

N. R.G. 2018/23608



TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO

PRIMA CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. **23608/2018** promossa da:

ASGI-ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (C.F. 97086880156), **NAGA - ASSOCIAZIONE VOLONTARIA DI ASSISTENZA SOCIO-SANITARIA E PER I DIRITTI DI CITTADINI STRANIERI, ROM E SINTI** (C.F. 97058050150), **CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO LOMBARDIA** (C.F. 94554190150), con il patrocinio dell'avv. NERI LIVIO e dell'avv. GUARISO ALBERTO, elettivamente domiciliati in MILANO, VIALE REGINA MARGHERITA, 30 presso i difensori

Ricorrenti

contro

REGIONE LOMBARDIA (C.F. 80050050154), con il patrocinio dell'avv. TAMBORINO MARIA LUCIA, elettivamente domiciliata in MILANO, PIAZZA CITTA' DI LOMBARDIA, 1 presso il difensore

Resistente

OGGETTO: Discriminazione

Il Giudice,

a scioglimento della riserva che precede, ha emesso la seguente

ORDINANZA

Con ricorso ex art. 44 D.Lgs. 286/1998, la CGIL Lombardia, l'ASGI – Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione - e il NAGA - Associazione Volontaria di Assistenza Socio-sanitaria e per i diritti dei cittadini stranieri, rom e sinti (di seguito, solo ASGI e NAGA), hanno convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Milano la Regione Lombardia, chiedendo, previo occorrendo rinvio alla Corte Costituzionale o alla Corte di Giustizia:

- accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Lombardia consistente nell'aver emanato il Regolamento Regionale di cui alla delibera X/7004 del 31.7.2017 nella parte in cui (art. 7, comma 1, lettera d) esclude dal sistema abitativo pubblico lo straniero titolare del permesso per protezione internazionale, del



permesso umanitario ex art. 5, comma 6, TU immigrazione, del permesso per soggiornanti di lungo periodo ex art. 9 TU immigrazione (e in conseguenza anche l'italiano) qualora questi abbia la titolarità di diritti di proprietà o altri diritti reali di godimento su beni immobili ubicati all'estero; in subordine nella parte in cui (art. 7, comma 1, lettera d) prevede che, ai fini dell'accesso al sistema abitativo pubblico, il cittadino extra UE debba documentare l'assenza di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili ubicati all'estero in forme diverse da quelle che vengono richieste all'italiano; nella parte in cui (art. 7, comma 1, lettera b) prevede per l'accesso ai servizi abitativi pubblici il requisito della residenza o attività lavorativa quinquennale nella Regione o, in subordine, nella parte in cui prevede detti requisiti anche per i nuclei familiari in condizioni di indigenza di cui all'art. 13 del Regolamento, e per gli interventi di emergenza abitativa di cui all'art. 23, comma 13, LR 16/2006;

- accertare e dichiarare il carattere discriminatorio dell'esclusione del ricorrente in ragione del mancato possesso del requisito della residenza o attività lavorativa quinquennale;
- conseguentemente ordinare alla Regione Lombardia di modificare il predetto Regolamento, escludendo le previsioni discriminatorie nelle parti sopra indicate;
- ordinare di ammettere il sig. _____ alle graduatorie per edilizia ERP anche in assenza del requisito della residenza quinquennale o dello svolgimento di attività lavorativa per il quinquennio antecedente la domanda;
- in subordine, in caso di rigetto, della predetta domanda, condannare Regione Lombardia a risarcire al ricorrente _____ i danni derivanti dall'illegittima esclusione, pagando allo stesso un importo da determinarsi in via equitativa, che si indica in euro 300,00 per ogni mese intercorso tra l'ottobre 2017 e la data di compimento del quinquennio o di eventuale accesso al servizio abitativo pubblico;
- adottare un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, assumendo ogni utile provvedimento al fine di evitare il reiterarsi della discriminazione e, in particolare, a tal fine, ordinare alla convenuta di dare adeguata pubblicità alla decisione giudiziale, pubblicandola sul proprio sito istituzionale o con le altre forme che il Giudice riterrà di individuare, con vittoria di spese da distrarsi in favore dei difensori antistatari.

Con comparsa depositata il 5.7.2018, si è costituita la Regione Lombardia eccependo, preliminarmente, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quello amministrativo, la carenza di interesse in capo al _____ – atteso che, al momento della presentazione della sua domanda, non era ancora entrato in vigore il Regolamento regionale



4/2017 e che il requisito della residenza quinquennale era stato già ritenuto legittimo dalla Corte Costituzionale -, e il difetto di legittimazione attiva della CGIL regionale, non iscritta nell'elenco previsto dall'art. 5 del D.lgs. 215/2003. Ancora in via preliminare, l'ente convenuto ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica al Comune di Milano, ritenuto parte necessaria alla luce della domanda di rimozione del provvedimento di esclusione dalla graduatoria comunale ERP.

All'udienza del 17 luglio 2018 le parti hanno discusso e il giudice ha rinviato per la discussione e decisione, con termine per note sino al 5.11.2018.

Con ordinanza del 22.1.2019 il Tribunale ha sollevato eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016 n. 16, in riferimento agli artt. 3, 10 e 117, primo comma della Costituzione (quest'ultimo parametro invocato per violazione dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE del 25 novembre 2003) ed ha sospeso il giudizio.

Con sentenza n. 44/2020, depositata il 9.3.2020, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016 n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), limitatamente alle parole "per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda".

Con ricorso ex art. 297 c.p.c., depositato il 24.4.2020, i ricorrenti hanno chiesto la fissazione dell'udienza di discussione e l'accoglimento delle domande spiegate nel ricorso introduttivo. In particolare parte ricorrente ha dedotto: che la sussistenza della discriminazione, a seguito della decisione del giudice delle leggi, doveva essere affermata dal giudice di merito dinanzi al quale la causa è proseguita; che, per i titolari di protezione internazionale e umanitaria in nessun caso l'immobile sito all'estero avrebbe potuto rappresentare una "utilità comparabile" atteso che, nel detto immobile (per le ragioni che giustificano il riconoscimento della protezione), mai avrebbero potuto abitare; che le modalità scelte dalla Regione per valutare la "utilità comparabile" dovevano considerarsi irragionevoli, atteso che solo pochissimi paesi disponevano di un sistema catastale adeguato ad indicare la proprietà; che la previsione per i soli cittadini stranieri dell'obbligo di esibire documenti ufficiali legalizzati che attestassero l'assenza di proprietà immobiliari, costituiva una condotta discriminatoria ai danni degli stranieri, obbligati a fornire una certificazione non richiesta ai cittadini italiani (come affermato dal Tribunale di Milano in una decisione relativa ad una clausola del bando del Comune di Sesto San Giovanni); che, nelle more del giudizio, era intervenuto il D.M. 21.10.2019, attuativo dell'art. 2, comma 1 ter, del D.L. 4/2019 (in materia di reddito di



cittadinanza), nel quale si dava atto che solo per 19 paesi (specificamente individuati) era possibile ottenere dalle autorità competenti certificati idonei a comprovare la presenza o assenza di immobili; che, con il predetto decreto ministeriale, la stessa pubblica amministrazione aveva riconosciuto l'impossibilità di reperire certificati attestanti la presenza o l'assenza di proprietà immobiliari e che, pertanto, la pretesa di ricevere tali documenti doveva ritenersi non conforme al principio di proporzionalità; che, contrariamente rispetto a quanto ritenuto nell'ordinanza (revocabile) emessa dal Giudice, la legittimazione attiva della CGIL doveva essere ritenuta sussistente atteso che la CGIL regionale aveva esclusivamente funzioni organizzative e che la verifica in ordine alle finalità perseguite poteva essere compiuta solo con riferimento alla CGIL nazionale; che, in subordine, la presenza della CGIL regionale poteva essere qualificata come intervento meramente adesivo.

