



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI TORINO
SEZIONE TERZA CIVILE**

Composta dai Sigg. Magistrati

dott.ssa Rossana ZAPPASODI

Presidente

dott. Francesco RIZZI

Consigliere

dott.ssa Maria Gabriella RIGOLETTI

Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa civile iscritta al n. 497/2024 R.G. promossa da:

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, (C.F. 97439910585), in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, presso la quale è elettivamente domiciliato in Torino, via Dell'Arsenale n. 21

APPELLANTE

Contro

con sede legale in [REDACTED], in persona del Presidente e legale, [REDACTED],

[REDACTED],
rappresentati e difesi, in forza delle procure allegate ai ricorsi di primo grado, dagli avv.ti [REDACTED]
[REDACTED] e [REDACTED], del foro di [REDACTED], e dall'avv. [REDACTED] del foro di [REDACTED], elettivamente
domiciliati in [REDACTED], via [REDACTED]

APPELLATI

OGGETTO: Appello avverso la sentenza n. 1824/2024 emessa dal Tribunale di Torino in data 22/03/2024

- **Condotta discriminatoria**

CONCLUSIONI

Per parte appellante:

Nel merito, in riforma della sentenza ordinanza, Dichiararsi in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione del G.O. in favore del TAR Lazio.

In subordine, ancora pregiudizialmente, dichiararsi il difetto di interesse del sig. [REDACTED] e/o dichiararsi la difettosa costituzione del contraddittorio nel giudizio di primo grado, con ogni conseguenza di legge.

In ulteriore subordine, in totale riforma della sentenza appellata, rigettarsi l'originario ricorso perché infondato. In tali casi, con vittoria di spese di entrambi i gradi di giudizio.

In estremo subordine, in parziale riforma della sentenza appellata, correggere la condanna dell'Amministrazione specificando correttamente le categorie di soggetti da riammettere alla procedura sia per le annualità future che per quelle passate, rideterminando la condanna ex art. 614 bis c.p.c. e rideterminando la condanna alle spese di primo grado.

Con vittoria di spese del secondo grado di giudizio.”

Per le parti appellate:

*“Voglia la Corte d'Appello di Torino,
disattesa ogni contraria istanza ed eccezione:
in via principale*

1) rigettare l'appello avversario e conseguentemente confermare integralmente la sentenza di primo grado.

In via subordinata, in accoglimento dell'appello incidentale condizionato proposto, nel solo caso in cui la Corte ritenga di accogliere il motivo di appello sub 8 o comunque ritenga non si possa ordinare la riapertura dell'una o dell'altra graduatoria,

2) condannare il Ministero a pagare ad [REDACTED], a titolo di risarcimento del danno per l'intervenuta discriminazione, una somma da determinarsi in via equitativa che allo stato si indica in un importo non inferiore a euro 15.000,00;

3) condannare il Ministero a pagare al sig. [REDACTED] e/o, previo avviso pubblico, anche a eventuali altri richiedenti che si trovassero in situazione analoga (avendo presentato domanda di bonus ed essendo stati esclusi in ragione della cittadinanza), nel solo caso di ritenuta impossibilità di attribuzione diretta a costoro del bonus patente, la somma massima di contributo pari a euro 2.500,00, a titolo di risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale da discriminazione, o la diversa somma ritenuta di giustizia, liquidata anche in via equitativa;

4) confermare nel resto l'impugnata sentenza.

Con vittoria di spese del grado, da distrarsi in favore dei procuratori antistatari, incluso il rimborso del contributo unificato”

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il giudizio di primo grado

Con ricorso ex art. 28 D.Lgs. n. 150/2011, depositato dinanzi al Tribunale di Torino in data 18/04/2023, l' [REDACTED] - chiedeva che fosse accertato e dichiarato il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*, consistente nell'aver previsto, con il DM 30.6.2022, che il “buono patenti autotrasporto”, di cui all'art. 1 D.L. 10.9.21 n. 121, convertito con modificazioni dalla L. 156/2021, fosse riservato ai soli “*cittadini italiani ed europei*”, per cui chiedeva che fosse conseguentemente dichiarata l'illegittimità dell'esclusione dei cittadini stranieri.

Dal punto di vista della rimozione degli effetti della discriminazione, chiedeva l'associazione ricorrente che fosse ordinato al Ministero convenuto:

- di modificare il citato DM, o comunque le comunicazioni al pubblico relativo al predetto “*buono patente autotrasporto*”, eliminando il requisito della cittadinanza italiana o europea, così consentendo l'accesso alla prestazione a tutti i cittadini stranieri regolarmente residenti, che ne facciano richiesta, fermi tutti gli altri requisiti previsti per i richiedenti italiani ed europei;
- di riammettere, conseguentemente, i richiedenti extra-UE, che avessero già presentato domanda, collocandoli nella posizione di graduatoria corrispondente alla data della domanda, ovvero in subordine, in caso di ritenuta impossibilità di modifica della graduatoria, di assegnare ai predetti richiedenti, a titolo di risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale da discriminazione, la somma massima di contributo erogabile, pari a euro 2.500,00, o la diversa somma che il Giudice avesse ritenuto di determinare, anche in via equitativa;
- di riaprire i termini di presentazione delle domande per gli anni 2022 e 2023, ammettendo anche le domande di tutti i richiedenti con cittadinanza extra-UE e di provvedere a un incremento dello stanziamento già disposto, in misura pari alla percentuale di stranieri extra-UE, che presentino domanda; ovvero, in subordine, in caso di ritenuta inammissibilità dell'ordine di rifinanziamento, di attribuire a ciascun richiedente di cittadinanza extra UE l'importo di euro 1.000,00, a titolo di risarcimento del danno da discriminazione.

Trattandosi di condanna ad obblighi di fare infungibili, l' [REDACTED] chiedeva altresì che, ai sensi dell'art. 614 *bis* c.p.c., fosse prevista la condanna dell'Amministrazione convenuta a pagare a parte ricorrente, euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale dell'ordine giudiziale, con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla comunicazione o notifica dell'emananda sentenza.

In via subordinata, per il caso in cui il Tribunale avesse ritenuto inammissibili le domande proposte in via principale, stante l'impossibilità di disporre i rimedi di tipo ripristinatorio, chiedeva la pronuncia di condanna al risarcimento del danno in favore dell'associazione in misura non inferiore a € 15.000,00.

In ogni caso, chiedeva che fosse ordinato al Ministero convenuto di pubblicare, a proprie spese, un estratto dell'emanando provvedimento sulla *home page* del sito istituzionale del Ministero per un periodo minimo di giorni 30, nonché su un quotidiano a tiratura nazionale

Con ricorso depositato in data 10/05/2023 interveniva in giudizio, ex art. 105, co. 2, c.p.c., [REDACTED] assumendo di avere interesse a sostenere le ragioni dell'associazione ricorrente.

