

N.R.G. 5231/2024



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO
Sezione Prima Civile

nella persona del Giudice dott.ssa Valentina Boroni ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado

iscritta al n. **5231/2024 R.G.**

promossa dalle associazioni:

- **ASSOCIAZIONE NAGA - ORGANIZZAZIONE DI VOLONTARIATO PER L'ASSISTENZA SOCIO - SANITARIA E PER I DIRITTI DI CITTADINI STRANIERI, ROM E SINTI** (97058050150), con sede in Milano, via Zamenhof n. 7/A, in persona del presidente e legale rappresentante pro tempore Riccardo Tromba;
- **AVVOCATI PER NIENTE ONLUS** (97384770158), con sede legale in Milano, via San Bernardino n. 4, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, avv. Antonio Papi Rossi;
- **ASGI – Associazione degli Studi Giuridici sull’Immigrazione** (97086880156), con sede legale in Torino, via Gerdil n. 7, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore* avv. Lorenzo Trucco;
- **CGIL LOMBARDIA** (94554190150), con sede in Milano, via Palmanova n. 22, in persona del segretario generale *pro tempore* Alessandro Pagano;
- **CISL LOMBARDIA** (80118730151), con sede in Milano, via Gerolamo Vida n. 10, in persona del segretario generale *pro tempore* Ugo Duci;

- **UIL LOMBARDIA** (80149630156), con sede in Milano, via Campanini n. 7, in persona del segretario generale *pro tempore* Enrico Vizza;

- **SICET - Sindacato Inquilini Casa e Territorio – Lombardia** (94556050154) con sede in Sesto San Giovanni (MI), viale Fulvio Testi 42, in persona del segretario *pro tempore* Leo Spinelli;
e dal sig.

- **WEDAGAMAGE PRASANNA JAYAWEERA** (WDGPSN75M12Z209V), nato in Sri Lanka il 12.08.1975 e residente a Milano, largo Dei Gelsomini 1;

tutti rappresentati e difesi, per distinte procure allegate al presente atto, dagli avvocati Alberto Guariso (c.f. GRSLRT54S15F205S; pec: *alberto.guariso@milano.pecavvocati.it*), Livio Neri (c.f. NRELVI73P16F205H; pec: *avvlivioneri@milano.pecavvocati.it*) e Marta Lavanna (c.f. LVNMRT82L52D643S; pec: *martalavanna@avvpec.it*), ed elettivamente domiciliati presso lo studio degli stessi avvocati in Milano, via Giulio Uberti n. 6;

RICORRENTI

contro

REGIONE LOMBARDIA (C.F./P.IVA 80050050154), con sede legale in Milano, Piazza Città di Lombardia n. 1, in persona del Presidente *pro tempore* Attilio Fontana, rappresentata e difesa dall'avv. Alessandra Zimmiti (c.f. ZMMLSN68C51F205P; pec: *alessandra.zimmiti@milano.pecavvocati.it*, fax: 0267655600), dell'Avvocatura regionale, con domicilio eletto presso la sede di quest'ultima, in Milano, Piazza Città di Lombardia n. 1;

e contro

COMUNE DI MILANO (C.F./P.IVA 01199250158), in persona del Sindaco *pro tempore* Giuseppe Sala, rappresentato e difeso, come da procura generale alle liti in data 15.03.2023, Repertorio n. 75374/15798, Notaio Dott. Filippo Zabban del Collegio Notarile di Milano, dagli avv.ti Antonello Mandarano (c.f. MNDNNL65H15E919Y) e Angela Bartolomeo (c.f. BRTNGL66E49F205S) e presso gli stessi elettivamente domiciliato in Milano Via della Guastalla n. 6, negli Uffici dell'Avvocatura Comunale.

RESISTENTI

Oggetto: discriminazione nell'accesso all'alloggio pubblico

CONCLUSIONI

Conclusioni dei ricorrenti

accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dagli enti con-venuti e consistente:

A.1.) quanto a Regione Lombardia nell'aver adottato il Regolamento regionale n. 4/2017 nella parte in cui, all'art. 12, c. 2, impone l'applicazione dei punteggi indicati all'ultimo paragrafo dell'Allegato 1 rubricato "requisiti di residenza";

A.2.) quanto al Comune di Milano

2.1.) nell'aver adottato l'Avviso pubblico 7701/2023 nella parte in cui ha previsto i criteri di attribuzione del punteggio correlati alla pregressa residenza in Regione Lombardia e nello stesso Comune, come sopra specificato;

A.2.2) nell'aver adottato l'avviso pubblico 7701/2023 nella parte in cui ha previsto il requisito della "impossidenza" nel paese di provenienza anche a carico dei titolari di protezione internazionale o nazionale.

Conseguentemente, **adottare** ogni provvedimento necessario al fine di rimuovere la predetta discriminazione e farne cessare gli effetti e pertanto, occorrendo nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28 d.lgs. 150/11:

IN VIA PRINCIPALE

B. ordinare

B.1.) a Regione Lombardia di modificare il Regolamento n. 4/2017 (o comunque modificare in via di fatto i criteri da applicarsi per l'assegnazione dei punteggi ai fini degli alloggi ERP e le relative comunicazioni al pubblico), eliminando le previsioni oggetto dell'accertamento di cui all'art. 12, c. 2, e/o comunque qualsiasi clausola che attribuisca punteggi sulla base della mera pregressa residenza nella Regione e nel Comune che promuove il bando; **o in subordine** qualsiasi clausola che attribuisca alla pregressa residenza nella Regione e nel Comune un valore massimo superiore a quello attribuito alla condizione "ISEE pari a zero" o ad altra condizione che il Giudice riterrà di indicare;
al Comune di Milano:

B.2.) di modificare l'avviso pubblico 7701/2023, eliminando le clausole oggetto dell'accertamento di cui al precedente capo A (o eliminando in via di fatto i criteri da applicarsi per l'assegnazione dei punteggi) e comunque qualsiasi clausola che attribuisca punteggi sulla base della mera residenza pregressa nella Regione e nel Comune; **o in subordine** qualsiasi clausola che attribuisca alla pregressa residenza nella Regione e nel Comune un valore massimo superiore a quello attribuito alla condizione "ISEE pari a zero" o ad altra condizione che il Giudice riterrà di indicare;

B.3.) di modificare l'avviso pubblico 7701/2023 eliminando le clausole che prevedono il requisito della "impossidenza" anche a carico dei titolari di protezione internazionale e nazionale;

B.4.) di riaprire i termini di presentazione delle domande secondo le nuove regole risultanti dall'eliminazione delle predette clausole, fissando nuovo termine per la presentazione delle domande;

B.5.) di correggere e riformulare le graduatorie nelle more stilate, eliminando i punteggi assegnati sulla base delle clausole di cui al capo A.

C. dato atto che le statuizioni richieste sub b) attengono a obblighi di fare infungibili, condannare le amministrazioni convenute a pagare alle associazioni ricorrenti, ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c., € 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale, con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla notifica della emananda ordinanza;

IN VIA SUBORDINATA, in caso di ritenuta inammissibilità dell'ordine di modifica del Regolamento e del bando,

D. ordinare alla Regione Lombardia e al Comune di Milano di garantire in via di fatto che le graduatorie per l'accesso agli alloggi ERP attualmente aperte o che verranno aperte in futuro presso tutti i Comuni della Regione, siano formate secondo i criteri indicati ai punti B.

IN ULTERIORE SUBORDINE, nel solo caso in cui al momento della sentenza tutti gli alloggi disponibili risultassero già assegnati o nel caso in cui, per qualsiasi motivo, non fosse possibile la riapertura dei termini o la correzione della graduatoria,

E. condannare Regione Lombardia e Comune di Milano, in solido fra loro o in via disgiuntiva per la parte di rispettiva competenza, a **risarcire il danno non patrimoniale** derivante dalla discriminazione di cui al punto A), danno da liquidarsi in via equitativa, anche in relazione al tempo che sarà intercorso al momento della decisione e agli alloggi assegnati nelle more secondo i criteri che risulteranno illegittimi, indicandosi sin d'ora quale limite minimo la somma di € 15.000,00 per ciascuna associazione e comunque un importo che risulti effettivamente dissuasivo;

IN OGNI CASO, QUANTO AL SIG. WEDAGAMAGE

F. ordinare a Regione Lombardia e Comune di Milano la pubblicazione dell'emanando provvedimento sulla home page del sito istituzionale delle amministrazioni per un minimo di giorni 30;

G. condannare le amministrazioni convenute alla rifusione di spese e competenze (ivi compreso il contributo unificato) da distrarsi in favore dei procuratori che si dichiarano antistatari.

In via istruttoria:

ordinarsi al Comune di Milano di esibire:

- l'eventuale graduatoria provvisoria o definitiva approvata per il Bando oggetto di giudizio, con indicazione della posizione del ricorrente;

- l'elenco degli alloggi assegnati in forza della predetta graduatoria.