Ha, dunque, concluso chiedendo: “in via principale, a modifica della ordinanza 22.1.19, dichiarare che CGIL Lombardia ha legittimazione attiva nel presente giudizio; in via subordinata ammettere la partecipazione di CGIL Lombardia al presente giudizio in qualità di interveniente adesivo; nel merito 1. accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Lombardia consistente nell'aver emanato il Regolamento Regionale di cui alla deliberazione X/7004 del 31.7.2017 nelle parti contestate in ricorso e pertanto nelle seguenti parti: a) art.7, comma 1, lettera d) nella parte in cui esclude dal sistema abitativo pubblico lo straniero titolare del permesso per protezione internazionale, del permesso umanitario ex art. 5, comma 6, TU immigrazione, del permesso per protezione speciale, qualora questi abbia la titolarità di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili ubicati nel paese di provenienza; b) art. 7, comma 1, lettera d), in via principale nella parte in cui prevede che, ai fini dell'accesso al sistema abitativo pubblico, il cittadino extra UE debba documentare l'assenza di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili ubicati all'estero con modalità diverse da quelle che vengono richieste all'italiano e pertanto richiedendo “la documentazione di cui all'articolo 3, comma 4, del DPR 28.12.2000 n .445, che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese di provenienza”; in via subordinata, nella parte in cui prevedono l'obbligo di cui sopra anche per i cittadini extra UE di nazionalità diverse da quelle previste nel DM Ministero degli Esteri 21.10.19; c) art. 7, comma 1, lettera b) nella parte in cui prevede per l'accesso ai servizi abitativi pubblici il requisito della residenza o attività lavorativa quinquennale nella Regione; 2. accertare e dichiarare, il carattere discriminatorio della esclusione del ricorrente in ragione del mancato possesso del requisito della residenza o attività lavorativa quinquennale; e conseguentemente: 3. ordinare alla



REGIONE LOMBARDIA di modificare il predetto Regolamento escludendo le previsioni sopra indicate; 4. ordinare di ammettere il sig. _____ alle graduatorie per edilizia ERP anche in assenza del requisito della residenza quinquennale o dello svolgimento di attività lavorativa per il quinquennio antecedente la domanda; 5. in subordine in caso di rigetto della domanda sub 4, condannare REGIONE LOMBARDIA a risarcire al ricorrente _____ i danni derivanti dalla illegittima esclusione pagando allo stesso un importo da determinarsi in via equitativa che si indica in euro 300,00 per ogni mese intercorso tra l'ottobre 2017 e la data di compimento del quinquennio o di eventuale accesso al servizio abitativo pubblico; 6. adottare un piano di rimozione delle discriminazioni accertate assumendo ogni utile provvedimento al fine di evitare il reiterarsi della discriminazione e in particolare, a tal fine, ordinare alla convenuta di dare adeguata pubblicità alla decisione giudiziale pubblicandola sul proprio sito istituzionale o con le altre forme che il Giudice riterrà di individuare. Ferme le ulteriori richieste, anche istruttorie, di cui al ricorso introduttivo”.

Con decreto del 27.4.2020 il Giudice, visto l'art. 83, comma 7, lettera f) del D.L. 18/2020, ha assegnato alle parti termine per il deposito di note scritte (e di successive repliche).

Con comparsa di costituzione depositata il 4.6.2020 la Regione Lombardia si è opposta alle domande spiegate dai ricorrenti, chiedendone l'integrale rigetto. In particolare ha insistito nell'eccezione di carenza di giurisdizione del giudice ordinario, nelle eccezioni di carenza di interesse ad agire, difetto di legittimazione passiva della Regione ed inammissibilità del ricorso per mancata chiamata in causa del Comune di Milano. Nel merito ha dedotto: che, dopo la pronuncia della Corte Costituzionale, la Regione Lombardia aveva avviato la procedura di modifica regolamentare e che il giudice ordinario non avrebbe potuto sostituirsi né alla Giunta regionale né alla Commissione consiliare, atteso che si trattava di attività normativa istituzionale e politica; che la proprietà o il possesso di un diritto reale di godimento riferito ad un alloggio adeguato era causa di impedimento per chiunque e non solo per gli stranieri; che non sussistevano i presupposti per l'accoglimento della domanda risarcitoria, atteso che la mera partecipazione al bando non garantiva comunque al richiedente l'assegnazione di un alloggio.

Depositate le note di replica, in esito all'udienza del 26.6.2020 (con trattazione scritta), il Giudice ha riservato la decisione.

Il ricorso è fondato e può trovare accoglimento nei limiti che seguono.



1. La difesa regionale, anche nelle note depositate in seguito alla pronuncia della Corte Costituzionale, ha insistito nell'invocare la giurisdizione del giudice amministrativo in virtù del carattere di atto normativo del regolamento impugnato e del limite della giurisdizione esclusiva, in materia di servizi pubblici, quali l'edilizia residenziale pubblica.

L'eccezione è infondata e deve essere rigettata per i motivi che seguono.

Come da tempo chiarito dalla Suprema Corte, l'indagine sulla sussistenza di un "trattamento favorevole connesso al fattore vietato" rientra nella giurisdizione del giudice ordinario anche quando – come nel caso di specie – questo sia posto in essere mediante l'adozione di atti amministrativi (cfr. Cass. SS.UU. 7186/2011). L'invocato riferimento alla giurisdizione esclusiva appare del tutto inconferente, proprio alla luce di quanto affermato dalle Sezioni Unite nella sentenza appena richiamata. La Suprema Corte, infatti, ha definitivamente chiarito che: *"in presenza di normative che, al fine di garantire parità di trattamento, in termini particolarmente incisivi e circostanziati, e correlativamente vietare discriminazioni ingiustificate, con riferimento a fattori meritevoli di particolare considerazione sulla base di indicazioni costituzionali o fonti sovranazionali articolano in maniera specifica disposizioni di divieto di determinate discriminazioni contemporaneamente istituiscono strumenti processuali speciali per la loro repressione, affidati al giudice ordinario, deve ritenersi che il legislatore abbia inteso configurare, a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come "diritto assoluto" in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa. Il fatto che la posizione tutelata assurga a diritto assoluto, e che simmetricamente possano qualificarsi come fatti illeciti i comportamenti di mancato rispetto della stessa, fa sì che il contenuto e l'estensione delle tutele conseguibili in giudizio presentino aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere e anche della preesistenza o meno di posizioni soggettive di diritto o interesse legittimo del soggetto leso a determinate prestazioni. Di ciò si trova riscontro nel dettato normativo, secondo cui il giudice può "ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione" (D.Lgs. n. 2876 del 1998, art. 44, comma 1), oltre che condannare il responsabile al risarcimento del danno (comma 7). Risulta quindi spiegabile, in particolare, come, in relazione a discriminazioni del genere di quelle in esame, anche quando esse siano attuate nell'ambito di procedimenti per il riconoscimento da parte della pubblica amministrazione di utilità rispetto a cui il soggetto privato fruisca di una posizione di interesse legittimo e non di*



diritto soggettivo, la tutela del privato rispetto alla discriminazione possa essere assicurata secondo il modulo del diritto soggettivo e delle relative protezioni giurisdizionali”.

Nella sentenza n. 44/2020, la Corte Costituzionale ha, inoltre, espressamente affermato che: *“Gli argomenti contenuti in tale pronuncia, sia pure precedente alle novità introdotte dal decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell’articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), conservano la loro validità, perché le modifiche apportate da tale decreto non hanno inciso sulle norme in base alle quali l’azione antidiscriminazione è esperibile anche in relazione ad atti amministrativi (art. 3, comma 1, del medesimo decreto, in base al quale il principio di parità di trattamento si applica anche «nel settore pubblico [...] con specifico riferimento alle seguenti aree [...]: i) accesso a beni e servizi, incluso l’alloggio»; art. 4, comma 7, del medesimo decreto, che fa «salva la giurisdizione del giudice amministrativo» solo «per il personale di cui all’articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», cioè per il personale in regime di diritto pubblico; art. 44, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», in base al quale l’azione antidiscriminazione si può esercitare anche contro le condotte della pubblica amministrazione). Lo stesso art. 28, comma 5, del d. lgs. n. 150 del 2011 (richiamato dall’art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 215 del 2003 e dall’art. 44, comma 2, t.u. immigrazione), del resto, conferma che il giudice ordinario può ordinare anche alla pubblica amministrazione la cessazione della condotta discriminatoria”.*

Deve ritenersi sussistente, pertanto, la giurisdizione del giudice ordinario adito.

Per completezza si osserva che l’avvio del procedimento di modifica del regolamento regionale 4.8.2017 n. 4 (conseguente pronuncia del Giudice delle Leggi) non rileva ai fini della decisione della presente causa di discriminazione.