Esponendo l'intervenuto di essere cittadino ecuadoregno, titolare di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo; di avere 23 anni e di essere in possesso di tutti i requisiti indicati nel DM 30.06.2022 e previsto dal Codice della Strada per l'accesso al "buono patente", avendo già conseguito la patente B; di avere compilato *on line* la domanda il 13/02/2023, giorno in cui erano stati aperti i termini per la presentazione delle domande; di avere ricevuto il codice del buono da presentare all'autoscuola; di essersi rivolto a varie autoscuole, che gli avevano comunicato di avere già ottenuto riscontri negativi, circa la possibilità di ottenere il rimborso, essendo un cittadino extra-UE; di avere successivamente ricevuto comunicazione di essere stato eliminato dal registro della piattaforma, in quanto privo di cittadinanza italiana o europea.

Concludeva l'intervenuto di avere pertanto interesse a che fosse disposta la riammissione delle persone precedentemente escluse, che avevano già presentato la domanda, ovvero, in subordine, ad ottenere il risarcimento del danno nella misura indicata nel ricorso [REDACTED] e cioè in misura pari all'importo massimo erogabile di euro 2.500,00.

Si costituiva in giudizio il Ministero delle Infrastrutture, eccependo il difetto di giurisdizione del G.O. e, comunque, chiedendo la reiezione del ricorso nel merito, sull'assunto che non fosse invocabile il disposto dell'art. 43, comma 2, T.U. Immigrazione, dal momento che, attraverso la previsione del "*buono patente autotrasporto*", non erano state previste delle condizioni più svantaggiose per gli stranieri, né era stato ad essi rifiutato l'accesso a beni o servizi offerti al pubblico, vista la natura del buono, che consiste in un beneficio. Inoltre, osservava il Ministero come l'incentivare il conseguimento di titoli abilitativi alla guida di veicoli adibiti all'attività di autotrasporto, non configuri un'agevolazione all'accesso all'occupazione, costituendo quel titolo, al più, uno dei presupposti per l'esercizio dell'attività di autotrasporto, che può anche essere esercitata in proprio.

Sosteneva altresì il Ministero che il DM impugnato era perfettamente coerente con la formulazione della norma di legge, cui era chiamato a dare attuazione, che faceva riferimento alla categoria dei "cittadini", per cui, in ogni caso, la discriminazione non poteva essere attribuita al decreto.

In via subordinata, osservava il Ministero convenuto come dovesse essere valutata la necessità di integrare il contraddittorio con tutti i soggetti controinteressati, atteso che l'eventuale ammissione di soggetti diversi da quelli originariamente ammessi avrebbe comportato la revoca ad alcuni beneficiari del buono patente già riconosciuto.

La sentenza impugnata

Il Tribunale di Torino, con sentenza pronunciata in data 22/03/2024, ha accolto la domanda proposta in via principale da [REDACTED], ordinando al Ministero di modificare il D.M. 30.06.2022, o comunque le comunicazioni al pubblico relative al "*buono patente autotrasporto*", eliminando il requisito della cittadinanza italiana o europea e consentendo l'accesso alla prestazione a tutti cittadini stranieri regolarmente residenti, che ne facciano richiesta; quindi ha ordinato di riammettere i richiedenti di paesi extra UE, che avessero già presentato domanda, collocandoli nella posizione di graduatoria corrispondente alla data della domanda; di riaprire il termine di presentazione delle domande per gli anni 2022 e 2023, disponendo la riformulazione della graduatoria degli aventi diritto; infine, ha condannato l'Amministrazione a pagare all'associazione ricorrente, ai sensi art. 614 bis c.p.c., euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento del predetto obbligo, a decorrere dal 30° giorno successivo alla pubblicazione della sentenza; inoltre ha ordinato la pubblicazione del dispositivo sul sito istituzionale dell'amministrazione per il periodo di 30 giorni. Il Ministero è stato altresì condannato a rifondere le spese di lite in favore dell' [REDACTED] e del terzo intervenuto [REDACTED].

La sentenza è pervenuta a tale decisione sulla base del seguente percorso argomentativo:

- ha respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione, rilevando che l'art. 44, comma 1, D.Lgs. n. 286/1998 prevede la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria "*quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici linguistici, nazionali...*", allo scopo di "*domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione*"; così l'art. 28, comma 5, D.Lgs. n. 150/2011 stabilisce che i provvedimenti del giudice possono essere adottati anche nei confronti della pubblica amministrazione; le pronunce della Suprema Corte (v. Cass. n. 11166/2017; Cass. n. 7186/2011) ravvisano l'esistenza di una posizione di diritto soggettivo assoluto, 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 alle quali il privato fruisca di posizioni di interesse legittimo;
- ha rilevato come non sia oggetto di contestazione la legittimazione di [REDACTED] essendo in ogni caso pacifica e documentata l'iscrizione dell'Associazione nell'elenco di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 215/2003 e potendo le associazioni iscritte in tale elenco agire sia nella fase inhibitoria,

finalizzata la rimozione delle condotte discriminatorie, sia in quella risarcitoria, in considerazione dell'esigenza di apprestare una tutela in favore di una serie indeterminata di persone;

- ha ritenuto sussistente l'interesse all'intervento da parte di [REDACTED], avendo costui proposto domanda per ottenere il contributo ed essendo stata la sua domanda respinta per mancanza del requisito della cittadinanza;
- ha considerato come la legittimazione dell'associazione ricorrente non rendesse accoglibile la richiesta di integrazione del contraddittorio, formulata dall'Amministrazione convenuta, non ravvisandosi un'ipotesi di litisconsorzio necessario;
- ha ritenuto violato il disposto dell'art. 43, co. 2, lett. b) e c), T.U. Immigrazione, poiché il buono erogato per il conseguimento della patente per la guida di veicoli destinati all'esercizio dell'attività di autotrasporto di persone e di merci, rappresenta un contributo finalizzato ad agevolare l'accesso dei cittadini più giovani ad un bene ed un servizio pubblico, quale quello che consente di acquisire la patente di guida, con la finalità, espressa nella stessa norma istitutiva, di contribuire alla formazione di nuovi autotrasportatori, e quindi si configura come mezzo per agevolare l'accesso al lavoro;
- ha osservato come il termine "cittadini" utilizzato nel D.L. n. 121/2021, convertito dalla L. 156/2021, sia un termine generico, non necessariamente riferibile ai soli cittadini italiani o comunitari, per cui la specificazione contenuta nel D.M. costituisce una limitazione, che va oltre il dettato della legge, che avrebbe dovuto limitarsi ad attuare; tale interpretazione del termine cittadini è del resto l'unica possibile per escludere il contrasto con i principi di non discriminazione stabiliti nel T.U. Immigrazione e con gli stessi principi costituzionali e comunitari. La direttiva 109/2003 stabilisce all'art. 11 che: *"Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma...; f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi..."* La Corte Costituzionale con la sentenza n. 67/2022 ha evidenziato, in merito a tale direttiva, che l'obbligo di non differenziare il trattamento riservato a un cittadino di un paese terzo, rispetto a quello dei cittadini degli Stati dell'Unione, è un obbligo imposto in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto;
- ha concluso che il D.M. 30.06.2022, limitando l'accesso ai soli cittadini italiani e comunitari, ha posto in essere un'ingiustificata discriminazione ai danni dei cittadini extracomunitari, in violazione dell'art. 43 T.U. Immigrazione e in particolare delle lettere b) e c) del secondo comma di tale disposizione.

