



TRIBUNALE DI NAPOLI
TREDICESIMA SEZIONE CIVILE
IL G.D. dr. Alberto Canale

all'esito dell'udienza di trattazione scritta celebrata con le modalità di cui all'art. 83 co. 7 lett. h) D.L. 17.03.2020 n. 18 conv. in L. 24.04.20 n. 27 del 17.05.18 ed a definizione della procedura cautelare iscritta al n.° 7699/2020 R.G.,

O S S E R V A

Con ricorso ex art. 700 c.p.c. depositato il 27.04.2020 [REDACTED] ha chiesto l'adozione del provvedimento cautelare ritenuto maggiormente idoneo a consentirle di presentare domanda di ammissione al beneficio del buono spesa istituito dal Comune di Napoli con deliberazione di Giunta Comunale n. 91 del 30.03.2020 denunciando la natura discriminatoria di detta delibera, in relazione ai criteri adottati per l'individuazione del beneficiari della misura di sostegno, e preannunciando una futura azione di merito ex art. 28 D. lgs. n. 150 del 2011. A sostegno della domanda la ricorrente ha dedotto che con Ordinanza del Capo della Protezione Civile n. 658 del 29.03.20, emanata al fine di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, veniva assegnato ai Comuni italiani un contributo di 400 milioni di euro da destinare a "misure urgenti di solidarietà alimentare". In forza di tale stanziamento, ai sensi dell'art. 2 co. 4 OCDPC cit., i Comuni venivano in particolare autorizzati all'acquisizione di buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali di cui all'elenco pubblicato da ciascun Comune nel proprio sito istituzionale. Quanto poi ai destinatari della misura di sostegno, l'art. 2 co. 6 dell'PCDPC aveva stabilito che "L'ufficio dei servizi sociali di ciascun Comune individua la platea dei beneficiari ed il relativo contributo tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico". Il Comune di Napoli, con la delibera di G.M. n. 91 del 30.03.20, aveva quindi istituito il "Fondo Comunale di Solidarietà - Il cuore di Napoli" stabilendo, all'art. 5, che avevano diritto di ricevere le prestazioni garantite dal fondo "i cittadini residenti nel territorio del Comune di Napoli, anche titolari di residenza di prossimità o richiedenti asilo o in attesa di protezione internazionale che, alla data di pubblicazione della presente delibera, non

abbiano reddito o l'abbiano perso per effetto dei provvedimenti restrittivi dettati per il contenimento dell'emergenza sanitaria". Ciò premesso la ricorrente, di nazionalità [REDACTED] ha dedotto che la previsione del requisito della residenza anagrafica sul territorio comunale ha di fatto portata discriminatoria nei confronti di quegli stranieri che, come lei, sono titolari di un'autorizzazione a permanere in Italia ottenuta dal Tribunale per i Minorenni ex art. 31 co. 3 D. lgs n. 286 del 1998 ma che, per motivi contingenti, non hanno potuto ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno ed iscriversi all'anagrafe comunale. In particolare l'istante ha dedotto di essere giunta in Italia come irregolare nel 2012 e di aver sempre vissuto a Napoli, lavorando come collaboratrice domestica o badante, dove veniva raggiunta, nell'anno 2016, dal figlio dodicenne [REDACTED] e dai due gemelli [REDACTED] nati in [REDACTED] il 12.02.09. Dato il forte livello di integrazione sul territorio del proprio nucleo familiare, ed il grave pregiudizio per i tre figli minori in caso di ritorno in [REDACTED] la donna aveva quindi presentato un ricorso ex art. 31 co. 3 D. lgs n. 286/1998 accolto dal Tribunale per i Minorenni di Napoli con provvedimento depositato il 13.02.20 che l'aveva autorizzata a soggiornare con i figli in Italia per un periodo di quattro anni. La ricorrente, nonostante tale autorizzazione, non era tuttavia riuscita a presentare domanda di rilascio del permesso di soggiorno all'Ufficio Immigrazione della Questura di Napoli stante la sua temporanea chiusura, in seguito allo scoppio dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, per effetto della circolare del Ministero dell'Interno n. 0020359 del 09.03.2020. Con l'evolversi dell'emergenza epidemiologica la ricorrente aveva poi perso il lavoro senza poter aver accesso ad alcuna forma di assistenza da parte dell'ente comunale in quanto la previsione del requisito della residenza anagrafica le aveva impedito di presentare la domanda di accesso ai buoni spesa. Il Comune di Napoli, costituitosi in giudizio in seguito alla notifica del ricorso, si è rimesso alla giustizia limitandosi a dedurre di non aver avuto cognizione della condizione della ricorrente la quale, difettando dei requisiti previsti, non aveva richiesto l'aiuto alimentare e non aveva pertanto ricevuto un rifiuto espresso.