Come espressamente chiarito dalla Suprema Corte, infatti, l’esistenza di un comportamento discriminatorio, posto in essere dalla pubblica amministrazione in forza di una legge dichiarata incostituzionale, deve essere affermata dal giudice ordinario, investito della causa di discriminazione (cfr. Cass. SS.UU. 20.4.2016 n. 7951).

Prive di pregio, pertanto, le doglianze svolte dalla difesa della resistente (in merito all’impossibilità del giudice ordinario di sostituirsi alla Giunta Regionale), atteso che oggetto del presente giudizio attiene all’accertamento o meno del carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Lombardia nell’adozione dei provvedimenti di seguito indicati.



2. Come noto, l'interesse ad agire richiede non solo l'accertamento di una situazione giuridica, ma anche che la parte prospetti l'esigenza di ottenere un risultato utile, giuridicamente apprezzabile, e non conseguibile senza l'intervento del giudice.

Secondo il consolidato insegnamento della Suprema Corte, l'interesse ad agire, previsto quale condizione dell'azione dall'art. 100 cod. proc., civ., con disposizione che consente di distinguere fra le azioni di mera iattanza e quelle oggettivamente dirette a conseguire il bene della vita consistente nella rimozione dello stato di giuridica incertezza in ordine alla sussistenza di un determinato diritto, va identificato in una situazione di carattere oggettivo derivante da un fatto lesivo, inteso in senso ampio, di un diritto che, senza il processo e privato dell'esercizio della giurisdizione, resterebbe sfornito di tutela, con conseguente danno per l'attore. Da ciò consegue che tale interesse deve avere necessariamente carattere attuale, poiché solo in tal caso trascende il piano di una mera prospettazione soggettiva assurgendo a giuridica ed oggettiva consistenza, e resta invece escluso quando il giudizio sia strumentale alla soluzione soltanto in via di massima o accademica di una questione di diritto in vista di situazioni future o meramente ipotetiche (v. fra le tante Cass, n. 5635/02, n. 3157/01, n. 565/00, n. 4444/95, n. 685/93; più di recenti, v. Cass. n. 24434/07, n. 2617/06, n. 17815/05).

Nel caso in esame, basti rilevare che per il sig. [redacted] di cittadinanza tunisina, l'asserita violazione risulta consumata all'atto dell'esclusione dalla possibilità di presentare la domanda, operata in ragione della previsione di un requisito – la residenza quinquennale in Lombardia – prevista sia dal regolamento regionale vigente al momento della presentazione della domanda da parte del ricorrente sia dal regolamento successivamente adottato dalla resistente. Deve, pertanto, ritenersi sussistente l'interesse ad agire in capo al sig.

Per completezza, appare inoltre opportuno ricordare che il ricorrente può agire anche quando la condotta o l'atto “non sia più sussistente” (art. 4, comma 4, D.Lsg. 215/2003) e che l'accesso all'azione antidiscriminatoria deve essere garantito “anche dopo la cessazione del rapporto che si lamenta affetto da discriminazione” (art. 7, comma 1, della Direttiva 2000/43).

Come peraltro specificamente affermato nella sentenza n. 44/2020, il Giudice delle Leggi ha rilevato come erroneamente la Regione Lombardia avesse affermato che l'unica posizione dedotta nel giudizio *a quo* fosse la richiesta di alloggio del sig. [redacted]. Il giudizio in esame, infatti, è stato promosso anche da due associazioni (ASGI e NAGA), che hanno proposto l'azione collettiva prevista dall'art. 5 del D.Lgs. 9 luglio 2003 n. 215.



3. Con ordinanza del 22.1.2019 questo giudice ha dichiarato il difetto di legittimazione ad agire in capo alla CGIL Lombardia.

Nel ricorso ex art. 297 c.p.c., parte ricorrente ha chiesto la modifica dell'ordinanza, nella predetta parte, in ragione del fatto che la CGIL Regionale ha esclusivamente funzioni organizzative (come risulta dallo Statuto della CGIL Regione Lombardia depositato sub. doc. 26 unitamente al ricorso del 24.4.2020) e che le previsioni statutarie rilevanti (ai fini della valutazione relativa alla legittimazione della predetta associazione in quanto legittimata a difendere, in via giurisdizionale, gli interessi di categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale e non gli interessi dei singoli iscritti) sono quelle della CGIL nazionale (con previsioni e scopi cui l'articolazione organizzativa regionale si ispira).

Orbene, va precisato che, in base allo statuto della confederazione, gli enti territoriali della CGIL non sono mere articolazioni di questa, ma sono fornite ciascuna di una soggettività distinta, di una propria dotazione finanziaria e di propri organi, ancorché in un quadro di principi e di linee di azione di carattere generale definite a livello nazionale con totale autonomia delle singole strutture dotate di autonomia tanto da poter aderire come soggetto terzo ad una organizzazione più ampia, che persegua in campo nazionale gli stessi fini che ciascuna federazione provinciale si propone nell'ambito del proprio territorio (cfr. Cass. Sez. Lav. 12/05/89 n. 2174; Cass. Sez. Lav. 02/08/02 n° 11622).

La Suprema Corte ha affermato che *"le associazioni locali di un'associazione avente carattere nazionale non sono organi di quest'ultima, bensì sue articolazioni periferiche dotate di autonoma legittimazione negoziale e processuale. Ne consegue che tali associazioni locali sono le uniche titolari delle situazioni soggettive sostanziali derivanti dagli atti negoziali da esse poste in essere ed assumono in via esclusiva la qualità di parti nelle relative controversie"*(Cass. 14 marzo 2000 n°2952; cfr in precedenza, Cass. SS.UU 17 marzo 1995 n°3105).

Come già precisato nell'ordinanza del 22.1.2019, anche a prescindere dalla formale iscrizione nei predetti elenchi, un'associazione sindacale può ritenersi senz'altro portatrice di un interesse collettivo consistente nella rimozione degli ostacoli, sociali ed economici, che impediscono ai lavoratori stranieri di poter orientare le proprie scelte di vita e di lavoro senza subire discriminazioni (cfr. Consiglio di Stato n. 4487 del 26.10.2016).

Tanto premesso, l'esame dello Statuto della CGIL Lombardia – depositato unitamente al ricorso del 24.4.2020 - (nel quale si legge che la “CGIL Lombardia, nell’assumere i principi costitutivi dello Statuto della CGIL, sviluppa le iniziative e le decisioni, con prerogative e poteri autonomi, sui temi e le politiche regionali”) e della CGIL nazionale consente di



superare la prima valutazione compiuta nell'ordinanza di rimessione e di ritenere che l'associazione ricorrente sia legittimata a difendere, in sede giurisdizionale, l'interesse di categoria (per i cittadini stranieri) costituito dal diritto di accedere al sistema abitativo pubblico in condizione di parità con i cittadini italiani.

Deve, in conclusione, essere affermata anche la legittimazione attiva della CGIL Lombardia.

4. L'art. 7, primo comma, lettera b) del Regolamento n. 4/2017 – con disposizione coincidente con quella dell'art. 22, primo comma lettera b) della l.r. n. 16 dell'8.7.2016 – prevede che: “i beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti:....b) *residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda*”. La citata disposizione, inoltre, richiede il possesso di detto requisito anche per i nuclei familiari in condizioni di indigenza (art. 13 del regolamento) e per gli interventi di emergenza abitativa, come definiti dall'art. 23, comma 13 della l.r. 16/2016.

L'art. 22, comma 1, lettera b) della legge citata indica, tra i requisiti per avere accesso ai servizi abitativi pubblici, la “residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa in regione Lombardia per almeno 5 anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda”.

La disposizione in esame trova applicazione per tutti i beneficiari dei servizi abitativi pubblici e, dunque, anche per i “nuclei familiari in condizioni di indigenza” (art. 23, comma 3 della l. 16/16, ai sensi del quale “si considerano in condizioni di indigenza i nuclei familiari che dichiarano una situazione economica pari o inferiore all'indicatore di situazione economica equivalente corrispondente ad una soglia di povertà assoluta e di grave deprivazione materiale...”) e nell'ambito della c.d. “emergenza abitativa” disciplinata dall'art. 23, comma 13 della legge in esame (cioè nell'ambito dell'intervento volto a “contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali, soggette a procedure esecutive di rilascio degli immobili...”).