Il giudizio d'appello

Avverso la sentenza di primo grado, non notificata, ha proposto appello il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con atto di citazione notificato in data 22/04/2024, chiedendo, sulla base di plurimi motivi d'impugnazione, che, in riforma dell'impugnata sentenza, sia, in via pregiudiziale, dichiarato il difetto di giurisdizione del G.O. in favore del TAR Lazio; che, in subordine, sempre in via pregiudiziale, sia dichiarato il difetto d'interesse del terzo intervenuto, [REDACTED] ovvero, che sia dichiarata la mancata integrazione del contraddittorio nel giudizio di primo grado; nel merito, che sia respinto l'originario ricorso, in quanto infondato; in subordine, che, in parziale riforma della sentenza, sia corretta la condanna specificando le categorie di soggetti da riammettere alla procedura, sia per le annualità future, che per quelle passate, rideterminando la condanna ex art. 614 c.p.c. e la condanna alla rifusione delle spese di primo grado.

Si sono costituiti in giudizio con un'unica comparsa di risposta l' [REDACTED] [REDACTED] e [REDACTED], chiedendo il rigetto dell'appello del Ministero e formulando appello incidentale condizionato, per il caso di accoglimento dell'ottavo motivo d'appello principale, e quindi per il caso in cui fosse esclusa la possibilità di ordinare la riapertura dell'una o dell'altra graduatoria, chiedendo in tal caso la condanna del Ministero a pagare, a titolo di risarcimento del danno per l'intervenuta discriminazione, una somma da determinarsi in via equitativa, indicata nell'importo non inferiore a euro 15.000,00; nonché chiedendo la condanna del Ministero a pagare a [REDACTED], o anche ad eventuali altri richiedenti, che si trovassero in analoga situazione, a titolo di risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale, la somma massima di contributo prevista, pari a euro 2.500,00, o altra diversa somma ritenuta di giustizia.

1. Con il primo motivo d'impugnazione il Ministero censura il capo della sentenza, con cui è stata ritenuta sussistente la giurisdizione.

Sostiene il Ministero convenuto che la statuizione sarebbe erronea, in quanto il giudice di prime cure non avrebbe considerato che la misura in oggetto è un beneficio, assimilabile ad una concessione, prevista da una norma di legge e attuata tramite un decreto interministeriale. Vi è uno stanziamento determinato per ogni anno e la previsione di una graduatoria per l'accesso, per cui si tratta di una procedura che rientra tra i casi di giurisdizione esclusiva del G.A.

Assume ancora il Ministero appellante come neppure possa sostenersi che ci si trovi di fronte ad un comportamento della P.A., venendo piuttosto in rilievo un atto amministrativo da impugnare dinanzi al G.A.

Le argomentazioni svolte dal Ministero risultano infondate, oltre ad essere difformi da quelle che sostenevano in primo grado l'eccezione di difetto di giurisdizione, visto che con la comparsa di

costituzione in quel giudizio l'odierno appellante affermava che il ricorso sollevava dei vizi di illegittimità relativamente *“alla fruizione di un diritto soggettivo di credito connesso alla fruizione di un beneficio”*, per cui sarebbe venuta in rilievo un caso di giurisdizione esclusiva del G.A.

Parte appellante trascura del tutto di considerare la peculiarità dell'azione civile prevista dall'art. 44 T.U. Immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998) e dall'art. 28 D.Lgs. n. 150/2011, al di là di ricondurre, del tutto impropriamente, l'attribuzione del “buono patente autotrasporto” - per quanto di seguito si andrà ad esporre nell'esaminare i requisiti e le modalità di accesso al beneficio – ad una procedura di tipo concorsuale.

Al di là del condivisibile richiamo contenuto nella sentenza impugnata alla pronuncia delle Sezioni Unite n. 7186/2011, di analogo tenore rispetto alla pronuncia delle Sezioni Unite n. 3670/2011, ancora successivamente la Suprema Corte ha avuto modo di precisare come: *“la giurisdizione del giudice ordinario sulla condotta discriminatoria sussiste, in quanto il diritto a non essere discriminati si configura come un diritto soggettivo assoluto; né la giurisdizione può essere negata ai sensi degli artt. 4 e 5 del r.d. n. 2248 del 1865 All. E, in quanto il giudice ordinario è tenuto alla disapplicazione incidentale del provvedimento emesso in violazione del principio di parità ai fini della tutela dei diritti soggettivi controversi, pur non interferendo nella potestà della P.A.”* (v. Cass. 03/11/2023 n. 30517).

Pertanto, a prescindere da qualsiasi valutazione in ordine alla natura della posizione giuridica soggettiva (diritto o interesse legittimo), di cui sono portatori i soggetti interessati ad accedere al “buono patente autotrasporto”, nel momento in cui viene in considerazione una potenziale discriminazione per motivi, nel caso di specie, legati alla nazionalità/cittadinanza, il piano della tutela è quello dei diritti, e cioè del diritto a non essere discriminati, con attribuzione al Tribunale ordinario del potere di adottare, ai sensi del comma 5 dell'art. 28 D.Lgs. n. 150/2011, *“anche nei confronti della pubblica amministrazione”*, provvedimenti che ordinino la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, o comunque ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti.

2. Con il secondo motivo d'appello il Ministero ripropone l'eccezione di difetto d'interesse ad agire del terzo intervenuto, sostenendo che il privato aveva a sua disposizione, come strumento di tutela, il ricorso avverso l'esclusione, per cui, non avendo esercitato tale tutela, la sua posizione era ormai divenuta definitiva e non avrebbe potuto essere rimessa in discussione nel presente procedimento. Inoltre, il buono da cui era decaduto, era stato successivamente attribuito ad un altro soggetto, che avrebbe quindi dovuto essere chiamato in causa.

Anche questo motivo di censura non può trovare accoglimento.

La sussistenza dell'interesse ad agire deve essere valutato con riferimento alle conclusioni formulate da [REDACTED] con l'atto d'intervento.

Il terzo intervenuto ha infatti svolto un intervento adesivo dipendente, ai sensi dell'art. 105, co. 2, c.p.c., rispetto alle domande proposte in giudizio dall'[REDACTED], tanto che le conclusioni formulate in via principale sono le medesime dell'Associazione. [REDACTED] non ha dunque chiesto l'adozione di provvedimenti diretti in suo favore, cui possa ostare la "definitività", per mancata impugnazione, del diniego del *bonus*.

Il tenore delle domande proposte dal terzo vale altresì ad escludere la configurabilità della necessità d'integrare il contraddittorio nei confronti di presunti controinteressati.