Si chiede inoltre, ove ritenuto rilevante e in caso di contestazione, ammettersi prova per testi sui capitoli di cui in narrativa relativi alla posizione del ricorrente Wedagamage, da intendersi qui ritrascritti preceduti dalle parole "vero che", indicando a teste la moglie del ricorrente e il sig. Mattia Gatti c/o Siset Milano con riserva comunque di indicarne altri.".

Conclusioni così precisate in sede di udienza di discussione:

“L’avv. Guariso, per parte ricorrente, insiste, anche alla luce della sentenza corte cost. n. 15/24, nelle domande sub A.1., A.2., A.2.1 , B.1. il cui accoglimento garantirebbe il rispetto dei principi invocati per i nuovi avvisi; quanto alla domanda subordinata di rimodulazione di cui al punto B.1. si rimette al giudice per l’individuazione del parametro ritenuto proporzionale segnalando che quello reddituale è comunque indicato nella sentenza 44.

Quanto alle domande da B.2 a B.5. dà atto che il decorso del tempo e l’intervenuta assegnazione quasi completa degli alloggi rende impossibile il ripristino della parità di trattamento mediante i rimedi ivi indicati e limita pertanto la domanda chiedendo che la Giudice, a integrazione della condanna sub B.1. o occorrendo nell’ambito del piano di rimozione, precisi che i nuovi criteri di cui al punto B.1. abbiano effetto sui 13 avvisi per i quali è ad oggi possibile presentare la domanda, ivi compreso l’avviso n. 9500 del Comune di Milano, con pronuncia che faccia stato anche nei confronti del Comune stesso.

Contesta l’eccezione di incompetenza territoriale posto che le associazioni hanno legittimazione a proporre domande di portata generale che prescindono dal domicilio dei singoli che beneficerebbero degli effetti della pronuncia.”.

Conclusioni di Regione Lombardia

“Voglia il Tribunale adito, rigettata ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, così giudicare:

- in via preliminare: dichiarare inammissibile il ricorso per i motivi illustrati nella comparsa di costituzione e risposta depositata in data 19.04.2024 e nel presente atto;
- in via preliminare: ordinare a parte ricorrente l’integrazione del contraddittorio nei confronti di ALER Milano per i motivi illustrati nella comparsa di costituzione e risposta depositata in data 19.04.2024, nella memoria autorizzata depositata in data 22.05.2024 e nel presente atto;
- nel merito: rigettare ogni domanda nei confronti della Regione Lombardia per i motivi illustrati nella comparsa di costituzione e risposta depositata in data 19.04.2024, nella memoria autorizzata depositata in data 22.05.2024 e nel presente atto;
- in via istruttoria: respingere tutte le istanze istruttorie avversarie per i motivi illustrati nella comparsa di costituzione e risposta depositata in data 19.04.2024: con ogni più ampia riserva di formulare istanze istruttorie, nonché di ulteriormente dedurre, eccepire e produrre.

Con vittoria di spese, diritti e onorari.”

Conclusioni del Comune di Milano

“Voglia l’Ill.mo Tribunale, *contrariis reiectis*,

- nel merito respingere il ricorso in ragione dell’assenza di carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Milano;
- sempre nel merito respingere lo stesso e tutte le domande avanzate contro il Comune di Milano, in quanto infondate e non provate.

Con vittoria delle spese e dei compensi professionali, rimborso forfettario delle spese generali nella misura del 15%, oltre oneri riflessi (in luogo di Iva e Cpa), trattandosi di patrocinio reso dall'Avvocatura interna dell'Ente Pubblico Comune di Milano.”

RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

Con ricorso ex art. 281 decies c.p.c., notificato a Regione Lombardia e al Comune di Milano in data 29.02.2024, le associazioni indicate in epigrafe e il sig. Wedagamage Prasanna Jayaweera, hanno lamentato la sussistenza di una condotta di natura discriminatoria nella:

a) previsione regolamentare contenuta nell'Allegato 1 al RR n. 4/2017, con la quale sono individuati i punteggi da attribuire per il periodo di residenza nella Regione e nel Comune dove è localizzata l'unità abitativa da assegnare;

b) disposizione del bando pubblicato dal Comune di Milano, con la quale, reiterando le disposizioni precedenti, sarebbe stato imposto il requisito della “*impossidenza*” di immobili ad uso abitativo.

La prospettazione dei ricorrenti ha duplice riflesso:

-quello della discriminazione collettiva, azionata dalle associazioni ricorrenti e riguardante la collettività indeterminata di coloro che hanno partecipato al bando e sono risultati pretermessi a causa delle clausole in questione e di quelli che non hanno neppure chiesto di partecipare in quanto dissuasi dalla presenza di suddette clausole;

-quello della discriminazione individuale del sig Wedagamage in quanto svantaggiato da un sistema di attribuzione del punteggio che lo pone irragionevolmente in una situazione deteriore rispetto a coloro che sono più radicati nella città di Milano.

La discriminazione è stata articolata sia sotto il profilo della violazione del canone di ragionevolezza ex art. 3 Cost (con riferimento alle sentenze nn. 44/2020, 77/2023, 145/2023 della Corte Costituzionale) sia sotto il profilo del divieto di discriminazione in ragione della nazionalità, sull'assunto che il “fattore vietato” della nazionalità, assumerebbe rilievo nella attribuzione dei punteggi considerando che studi statistici evidenzerebbero come il requisito della lungo-residenza sarebbe più difficilmente raggiungibile dagli stranieri la cui propensione alla mobilità interna è significativamente più elevata rispetto ai cittadini

italiani (è stato richiamato dai ricorrenti il rapporto ISTAT sulle migrazioni dell'1.2.2022) sussistendo un altresì statisticamente documentato legame tra mobilità e povertà.

In conclusione “la sopravvalutazione della residenza pregressa costituisce (oltre che violazione dell'art. 3 Cost., come interpretato e applicato da Corte Cost. n. 9/2021) discriminazione in ragione della nazionalità, avendo gli stranieri minori possibilità di maturare il punteggio aggiuntivo collegato alla lunga residenza nella Regione e nel Comune”.

L'assunto è stato contestato dai resistenti che, nel merito, hanno invece argomentato in favore della assenza di una attribuzione di punteggi di natura discriminatoria, assumendo il requisito della residenza un elemento giustificato di collegamento sul territorio.

Alla prima udienza del 7.05.2024, il Giudice, ascoltate le parti e ritenuta l'opportunità di effettuare una preliminare ricognizione sullo stato dei tavoli convocati da Regione Lombardia con riguardo alla modifica del regolamento regionale - con particolare riferimento alla disciplina dell'attribuzione dei punteggi per l'assegnazione di alloggi e al profilo della valorizzazione della residenza pregressa - , ha assegnato termine per sintetiche memorie scritte sui detti argomenti sino al 21.5.2024 e ha rinviato la causa per l'esame delle posizioni delle parti all'udienza del 23.5.2024 ore 10.00.

A scioglimento della riserva assunta in tale udienza, il G.I. ha rigettato la domanda di estensione del contraddittorio ad ALER richiesta dalle resistenti (per le motivazioni indicate nella relativa ordinanza) e, ritenuta la causa matura per la decisione, ha fissato udienza di discussione ex art. 281 sexies c.p.c., assegnando alle parti un previo termine per il deposito di brevi note conclusive.

A tale udienza le parti hanno proceduto alla discussione orale della controversia e il Giudice ha trattenuto la causa in decisione.

Vale segnalare che nel corso delle udienze di trattazione del procedimento la difesa dei ricorrenti ha rinunciato alla domanda di cui al punto A2.2 e B3 delle originarie conclusioni legata al profilo della richiesta dichiarazione di impossidenza, non presente nel bando.

Le questioni preliminari

La Giurisdizione della Autorità adita

Preliminarmente va evidenziato che sussiste la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla presente controversia. Si tratta, infatti, di controversia in materia di discriminazione che spetta alla cognizione del Giudice Ordinario in quanto involge la tutela di una posizione di diritto soggettivo, anche nel caso in cui la discriminazione sia attuata attraverso un provvedimento della pubblica amministrazione. L'assunto può ritenersi pacifico, tenuto conto dell'orientamento più volte espresso dalla giurisprudenza di legittimità in base al quale «il diritto a non essere discriminati si configura, in considerazione del quadro normativo costituzionale (art. 3 Costituzione), sovranazionale (direttiva 2000/43/CE) ed interno (articoli 3 e 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, nonché art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), come un diritto soggettivo assoluto tutelabile dal giudice ordinario, a nulla rilevando che il dedotto comportamento discriminatorio consista o meno nell'emanazione di un atto amministrativo. 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 - sia posta in essere mediante l'adozione di atti amministrativi (cfr. Cass. SS.UU. 7186/2011). La Suprema Corte (cfr. Cass. SS.UU. 7186/2011), 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". Il giudice ordinario deve, infatti, limitarsi «a decidere la controversia valutando il provvedimento amministrativo denunciato, disattendendolo "tamquam non esset" e adottando i conseguenti provvedimenti idonei a rimuoverne gli effetti, ove confermato lesivo del principio di non discriminazione od integrante gli estremi della illegittima reazione, senza tuttavia interferire nelle potestà della p.a., se non nei consueti e fisiologici limiti ordinamentali della disapplicazione incidentale ai fini della tutela dei diritti soggettivi controversi» (cfr. Cassazione civile n.3842/2021, che riprende Cassazione sentenza unica n. 3670/2011).