La Corte Costituzionale ha da tempo rilevato che le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica sono quelle di «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla «provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Più di recente, il Giudice delle Leggi ha espressamente affermato che



“dal complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge, infatti, con chiarezza che l’esigenza dell’abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l’ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie. Per tale motivo, l’accesso all’edilizia residenziale pubblica è assoggettato ad una serie di condizioni relative, tra l’altro, ai requisiti degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, quali, ad esempio, il basso reddito familiare (sentenza n. 121 del 1996) e l’assenza di titolarità del diritto di proprietà o di diritti reali di godimento su di un immobile adeguato alle esigenze abitative del nucleo familiare dell’assegnatario stesso, requisiti sintomatici di una situazione di reale bisogno” (Corte Cost. 168/2014).

In questa prospettiva, la legge n. 16 del 2016 della Regione Lombardia, intitolata «*Disciplina regionale dei servizi abitativi*», dispone, all’art.1, che “la presente legge disciplina i soggetti, i servizi e gli strumenti del sistema regionale dei servizi abitativi al fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio”. Nel capo dedicato alla “disciplina dei servizi abitativi pubblici”, all’art. 21 prevede che tali servizi “si rivolgono ai nuclei familiari che si trovano in uno stato di disagio economico, familiare ed abitativo, accertato ai sensi del regolamento di cui all’art. 23” (sopra citato). Al fine di realizzare tale servizio sociale, la Regione ha stabilito, all’art. 22, specifici criteri di accesso per l’assegnazione dei beni facenti parte del patrimonio abitativo regionale in esame, fra i quali - accanto alla previsione di indicatori del basso reddito e della assenza di titolarità di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili adeguati alle esigenze abitative del nucleo familiare richiedente - indica, alla lettera b), il diverso criterio della residenza o dello svolgimento dell’attività lavorativa protratta per cinque anni sul territorio regionale.

La Corte Costituzionale ha, peraltro, affermato «il principio che “se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l’accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili” (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia “la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza” (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011)”» (sentenza n. 168 del



2014). Ha inoltre affermato che «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio» (sentenza n. 172 del 2013).

Con particolare riferimento al requisito della residenza protratta, proprio nella sentenza invocata, non pertinentemente, dalla difesa regionale (la sentenza n. 32/2008), la Corte Costituzionale - chiamata a valutare la legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 41-bis, della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1 (così come modificata legge della Regione Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7) che prevedeva, per la presentazione della domanda, il requisito della residenza protratta in Lombardia o dell'attività lavorativa in detta regione per 5 anni antecedenti alla data della domanda - ha affermato che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007).

Nella sentenza in esame, il Giudice delle Leggi non si era, però, ancora pronunciato sul rispetto dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza.

Nelle pronunce successive a quella del 2008, la Corte Costituzionale ha infatti chiarito che la previsione del requisito della residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale), ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto “introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari”, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011)» (sentenza n. 222 del 2013).

Nella sentenza n. 44/2020 il Giudice delle Leggi ha ribadito che il diritto all'abitazione *“rientra tra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” e che è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana” (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Nella predetta pronuncia, la Corte Costituzionale ha affermato che: “benché non espressamente previsto dalla*



Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l’abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009)”.

Con specifico riferimento all’edilizia residenziale pubblica, nella sentenza 44/2020, la Corte Costituzionale ha affermato che: *“L’edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «“garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti”» (sentenza n. 168 del 2014). L’edilizia residenziale pubblica rientra dunque nell’ambito dei «servizi sociali» di cui all’art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e all’art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)”.*

Premessi tali principi di carattere generale, la Corte Costituzionale ha affermato che il requisito della residenza ultra quinquennale previsto dalla norma in esame come condizione di accesso al beneficio dell’alloggio ERP è irragionevole. In particolare la Corte ha affermato che: *“Mentre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione – l’esclusione dal servizio, ad esempio, dei soggetti che dispongono già di un proprio alloggio idoneo si pone in linea con la sua ratio, che è appunto quella di dotare di un alloggio chi ne è privo – risulta con essa incongrua l’esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare. Il requisito stesso si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l’accesso all’ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l’art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000)”.*



Con riferimento alle censure svolte dalla Regione Lombardia – con riferimento al fatto che il requisito della residenza protratta per più di cinque anni servirebbe “a garantire un’adeguata stabilità nell’ambito della regione prima della concessione dell’alloggio” di edilizia residenziale pubblica – la Corte Costituzionale ha affermato che il radicamento territoriale (quand’anche fosse adeguatamente valutato “non con riferimento alla previa residenza protratta”) – con considerazioni che valgono anche per il diverso requisito relativo allo “svolgimento di attività lavorativa nella Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda” - non potrebbe assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. *“Data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall’assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità”*. Ad avviso del Giudice delle Leggi, la prospettiva della stabilità potrebbe rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria *“ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall’accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica”*.

In conclusione, la Corte Costituzionale ha affermato che: *“l’art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell’occupazione) ultra quinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all’art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica”*.

La declaratoria di illegittimità costituzionale della predetta disposizione riverbera i suoi effetti anche sull’art. 7, primo comma, lettera b) del Regolamento n. 4/2017 – nella parte in cui prevede che: *“i beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti:....b) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda -*. La disposizione del Regolamento, predetto, infatti risulta coincidente con una norma dichiarata incostituzionale.



5. Occorre, a questo punto, esaminare se le predette disposizioni regolamentari determinino (anche) un “particolare svantaggio” a carico degli stranieri rispetto agli italiani e possano considerarsi, dunque, discriminatorie.

Il principio di eguaglianza e non discriminazione, come noto, è enunciato nell’art. 3, primo comma, Cost., che recita: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”.

Il principio di eguaglianza sostanziale si pone in rapporto di reciproca connessione con i diritti sociali riconosciuti nella prima parte della Costituzione. Tali diritti trovano la loro legittimazione nell’art. 3, secondo comma, Cost., laddove attribuisce alla Repubblica il compito di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale (Cfr. sentenze Corte Cost. 3/1957; 15/1960; 111/1981; 171/1982), muovendo dal principio di eguaglianza, ha enucleato un generale principio di ragionevolezza, alla luce del quale la legge deve regolare in maniera uguale situazioni uguali, e in maniera razionalmente diversa situazioni diverse.

La portata generale dell’ambito di applicazione dell’art. 3 Cost. è stata costantemente ribadita dal Giudice delle leggi che, con riferimento all’ambito soggettivo di applicazione, ha da tempo precisato come *“il principio di eguaglianza, pur essendo nell’art. 3 Cost. riferito ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri, allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell’uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell’ordinamento internazionale”* (Corte Costituzionale 120/1967).

L’art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti fondamentali dell’uomo, senza distinzione tra cittadini e stranieri, costituisce l’ulteriore fondamento della pari dignità sociale e della non discriminazione, idoneo a ricondurre sotto la garanzia costituzionale anche ipotesi che non siano direttamente desumibili dalle stesse (per quel che rileva in questa sede, con riferimento al diritto sociale all’abitazione, cfr. C. cost., 7 aprile 1988, n. 404 e 19 novembre 1991, n. 419).



Orbene, la nozione di discriminazione si ricava dalle disposizioni contenute negli art. 43 del D.Lgs. 286/1998 e 2 del D.Lgs. 215/2003. La prima disposizione introduce, in attuazione dei precetti costituzionali, una sorta di clausola generale di non discriminazione e definisce discriminatorio qualunque comportamento che – direttamente od indirettamente - abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica. L'art. 2 del D.Lgs. 215/2003 definisce, poi, la nozione di discriminazione, stabilendo che “ai fini del presente decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica” (facendo salva, al secondo comma, la più ampia nozione di discriminazione per nazionalità, prevista dal citato D.Lgs. 286/1998).

Al riguardo, occorre ricordare, inoltre, che il principio della parità di trattamento, sancito sia all'articolo 45 TFUE sia all'articolo 7 del regolamento n. 1612/68 vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato (v., in particolare, sentenze della Corte di Giustizia del 27 novembre 1997, Meints, C-57/96, Racc. pag. I-6689, punto 44, e del 10 settembre 2009, Commissione/Germania, C-269/07, Racc. pag. I-7811, punto 53).