Solo in via subordinata [REDACTED] ha chiesto, per il caso in cui non fosse stata ritenuta ammissibile la riammissione degli esclusi o la riapertura dei termini per la presentazione della domanda, il risarcimento dei danni da lui personalmente subiti. Domanda questa non esaminata dal Tribunale, in quanto assorbita dall'accoglimento della domanda principale, ma la cui deliberazione non richiederebbe comunque l'integrazione del contraddittorio nei confronti di potenziali controinteressati, traducendosi, in caso di suo accoglimento, in una condanna del Ministero per il comportamento illegittimo tenuto.

Né può essere messo in discussione l'interesse ad intervenire nel giudizio - al fine di sostenere le ragioni dell'ente, che agisce a tutela di interessi collettivi per l'accertamento di una condotta discriminatoria e la rimozione dei suoi effetti - da parte di chi assuma di appartenere alla categoria che quella discriminazione avrebbe subito.

Il terzo motivo d'impugnazione del Ministero è diretto a censurare l'asserita macroscopica violazione del contraddittorio, che sarebbe stata compiuta dal Tribunale, dal momento che l'ordine di riammettere i richiedenti dei paesi extra UE, che avevano già presentato domanda, collocandoli nella posizione di graduatoria corrispondente alla data della domanda, nonché l'ordine di riaprire il termine di presentazione delle domande per gli anni 2022 e 2023, andrebbero ad incidere su tutti i soggetti, che, una volta riformulate le graduatorie, dovrebbero restituire il bonus già ricevuto, per cui si renderebbe necessario chiamare in causa tutti coloro ai quali il bonus è stato attribuito.

Il motivo di gravame, per la sua stretta connessione con l'ottavo motivo d'appello, con il quale viene denunciata l'inattuabilità dell'ordine di riapertura dei termini per la presentazione delle domande per gli anni 2022 e 2023, deve essere esaminato congiuntamente a quello. È evidente, infatti, come solo in presenza di una statuizione, quale quella contenuta nella sentenza impugnata, destinata a produrre effetti anche per gli anni passati, in cui i fondi stanziati per il bonus sono stati attribuiti ed ormai fruiti, si potrebbe porre la questione dell'esistenza di soggetti, le cui posizioni soggettive potrebbero essere coinvolte dall'attuazione del comando giudiziale.

L'esame del terzo ed ottavo motivo, che riguardano il contenuto dei provvedimenti adottati a seguito dell'accertamento della condotta discriminatoria, deve tuttavia essere postergato all'esame e valutazione degli altri motivi di gravame, a mezzo dei quali viene messa in discussione la ritenuta natura discriminatoria del D.M. 30.06.2022.

3. Sostiene il Ministero **con il quarto motivo d'appello** che il D.M., ma ancor prima di esso la norma primaria, non introducono alcuna discriminazione, in quanto non sono diretti ad escludere una determinata categoria, bensì a prevedere un'incentivazione di contenuto oneroso, cui è strettamente legata la necessità di contenere la platea dei destinatari, anche per ragioni di finanza pubblica. L'intento discriminatorio sarebbe del tutto da escludersi, a fronte di una decisione di stanziamento di somme da parte del legislatore ordinario a copertura dell'operazione.

In secondo luogo, sostiene il Ministero essere di dubbia accoglibilità l'equiparazione del "buono patente autotrasporto" alla categoria di "*beni e servizi offerti al pubblico*" previsto dalla lett. b) dell'art. 43 T.U. Immigrazione, poiché il titolo abilitativo alla conduzione di veicoli non può ritenersi che abbia natura giuridica di bene o di servizio pubblico, né il non concedere un beneficio può equivalere ad imporre condizioni più svantaggiose.

L'art. 43 T.U., secondo la lettura propugnata, è finalizzato ad impedire discriminazioni, che escludano dal sistema integrato di prestazioni e servizi di natura sociale i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio, il profilo discriminatorio non viene quindi in gioco quando non si è al cospetto della negazione di un diritto fondamentale, bensì al cospetto della mancata attribuzione di un beneficio. Ancora sostiene il Ministero che il "buono patente autotrasporto" non comporta di per sé, diversamente da quanto erroneamente ritenuto dalla sentenza impugnata, l'accesso all'occupazione, ma esclusivamente l'acquisizione di un'abilitazione a svolgere un'attività tecnica, per cui il conseguimento di quel titolo abilitativo attiene ad una fase antecedente all'accesso al mercato del lavoro e non può essere assimilata ad una limitazione a tale accesso.

Osservano le parti appellate - nel confutare le argomentazioni avversarie - come il Ministero riproponga le medesime tesi già sostenute nel giudizio di primo grado, e dal canto loro precisano come un buono, e dunque un beneficio da spendere presso una scuola guida per ottenere la patente in modo più agevole, sia un bene o servizio offerto al pubblico esattamente come il buono "Carta della famiglia", da spendere presso i negozi convenzionati, al fine di ottenere uno sconto, che la CGEU, con la sentenza del 28/10/2021, C- 462/20, ha qualificato come "bene o servizio offerto al pubblico" ai sensi delle Direttive UE.

Quanto all'affermazione, secondo cui il mancato riconoscimento ai cittadini extracomunitari della possibilità di fruire del buono, non comporterebbe la frapposizione di ostacoli nell'accesso

all'occupazione, rilevano gli appellati come tale finalità del beneficio sia enunciata dallo stesso D.M., che all'art. 1, comma 2, indica espressamente che *"il programma incentiva la formazione di nuovi conducenti per il settore dell'autotrasporto mediante l'erogazione di benefici volti a coprire, in parte, i costi necessari al conseguimento dei titoli delle abilitazioni professionali per la guida di veicoli destinati all'esercizio dell'attività di autotrasporto di persone e di merci"*, dunque è volto ad agevolare il conseguimento di un titolo finalizzato allo svolgimento di un'attività lavorativa. Peraltro, il diritto al lavoro non è affatto estraneo all'area dei diritti fondamentali ed in ogni caso l'art. 43, comma 2, T.U. non fa riferimento ai soli diritti fondamentali, ma impone la parità di trattamento assoluta nei campi indicati.

Così riassunte le posizioni delle parti, alcune precisazioni si impongono riguardo alle considerazioni svolte dal Ministero appellante.

La previsione di un predeterminato stanziamento annuale di fondi da destinare all'erogazione del "buono patente", comporta unicamente che la platea dei beneficiari sia necessariamente contenuta in base alla spesa stanziata, per cui la platea dei beneficiari viene ristretta "a valle" della procedura, in quanto potranno accedere al bonus solo coloro che in tempo utile, e secondo l'ordine cronologico di inoltro, saranno riusciti ad inserire la domanda, utilizzando la piattaforma informatica a ciò dedicata messa a disposizione dal Ministero; mentre escludere alcune categorie "a monte", in un'ottica di contenimento della spesa, può integrare, in considerazione delle ragioni della loro esclusione, una condotta discriminatoria.

Non è inoltre rispondente al vero che l'art. 43 T.U. sia finalizzato ad escludere la discriminazione nell'accesso a prestazioni e servizi *"di natura sociale"*, poiché la lett. b), del comma 2, della disposizione definisce atto discriminatorio quello che impone condizioni più svantaggiose ovvero rifiuta *"di fornire beni e servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità"*, senza alcuna specificazione che debba trattarsi di beni o servizi inerenti a prestazioni sociali, assistenziali o afferenti all'esercizio di diritti fondamentali.