A ciò si aggiunga la conferma ricavabile dal dato normativo, posto che l'art. 28 del decreto legislativo n. 150/2011 stabilisce al comma 1 che «Le controversie in materia di discriminazione di cui all'art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, quelle di cui all'art. 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, quelle di cui all'art. 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, quelle di cui all'art. 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67, e quelle di cui all'art. 55-quinquies del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo» e al comma 5 che «Con l'ordinanza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti».

Deve ritenersi sussistente, pertanto, la giurisdizione del Tribunale adito in relazione a tutte le domande proposte dai ricorrenti e non assorbente l'eccezione proposta.

La sussistenza dell'interesse ad agire del sig. Wedagamage

Occorre innanzitutto procedere all'esame dell'eccezione, sollevata dalla Regione, di difetto di interesse ad agire del sig. Wedagamage per asserita carenza di interesse attuale e concreto in capo allo stesso in ragione della protezione al medesimo garantita dal sistema regionale.

La legittimazione attiva delle restanti ricorrenti non è contestata e comunque sussiste considerando che come risulta dagli atti del procedimento le associazioni sono iscritte nell'elenco di cui all'art. 5 d.lgs. 215/03. La questione della limitazione della legittimazione attiva delle organizzazioni iscritte all'elenco ex art. 5 d.lgs. 215/03 alle sole discriminazioni per etnia, è stata risolta in senso negativo da consolidata giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. sentenze 11165/2017, 11166/2017, 28745/2019) che ha ritenuto che la legittimazione attiva delle associazioni di cui all'elenco art. 5 d.lgs. 215/03 nell'azione discriminatoria in parola vada estesa anche alla tutela contro condotte discriminatorie per "nazionalità" e non solo per "etnia". Quanto ai sindacati si osserva che sussiste la legittimazione del sindacato a promuovere l'azione di cui all'art.28 del d.lgs. n. 150 del 2011, in quanto l'esercizio dei diritti riconducibili alla libertà sindacale è una delle possibili declinazioni delle "convinzioni personali", richiamate dagli artt. 1 e 4 del d.lgs. n. 216 del 2003, che non possono costituire fattore di discriminazione (cfr Cass. SSUU sent. 20819 del 21.7.2021).

Quanto alla posizione del ricorrente individuale, deducono in particolare i convenuti che questi non avrebbe un interesse attuale e concreto nella decisione per un duplice ordine di ragioni: poiché, da un lato, usufruisce già di un alloggio del Comune a titolo di Servizio Abitativo Transitorio (SAT) e, dall'altro, perchè ha comunque ottenuto un punteggio in graduatoria troppo basso per ambire all'assegnazione di un alloggio.

In proposito si osserva quanto segue.

In primo luogo, il SAT è per definizione un servizio "transitorio" destinato a far fronte a situazioni di grave emergenza abitativa: la durata massima è di cinque anni (art. 23, comma 13, LR 16/2016); vi è quindi un oggettivo interesse del beneficiario di alloggi SAT a conseguire un alloggio che venga assegnato in via definitiva.

Inoltre, proprio per agevolare il passaggio da un alloggio SAT a un alloggio SAP, il Regolamento attribuisce un punteggio specifico nel bando ordinario e stabilisce che il nucleo inserito in alloggio SAT è tenuto a presentare ad ogni bando la domanda per l'assegnazione di un alloggio SAP, pena la decadenza dal contratto temporaneo: gli alloggi SAT sono infatti in numero limitato e vi è un interesse/necessità da

parte dei Comuni stessi (e della collettività) alla maggiore rotazione possibile per mantenere una dotazione utile ad affrontare situazioni di emergenza abitativa.

In secondo luogo, per quanto attiene alla posizione in graduatoria, i dati forniti dalla Regione non tengono conto del fatto che, in caso di accoglimento del ricorso, la graduatoria potrebbe mutare radicalmente la posizione di chi attualmente si trova davanti al ricorrente in forza di una maggiore anzianità: allo stato non è quindi possibile stabilire in che posizione si troverebbe il ricorrente all'esito del giudizio, onde anche sotto questo profilo l'eccezione non ha fondamento.

A tal riguardo, occorre inoltre considerare che il sig. Wedagamage, in ogni caso, non ha chiesto nelle conclusioni l'assegnazione di un alloggio (perché ovviamente, come detto, non poteva prevedere i punteggi degli altri concorrenti), ma unicamente la corretta collocazione in graduatoria con punteggio derivante da criteri non discriminatori: a tale corretta collocazione ha comunque diritto per il solo fatto che essa potrebbe garantire una *chance* (più o meno elevata non ha rilevanza) di ottenere un alloggio pubblico.

Da ultimo, pare opportuno infine osservare che nel caso di specie si verte in ipotesi di azione contro la discriminazione, per sua natura caratterizzata da un particolare *petitum*, in quanto volta all'accertamento del carattere discriminatorio di un comportamento, di una condotta o di un atto e alla rimozione degli effetti pregiudizievoli prodotti.

Deve dunque ritenersi che l'odierno ricorrente sia titolare di un interesse ad agire attuale e concreto indipendentemente dalla eventuale posizione in graduatoria che lo stesso potrebbe ottenere e quindi indipendente dalle effettive *chance* di conseguimento di un alloggio.

Tale considerazione induce a ravvisare l'interesse dei ricorrenti ad agire in giudizio al fine di ottenere un risultato utile, giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice, ossia l'accertamento del carattere discriminatorio e illegittimo della previsione contenuta nel bando e la rimozione delle conseguenze pregiudizievoli dalla stessa derivanti.

Deve dunque ritenersi pienamente sussistente l'interesse ad agire in capo al sig. Wedagamage per l'asserita discriminazione individuale patita.

La legittimazione attiva delle associazioni

Sebbene non costituisca oggetto di espressa contestazione ad opera delle difese delle parti resistenti vale sottolineare come sussista la legittimazione attiva in capo a tutte le associazioni ricorrenti.

Infatti l'interesse ad agire è sotteso alla disciplina statutaria delle predette associazioni che pone tra le finalità delle azioni statutarie da perseguire quella volta alla tutela delle esigenze abitative e della persona straniera (doc. 15), e ribadito dalla loro iscrizione all'elenco di cui all'art. 5 d lgs 215/03, ciò che legittima le stesse ad azionare la pretesa all'accertamento della condotta discriminatoria e alla rimozione della stessa a tutela delle ragioni di coloro che, pregiudicati dalle modalità in assunto discriminatorie nella attribuzione dei punteggi, rimossa la condotta discriminatoria potrebbero utilmente rientrare nelle predette graduatorie.

La legittimazione passiva delle resistenti

Regione Lombardia e Comune di Milano, in quanto la prima soggetto che ha emanato il regolamento e il relativo Allegato con attribuzione dei punteggi ed il secondo quale ente che ha proceduto alla emanazione del bando sono i soggetti ai quali è riferibile la condotta discriminatoria.

Le resistenti hanno richiesto di estendere il contraddittorio anche ad ALER; la tesi ha formato oggetto d'ordinanza del GI le cui motivazioni – in ordine alla estraneità di tale soggetto rispetto al processo -si confermano anche in questa sede decisoria (“ le domande articolate dai ricorrenti hanno ad oggetto il regolamento Regione Lombardia, l'allegato a detto regolamento contenente l'attribuzione dei punteggi, la disciplina del bando contenuto nell'avviso pubblico 7701/2023 emesso dal Comune di Milano; gli ordini conseguenti come richiesti dai ricorrenti hanno ad oggetto condotte direttamente riferibili a Regione Lombardia e al Comune di Milano e non ad altri soggetti; ritenuto dunque che – in assenza di litisconsorzio necessario - l'estensione del contraddittorio, anche in termini di opportunità, ad ALER non trovi sostegno nella mera allegazione delle convenute che la parte ricorrente Wedagamage Prasanna Jayaweera rientri nelle graduatorie di competenza di ALER Milano, atteso che l'avviso 7701/2023 all'evidenza ricomprende l'assegnazione di alloggi di proprietà sia del Comune di Milano sia di Aler e che l'essere "potenzialmente destinataria" di una eventuale pronuncia che "corregga" le graduatorie è circostanza che dipende da un intervento, in ipotesi, sulla previsione regolamentare di attribuzione dei criteri e non da un ordine direttamente impartito ad Aler”).