Il ricorso va favorevolmente deliberato sussistendo entrambi i requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* necessari al suo accoglimento. Con riferimento al primo di tali requisiti, occorre innanzi tutto osservare come la tutela invocata trovi il suo fondamento normativo nel disposto dell'art. 28 D. lgs n. 150 del 2011 il quale prevede l'assoggettamento al rito sommario di cognizione di tutte le controversie in tema di discriminazione per motivi razziali, etnici, di nazionalità o religiosi di cui all'art. 44 D. lgs. 25.07.1998 n. 286 (T.U. in materia di immigrazione) come pure di quelle regolate dall'art. 4 D. lgs. 09.07.03 n. 215, in tema di discriminazione a causa della razza o dell'origine etnica per quanto concerne l'accesso al

lavoro, alla formazione professionale, all'assistenza sanitaria, alle prestazioni sociali, all'istruzione ed all'accesso a beni e servizi, nonché di quelle regolate dall'art. 4 D. lgs. 09.07.03 n. 216 e da altre disposizioni di legge in materia. In particolare il suddetto art. 28 D. lgs. n. 150/2011, al comma 5, stabilisce che con il provvedimento conclusivo del giudizio il giudice può *"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"*. La proposta azione cautelare ex art. 700 c.p.c. appare dunque ammissibile, sotto il profilo della strumentalità, essendovi piena coerenza tra la statuizione richiesta in via urgente e gli effetti che si intendono ottenere con la futura pronuncia di merito. Nel caso di specie la ricorrente ha poi dedotto di essere soggetto passivo della discriminazione operata dal Comune in occasione dell'istituzione del Fondo di Solidarietà - Il cuore di Napoli con la delibera di G.M. n. 91 del 30.03.2020. Ciò in quanto la donna, benché stabilmente radicata sul territorio comunale ed in possesso di titolo che autorizza la sua permanenza in Italia, non ha potuto per motivi contingenti iscriversi all'anagrafe dei residenti divenendo perciò vittima della condotta discriminatoria. L'anzidetta delibera di Giunta Municipale, tra i requisiti di ammissione al beneficio del buono spesa previsto dall'O.C.D.P.C. n. 658 del 29.03.20, prevede infatti la residenza nel Comune di Napoli del richiedente la misura o, in alternativa, il suo *status* di richiedente asilo o di soggetto in attesa di protezione internazionale. Ciò posto, occorre osservare come l'adozione da parte del Comune di un criterio che distingua gli stranieri in base al loro titolo di soggiorno, o che escluda dal beneficio chi non abbia la residenza anagrafica, è effettivamente suscettibile di violare il T.U. sull'immigrazione configurando una discriminazione ai sensi dell'art. 43 dato che la distribuzione di buoni spesa è assimilabile in tutto e per tutto all'erogazione di un servizio sociale. L'art. 43 T.U. cit. si riferisce infatti ad *"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 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"*. La norma, inoltre, tipizza una serie di comportamenti che configurano atti di discriminazione stabilendo, tra l'altro, che commette atti discriminatori *"chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire accesso . . . ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia"*. In tale ottica appare evidente come il criterio della residenza, inteso