Ancora la disposizione riportata, difformemente da quanto assume il Ministero appellante, non si riferisce affatto alla categoria dei "beni o servizi pubblici": il pubblico è la platea dei soggetti a cui sono offerti i beni e servizi, non la natura dei beni e servizi offerti.

Inoltre, la lett. c) del medesimo comma 2 definisce atto discriminatorio l'imporre condizioni più svantaggiose o rifiutare l'accesso non solo all'occupazione, all'alloggio e ai servizi sociali o socio-assistenziali, ma anche all'istruzione e alla formazione.

Per il resto, lo stanziamento di un fondo da parte dello Stato, che sia finalizzato all'erogazione di "buoni" da spendere presso le scuole guida per il conseguimento della patente di guida per la conduzione di mezzi destinati al trasporto di beni e persone, rappresenta certamente un "bene" offerto al pubblico.

Così pure sostenere economicamente il conseguimento di un titolo abilitativo, necessario a svolgere l'attività di conducente, costituisce un'agevolazione per l'accesso allo svolgimento, in forma autonoma o subordinata, di quella attività, quindi, rappresenta una misura destinata ad incidere sulle possibilità di accesso all'occupazione, di cui fa espressa menzione la lettera c) dell'art. 43 T.U.

La categoria di patente di guida, al cui conseguimento il beneficio è finalizzato, non può infatti avere scopi o utilizzazioni diverse (ad es. di carattere ludico o sportivo), da quelli del suo impiego nell'ambito dello svolgimento di un'attività lavorativa, come peraltro espressamente contemplato dalla norma istitutiva del fondo.

Il motivo d'appello deve pertanto essere respinto, attesa la sua infondatezza.

4. Con il quinto motivo d'impugnazione il Ministero censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha accolto la prospettazione di parte ricorrente, secondo la quale il termine "cittadini", contenuto nell'art. 1 del D.L. 121/2021 sarebbe sinonimo di persone o consociati, senza considerare come se il legislatore avesse voluto utilizzare una accezione più ampia avrebbe usato il termine "chiunque", e non il termine "cittadini". Osserva ancora l'appellante come il Tribunale abbia richiamato, a supporto della propria decisione, la sentenza della Corte Costituzionale n. 15/2024, la quale, in un caso del tutto simile a quello in esame, ha chiaramente indicato come nel caso in cui la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione trovi origine nella legge, in quanto è questa ad imporre, senza alternative, quella specifica condotta, l'attività discriminatoria è ascrivibile alla pubblica amministrazione soltanto in via mediata, pertanto il giudice ordinario non può ordinare la modifica di norme regolamentari, che siano riproduttive di norme legislative, poiché se un effetto discriminatorio si è prodotto quello deve essere rimosso censurando la legittimità costituzionale delle norme di legge.

Precisa altresì il Ministero appellante come la cittadinanza sia la condizione giuridica del cittadino, alla quale l'ordinamento di uno Stato riconosce la pienezza dei diritti politici e civili, ed il riferimento contenuto nella sentenza dall'art. 11 della Direttiva 109/2003 non appare decisivo ed è anzi sintomo dell'erroneità del giudizio espresso, dal momento che il comma 4 del citato articolo prevede che gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali, sicché rientra nella piena discrezionalità del legislatore il potere di concedere un bonus, come quello oggetto del presente giudizio, solo ai cittadini, escludendo i soggiornanti di lungo periodo, trattandosi di una scelta fatta a livello politico dal legislatore.

Il percorso argomentativo seguito al riguardo dal Tribunale non pare integralmente condivisibile.

In particolare, non è convincente l'interpretazione secondo cui il termine "cittadini" contenuto nella norma primaria, l'art. 1 D.L. 121/2021, avrebbe un significato generico, equivalente a quello di "persone", e quindi indicherebbe in modo indifferenziato chiunque rientri nella fascia d'età prevista dalla disposizione in oggetto.

Quando la norma di legge, promanante da uno Stato, utilizza il termine "cittadini" deve ritenersi, in assenza di elementi che depongano in senso diverso, che si rivolga ai soggetti che hanno la cittadinanza di quello Stato.

Ciò posto, non è tuttavia questa la questione dirimente nel caso di specie.

Nel momento in cui con il D.M. 30.06.2021 il Ministero delle Infrastrutture, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel dare attuazione a quella previsione di legge, ha dettato i criteri e le modalità di concessione del "buono patente autotrasporto" ed ha ritenuto - non rileva in questa sede indagarne le ragioni, ad es. per intercettare soggetti potenzialmente più interessati al conseguimento di quell'abilitazione - di individuare una platea più ampia rispetto a quella originariamente definita dalla legge, ammettendo non solo i cittadini italiani, ma anche i cittadini comunitari, ha in tal modo irragionevolmente, non essendovi ragioni per differenziare l'accesso a quel beneficio, escluso tutti gli altri cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato.

Ed è tale discriminazione, operata dal D.M., che è stata denunciata dall'A.S.G.I. e di cui il giudice ordinario è chiamato ad occuparsi, dal momento che il D.M. non è stato da alcuno impugnato per la sua difformità rispetto alla legge, che risulta dunque un tema estraneo al presente giudizio.

Non solo, infatti, secondo quanto evidenziato dalla sentenza impugnata, è stato violato il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 11 Direttiva 2023/109, per quanto concerne i soggiornanti di lungo periodo, che godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali, per quanto riguarda - ai fini che qui rilevano - l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma (lett. a) o l'accesso a servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi (lett. e); ma anche le previsioni dettate dalla Direttiva 98/2011, relativa ai cittadini di paesi terzi, che soggiornino o lavorino nel territorio di uno Stato membro, volte a garantire loro, ai sensi dell'art. 12, lett. g), *"l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi"*.

Né risulta ragionevole e giustificabile l'esclusione che il Ministero, quanto meno in via di subordine invoca, e cioè quella dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, osservando come sia ben diverso il riconoscere un bonus, come quello in oggetto, ad un soggiornante di lungo periodo, già inserito e radicato in Italia, ovvero ad un soggetto da poco arrivato sul territorio, che potrebbe anche non avere titolo a permanervi.

Lo straniero regolarmente soggiornante è colui che ha evidentemente un titolo a permanere sul territorio dello Stato ed il D.Lgs. n. 251/2007, che ha dato attuazione della Direttiva 2004/83, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, prevede all'art. 25, che: *“I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto di godere del medesimo trattamento previsto per il cittadino italiano in materia di lavoro subordinato, lavoro autonomo, per l'iscrizione agli albi professionali.*

È consentito al titolare dello status di rifugiato l'accesso al pubblico impiego, con le modalità e le limitazioni previste per i cittadini dell'Unione europea.”.

La disposizione opera quindi due chiare equiparazioni: una, in materia di lavoro subordinato o autonomo, ai cittadini italiani, e l'altra ai cittadini comunitari, per quanto concerne il settore del pubblico impiego, che prevede la riserva di alcune specifiche funzioni ai cittadini italiani.