La definizione di discriminazione (artt. 43 del D.Lgs. 286/1998 e art. 2 del D.Lgs. 215/2003) - nella parte in cui si definisce discriminatorio quel comportamento che, direttamente o indirettamente, abbia l'effetto (solo l'effetto e quindi non anche lo scopo) di vulnerare (distruggendolo o compromettendolo) il godimento, in condizioni di parità, dei diritti umani - porta a ritenere che l'imputazione della responsabilità non possa essere ancorata solo al tradizionale criterio della colpa (vedi in questo senso la giurisprudenza comunitaria e, in particolare, la sentenza della Corte di Giustizia, 8.11.1990, *Dekker c. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwas-senen Plus*, causa C-177/88, in Racc., 1990, p. 3941 e la giurisprudenza nazionale in tema di comportamento antisindacale, Cass. Civ. sez. lav. 26.2.2004 n. 3917). Secondo la disposizione legislativa, infatti, costituisce condotta discriminatoria anche quella che, pur senza essere animata da uno “scopo” di discriminazione, produca comunque un "effetto" di ingiustificata pretermissione per motivi razziali, etnici ecc. In particolare, per quel che rileva nel presente procedimento, l'art. 43 del D.Lgs. 286/1998 dispone che: “ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza



basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”.

Va inoltre premesso che, la nozione di discriminazione sia diretta che indiretta è stabilita dal D.Lgs. n. 216 del 2003, art. 2, che definisce la prima come riferita alle ipotesi in cui “per religione, per convinzioni personali, per handicap, per età o per orientamento sessuale, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga” e la seconda con riferimento ai casi in cui “una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di handicap, le persone di una particolare età o di un orientamento sessuale in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone”.

Alla stregua della normativa sopra citata è discriminatorio ogni comportamento che provochi una distinzione anche in ragione dell'origine nazionale e quindi della cittadinanza.

Quanto alla prova della discriminazione, l'art. 28 del D.Lgs. 150/2001– che, per disposizione dell'art. 8 *sexies* del d.l. n. 59/2008 contenente disposizioni urgenti per l'attuazione degli obblighi comunitari, ha introdotto un'agevolazione probatoria maggiore di quella originariamente contenuta nel comma 9 dell'art. 44 del D.Lgs. 286/1998, che consentiva solo la possibilità per l'istante di offrire elementi presuntivi anche di natura statistica - prevede un'evidente “alleggerimento” (così, Cass. Sez. lav. 5.6.2013 n. 14206) del relativo onere.

Il citato art. 28, al comma 4 prevede che: “Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione. I dati di carattere statistico possono essere relativi anche alle assunzioni, ai regimi contributivi, all'assegnazione delle mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla professione in carriera e ai licenziamenti dell'azienda interessata”. Come di recente precisato dalla Suprema Corte, dovendosi escludersi che la norma costituisca un inutile doppione della regola generale prevista dall'art. 2729 c.c., comma 2, deve ritenersi la mancanza del requisito di “gravità”, sul piano dell'assolvimento dell'onere della prova che richiede per il ricorrente il conseguimento di un grado di certezza inferiore rispetto a quello consueto (Cass. Sez. lav. n. 1 del 2.1.2020).



L'art. 2 comma 5 del D.Lgs. 286/1998 dispone che: “allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge”.

6. La Corte di Giustizia ha da tempo affermato che requisito di lungo residenza in un determinato ambito territoriale, possono essere più facilmente soddisfatti dai cittadini piuttosto che dagli stranieri, finendo così per privilegiare in misura sproporzionata i primi in danno dei secondi.

Con riferimento ad una norma che imponeva una condizione di residenza - la cosiddetta regola dei «3 anni su 6» ai lavoratori migranti e ai loro familiari al cui mantenimento essi continuano a provvedere – per consentire loro di ottenere il finanziamento degli studi superiori compiuti fuori dei Paesi Bassi, la Corte di Giustizia ha affermato che: “*Ciò accade, segnatamente, riguardo ad un provvedimento come quello di cui alla fattispecie, che richiede una durata di residenza ben precisa, in quanto quest'ultima rischia di operare principalmente a danno dei lavoratori migranti e dei lavoratori frontalieri cittadini di altri Stati membri, considerato che i non residenti, nella maggior parte dei casi, sono stranieri (v., in tal senso, sentenze del 29 aprile 1999, Ciola, C-224/97, Racc. pag. I-2517, punto 14 e del 25 gennaio 2011, Neukirchinger, C-382/08, Racc. pag. I-139, punto 34). In tale contesto, è indifferente che la misura controversa colpisca, eventualmente, allo stesso modo tanto i cittadini nazionali che non sono in grado di rispettare detto criterio quanto i cittadini degli altri Stati membri. Perché una misura possa essere qualificata come indirettamente discriminatoria non è necessario che essa abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali oppure di sfavorire soltanto i cittadini degli altri Stati membri ad esclusione dei cittadini nazionali (v., in tal senso, sentenza del 16 gennaio 2003, Commissione/Italia, C-388/01, Racc. pag. I-721, punto 14)” (Corte di Giustizia, 14.6.2012 C-542/09, punto 38).*

Alla luce dei principi ribaditi dalla Corte di Giustizia, deve ritenersi che, ai fini della valutazione del carattere discriminatorio di una misura come quella in esame (che richiede una residenza protratta per cinque anni o lo svolgimento di un'attività lavorativa nel quinquennio anteriore alla proposizione della domanda) non è rilevante che la stessa colpisca – come nel caso della norma dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale – sia cittadini nazionali che cittadini di altri stati membri.

Il fatto, inoltre, che tale disposizione si risolva in una discriminazione anche per i cittadini italiani (non radicati in Lombardia da più di cinque anni) non è poi rilevante neanche ai fini



della conformità al diritto europeo (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze *Thiele Meneses*, punto 27; 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione, punto 14; 6 giugno 2000, in causa C-281/98, *Angonese*, punto 41).

Tanto premesso, nel caso in esame parte ricorrente ha depositato (sub doc. 10) dati ISTAT dai quali emerge che il 16,42% dei cittadini stranieri regolarmente residenti in Lombardia non è residente da cinque anni in Regione: al primo gennaio 2012 gli stranieri residenti in Lombardia erano infatti 952.295, al primo gennaio 2017 1.139.463; conseguentemente, al primo gennaio 2017, almeno 187.168 stranieri risiedevano in Lombardia da meno di cinque anni, pari appunto al 16,42% del totale dei residenti.

I cittadini italiani residenti in Lombardia che non possiedono il requisito dei cinque anni di residenza sono invece l'1,48% dei cittadini italiani: i cittadini italiani residenti in Lombardia erano infatti, al primo gennaio 2012, 8.748.586 mentre quelli residenti al primo gennaio 2017 erano 8.879.703 con un saldo attivo di soli 131.117 italiani residenti da meno di 5 anni, pari appunto allo 1,48% del totale.

Alla luce dei principi sopra richiamati e dei dati appena indicati, appare evidente che il requisito di residenza ultra quinquennale venga molto più facilmente conseguito dagli italiani rispetto agli stranieri. Tale requisito, in conclusione, ponendo i cittadini stranieri, in ragione della loro condizione di stranieri, in una situazione significativamente più svantaggiosa rispetto a quella dei cittadini italiani, costituisce discriminazione indiretta ai danni degli stranieri.

Nel caso in esame, infatti, la predetta disposizione contiene anche solo il rischio di mettere in posizione di svantaggio persone appartenenti a un gruppo caratterizzato da un fattore di discriminazione che forma oggetto di protezione.

In ordine al concetto di particolare svantaggio, deve evidenziarsi come, alla stregua dell'elaborazione della giurisprudenza comunitaria in materia, esso non designa casi rilevanti, evidenti o gravi di disuguaglianza, ma significa che sono in particolare le persone portatrici di un determinato fattore di protezione a trovarsi svantaggiato a causa della disposizione, del criterio o della prassi di cui si tratta (v. causa C.G.U.E. *Chez C-83/14*).

Del tutto irrilevante è che nella condotta della Regione Lombardia non vi sia intento discriminatorio, essendo sufficiente l'effetto discriminatorio prodotto.

Così accertata la natura discriminatoria della previsione contenuta nell'art. 7, comma 1, lettera b) del regolamento regionale 4 agosto 2017 n. 4, va ordinato alla Regione Lombardia la cessazione della condotta discriminatoria, consentendo ai cittadini stranieri l'accesso



all'edilizia residenziale pubblica senza richiedere il requisito della residenza protratta o dello svolgimento dell'attività lavorativa nella regione nei cinque anni antecedenti la domanda.