Il merito della azione antidiscriminatoria

Appare utile compiere una breve premessa per la ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Com'è noto, la complessa materia in esame non è oggetto di regolazione nel solo ambito nazionale, ma ha ricevuto ampia e crescente attenzione anche nella legislazione sovranazionale. Pur dovendosi necessariamente prendere avvio dagli artt. 3 e 10 della Costituzione repubblicana, dai quali si traggono i principi fondamentali riguardanti la pari dignità dei cittadini e la tutela degli stranieri in senso lato, va ricordato che l'art. 14 della CEDU prevede il divieto di discriminazione, stabilendo che il godimento dei diritti e delle libertà ivi riconosciuti *“deve essere garantito, senza alcuna distinzione, fondata soprattutto sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o altre opinioni”*; parametro, quest'ultimo, che è stato in più occasioni richiamato dalla Corte di Strasburgo come diritto alla non discriminazione. L'elenco dei “fattori di protezione” di cui all'art. 14 cit., inoltre, ha carattere “aperto”, così come riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, in applicazione di tale principio, ha ritenuto di applicare l'art. 14 anche con riferimento ad ipotesi in cui i fattori da proteggere non comparivano espressamente nella norma in parola (quali, ad esempio, l'orientamento sessuale e l'identità di genere: Corte EDU, 16 settembre 2021, X c. Polonia, n. 20741/10, par. 70).

Vanno poi ricordati gli artt. 20-23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – non a caso inseriti nel Capo III che si intitola “Uguaglianza” – e, fra questi, soprattutto l'art. 21, il quale vieta *“qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali”*. E la versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede all'art. 10 che nella definizione e attuazione delle sue politiche *«l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”*.

Ancora, con riferimento alle fonti, *“appare significativo ricordare che, secondo l'orientamento seguito dalla Corte di giustizia sin dalla sentenza Mangold (CGCE 22 novembre 2005, C144/04), quelli di cui si discute rappresentano principi generali di diritto dell'Unione europea, caratterizzati da un innegabile effetto di drittwirkung e, come tali, aventi efficacia diretta orizzontale, cioè ricognitivi di un diritto che può essere invocato anche nei rapporti tra privati.”* (Cass., Sez. 3, sent. n. 24686 del 16/08/2023)

Sul piano del diritto interno, non è senza significato l'orientamento della Corte costituzionale predicativo del principio secondo il quale *“esiste un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione”* tra i divieti di discriminazione prescritti dal diritto dell'Unione e i diritti fondamentali garantiti dalla

Costituzione nazionale (ordinanza n. 182 del 2020, punto 3.2. del Considerato in diritto); di tal che viene ritenuto suo indefettibile compito quello *“di assicurare una tutela sistemica, e non frazionata, dei diritti presidiati dalla Costituzione, anche in sinergia con la Carta di Nizza, e di valutare il bilanciamento attuato dal legislatore, in una prospettiva di massima espansione delle garanzie”* (Corte costituzionale, sentenza n. 54 del 2022, punto 10).

Questo inquadramento generale rappresenta la necessaria premessa per una corretta lettura della normativa nazionale di diretto interesse nel giudizio odierno, costituita principalmente dal d.lgs. n. 286 del 1998 (in particolare agli artt. 43 e 44), dal d.lgs. n. 215 del 2003 (che contiene all’art. 2 l’espressa definizione di discriminazione) e dall’art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 che, nel dettare le norme processuali sulle controversie in tema di discriminazione, contiene anche significative disposizioni di carattere sostanziale.

L’art. 43 del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede, al comma 1, che *“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”*, mentre il comma 2 contiene specificamente un elenco di atti discriminatori.

Il successivo art. 44, ampiamente rimodellato da norme successive e oggi sostanzialmente rifluito nell’art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 (con significative aggiunte e modifiche), già prevedeva nel suo testo originario la possibilità di *“ricorrere all’autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione”*.

Più specificatamente, l’art. 44, al comma 1 del decreto legislativo n. 286 del 1998, che prevede l’azione civile contro la discriminazione, così recita: *“Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione”*.

Il vigente comma 2, come sostituito dall’art. 34, comma 32, lettera b), del d.lgs. n. 150 del 2011, stabilisce che alle relative controversie si applica l’art. 28 del medesimo decreto. Per quel che qui rileva, il comma 5 di detto art. 28 dispone che: *“Con la sentenza che definisce il giudizio il giudice può condannare il*

convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente”.

Il d.lgs. n. 215 del 2003, attuativo della direttiva 2000/43/CE, prevede, all'art. 2, una distinzione tra la discriminazione diretta e quella indiretta, fa salvo il disposto dell'art. 43, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 e stabilisce, al comma 3, che sono considerate *“come discriminazioni, ai sensi del comma 1, anche le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo”.*

L'art. 4 del d.lgs. n. 215 prevede, inoltre, che i giudizi civili avverso gli atti e i comportamenti discriminatori siano regolati dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, mentre il successivo art. 5 riconosce, in favore delle associazioni ed enti *“inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione”*, la possibilità di agire nei casi discriminazione collettiva, *“qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione”.*

Si deve invece all'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 la specifica previsione in base alla quale, se 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”.* Norma, questa, che, nel riconoscere una forte valenza presuntiva agli elementi ivi indicati, realizza nei giudizi in questione un'agevolazione probatoria in favore dell'attore, mediante lo strumento di una parziale inversione dell'onere della prova (così la sentenza 28 marzo 2022, n. 9870).

Tanto premesso da un punto di vista normativo, è opportuno ricordare che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con l'ordinanza 30 marzo 2011, n. 7186, hanno affermato, in relazione all'azione di cui all'art. 44 del T.U. n. 286 del 1998, che il legislatore, al fine di garantire parità di trattamento e di vietare

ingiustificate discriminazioni per ragioni di razza ed origine etnica, ha configurato una posizione di diritto soggettivo assoluto a presidio di un'area di libertà e potenzialità del soggetto, possibile vittima delle discriminazioni, rispetto a qualsiasi tipo di violazione posta in essere sia da privati che dalla P.A., 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 a cui il privato fruisca di posizioni di interesse legittimo (si trattava, in quel caso, di un giudizio promosso per contrastare la decisione dell'amministrazione datrice di lavoro di escludere dalle procedure di stabilizzazione alcuni lavoratori extracomunitari perché privi del requisito della cittadinanza italiana).

Che il diritto a non essere discriminati si configuri come un diritto soggettivo assoluto era stato, peraltro, già affermato dalle medesime Sezioni Unite nella precedente ordinanza 15 febbraio 2011, n. 3670 (nella nota vicenda di illegittima revoca del c.d. bonus bebè disposto da un Comune che l'aveva in origine concesso solo alle famiglie con almeno un genitore italiano).

Deve poi essere menzionata, a ulteriore dimostrazione del necessario rigore ermeneutico riservato dalle Sezioni Unite al fenomeno delle discriminazioni, la sentenza 20 aprile 2016, n. 7951, la quale, enunciando il principio di diritto nell'interesse della legge, ha stabilito che la P.A. che inserisca nel bando di selezione dei volontari per i progetti del servizio civile nazionale il requisito della cittadinanza italiana pone in essere una discriminazione diretta per ragioni di nazionalità ai danni del cittadino straniero regolarmente residente in Italia, che può pertanto esercitare l'azione antidiscriminatoria di cui all'art. 44 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Il tema della residenza pregressa nell'attribuzione dei punteggi

In via del tutto preliminare giova rilevare che nel presente procedimento, a differenza che in altri pendenti presso altri Tribunali di altre Regioni, non si ritengono sussistenti i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale in quanto l'atto amministrativo censurato, ed in particolare l'Allegato 1 al Regolamento oggetto di contestazione, ha caratteristiche prive di quel rango normativo che giustifica la rimessione al vaglio della Consulta; trattasi dunque di questione di merito la cui valutazione è di spettanza del Tribunale adito.

La Corte del resto anche con la recente sentenza n. 15/2024 ha affermato che il potere del giudice comune di impartire alla PA un ordine di modifica di atti amministrativi si atteggia diversamente **nei soli casi** in cui l'atto amministrativo sia riproduttivo di una norma di legge, perché in questo caso l'attività

amministrativa discriminatoria è riconducibile alla PA “*solo in via mediata*” e dunque il giudice è tenuto a sollevare previamente l’incidente di costituzionalità; solo all’esito di questo potrà (comunque) impartire l’ordine di cui sopra.

La vicenda in esame non rientra evidentemente in tale seconda ipotesi perché l’Allegato al Regolamento regionale non è riproduttivo della norma di legge regionale, tanto è vero che neppure la Regione pone un tema di previo necessario ricorso alla decisione della Consulta.

Tanto premesso si osserva quanto segue.

In via principale, i ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di considerare discriminatoria la disciplina contenuta nell’Allegato fino a prescindere dal requisito della residenza nella attribuzione dei punteggi. Tale istanza deve essere disattesa per le ragioni di seguito delineate.