Ulteriormente l'art. 26, co. 2, D.Lgs. n. 251/2007 equipara la posizione di quelle categorie di soggetti ai soggiornanti di lungo periodo, prevedendo che: *“I maggiorenni, titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, hanno diritto di accedere al sistema di istruzione generale e di aggiornamento e perfezionamento professionale nei limiti e nei modi stabiliti per gli stranieri regolarmente soggiornanti.”*

Tutto ciò a dimostrazione di come sia priva di fondamento normativo la pretesa di differenziare – con riferimento all'erogazione oggetto del presente giudizio, che ha risvolti relativi al conseguimento di un'abilitazione finalizzata all'accesso al lavoro - il regime applicabile agli stranieri regolarmente soggiornanti, da quello riconosciuto ai cittadini comunitari e/o ai soggiornanti di lungo periodo.

In tale senso deve quindi essere meglio precisata – rispetto alla sentenza di primo grado - la categoria dei soggetti, cui deve essere consentito l'accesso al “buono patente autotrasporto”, che va individuata nei “cittadini stranieri regolarmente soggiornanti”, anziché in quella dei “cittadini stranieri regolarmente residenti”.

Né infine può condividersi il richiamo operato da parte appellante al comma 4 dell'art. 11 Direttiva 2003/109, laddove consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento nei confronti dei soggiornanti di lungo periodo, atteso che, da un lato, il comma richiamato fa riferimento alla materia dell'assistenza e protezione sociale, nel senso di garantire comunque la salvaguardia delle prestazioni essenziali, dall'altro - e soprattutto - la deroga alla parità di trattamento, se esercitata, deve essere espressa.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 67/2022, ha precisato come: *“La Corte di giustizia ha chiarito che, in favore dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, l'art. 11 della direttiva*

prevede, come regola generale, il diritto alla parità di trattamento nei settori individuati e alle condizioni ivi previste, ed elenca poi le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno facoltà di stabilire. Tali deroghe devono essere interpretate restrittivamente e possono essere invocate solo qualora gli organi competenti dello Stato membro interessato per l'attuazione della direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (punto 23, con richiamo alla sentenza 24 aprile 2012 in causa C-571710, Kamberaj)''.

5. Il sesto motivo d'impugnazione, esposto alle pag. 15 e ss. dell'atto d'appello - erroneamente indicato con il numero "7" - denuncia l'asserita contraddittorietà della motivazione della sentenza, poiché nella parte motiva avrebbe fatto riferimento ai soli "soggiornanti di lungo periodo", mentre nel dispositivo ha ammesso e riammesso alle procedure per l'ottenimento del bonus *"tutti cittadini stranieri regolarmente residenti"*.

La contraddizione non è invero ravvisabile, atteso che la sentenza ha fatto riferimento al contenuto della Direttiva 2003/109 quale argomento attraverso il quale è pervenuta a ravvisare la violazione dell'obbligo di non differenziare il trattamento riservato ad un cittadino di un paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli Stati dell'Unione.

In ogni caso, il tema risulta superato dall'individuazione operata in questa sede della categoria dei soggetti discriminati, cui deve essere assicurato l'accesso all'erogazione del "buono patente autotrasporto".

6. A questo punto occorre procedere all'esame del **terzo ed ottavo motivo d'appello**, che concernono le misure di carattere ripristinatorio ordinate dal Tribunale.

Sostiene il Ministero appellante che la riammissione degli esclusi e la riapertura dei termini per la presentazione delle domande per gli anni 2022 e 2023, annualità per le quali i fondi già sono stati erogati, pregiudicherebbe le posizioni soggettive di persone ben determinate, che avrebbero dovuto essere individuate e chiamate in giudizio, e cioè tutti coloro a cui il bonus è già stato riconosciuto.

Aggiunge inoltre il Ministero come l'ordine di riapertura dei termini sia di impossibile attuazione, poiché non è dato comprendere come dovrebbero essere riformulate le graduatorie, a fronte di un elenco già esistente e di un nuovo ordine di arrivo delle istanze. Osserva altresì come il Tribunale, non potendo disporre un incremento dello stanziamento di spesa destinato a quei fondi, non abbia tuttavia indicato in quale modo dovrebbe essere formulata la nuova graduatoria, sicché tale incertezza rende inattuabile l'ordine.

Le parti appellate assumono, dal canto loro, come non sia affatto vero che il ripristino della parità di trattamento comporti di pregiudicare il beneficiario dalla discriminazione, sottraendogli il bene, che ha ottenuto in base ai criteri discriminatori, poiché, come precisato dalla Corte di Giustizia,

“l’eliminazione della discriminazione deve essere assicurata mediante il riconoscimento alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata”.

Pertanto, il giudice, quando ritenga illegittima la disparità è tenuto ad attribuire il bene della vita ai soggetti illegittimamente pretermessi, senza che la P.A. possa opporre che ciò determina un aumento di spesa, rispetto a quella prevista nell’adottare i provvedimenti discriminatori, e senza che possa pretendere di coinvolgere gli originari beneficiari o sottrarre loro il bene originariamente attribuito.

Ciò troverebbe conferma nelle norme sul divieto di ritorsione, e cioè l’art. 4 bis del D.Lgs. n. 215/2003, che ha dato attuazione alla Direttiva 2000/43, il quale prevede che la tutela di cui all’art. 4 si applica altresì *“avverso ogni comportamento pregiudizievole posto in essere nei confronti della persona lesa da una discriminazione diretta o indiretta o di qualunque altra persona quale reazione ad una qualsiasi attività diretta ad ottenere la parità di trattamento.”*

Il motivo è fondato e le argomentazioni svolte dalle parti appellate non sono pertinenti in relazione al caso di specie.

Come anticipato, occorre considerare la peculiarità dei criteri e della procedura per l’accesso al “buono patente autotrasporto”, atteso che, a prescindere da quelli che sono i requisiti di legge previsti per il conseguimento di quella patente di guida, la maggiore età ed il possesso della patente B, è previsto solo un limite massimo d’età, stabilito in 35 anni, mentre non sono stabiliti requisiti di reddito, di composizione del nucleo familiare o di altra natura, che valgano ad individuare *ex ante* la platea dei potenziali destinatari del bonus.

Pertanto, l’attribuzione del buono avviene secondo un meccanismo del tutto casuale, legato al numero delle richieste e alla tempestività nell’inserimento delle domande sulla piattaforma, per cui il ripristino della parità di trattamento non può avvenire semplicemente riconoscendo il beneficio a tutti coloro che sarebbero stati in possesso dei requisiti per ottenerlo, poiché non esistono requisiti, che consentano di individuare i soggetti rimasti esclusi per effetto della discriminazione, né è possibile limitarsi a coloro che avevano presentato la domanda, pur non essendo in possesso dei richiesti requisiti della cittadinanza italiana o comunitaria, poiché vi saranno altri, che quella domanda non l’hanno presentato proprio perché privi del requisito di cittadinanza.

