall'assessore Borghi cui è concettualmente collegato il potenziale pregiudizio alle posizioni dei fruitori dei beni, ossia gli alloggi dati in locazione da soggetti terzi, che siano cittadini extracomunitari, era certamente espressione della qualità di pubblico ufficiale dal medesimo rivestita; la condotta posta in essere non rileva quindi come attività amministrativa, non risultando connotata dai requisiti tipici dell'autoritatività e imperatività propri dell'atto amministrativo, nel caso di specie assente, poiché l'ente territoriale non ha emanato alcun provvedimento in tema. Si tratta pertanto di un'esternazione effettuata allo scopo di incidere nello spazio giuridico riservato all'autonomia negoziale di cittadini proprietari di immobili nel Comune di Gerenzano e di cittadini stranieri interessati a risiedere in quel territorio.

L'invito a non affittare agli stranieri opera, quindi, quale istigazione, rivolta ai soggetti di nazionalità italiana, finalizzata ad introdurre un fattore distorsivo con funzione discriminatoria nei rapporti giuridici instaurandi con cittadini extracomunitari.

Nè pare potersi affermare l'assenza di idoneità discriminatoria dell'articolo di stampa in esame per il solo fatto che non siano stati provati in atti tentativi frustrati da parte di uno o più cittadini stranieri di usufruire dei beni e dei servizi collegati nel territorio del Comune resistente.



All'accertata natura discriminatoria del testo in esame consegue l'ordine di rimozione dello stesso dal sito web del Comune convenuto.

Da ultimo, non può non rilevare il giudicante che le parti avevano intrapreso un articolata trattativa per il bonario componimento della causa, prevedente la pubblicazione di un articolo con funzione non solo chiarificatrice e riparatoria, ma anche di riconciliazione su "Filodiretto", in base ad un testo proposto dall'Ufficio; dopo ampia discussione, tuttavia, la trattativa si arenava su questioni definibili marginali, così dimostrando in capo a ciascun contendente l'assenza di una seria volontà riconciliativa e una sostanziale indifferenza alla necessità di un richiamo di ogni cittadino -di qualsivoglia nazionalità- al rispetto della legalità.

La circostanza indicata, valutata in unione alla complessità delle questioni giuridiche affrontate, comporta la compensazione delle spese giudiziali.

P.Q.M.

letti gli artt. 4 D.L.vo n. 215/2003 e 44 e segg. D. L.vo n. 286/1998; rigettata ogni ulteriore domanda;

1) in accoglimento del ricorso presentato da Farsi Prossimo Onlus Società Cooperativa Sociale e APN Avvocati Per Niente Onlus avverso il Comune di Gerenzano e Borghi Cristiano, dichiara il carattere discriminatorio dell'articolo dal titolo "*Noi abbiamo chiuso le porte ... ma molti Gerenzanesi le hanno aperte*" a firma di Borghi Cristiano, assessore con delega alla sicurezza presso il Comune di Gerenzano, pubblicato nel bollettino di informazione trimestrale del Comune di Gerenzano "Filodiretto con i Cittadini" (7° anno, n.1, maggio 2009) nonché sul sito web ComuneGerenzano.it;

2) ordina la cessazione del comportamento antidiscriminatorio;

3) ordina la rimozione dell'articolo dal sito web indicato a cura e spese di parti resistenti entro dieci giorni dalla comunicazione del presente provvedimento;

4) dichiara compensate le spese di lite.

Si comunichi.

Milano, 21 aprile 2011

Il Giudice Unico

TRIBUNALE DI MILANO
SEZIONE 1ª CIVILE
DEPOSITATO OGGI

★ -2 MAG. 2011 ★

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Angela BELPERIO