A tal riguardo, occorre infatti ricordare il quadro giurisprudenziale delineato dalle pronunce della Corte Costituzionale intervenute in materia.

La giurisprudenza costituzionale ha preso in considerazione il requisito della residenza protratta sia come requisito di accesso per presentare la domanda sia come condizione tra le altre da valutare ai fini della formazione della graduatoria.

Nel primo caso, la Corte Costituzionale ha ritenuto che “*il previsto requisito contraddice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica*” (cfr. sentenza della Corte Cost. n. 44/2020, impostazione sostanzialmente riproposta con le sentenze n. 7/2023, n. 145/2023, n. 67/2024).

In tale occasione, con riguardo al secondo profilo, la Corte ha però fatto espressamente salva la facoltà per il legislatore di valorizzare la residenza protratta quale elemento da valutare ai fini della formazione della graduatoria e della preferenza tra le domande, affermando che “***La prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria – e del resto la stessa legge regionale censurata dà rilievo, ai fini della graduatoria, al «periodo di residenza nel comune dove è localizzata l’unità abitativa da assegnare» e alla «durata del periodo di residenza in Regione» (art. 23, comma 10, lettera d) – 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***” (Corte Cost, sentenza n. 44/2020, come confermata dalla stessa Corte Cost. con sentenza n. 145/2023).

Il ragionamento è stato di recente approfondito tanto che nella **sentenza n. 67/2024**, la Corte si è espressa nei seguenti termini: “*Anzitutto, è evidente che gli strumenti di tutela dell’istanza abitativa ben possono*

modularsi in funzione della assenza o presenza di una prospettiva di radicamento nel territorio [...]. Inoltre, questa Corte non ha escluso che, in sede di formazione delle graduatorie, sia possibile valorizzare indici ragionevolmente idonei «a fondare una prognosi di stanzialità» (sentenza n. 44 del 2020), purché compatibili con lo stato di bisogno e, dunque, tali da non privarlo di rilievo (sentenze n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020).”.

Emerge dunque un quadro complesso e variegato, in cui alla complessità e all'ampiezza dei bisogni possono rispondere differenti e molteplici istituti del sistema, modulati anche in relazione alla prospettiva di stabilità, quale condizione da valutare ai fini della formazione della graduatoria.

Non ha dunque fondamento la tesi dei ricorrenti secondo cui qualsiasi considerazione della residenza che non sia quella della anzianità di presenza in graduatoria debba essere censurata come condotta discriminatoria.

E ciò perché, come visto, la stessa Corte Costituzionale ha osservato come il criterio della residenza consenta di:

1. considerare nel complesso il sistema dei servizi abitativi, per graduarlo anche in relazione al radicamento territoriale;
2. considerare, in sede di formazione delle graduatorie, indici ragionevolmente idonei a fondare una prognosi di stanzialità.

Conseguentemente, la Consulta, se da una parte ha censurato la residenza protratta quale requisito per l'accesso al servizio abitativo, ha, dall'altra, al contempo affermato che è legittimo considerare la residenza continuativa ai fini della formazione della graduatoria.

Sotto tale profilo, dunque, l'Allegato contestato, nel prevedere che il requisito della residenza protratta sia uno dei requisiti di valutazione nella attribuzione dei punteggi risulta pertanto del tutto in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza ed anche del bilanciamento con altri stati di bisogno.

Rigettata la domanda formulata in via principale dai ricorrenti, occorre a questo punto esaminare l'istanza dagli stessi formulata in via subordinata.

In subordine, i ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di censurare la considerazione “sproporzionata” dell’anzianità di residenza, sul presupposto che la stessa, per come articolata nel sistema dei punteggi propri dell’Allegato, sia tale da determinare una prevalenza della stessa sulla considerazione del bisogno. In particolare, i ricorrenti, richiamando le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 44/2020 e n. 9/2021, sostengono che il meccanismo di assegnazione dei punteggi congegnato dal Regolamento emanato dalla Regione Lombardia risulti illegittimo in quanto l’attribuzione di un punteggio sulla base della mera residenza è totalmente svincolato dal bisogno abitativo che la legge regionale intende soddisfare. I ricorrenti censurano, in particolare, l’attribuzione di punteggi aggiuntivi in ragione della prolungata residenza in Lombardia, sproporzionati rispetto ai punteggi attribuiti dalle altre condizioni (sociali, economiche e familiari e di cd. disagio abitativo) che appaiono invece maggiormente aderenti alla *ratio* cui la normativa ERP appare ispirata.

Così ricostruita la tesi dei ricorrenti, occorre dare atto che, in merito a tale problematica, la Corte Costituzionale è in un primo momento intervenuta sulla questione in termini generali, affermando che *“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).

Del resto, la Consulta aveva già precedentemente 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).

Orbene, la Corte ha affermato che *“la prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria”*, ma ha altresì precisato che *“le norme che introducono tale requisito [della residenza] vanno vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell’accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di*

aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza” (sentenza n. 107 del 2018).

Conseguentemente, pochi anni dopo, la Consulta, con le già richiamate **sentenze nn. 44/2020 e 145 del 2023** ha dichiarato **incostituzionale la “barriera d’accesso” agli alloggi ERP costituita dalla residenza quinquennale**, chiarendo che la residenza pregressa non costituisce significativo elemento prognostico circa la stabilità futura del beneficiario e comunque non può mai prevalere sulla rilevanza del bisogno che deve essere il criterio preminente per l’attribuzione di diritti sociali.

Per vero, tali sentenze non si sono occupate della questione qui in esame, cioè della rilevanza della durata della residenza ai fini della attribuzione della posizione in graduatoria, e tuttavia in esse è possibile estrapolare principi generali che al giudicante appaiono pertinenti anche al caso in esame.

Anzitutto deve essere osservato che, come si legge al punto 3 della sentenza 44/2020: *“il diritto all’abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed 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). 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).*

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 “provvisoria di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti”» (sentenza n. 168 del 2014).”.

Orbene la Corte Costituzionale ha, a più riprese, chiarito che **“i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio** (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011).

Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi attraverso la verifica della coerenza con tale *ratio*, del filtro selettivo introdotto, secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost. .

Se dunque la *ratio* della normativa di edilizia residenziale abitativa è quella di assicurare il soddisfacimento del bisogno primario ad una abitazione, il requisito della residenza pregressa non appare di per sé collegato alla funzione del servizio. Ed in effetti, se è vero che è certamente ragionevole che i servizi sociali erogati da un Comune si rivolgono a persone residenti nel comune stesso, se è vero che è certamente coerente con la funzione della norma che i servizi siano erogati a persone che assicurino una certa stabilità sul territorio, è altrettanto vero – come rilevato dalla Corte Costituzionale che *“La previa residenza (...) non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza [...], non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il “rischio di instabilità” del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro. In ogni caso, si deve osservare che lo stesso “radicamento” territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque 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* (par. 3.1. Corte Costituzionale sentenza n. 44/2020).

La questione della rilevanza della residenza pregressa ai fini dell'attribuzione del punteggio è stata precisamente affrontata dalla sentenza **n. 9/2021**, con la quale la Corte ha riaffermato i **medesimi principi** di cui alla sentenza n. 44/2020 (sopra sommariamente richiamati), ma li ha applicati non più solo alle “barriere all'accesso”, ma **anche ai criteri di preferenza**, posto che altrimenti i principi di cui alla stessa sent. n. 44 potrebbero essere aggirati e svuotati mediante una valorizzazione sproporzionata e ingiustificata della residenza in sede di attribuzione dei punteggi.

Sotto il profilo della effettività, invero, il tema del superamento della barriera dell'accesso potrebbe essere vanificato dall'applicazione, in concreto, di un punteggio alla residenza pregressa tale da rendere comunque inaccessibile, in fatto, il bene alloggio a chi non sia in possesso di tale requisito.

In particolare, la Corte Costituzionale ha sancito che, *“il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla «prospettiva della stabilità», ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti. E quale potrebbe invece essere, in ipotesi, un’“anzianità di presenza” del richiedente, non genericamente nel territorio regionale, ma precisamente nella graduatoria degli aventi diritto, giacché questa circostanza darebbe evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato, e quindi idoneo a combinare il dato del radicamento con quello dello stesso bisogno”* (Corte Cost. n. 9/2021).

Questo perché la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è finalizzata a soddisfare un bisogno della persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza. *«È il «pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l'azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo. Ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale, deve essere quindi oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all'obiettivo di assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi»* (Corte Cost. n. 9/2021).