Dunque, la riammissione degli esclusi *sic et simpliciter* non può essere fatta per questa ragione, poiché escluderebbe tutti coloro che, letto il D.M. e le istruzioni comparse sulla piattaforma del Ministero, essendo cittadini extra-UE, non hanno inserito la domanda.

La riapertura dei termini, per consentire l’accesso di nuovi richiedenti, in aggiunta a coloro che già hanno ottenuto per gli anni 2022 e 2023 il “buono”, dovrebbe, in maniera del tutto incongrua, avvenire

senza più alcun limite di spesa.

Lo scopo della norma non era infatti quello di attribuire il beneficio a chiunque ne facesse richiesta, a prescindere dal numero dei richiedenti, ma era invece di attribuirlo nei limiti dello stanziamento previsto per ciascun anno e tale deve rimanere la natura della misura prevista, anche una volta rimossa la discriminazione.

Riammettere gli esclusi o coloro che non hanno presentato la domanda comporterebbe - viste le modalità di assegnazione del contributo - l'azzeramento delle precedenti procedure, andando così ad incidere su effetti, che si sono irretrattabilmente prodotti, atteso tra l'altro che il "buono patente" non viene erogato direttamente in favore del richiedente, ma rimborsato alla scuola guida presso la quale si iscrive chi ne ha ottenuto il riconoscimento.

Tutto ciò comporta che per le annualità, per le quali i fondi sono già stati assegnati, non possa essere riaperta la procedura di assegnazione del buono, né possano essere riammessi coloro che ne erano stati esclusi per carenza del requisito della cittadinanza.

Ne consegue che, in riforma dell'impugnata sentenza, accertato il carattere discriminatorio del D.M. 30.06.2021, nella parte in cui ha escluso dalla prestazione, denominata "buono patente autotrasporto" i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato, deve essere ordinato al Ministero di consentire l'accesso di tali cittadini alla prestazione e quindi alle procedure per l'assegnazione dei fondi previsti per le annualità per le quali i fondi non sono ancora stati erogati.

Il Ministero ancora in sede di memoria di replica alla conclusionale avversaria ha infatti affermato che il tema di dare attuazione all'ordine giudiziale non potrebbe porsi *"prima della fine del 2025 o comunque dell'apertura della nuova finestra di presentazione delle domande...; cosa che, come riconosciuto da controparte, ad oggi non si è ancora verificata."*

L'accoglimento del motivo di gravame, nei termini sopra enunciati, determina il superamento della questione della violazione del contraddittorio, per la mancata chiamata in giudizio dei soggetti, che hanno beneficiato del riconoscimento del buono e che potrebbero vedere rimessa in discussione l'erogazione in loro favore.

7. Parimenti risulta, quanto meno, parzialmente superato il **settimo motivo d'impugnazione**, con il quale viene lamentata la violazione ed erronea applicazione dell'art. 614 bis c.p.c., ritenendo incongruo il termine di 30 giorni assegnato dal Tribunale per l'aggiornamento delle graduatorie e la riapertura dei termini per le annualità passate, e dunque manifestamente iniqua la previsione di una misura di coercizione indiretta fissata nell'importo di € 100,00 per ogni giorno di ritardo.

La riforma della sentenza sotto questo profilo comporta il venir meno di qualsiasi necessità di valutazione della congruità del termine assegnato per quegli adempimenti, come pure la valutazione della congruità dell'importo stabilito quale forma di coercizione indiretta.

Per la restante parte, il termine - vista la diversa specificazione, operata con la presente pronuncia, dei soggetti cui deve essere consentito l'accesso al bonus e alla partecipazione alle procedure per l'attribuzione dei fondi previsti per le annualità non ancora assegnate - dovrà necessariamente decorrere dalla presente sentenza, e la previsione di un termine di 30 giorni non risulta manifestamente insufficiente o inadeguato, se riferito agli adempimenti di carattere amministrativo previsti, peraltro in via disgiunta, nel dispositivo della sentenza di primo grado e consistenti nell'ordine di *“modificare il citato D.M. o comunque le comunicazioni al pubblico relativo al predetto “buono patente autotrasporto”*.

Peraltro, tali modifiche ben possono essere realizzate a prescindere dal momento in cui verranno aperte le procedure per l'erogazione dei fondi relativi alle annualità non ancora assegnate, anche al fine di consentire agli interessati di conoscere tempestivamente le condizioni per la partecipazione alla procedura.

Secondo quanto precisato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 15/2024: *“quando la condotta discriminatoria della pubblica amministrazione sia originata non da un puntuale provvedimento amministrativo, ma da un atto regolamentare destinato a essere applicato un numero indefinito di volte, l'unico modo per efficacemente impedire la ripetizione della discriminazione non può che essere quello di ordinare la rimozione della norma regolamentare. Ove così non fosse, il giudice ordinario potrebbe di volta in volta ordinare alla pubblica amministrazione la cessazione di singole condotte discriminatorie, senza però nulla poter disporre in ordine alla norma regolamentare che è origine e causa delle discriminazioni accertate e che alimenta il contenzioso. La logica sottesa alla scelta compiuta dal legislatore con l'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011 è, invece, del tutto opposta: consentire al giudice ordinario, accertato il carattere discriminatorio della norma regolamentare, di ordinarne la rimozione, poiché altrimenti essa, per la sua naturale capacità di condizionare l'esercizio dell'attività amministrativa, potrà determinare l'insorgere di ulteriori e indefinite discriminazioni identiche o analoghe a quelle sanzionate in giudizio”*.

Correttamente il Tribunale ha disposto la condanna, ai sensi dell'art. 614 bis c.p.c., al pagamento di euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento dell'obbligo di eliminazione della previsione illegittima, con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla comunicazione della pronuncia, trattandosi di statuizione che attiene ad un obbligo di fare infungibile, la cui celere esecuzione riveste interesse generale attesa l'accertata natura discriminatoria della disciplina in questione.

8. Infine, con il **nono motivo d'appello** il Ministero, censura la statuizione in punto spese, osservando come, essendo la ricorrente [REDACTED] ed il terzo intervenuto assistiti dai medesimi difensori, la liquidazione dei compensi sarebbe dovuta avvenire facendo applicazione dell'art. 4, co. 2, D.M. 55/2014 e non procedendo a due distinte liquidazioni, al di là di evidenziare come, in ogni caso, qualsiasi revisione della sentenza di primo grado, imporrebbe una rinnovata valutazione delle spese del primo grado di giudizio.

Tale questione, attesa la parziale riforma della decisione impugnata, dovrà quindi essere affrontata in sede di liquidazione delle spese.

10. Il sia pure parziale accoglimento dell'appello principale, impone l'esame **dell'appello incidentale condizionato proposto dalle parti appellate**.

[REDACTED] ha chiesto infatti, per il caso in cui il rimedio ripristinatorio risultasse di impossibile attuazione, la condanna del Ministero al risarcimento del danno non patrimoniale a favore dell'ente, che ha rappresentato in giudizio gli interessi collettivi lesi.