Di conseguenza, deve essere accertato il carattere discriminatorio dell'esclusione del ricorrente dall'accesso all'ERP in ragione del mancato possesso del requisito della residente o dell'attività lavorativa quinquennale.

Il predetto regolamento regionale dovrà, dunque, essere modificato in modo tale da consentire ai cittadini stranieri di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, senza prevedere requisiti di permanenza protratta (o di protratta attività lavorativa nella regione).

Tale modificazione comporterà necessariamente per la Regione Lombardia l'obbligo di riesame di posizioni già definite sulla base della previsione dichiarata discriminatoria.

Con riferimento alla domanda volta ad ottenere l'ordine di ammettere il sig. alle graduatorie, si impone una pronuncia di cessazione della materia del contendere atteso che, come precisato dalla difesa nella memoria di replica depositata il 25.6.2020, il ricorrente, nel 2020, ha comunque maturato il predetto requisito.

7. Con riferimento al requisito relativo all'assenza di proprietà all'estero per i richiedenti, si osserva che nel ricorso ex art. 297 c.p.c. i ricorrenti hanno limitato la domanda relativa all'accertamento della natura discriminatoria della richiesta del requisito in esame - "assenza di titolarità di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili adeguati alle esigenze del nucleo familiare, ubicati nel territorio italiano o all'estero", art. 7, comma 1, lettera d) del regolamento n. 4/2017 ai soli titolari di protezione internazionale o nazionale. In particolare, ad avviso della difesa di parte ricorrente, per tali tipologie di persone la proprietà di un immobile all'estero mai potrebbe avere un' "utilità comparabile" atteso che, proprio le ragioni che hanno portato al riconoscimento, in loro favore, della protezione internazionale o nazionale, precludono agli stessi la possibilità di far ritorno nel paese d'origine e, dunque, di trarre un'utilità da detto immobile.

La prospettazione di parte ricorrente è fondata e può essere condivisa per le ragioni che seguono.

La legge regionale 16/2016 prevede che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, finalità dei servizi abitativi pubblici sia quella di "soddisfare il bisogno abitativo primario e ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio". L'art. 22 della detta legge, poi, indica tra i requisiti per avere accesso ai servizi abitativi pubblici l'"assenza di titolarità di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimenti



su beni immobili adeguati alle esigenze del nucleo familiare, ubicati nel territorio italiano o all'estero”.

Tale disposizione appare coerente con quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 176/2000.

Nella citata pronuncia, infatti, la Corte Costituzionale ha affermato che *“nel contesto della disciplina sull'edilizia residenziale pubblica, che mira a garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi, è evidente che la titolarità di diritti reali immobiliari può ragionevolmente dispiegare efficacia preclusiva nei confronti dell'aspirante assegnatario, quando la titolarità in questione riguardi un immobile situato nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso. Ma non è irragionevole che la medesima preclusione operi anche nei confronti di chi aspira all'assegnazione di un alloggio di edilizia popolare, pur essendo titolare di un bene della stessa natura, anche se situato al di fuori del predetto ambito territoriale. Ed invero quella preclusione vuole impedire che possa essere ammesso, in modo incongruo rispetto alle finalità della legislazione sull'edilizia pubblica, a richiedere l'adempimento del "dovere", gravante sulla collettività, di agevolare l'accesso all'abitazione a categorie di cittadini meno abbienti, a canoni inferiori a quelli correnti sul mercato (sentenza n. 419 del 1991), proprio chi sia titolare di un bene immobiliare avente la stessa natura di quello al quale aspira, anche se ubicato al di fuori della sede di lavoro dell'interessato. Né si può dire che questa circostanza impedisca il godimento del bene stesso, giacché, in ogni caso, il titolare può comunque da esso ricavare utilità comparabili con quelle di un alloggio situato in luogo adeguato”*.

Occorre, pertanto, valutare, se il criterio di valutazione adottato dalla Regione Lombardia nel regolamento in esame – e cioè il criterio che considera “adeguato” l'immobile di una determinata metratura – possa considerarsi ragionevole per valutare l'esistenza di un’“utilità comparabile”.

Con riferimento ai titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria la mera proprietà di un immobile all'estero (segnatamente nel Paese d'origine) non può mai integrare il requisito dell'utilità comparabile.

L'art. 10 comma III Cost., infatti, prevede che: “lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”.

La Suprema Corte (cfr. Cass. 4/8/2016 n. 16362) ha da tempo chiarito che il diritto d'asilo, ex art. 10 Cost., risulta interamente attuato e regolato attraverso le tre forme di protezione previste dall'ordinamento vigente (rifugio, protezione sussidiaria e protezione



umanitaria).

Il D.Lgs. 251 del 2007 – che ha disciplinato, in attuazione della direttiva 2004/83/CE (cd “Direttiva Qualifiche”), il riconoscimento allo straniero della qualifica di rifugiato o del diritto alla protezione sussidiaria in base ai principi già contenuti nella Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 – prevede che uno dei requisiti per ottenere la protezione in esame sia proprio l'impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d'origine. Del pari, uno dei requisiti per il riconoscimento della protezione umanitaria è rappresentato dall'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche nel paese d'origine (e, dunque, l'impossibilità di fare ritorno nel detto paese).

Orbene, l'art. 22 della l. r. 16/2016 trova applicazione nei confronti di tutti i potenziali richiedenti e dunque anche nei confronti dei titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria.

Appare, pertanto, del tutto irrilevante la presenza di un immobile in un paese di provenienza nel quale il titolare di detto immobile mai potrebbe tornare e mai potrebbe trarre, pertanto, un'utilità comparabile.

Ritiene, pertanto, questo giudice che, per i titolari di protezione internazionale e per i titolari di protezione umanitaria, richiedere il requisito relativo all'assenza di proprietà nel paese di provenienza crei una condizione di particolare svantaggio e debba, di conseguenza, essere ritenuta discriminatoria.

8. Per quanto riguarda, invece, la posizione dei richiedenti diversi dai titolari di protezione internazionale o nazionale si osserva quanto segue.

Mentre l'art. 22 della l.r. 8.7.2016 n. 16 indica tra i requisiti per avere accesso ai servizi abitativi pubblici l'“assenza di titolarità di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimenti su beni immobili adeguati alle esigenze del nucleo familiare, ubicati nel territorio italiano o all'estero”, il Regolamento tipizza l'adeguatezza indicata dalla legge regionale, attraverso l'esclusivo riferimento alla metratura (considerando adeguato l'alloggio con una superficie utile almeno pari ai valori indicati nella tabella presente nel regolamento).

Ad avviso di questo giudice, il riferimento alla sola metratura come criterio di adeguatezza – a prescindere dalla non ragionevolezza di una disposizione che ancora la valutazione di “adeguatezza” dell'immobile alla sola metratura dello stesso - si traduce in una condizione di particolare svantaggio nei confronti dei cittadini stranieri che provenendo da uno dei moltissimi paesi che non dispongono di un sistema catastale adeguato ad indicare la proprietà (e le dimensioni della casa), mai potrebbero dimostrare tale requisito.



E' infatti certo che vi siano Stati non appartenenti all'Unione nei quali non è possibile acquisire la documentazione necessaria per attestare la metratura indicata nel regolamento, tanto che il decreto 21.10.2019 (emanato dal ministro del Lavoro di concerto con il ministro degli Affari Esteri) in materia di reddito di cittadinanza elenca (proprio con riferimento agli indicatori sulla proprietà immobiliare) Stati o territori nei quali non è possibile acquisire la documentazione riferita al patrimonio immobiliare per assenza o incompletezza dei sistemi di registrazione formale degli immobili privati in registri immobiliari e di loro mappatura.

La previsione della predetta norma regolamentare, priva di una base legale di riferimento (atteso che, come detto poso sopra, l'art. 22 si limita a far riferimento solo all'adeguatezza dell'immobili e non ai criteri per dimostrarla) pone il cittadino straniero in una situazione di stallo – che gli preclude l'accesso al soddisfacimento del bisogno primario dell'abitazione – non superabile in assenza di adeguati strumenti che consentano di ovviare all'eventuale impossibilità di ottenere, dall'autorità estera, i documenti relativi alla metratura dell'immobile.