Sempre secondo la Corte Costituzionale, è dunque necessario verificare in concreto se l'assegnazione di un determinato punteggio alla residenza protratta per un certo periodo sia coerente con il fine perseguito (di garanzia di un'adeguata stabilità nell'ambito della Regione), e se ciò non sia discriminatorio. La previsione deve dunque essere sottoposta a uno scrutinio che ne valorizzi gli elementi di contesto in relazione ai profili indicati: in altri termini essa deve essere valutata all'interno del sistema costituito dalle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni

sogettive e oggettive, e da quelle che definiscono i requisiti di accesso al servizio (Corte Cost. n. 9/2021).

Ciò posto, con la sentenza n. 9/2021, la Consulta ha dunque dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4, co. 1, della L.R. Abruzzo n. 34 del 2019 che disciplinava appunto l'attribuzione del punteggio.

In proposito, merita rilevare che L.R. Abruzzo dichiarata incostituzionale prevedeva un punto per ogni anno di residenza in uno dei Comuni della Regione a partire dal decimo e fino a un massimo di 6. Dunque un residente da 30 anni in Abruzzo avrebbe avuto 6 punti e ciò è stato considerato dalla Corte **sproporzionato** rispetto ai punteggi assegnati alle altre condizioni che presentino un "*collegamento più stretto con la funzione del servizio*", ossia quelle che "*più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio*". Nel caso della Regione Abruzzo è stato considerato dalla Corte, a titolo esemplificativo, il reddito e numero di componenti del nucleo familiare (massimo 5 punti).

L'esito del sistema legale abruzzese – prosegue la Corte – è che "*un nucleo familiare numeroso, dotato di un alloggio inadeguato o fatiscente, ma non in grado di far valere il punteggio aggiuntivo connesso alla residenza ultradecennale, verrebbe sopravanzato in graduatoria da un nucleo composto da una o due persone, dotato di analogo alloggio, solo perché in grado di vantare una durata di residenza idonea a produrre tutti i sei punti aggiuntivi a tale scopo assegnati*": ne risulta violato, secondo la Corte, l'art. 3 della Costituzione, che impone al legislatore (e dunque, aggiungiamo qui, anche all'amministratore) di tutelare il pieno sviluppo della persona umana nell'erogazione di prestazioni connesse ai bisogni essenziali dell'individuo.

Invero, a ben guardare, un'identica valutazione deve valere per il caso in esame ove l'effetto "prevalente" della residenza è ben superiore a quello censurato dalla Corte Costituzionale: un trentenne nato e da sempre residente in Lombardia e in un medesimo Comune maturerebbe, per questo solo fatto, un punteggio assolutamente "irraggiungibile" da qualsiasi soggetto bisognoso.

Così ricostruiti i principi-base di cui alle tre sentenze citate (Corte Cost. sent. nn. 9/2021; 44/2020 e 145 del 2023), va infine premesso che nel corso del giudizio è intervenuta anche la **sentenza Corte Cost. n. 67/2024** che, pur riguardando ancora il requisito di lungo residenza per l'accesso alle graduatorie e non i punteggi, contiene tuttavia affermazioni rilevanti anche per la questione in esame.

In particolare, si legge nella sentenza:

"7.1.3.2.– Infine, la durata della residenza nel territorio regionale non ha rilievo neppure al fine di valorizzare il tempo dell'attesa per poter accedere al beneficio che realizza il bisogno abitativo (sentenza

n. 9 del 2021). Piuttosto – come questa Corte ha già sottolineato – **il protrarsi dell’attesa può opportunamente riflettersi nell’anzianità di presenza nella graduatoria di assegnazione**, in quanto circostanza che documenta l’acuirsi della **sofferenza sociale** dovuta alla mancata realizzazione dell’istanza abitativa e che, dunque, dà effettiva «evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato» (ancora sentenza n. 9 del 2021)».

E ancora: “8.– L’effetto dell’adozione di un **criterio irragionevole** rispetto alla ratio della prestazione sociale si traduce, dunque, nella **violazione del principio di eguaglianza** fra chi può o meno vantare una condizione – quella della prolungata residenza nel territorio regionale – del tutto dissociata dal suo stato di bisogno. E questo chiaramente può riguardare tanto i cittadini italiani quanto gli **stranieri**, salvo potersi ulteriormente colorare di tratti **discriminatori nei confronti di questi ultimo**”.

Applicando tutte le coordinate appena esposte al caso di specie, la censura mossa dai ricorrenti in via subordinata deve ritenersi fondata.

Infatti, dall’analisi del caso in esame si osserva quanto segue.

Quanto ai criteri di **attribuzione del punteggio**, il bando emanato dal Comune di Milano con avviso pubblico n. 7701 /2023 riporta i medesimi criteri previsti dall’Allegato 1 del Regolamento (“*Condizioni familiari, abitative, economiche e di residenza*”), che precisa con quanto previsto solo genericamente dalla Legge Regionale.

In particolare, per quanto qui rileva, l’Allegato n. 1 e l’Avviso pubblico n. 7701 prevedono l’attribuzione dei seguenti punteggi per il “*periodo di residenza*”, **con cumulabilità fra le due categorie**:

- residenza nella Regione Lombardia:
 - o da cinque ad oltre quindici anni: punti da 3 a 6,5;
- residenza nel Comune che ha emesso il bando (e dunque, nel caso in esame, nel Comune di Milano):
 - o da zero a 2 anni, punti 1;
 - o da 2 a 4 anni, punti 2;
 - o da 4 a 7 anni, punti 3,5;
 - o da 7 a 10 anni 5,5 punti;

- più di 10 anni, punti 8.

Tra gli altri criteri di attribuzione del punteggio, quelli che riflettono **situazioni di particolare bisogno** attribuiscono un punteggio inferiore a quello attribuito sulla base della durata della residenza: così una famiglia che, oltre a essere nelle condizioni reddituali (ISEE non superiore a euro 16.000, il che già esprime una condizione di bisogno), abbia un componente in condizione di disabilità grave (al 100%), può far valere un massimo di 13 punti; una famiglia che vive in condizioni di “*forte sovraffollamento*” può far valere un massimo di 2,5 punti; un genitore separato o divorziato, tenuto al mantenimento, 4 punti; una famiglia obbligata al rilascio dell'alloggio in cui attualmente si trova, 5 punti; una famiglia “*da almeno 6 mesi in locali [...] inabitabili ai sensi del regolamento d'igiene del comune o in altro ricovero procurato a titolo precario*” ha diritto al riconoscimento di soli 6 punti.

Al contrario, una persona senza specifiche situazioni di bisogno può far valere 6,5 punti per il solo fatto di risiedere in Lombardia da più di 15 anni e, se 10 dei 15 li ha trascorsi nel Comune del bando, **ben 14,5 punti**: grazie a tale punteggio il “residente stabile” si vedrebbe attribuito un punteggio che non spetta neppure a una famiglia che cumula plurime situazioni di fragilità, tali da rendere la sua condizione di bisogno particolarmente meritevole: ad es. se cumula la totale assenza di reddito (punti 4), con una situazione abitativa di forte sovraffollamento (punti 2,5) e in un alloggio antigienico (punti 6) arriva solo a punti 12,5, restando quindi in posizione peggiore rispetto al “residente stabile” non particolarmente bisognoso (se non per il suo reddito modesto, comune a tutti i richiedenti).

Applicando gli indicati punteggi si evince che massimo punteggio ottenibile per la residenza (14,5) vengono contrapposte una serie di ipotesi di criteri di disagio però sovrapposti: ad es. anziano con disabilità (12+13= 25) o famiglia monoparentale con figlio disabile (10+13 = 23).

Pertanto, prendendo il caso dell'anziano citato dalle parti, la comparazione da effettuare è tra un anziano non disabile che è nato e ha vissuto in Lombardia (9 + 14,5 punti) con una pensione dignitosa (0 punti), e un anziano (9 punti), disabile all'89 % (9 punti), arrivato da poco in Lombardia (0 punti) e nel Comune (1 punto), con ISEE pari a 0 (4 punti): in ogni caso il primo sopravvanzerà il secondo nella graduatoria; una grave disabilità “varrà meno” della residenza.

Pertanto, deve ritenersi che la comparazione con situazioni di “cumulo di disagi” è fuorviante, mentre la corretta comparazione dovrebbe essere quella tra punteggi singoli e quindi tra il punteggio massimo per residenza (14,5) e i seguenti:

- max 4 punti per disagio economico
 - max 9 punti per disabilità all'89%
 - max 3 punti per risiedenti in alloggi privi di servizi igienici
 - max 2,5 punti per risiedenti in alloggi privi riscaldamento
- etc.

Così ricostruita la questione, gli esempi possibili, analoghi a quello appena proposto, sono infiniti: semplicemente perché, come ben indicato dalla Consulta, *“il criterio della residenza protratta per accedere ai servizi sociali dell'ERP tradisce il principio di eguaglianza non solo rispetto al primo comma dell'art. 3 Cost., ma anche con riguardo al suo secondo comma, che affida 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». Una norma che prevede quale criterio di accesso ai servizi dell'ERP la residenza protratta nel territorio regionale equivale, infatti, ad aggiungere agli ostacoli di fatto costituiti dal disagio economico e sociale un ulteriore e irragionevole ostacolo che allontana vieppiù le persone dal traguardo di conseguire una casa, tradendo l'ontologica destinazione sociale al soddisfacimento paritario del diritto all'abitazione della proprietà pubblica degli immobili ERP”* (cfr. sent. 67/2024 cit., punto 9).