da un punto di vista rigorosamente anagrafico, discrimina quegli stranieri non appartenenti all'Unione Europea che, nonostante vivano stabilmente sul territorio comunale e siano in possesso di un titolo che abilita la loro permanenza in Italia, non sono iscritti all'anagrafe. Emerge invero dalla lettura dell'Ordinanza della Protezione Civile n. 658/2020 che l'unico criterio di determinazione delle modalità di riconoscimento del beneficio assistenziale è costituito dalla condizione economica del richiedente, ovvero dal suo stato di bisogno. Il requisito della residenza anagrafica, oltre a non essere previsto dalla citata ordinanza, risulta poi in contrasto con i principi di ragionevolezza venendo in esame un intervento emergenziale volto a rispondere alle difficoltà contingenti derivanti dalla pandemia che, come tale, deve essere inevitabilmente rivolto a tutti coloro che abbiano subito gli effetti della stessa indipendentemente dalla residenza anagrafica, dalla nazionalità e dal titolo di soggiorno. L'ordinanza, riferendosi alla *"solidarietà alimentare"*, evidenzia infatti la connessione del beneficio con le esigenze minime di sopravvivenza che attengono ai diritti fondamentali della persona e che, pertanto, rientrano nella previsione di cui all'art. 2 co. 1 TU immigrazione a norma del quale *"Allo straniero comunque presente . . . nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana"*. Nel caso di specie la ricorrente ha documentalmente provato di aver titolo a permanere in Italia per un periodo di quattro anni, con decorrenza dal 13.02.20, perché beneficiaria di un provvedimento giudiziale adottato ai sensi dell'art. 31 co. 3 D. lgs 286/98 il quale riconosce ai Tribunali per i Minorenni il potere di autorizzare il soggiorno in Italia dei genitori di minori stranieri, laddove sussistano particolari esigenze di tutela, in deroga alle disposizioni in materia di ingresso e soggiorno per gli extracomunitari. L'articolo stabilisce infatti che *"Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del presente testo unico"*. Questo tipo di autorizzazione, di durata pari al periodo determinato con il decreto del Tribunale per i Minorenni, consente dunque al genitore di ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno che, nel caso di specie, non è stato conseguito dall'avente diritto solo per motivi di natura contingente legati alla chiusura dell'Ufficio Immigrazione. Quanto poi al radicamento territoriale della ricorrente, si legge nel provvedimento del Tribunale per i Minorenni che la donna, indicata come residente con il suo nucleo familiare in Napoli a [REDACTED] *"si trova in Italia stabilmente da cinque anni . . . lavora come addetta alle pulizie presso alcune famiglie della zona"* e che *"Dalla relazione dei Servizi Sociali di Napoli - San Lorenzo si evince che la famiglia vive*



in un'abitazione . . . ben tenuta sotto il profilo igienico-sanitario e . . . appare ben integrata nel tessuto locale. I minori, ben seguiti dalla madre e dalla nonna, sono in buone condizioni di salute, curati, educati con una buona conoscenza della lingua italiana. Frequentano con regolarità la scuola e partecipano ad attività extrascolastiche e sportive". Quanto infine al *periculum in mora*, è indubbia l'irreparabilità del pregiudizio derivante dalla portata discriminatoria dei criteri adottati dal Comune di Napoli per la determinazione degli aventi diritto al beneficio in quanto essi incidono sulla possibilità per la ricorrente di accedere ad una misura assistenziale finalizzata a soddisfare primari bisogni alimentari. La perdurante insoddisfazione del diritto durante tutto il tempo occorrente per farlo valere in via ordinaria determinerebbe infatti delle conseguenze con ovvia evidenza irreparabili. In conclusione il ricorso va dunque accolto imponendo al Comune di Napoli di riformulare i criteri di fruizione del beneficio di cui alla delibera di G.M. n. 91 del 30.03.2020 da parte degli stranieri in possesso di un legittimo titolo di permanenza in Italia, non ancorandoli al dato formalistico della residenza anagrafica ma ai soli requisiti relativi alla condizione di disagio economico ed alla stabile dimora nel territorio comunale, consentendo alla ricorrente di presentare una nuova domanda, prefissando il relativo termine ed attribuendole, al ricorrere dei soli requisiti legittimamente previsti, il medesimo importo riconosciuto ai precedenti richiedenti.

Quanto infine alle spese di lite, si ravvisano le condizioni di legge per dichiararle interamente compensate tra le parti tenuto conto della novità delle questioni trattate, del comportamento processuale non oppositivo assunto del Comune e della mancata ricezione di un diniego espresso da parte dell'istante che non ha nei fatti presentato la domanda di aiuto alimentare.

P.Q.M.

1) Accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Napoli, e per esso dalla sua Giunta Comunale, consistente nell'aver emanato la delibera n. 91 del 30.03.2020, con cui sono stati individuati i criteri di selezione delle domande per l'erogazione di risorse destinate a misure urgenti di solidarietà alimentare sotto forma di buoni spesa ai sensi dell'Ordinanza della Protezione Civile n. 658/2020, nella parte in cui è stato previsto, quale criterio di ammissione al beneficio per i possessori di un legittimo titolo di permanenza in Italia, il requisito della residenza anziché i soli requisiti relativi alla condizione di disagio economico e della stabile dimora di fatto nel territorio comunale.

2) Ordina al Comune di Napoli di riformulare i criteri di selezione di cui alla delibera n. 91 del 30.03.2020 senza la clausola discriminatoria di cui sopra e di consentire alla ricorrente di presentare la propria domanda

prefissando il relativo termine ed attribuendole, al ricorrere dei soli requisiti legittimante previsti, il medesimo importo riconosciuto ai precedenti richiedenti.

3) Dichiara le spese processuali interamente compensate tra le parti.

Napoli, 24/05/2020

IL GIUDICE DESIGNATO