La disposizione del regolamento (art. 7, comma 1, lettera d) che indica come criterio di adeguatezza dell'immobile di proprietà nel Paese di provenienza la sola metratura crea una condizione di particolare svantaggio nei confronti dei cittadini stranieri e deve, di conseguenza, essere ritenuta discriminatoria.

Il predetto regolamento regionale dovrà, dunque, essere modificato in modo tale da introdurre requisiti che consentano di valutare l'adeguatezza dell'immobile, senza creare condizioni di svantaggio nei confronti dei cittadini che provengono da paesi per i quali è impossibile presentare i documenti relativi alla metratura dell'immobile.

9. L'art. 7, comma 1, lettera d) del regolamento in esame dispone che: "I cittadini di stati non appartenenti all'Unione Europea devono possedere in sede di verifica dei requisiti di accesso, la documentazione di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n.445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese di provenienza".

La norma regolamentare regionale richiama, a fondamento della richiesta di documentazione differenziata per italiani e stranieri, l'art. 3 DPR 445/00.

Secondo detta norma il cittadino extra UE regolarmente soggiornante può utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui all'art. 46 dello stesso DPR (compresa quindi, ai sensi della lettera a) dello stesso art. 46 la *"situazione reddituale o economica anche ai fini della*



concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali”) soltanto “limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani”.

Sulla questione in esame, questo giudice condivide integralmente le motivazioni contenute nell’ordinanza del 20.3.2020, con cui il Tribunale di Milano ha (I sezione civile, doc. 24 allegato da parte ricorrente) dichiarato la natura discriminatoria della clausola contenuto nel bando del Comune di Sesto San Giovanni (in forza della disposizione contenuta nel regolamento regionale in esame. In particolare, nella predetta decisione – sulla quale la Regione Lombardia nelle note scritte nulla ha argomentato - si legge: *“La previsione pone pacificamente a carico degli stranieri un onere documentale non richiesto ai cittadini italiani. La richiesta rivolta ai soli stranieri rende non solo maggiormente oneroso per costoro l’accesso al bando e dunque agli alloggi, ma altresì – quanto meno per una considerevole parte di stranieri – impossibile l’assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale. E’ infatti certo che vi siano Stati non appartenenti all’Unione nei quali non è possibile acquisire la documentazione riferita al patrimonio immobiliare che il Comune di Sesto San Giovanni richiede, tanto che il decreto 21.10.2019 (emanato dal ministro del Lavoro di concerto con il ministro degli Affari Esteri) in materia di reddito di cittadinanza elenca (proprio con riferimento agli indicatori sulla proprietà immobiliare) Stati o territori nei quali non è possibile acquisire la documentazione riferita al patrimonio immobiliare per assenza o incompletezza dei sistemi di registrazione formale degli immobili privati in registri immobiliari e di loro mappatura”.*

Con riferimento alle disposizioni di cui al DPR 445/2000, nell’ordinanza in esame, il giudice ha affermato che: *“Non vi è dubbio che il D.P.R. 445/00 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) raccolga al suo interno norme di rango primario e disposizioni regolamentari di rango secondario. In particolare l’art. 3 è norma di natura meramente regolamentare e come tale non può porsi in contrasto con le disposizioni di rango superiore sopra richiamate in materia di parità di trattamento degli stranieri e di diritto dello straniero di accesso all’alloggio. La previsione dell’art. 3 non consente cioè di superare il principio di pari trattamento dello straniero rispetto all’italiano fissato dalle norme sovranazionali e nazionali (di rango primario) sopra richiamate....Così la scelta dell’amministrazione di non consentire allo straniero di provare attraverso un’autocertificazione il requisito di non possidenza, non può tradursi in una limitazione o addirittura in una preclusione all’accesso all’edilizia residenziale pubblica. Se per un verso la richiesta di documentazione supplementare aggrava l’iter burocratico per il*



solo straniero, d'altra parte tale richiesta pone lo straniero in una situazione di stallo non superabile in assenza di adeguati strumenti che consentano di ovviare all'eventuale impossibilità di ottenere, dall'autorità estera, i documenti richiesti dal bando".

La pretesa della Regione Lombardia, come peraltro osservato anche nell'ordinanza appena richiamata, non appare neppure rispondere a un effettivo criterio di ragionevolezza, in quanto comunque non risulta utile a ottenere il risultato prospettato: ovvero la certezza che il richiedente straniero non sia proprietario di "alloggio adeguato" all'estero. Non vi è dubbio che lo straniero ben potrebbe essere proprietario di immobile in Stato diverso da quello d'origine. Ancora la stessa incertezza permane con riferimento a immobili eventualmente posseduti dall'italiano, rispetto al quale la verifica posta in essere d'ufficio dall'amministrazione comunale risulta ovviamente circoscritta all'ambito nazionale, lasciando inesplorata la situazione immobiliare all'estero.

Così la situazione di impossidenza immobiliare all'estero - che costituisce requisito per l'assegnazione dell'alloggio sia per l'italiano che per lo straniero -, pur non potendo essere verificata dall'amministrazione con riferimento alla posizione di alcun richiedente, si traduce in un ostacolo all'accesso alla graduatoria e all'assegnazione dell'alloggio per soli i cittadini stranieri, tenuto anche conto del fatto che ai cittadini italiani è data la possibilità di documentarla mediante semplice dichiarazione sostitutiva.

In definitiva la richiesta di documentazione supplementare rivolta al solo cittadino straniero non è sostenuta da alcuna norma di rango primario, né può ritenersi legittima o ragionevole alla luce delle considerazioni appena svolte.

Tale condotta, ponendo il cittadino straniero, in ragione della sua condizione di straniero, in una situazione significativamente più svantaggiosa rispetto a quella dell'italiano, costituisce discriminazione diretta ai danni degli stranieri.

Così accertata la natura discriminatoria della previsione riferita ai soli cittadini stranieri nell'art. 7, comma 1, lettera d), a norma dell'art. 28 co. 5 D. L.vo n. 150/11 va ordinato alla Regione Lombardia la cessazione della condotta discriminatoria, consentendo ai cittadini stranieri l'accesso al bando in condizioni di parità con i cittadini italiani.

Il regolamento dovrà, dunque, essere modificato in modo tale da consentire ai cittadini stranieri di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e UE in generale, cioè senza la richiesta della documentazione supplementare indicata all'art. 7, comma 1, lettera d) del regolamento in esame.



Tale modificazione comporterà necessariamente per la Regione Lombardia l'obbligo di riesame di posizioni già definite sulla base della previsione dichiarata discriminatoria.

10. In presenza di un'accertata discriminazione, l'attore che agisce in giudizio chiedendo anche il risarcimento del danno, patrimoniale e non patrimoniale, dovrà, secondo il generale principio dell'onere della prova (art. 2697 c.c.), provare l'esistenza del dedotto danno e l'entità dello stesso.

Nel caso in esame, la domanda risarcitoria è stata spiegata esclusivamente dal ricorrente

Come evidenziato poco sopra, deve ritenersi accertata la lesione della situazione giuridica soggettiva del ricorrente e del suo diritto all'eguaglianza e alla parità di trattamento.

Con riferimento ai danni risarcibili, dal tenore delle deduzioni svolte dalla difesa appare evidente come oggetto di domanda siano esclusivamente i danni patrimoniali (e non, invece, quelli non patrimoniali relativi alla violazione dei diritti fondamentali sopra indicati). Infatti, sin dal ricorso introduttivo, il ricorrente ha spiegato una domanda di risarcimento dei danni, limitandosi ad indicare come possibile criterio di quantificazione "una somma pari al 50% del canone di mercato assolutamente minimo, per il periodo necessario a maturare il quinquennio dalla data della domanda e pertanto in euro 300,00, da ottobre 2017 fino alla data di maturazione di quinquennio o di eventuale accesso al sistema abitativo pubblico".

Il contenuto delle difese di parte ricorrente rende evidente come oggetto di domanda sia esclusivamente il danno patrimoniale, asseritamente subito nel periodo di esclusione dalla possibilità di accesso all'ERP (e coincidente con la metà del canone di mercato che avrebbe dovuto sostenere).

Tanto premesso, osserva il Giudicante che la domanda risarcitoria non possa trovare accoglimento.