Ciò premesso, questo Giudice è quindi chiamato a valutare *“in concreto”* (come indica la stessa sentenza n. 44 del 2020) se l'assegnazione di un determinato punteggio alla residenza protratta per un certo periodo sia coerente con il fine perseguito (di garanzia di un'adeguata stabilità nell'ambito della Regione), e se ciò non sia discriminatorio.

Come infatti chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.9 del 2021 *“La previsione deve dunque essere sottoposta a uno scrutinio che ne valorizzi gli elementi di contesto in relazione ai profili indicati: in altri termini essa deve essere valutata all'interno del sistema costituito dalle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni soggettive e oggettive, e da quelle che definiscono i requisiti di accesso al servizio.”*.

Muovendo da questa prospettiva, dall'analisi della disciplina regionale, emerge quindi un assetto normativo che tende a *“sopravvalutare”* una *“condizione del passato”* (cfr. sent. n. 44 del 2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente (bisogno attuale), senza peraltro che dalla residenza protratta nel tempo possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro.

Come affermato dalla Corte Costituzionale, infatti, *“il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla «prospettiva della stabilità», ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti. E quale potrebbe invece essere, in ipotesi, un’“anzianità di presenza” del richiedente, non genericamente nel territorio regionale, ma precisamente nella graduatoria degli aventi diritto, giacché questa circostanza darebbe evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato, e quindi idoneo a combinare il dato del radicamento con quello dello stesso bisogno.”* (sentenza 9/2021 par. 4.2.2.).

Ed ancora *“la stessa residenza protratta costituisce solo un indice debole di quella stessa «prospettiva della stabilità», alla quale, nei termini anzidetti, può essere dato legittimo rilievo in ponderata concorrenza con i fattori che dimostrano invece l’effettivo grado di necessità dell’alloggio da parte dei richiedenti.”* La Corte conclude pertanto che: *“il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale nel più generale punteggio per l’assegnazione degli alloggi, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell’indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità, concorrono a determinare l’illegittimità costituzionale della previsione in esame, in quanto fonte di discriminazione di tutti coloro che – siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati UE o cittadini extracomunitari – risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni.”*

Infine: *“È il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l’azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell’individuo, come quello abitativo. **Ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale, deve essere quindi oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all’obiettivo di assicurare il diritto all’abitazione ai non abbienti e ai bisognosi.”***

Il ragionamento della Corte negli estratti evidenziati, che questo Giudice non può che integralmente condividere, solleva indubbie criticità anche con riguardo alle previsioni adottate dal legislatore

regionale, che si ritiene di censurare nei termini consentiti dal diritto antidiscriminatorio in quanto comporta un'attribuzione del punteggio sproporzionata in ragione della pregressa residenza rispetto ai punteggi attribuibili in relazione ad una specifica situazione di bisogno atteso che, alla luce dei calcoli sopra esposti in applicazione dei punteggi indicati (e tali ancora sussistenti in assenza di una diversa regolamentazione), deve concludersi che **la sola durata della residenza garantisce un diritto che non viene riconosciuto a soggetti in condizioni di bisogno maggiore.**

L'accertamento della condotta discriminatoria si apprezza peraltro anche in relazione al criterio della nazionalità atteso che gli studi di settore allegati dai ricorrenti, che offrono spunti rilevanti di collegamento tra mobilità sul territorio (con conseguente minor radicamento pregresso sul territorio) e situazione di povertà con l'appartenenza alla categoria di cittadini stranieri consente di dare rilievo anche al "fattore vietato" della nazionalità quale ulteriore elemento atto a configurare un trattamento discriminatorio.

Ciò posto, il Tribunale ritiene dunque che la domanda formulata in via subordinata dai ricorrenti al punto *B.1.*) debba essere accolta.

Il piano di rimozione

Il legislatore ha predisposto una normativa che, per garantire incisivamente la parità di trattamento e sanzionare discriminazioni ingiustificate e intollerabili alla luce del principio di eguaglianza scolpito nell'art. 3 Cost., affida al giudice ordinario il compito/potere di procedere alla adozione di "*strumenti processuali speciali per la loro repressione*" (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 30 marzo 2011, n. 7186).

Conseguentemente "*L'azione civile può essere esercitata per ottenere dal giudice l'ordine di cessazione non solo di comportamenti o condotte, ma anche (la rimozione) di atti discriminatori pregiudizievoli; ordine che può essere accompagnato, anche nei confronti della pubblica amministrazione, da ogni altro provvedimento che il giudice, a sua discrezione, reputi idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione; al fine di impedire che la discriminazione possa nuovamente prodursi, il legislatore ha, infine, attribuito al giudice l'ulteriore potere di ordinare l'adozione di un piano volto a rimuoverla.*" (Corte Cost. sent. n. 15/2024).

Si è dinanzi, come si vede, a un giudizio tutto funzionalizzato alla rimozione delle discriminazioni, che finisce per 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”* (ancora Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011). Ed è proprio in ragione del fondamentale diritto da tutelare che il *“contenuto e l’estensione delle tutele conseguibili in giudizio present[a]no aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere”* (di nuovo, Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011).

Ciò posto, *“La pienezza della tutela speciale così costruita dal legislatore si estende sino a consentire al giudice ordinario – pur senza tratteggiare l’attribuzione, ai sensi dell’art. 113, terzo comma, Cost., di un eccezionale potere di annullamento degli atti amministrativi – di pronunciare sentenze di condanna nei confronti della pubblica amministrazione per avere adottato atti discriminatori, dei quali può ordinare la rimozione.*

La scelta legislativa è, dunque, quella di accordare una tutela particolarmente incisiva, che consenta un efficace e immediato controllo sull’esercizio del potere anche da parte del giudice ordinario, senza che ciò impedisca al giudice amministrativo, ove venga a conoscere dei medesimi atti, di procedere all’annullamento degli stessi, con l’efficacia erga omnes che gli è propria (si veda, per esempio, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 6 marzo 2023, n. 2290).” (Corte Cost., sent. n. 15/2024).

Deve inoltre sottolinearsi che quello delineato dall’art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 è uno speciale giudizio che si articola in un concorso di rimedi che possono svolgersi anche in più momenti successivi. Più nello specifico, *“In un primo momento, il giudice ordinario è chiamato ad accertare il carattere discriminatorio o meno del comportamento, della condotta o dell’atto all’origine della discriminazione, cui può conseguire la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale, oltre che l’ordine di cessazione della medesima discriminazione e l’adozione di provvedimenti tesi a rimuoverne gli effetti. In aggiunta a tali rimedi, che riguardano precipuamente la lesione attuale e immediata del fatto discriminatorio, il giudice può ordinare l’adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, volto a impedire in futuro il ripetersi e il rinnovarsi di quelle stesse discriminazioni non solo nei confronti dei soggetti che hanno agito in giudizio, ma anche di qualsiasi altro soggetto che potrebbe potenzialmente esserne vittima.”* (Corte Cost., sent. n. 15/2024).

Non a caso, il legislatore ha previsto che siano legittimati ad agire per il riconoscimento della sussistenza di una discriminazione anche *“le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell’azione”* (art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 215 del 2003).

Il giudice ordinario è, così, chiamato ad agire anche in ottica preventiva, incidendo sul fattore – sia esso un comportamento o un atto – generativo delle discriminazioni che, ove non rimosso, potrebbe ingenerarne altre eguali, parimenti ingiustificate.

Conseguentemente, nell’ambito del giudizio *ex art. 28* d.lgs. n. 150 del 2011, il giudice ordinario può disporre *“la cessazione del comportamento, della condotta o dell’atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti”* (comma 5).

Pertanto, *“in una così ampia dizione, volta a efficacemente reprimere condotte discriminatorie lesive del principio d’eguaglianza di cui all’art. 3 Cost., rientra anche, come emerge pure dalla giurisprudenza di merito sul punto, il potere di ordinare la rimozione di norme regolamentari quando esse siano discriminatorie e, tanto più, quando esse siano causa di ulteriori atti o condotte discriminatorie.”* (Corte Cost., sent. n. 15/2024).

Non a caso, come del resto affermato da ultimo dalla Consulta, *“la disposizione legislativa prevede che il giudice, oltre a ordinare la cessazione della discriminazione e adottare ogni provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti, possa ordinare l’adozione di un piano che impedisca il ripetersi della discriminazione. 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.” (Corte Cost., sent. n. 15/2024).