Con la presente pronuncia viene effettivamente escluso il riconoscimento di una tutela di natura ripristinatoria che per gli anni 2022, 2023 e 2024 (v. verbale ud. 12/09/2024), per i quali i fondi stanziati per il "buono patente autotrasporto" sono già stati erogati, sicché occorre valutare se sia ravvisabile un danno non patrimoniale subito dall'Associazione ricorrente suscettibile di essere risarcito.

[REDACTED] svolge attività nel campo della lotta alle discriminazioni per ragioni di nazionalità, tuttavia essa, al di là del mero richiamo a precedenti giurisprudenziali, che hanno ritenuto ammissibile un siffatto danno, non ha allegato alcunché di specifico con riferimento alla rilevanza del bene leso e, in particolare, alla diffusività della condotta discriminatoria, per indicare quanto questa sia stata idonea a pregiudicare una platea più o meno ampia di soggetti potenzialmente interessati. Allegazione questa che sarebbe stata certamente necessaria per apprezzare e poter quantificare, anche in via equitativa, il danno, considerato che la prestazione, cui la condotta discriminatoria ha precluso l'accesso, per la sua natura è destinata ad essere d'interesse non per la generalità dei cittadini extra-UE, ma per un gruppo molto più contenuto di essi.

Il danno in oggetto, pur essendo connotato da finalità anche dissuasive, non ha natura punitiva e quindi il suo riconoscimento non può prescindere dall'accertamento dell'esistenza e misura della lesione, che l'ente esponenziale assuma di avere subito per effetto della condotta discriminatoria nello svolgimento delle sue finalità istituzionali.

Vista l'assenza di concrete allegazioni al riguardo, non è possibile procedere alla liquidazione di un siffatto danno.

A conclusioni ugualmente negative deve pervenirsi per quanto concerne la richiesta risarcitoria, anch'essa oggetto di appello incidentale condizionato, formulata da [REDACTED].

Tale domanda risarcitoria, comprensiva anche del danno patrimoniale, è infatti connotata da un'allegazione imprecisa ed incompleta.

Anzitutto, la domanda è stata proposta per il caso di accoglimento dell'ottavo motivo d'impugnazione principale, che è stato accolto solo parzialmente, senza escludere quindi in toto l'ammissione della categoria discriminata alle procedure per l'assegnazione dei fondi per le annualità residue. Peraltro, difetta la specificazione di quale sia la concreta situazione personale di [REDACTED], e cioè se il medesimo non abbia ancora conseguito la patente C e quindi il suo diritto possa essere soddisfatto attraverso la possibilità di partecipare all'assegnazione dei fondi stanziati per le annualità future (2025 e 2026), ovvero abbia già conseguito a sue spese la patente.

[REDACTED] si è limitato ad esporre di essersi iscritto presso un'autoscuola di Arquata Scrivia, nonché a documentare di avere in un primo tempo ottenuto la comunicazione del codice del buono erogato in suo favore, poi revocato a seguito della verifica della carenza del requisito della cittadinanza, ma nulla ha documentato riguardo al fatto che abbia comunque frequentato il corso di guida per il conseguimento della patente, sostenendone direttamente i costi, che dovrebbero essergli ora rimborsati dal Ministero per averlo illegittimamente escluso dal novero dei beneficiari.

L'appello incidentale condizionato deve quindi essere integralmente respinto.

Le spese del giudizio

Tenuto conto della prevalente soccombenza del Ministero, tanto sulle questioni di carattere pregiudiziale, quanto sul merito, atteso che il parziale accoglimento dell'appello dipende unicamente dalle peculiarità della procedura di attribuzione del "buono patente", le spese di entrambi i gradi del giudizio debbono essere poste a suo carico.

Quanto al giudizio di primo grado, va osservato come correttamente il Tribunale abbia provveduto ad una liquidazione separata per la posizione dell'associazione ricorrente e quella del terzo intervenuto, dal momento che, a prescindere dall'identità dei difensori, che hanno assistito le due parti, non è ravvisabile il presupposto dell'identità di posizione processuale. Al di là dell'identità in diritto delle tesi esposte, è di tutta evidenza la diversa posizione di chi agisca a tutela di interessi collettivi, rispetto a quella del soggetto che, pur nella prospettiva dello svolgimento di un intervento adesivo, sia portatore di un interesse personale ed esponga in concreto la lesione asseritamente subita dal suo diritto.

In ordine agli importi da liquidare in favore di [REDACTED] e di [REDACTED] per il giudizio di primo grado, deve essere confermata la liquidazione già operata con la sentenza, in quanto conforme ai

parametri dettati dal D.M. 55/2014, come aggiornati dal D.M. 127/2022, e coerente con le attività svolte in giudizio e al numero e natura delle questioni trattate.

Nel presente giudizio le parti si sono invece costituite congiuntamente, sicché deve procedersi ad una liquidazione unitaria, con maggiorazione del 30%, ai sensi dell'art. 4, co. 2, D.M. 55/2014, avendo riguardo allo scaglione di valore previsto per le cause di valore indeterminato fascia bassa (da € 26.000,00 a € 52.000,00), facendo applicazione dei compensi medi previsti per le fasi di studio, introduttiva e decisionale, e così complessivi € 6.946,00, incrementato del 30%, e quindi € 9.029,00, oltre rimborso spese forfettario ed accessori.

P. Q. M.

La Corte d'Appello di Torino - Sezione Terza Civile,
disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione,
definitivamente pronunciando sull'appello proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, avverso la sentenza n. 1824/2024 emessa dal Tribunale di Torino in data 22/03/2024,
in parziale accoglimento dell'appello, ed in riforma dell'impugnata sentenza, così provvede:
ordina al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di modificare il D.M. 30.06.2022, o comunque le comunicazioni al pubblico relative al "buono patente autotrasporto", eliminando il requisito della cittadinanza italiana o comunitaria, così consentendo l'accesso alla prestazione, per l'assegnazione dei fondi stanziati per le annualità 2025 e 2026, a tutti i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato;
condanna il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a pagare ad [REDACTED], ai sensi dell'art. 614 bis c.p.c., euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento del suddetto obbligo, a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla pubblicazione della presente sentenza;
ordina la pubblicazione del dispositivo della presente pronuncia su sito istituzionale dell'Amministrazione per un periodo di 30 giorni;
condanna il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a rifondere all' [REDACTED]
[REDACTED] e a [REDACTED] le spese del giudizio di primo grado, che si liquidano, quanto ad A.S.G.I., in € 5.100,00, oltre rimborso spese generali, IVA e CPA, e, quanto a [REDACTED], in € 3.562,00, oltre rimborso spese generali, IVA e CPA;
condanna il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a rifondere all' [REDACTED]
[REDACTED] e a [REDACTED] le spese del presente giudizio, che si liquidano in € € 9.029,00 per compensi, oltre rimborso forfettario del 15% sui compensi, C.P.A., IVA, se dovuta, e successive occorrendo.

Così deciso nella camera di consiglio in data 02/07/2025.

Il Consigliere est.

dott.ssa Maria Gabriella Rigoletti

Il Presidente

dott.ssa Rossana Zappasodi