In primo luogo, infatti, si osserva come non vi sia alcun elemento che porti a ritenere che l'inserimento in graduatoria si sarebbe tradotto in una concreta possibilità di ricevere un alloggio di ERP.

In secondo luogo, inoltre, rileva il Tribunale il ricorrente non abbia in alcun modo dimostrato che, a causa della mancata disponibilità di un alloggio di ERP, egli si sia trovato costretto a condurre un immobile in locazione, pagandone il relativo canone. Non può dirsi, pertanto, dimostrata la perdita patrimoniale invocata.

Solo per completezza si osserva, infine, che la liquidazione equitativa del danno, ex art. 1226 c.c., presuppone la sussistenza di tre condizioni: 1) il concreto accertamento dell'ontologica



esistenza di un danno risarcibile (natura sussidiaria della liquidazione equitativa); 2) l'impossibilità -o rilevante difficoltà- di una stima esatta del danno; 3) la non riconducibilità della predetta impossibilità all'inerzia della parte gravata dell'onere della prova (natura non sostitutiva della liquidazione equitativa: cfr. Cass. 20990 del 12.10.2011).

Nel caso in esame, come detto, difettano i requisiti per procedere alla invocata liquidazione equitativa.

La domanda in esame, pertanto, non può trovare accoglimento.

11. Attraverso il piano di rimozione (previsto dal citato art. 28 del D.lgs. 150/2001 per le discriminazioni collettive ed individuali, con un'evidente funzione preventiva, e dall'art. 37 del D.lgs. 198/2006 per le sole discriminazioni collettive, con una funzione anche ripristinatoria), il giudice può ordinare alle pubbliche amministrazioni (nelle ipotesi delle discriminazioni istituzionali) – salvo il divieto di sostituirsi all'amministrazione nell'esercizio di potestà pubblicistiche - od ai privati, di porre in essere misure positive (ovvero di astenersi dal richiedere requisiti che si traducono nella preclusione nell'accesso a determinati diritti sociali) idonee a rimuovere gli effetti della discriminazione, in tal modo realizzando una tutela effettiva del diritto fondamentale leso.

Il contenuto del presente piano di rimozione è duplice, contenendo disposizioni che (guardando al passato), tendono alla definitiva eliminazione delle conseguenze già verificatesi, e previsioni che, (guardando al futuro) sono dirette ad evitare il ripetersi di dette discriminazioni, nonché a prevenire (nel caso del soggetto collettivo) effetti pregiudizievoli per soggetti non ancora individuati.

Nel caso in esame, alla luce delle considerazioni che precedono ed accertata la natura discriminatoria delle disposizioni regolamentari, nei limiti sopra richiamati, a norma dell'art. 28 co. 5 D. L.vo n. 150/11 va ordinato alla Regione Lombardia la cessazione della condotta discriminatoria, consentendo ai cittadini stranieri l'accesso al bando in condizioni di parità con i cittadini italiani. In particolare, il regolamento dovrà essere modificato nel modo che segue:

- In modo tale da consentire ai cittadini stranieri di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, senza prevedere requisiti di permanenza protratta (o di protratta attività lavorativa nella regione);
- In modo tale da consentire ai cittadini stranieri titolari di protezione internazionale o di protezione umanitaria di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di



edilizia residenziale pubblica, senza prevedere requisiti relativi all'assenza di proprietà nel paese d'origine;

- In modo tale da introdurre requisiti che consentano di valutare l'adeguatezza dell'immobile, senza creare condizioni di svantaggio nei confronti dei cittadini che provengono da paesi per i quali è impossibile presentare i documenti relativi alla metratura dell'immobile;
- In modo tale da consentire ai cittadini stranieri di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e UE in generale, cioè senza la richiesta della documentazione supplementare indicata all'art. 7, comma 1, lettera d) del regolamento medesimo.

Per quanto riguarda la parte del piano che "guarda al passato", le predette modifiche comporteranno necessariamente per la Regione Lombardia l'obbligo di riesame di posizioni già definite sulla base della previsione dichiarata discriminatoria.

Vista la natura degli interessi coinvolti e il carattere di azione (anche collettiva) ritiene il Tribunale che la pubblicazione della presente ordinanza su un quotidiano costituisca una forma tutela effettiva, proporzionata e dissuasiva. La Corte di Giustizia, infatti, ha affermato da tempo che la pubblicità di un provvedimento giurisdizionale con cui si accerta una discriminazione rappresenta una delle modalità più adatte per sanzionare la discriminazione (cfr. Corte di Giustizia, 10.7.2008, causa C-54/07, *Centrum c. Feryn*). Tale forma di tutela appare, inoltre, ancor più appropriata atteso che il comportamento discriminatorio è stato posto in essere da una pubblica amministrazione, tenuta a dare concreta attuazione alle leggi dello Stato e dell'Unione Europea.

Il presente provvedimento dovrà, pertanto, a spese della Regione Lombardia, essere pubblicato, per una volta, sul quotidiano "Il Corriere della Sera" e sul sito *web* della Regione Lombardia.

12. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano – con riferimento allo scaglione delle cause di valore indeterminato di complessità alta ed avuto riguardo anche al numero di parti - come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza, difesa, eccezione, deduzione disattesa, così provvede:



1. accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Lombardia consistente nell'aver emanato il regolamento regionale 4.8.2017 n. 4 nelle parti in cui prevede:
 - a) all'art. 7, comma 1, lettera d) l'esclusione dal sistema abitativo pubblico dello straniero titolare del permesso per protezione internazionale e dello straniero titolare del permesso umanitario, ex art. 5, comma 6 D.Lgs. 286/1998 e del permesso per "casi speciali", qualora questi abbia la titolarità di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili siti nel paese di provenienza;
 - b) all'art.7, comma 1, lettera d) che il cittadino extra UE debba documentare l'assenza di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili ubicati all'estero con modalità diverse da quelle che vengono richieste al cittadino italiano e, pertanto, richiedendo, "la documentazione di cui all'art. 3, comma 4, del DPR 28.12.200 n. 445, che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel paese di provenienza;
 - c) all'art.7, comma 1, lettera d) che l'immobile venga considerato adeguato solo con riferimento alla metratura dello stesso;
 - d) all'art. 7, comma 1, lettera b) nella parte in cui prevede per l'accesso ai servizi abitativi pubblici il requisito della residente o attività lavorativa quinquennale nella Regione;
- 2) Ordina, ex art. 28 D.Lgs. 150/2011, alla Regione Lombardia la cessazione della condotta discriminatoria, consentendo ai cittadini stranieri l'accesso al bando in condizioni di parità con i cittadini italiani. In particolare, dispone che il regolamento venga modificato nel modo che segue:
 - a) In modo tale da consentire ai cittadini stranieri di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, senza prevedere requisiti di permanenza protratta (o di protratta attività lavorativa nella regione);
 - b) In modo tale da consentire ai cittadini stranieri titolari di protezione internazionale o di protezione umanitaria di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, senza prevedere requisiti relativi all'assenza di proprietà nel paese d'origine;
 - c) In modo tale da introdurre requisiti che consentano di valutare l'adeguatezza dell'immobile, senza creare condizioni di svantaggio nei confronti dei cittadini che provengono da paesi per i quali è impossibile presentare i documenti relativi alla metratura dell'immobile;



- d) In modo tale da consentire ai cittadini stranieri di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e UE in generale, cioè senza la richiesta della documentazione supplementare indicata all'art. 7, comma 1, lettera d) del regolamento medesimo;
- 3) accerta il carattere discriminatorio dell'esclusione del ricorrente dall'accesso all'edilizia residenziale pubblica in ragione del mancato possesso del requisito della residenza o attività lavorativa quinquennale;
- 4) rigetta la domanda risarcitoria spiegata da
- 5) ordina alla Regione Lombardia la pubblicazione del presente provvedimento, per una volta, sul quotidiano "Il Corriere della Sera" e sul sito *web* della Regione, a cura e spese di parte convenuta;
- 6) condanna la Regione Lombardia a rifondere alle ricorrenti le spese di giudizio liquidate, ex D.M. 55/14 in complessivi € 12.259,00, oltre rimborso forfettario nella misura del 15%, IVA e CPA, spese da distrarsi in favore dei difensori dichiaratisi antistatari.

Milano, 26 luglio 2020

Il Giudice
dott. Martina Flamini