Alla luce di quest'ampia premessa, necessaria al fine di inquadrare la specifica questione oggi in esame in un contesto più ampio, **questo Giudice deve quindi procedere all'ordine volto alla cessazione della condotta discriminatoria che comporta per Regione Lombardia l'obbligo di rimuovere dall'allegato 1 del Regolamento regionale n. 4/2017 (e dai nuovi Allegati che dovessero essere previsti in occasione della riscrittura del Regolamento che, come ha documentato la difesa dei ricorrenti, è in corso di nuova scrittura) la parte qui contestata in cui si attribuisce al requisito della residenza pregressa un punteggio che si è considerato sproporzionato e di adottare un piano di rimozione delle discriminazioni accertate tramite la modifica di qualsiasi clausola contenuta nell'Allegato al Regolamento stesso che attribuisca ai punteggi sulla base della mera pregressa residenza nella Regione e nel Comune che promuove il bando un valore sproporzionato rispetto a quello attribuito dagli agli criteri indicanti lo stato di bisogno.**

In particolare, il nuovo sistema di attribuzione dei punteggi dovrà consentire, in conformità ai principi ricavabili dalle sentenze della Corte Costituzionale prima richiamati, la partecipazione dei richiedenti in modo che:

- sia garantito che il punteggio per la residenza protratta sia inferiore ai punteggi assegnabili per la condizione soggettiva e condizione oggettiva;
- sia garantito che il punteggio per la residenza in comune sia collegato in modo inscindibile con le condizioni di disagio, tanto che non si potranno cumulare i punteggi per la residenza se non associati alla condizione soggettiva e oggettiva del richiedente;
- sia garantito che tutti i richiedenti, anche quelli con un periodo di residenza minimo o inesistente, possano godere di effettive possibilità di conseguire un'utile collocazione in graduatoria.

Al fine dell'esecuzione della presente sentenza, va concesso un adeguato termine (pari a 60 giorni dalla pubblicazione della presente sentenza) affinché l'Amministrazione competente possa provvedere all'adeguamento informatico della Piattaforma regionale dei servizi abitativi.

La difesa dei ricorrenti, in sede di precisazione delle conclusioni, ha “limitato” la originaria domanda alla luce dell'orami intervenuta assegnazione di quasi la totalità degli alloggi disponibili chiedendo che, a integrazione della condanna sub B.1. o occorrendo nell'ambito del piano di rimozione, sia precisato

che i nuovi criteri di cui al punto B.1. abbiano effetto sui 13 avvisi per i quali è ad oggi possibile presentare la domanda

Ne consegue che, tenuto conto della impossibilità di esplicitare effetto anche sugli avvisi chiusi con graduatorie definitive, in quanto le assegnazioni già effettuate, in assenza di specifica impugnazione, devono essere considerate consolidate (diversamente infatti verrebbero lesi i diritti dei partecipanti), i nuovi criteri che la Regione adotterà nel termine assegnato abbiano effetto per tutti gli avvisi per i quali al momento della decisione sia possibile presentare la domanda.

Il risarcimento del danno

I ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di condannare le amministrazioni convenute, in solido tra loro o in subordine la sola Regione, a risarcire al ricorrente il danno derivante dalla intervenuta discriminazione, danno da liquidarsi in via equitativa ex art. 1226 c.c. indicandosi a tal fine un importo di euro 200,00 tra la data di avvio delle assegnazioni (a quanto risulta gennaio 2024) e la data di correzione della graduatoria secondo i nuovi criteri o in subordine, nel caso in cui un alloggio non risultasse più assegnabile a causa del decorso del tempo, euro 200,00 mensili per il periodo minimo di 2 anni o comunque per il periodo intercorrente sino all'emissione di un nuovo bando privo di requisiti discriminatori.

La possibilità di condannare gli autori della discriminazione al risarcimento del danno non patrimoniale è prevista espressamente dall'art. 28, comma 5 del d.lgs. n. 150/2011.

Quanto al *quantum* del danno risarcibile, da un lato deve tenersi conto della rilevanza costituzionale del bene leso dalla condotta discriminatoria e della diffusività della stessa, in quanto idonea a pregiudicare un'ampia platea di soggetti, italiani e stranieri, interessati all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica; dall'altro lato deve evidenziarsi l'assenza di specifiche allegazioni da parte dei ricorrenti in ordine a elementi ulteriori in grado di assumere rilievo nella "personalizzazione" e quantificazione del danno.

Vale in ogni caso osservare che la domanda dei ricorrenti si riferisce al solo danno non patrimoniale.

Ciò posto, si deve innanzitutto rilevare che il sig. Wedagamage alla luce dell'accertamento effettuato in concreto (in ciò differenziandosi dal profilo già esaminato della legittimazione attiva) non ha provato di avere patito delle conseguenze pregiudizievoli; peraltro il ricorrente si trova attualmente in posizione n. 7.299 rispetto ad una pluralità di concorrenti indeterminata di tal chè non risulta provato che egli avrebbe avuto diritto all'alloggio. Non sussiste quindi alcun "danno-conseguenza" sotto il profilo del danno non

patrimoniale quale “sofferenza soggettiva” ricollegabile alla adozione della condotta discriminatoria risarcibile in capo al sig. Wedagamage, non potendo rientrare il danno da lesione del diritto a non essere discriminati nella categoria eccezionale del danno evento risarcibile in *re ipsa*.

Per quanto invece riguarda la richiesta di risarcimento avanzata dalle associazioni di categoria, come già affermato dalla giurisprudenza di legittimità proprio con riguardo al danno non patrimoniale, il pregiudizio risarcibile nei confronti di un ente esponenziale portatore di un interesse collettivo “*si identifica con la lesione dell'interesse, diffuso o collettivo, del quale esso è portatore e garante e coincide, sul piano obiettivo, con la violazione delle norme poste a tutela dell'interesse medesimo, senza che si possa distinguere, a tali fini, tra l'evento lesivo e la conseguenza negativa, in quanto dall'attività di tutela degli interessi coincidenti con quelli lesi o posti in pericolo deriva, in capo all'ente esponenziale, una posizione di diritto soggettivo che lo legittima all'azione risarcitoria*” (cfr. Cass., sentenza n. 22885 del 2015).

In proposito, occorre quindi ricordare quanto sancito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, secondo cui “*Nelle controversie in materia di discriminazione proponibili con il procedimento ex art.28 del d.lgs. n. 150 del 2011, è ammissibile, ai sensi del comma 5 del predetto articolo, la domanda di risarcimento del danno non patrimoniale, il quale, allorché sia riconosciuto a favore di un sindacato che abbia agito "iure proprio" a tutela di interessi omogenei individuali di rilevanza generale, si caratterizza per una funzione "dissuasiva", che esula dai cd. "danni punitivi", soprattutto se si consideri che la discriminazione collettiva rileva anche in assenza di un soggetto immediatamente identificabile*” (Cass. civ., Sez. Un., Sentenza n. 20819 del 21/07/2021).

In applicazione dei medesimi principi, del resto, la sentenza Feryn della CGUE, ha indicato (par. 39) quali possibili misure da adottare in caso di discriminazione la “*concessione di un risarcimento dei danni in favore dell'organismo che ha avviato la procedura giurisdizionale*”. Dunque, il rimedio alla discriminazione deve rispondere ai requisiti stabiliti dal diritto unionale, e deve essere effettivo, proporzionale, dissuasivo (si cfr., sia pure pronunciata in un diverso ambito, la sentenza Cass., S.U., n. 5072 del 2016, che ha affermato l'esigenza di misure di contrasto dell'abusivo ricorso al termine nei contratti di lavoro, in contrasto con la direttiva 1999/70/CE, che siano non solo proporzionate, ma anche

sufficientemente effettive e dissuasive, esigenza quale si ricava dalla normativa europea nella ricostruzione operata dalla Corte di Giustizia).

Il principio di effettività è infatti funzionale a garantire il raggiungimento degli scopi perseguiti dall'Unione europea nel singolo settore di intervento ed è sancito nell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, dove si prevede che *“gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione”*.

Dal punto di vista soggettivo, il principio di effettività rafforza i diritti riconosciuti dalle direttive ai singoli cittadini dell'Unione sul piano sostanziale e processuale (art. 47 CDFUE).

Conseguentemente, *“Il principio di effettività, pertanto ha anche la funzione di anticipare la soglia della tutela apprestata fino al punto in cui non vi siano vittime della discriminazione reali ma solo potenziali.”* (Cass. civ., Sez. Un., Sentenza n. 20819 del 21/07/2021).

Ciò posto, per procedere alla determinazione equitativa di un importo a titolo di risarcimento, nel caso ex art. 28 d.lgs. n. 150 del 2011, alla luce di tali considerazioni e dunque tenuto conto della pluralità degli iscritti ed alla rilevanza della finalità di tutela delle esigenze abitative dei consociati, si stima equo condannare la sola Regione Lombardia al pagamento di euro 5.000,00 in favore di ciascuna associazione ricorrente.

Sono inoltre dovuti gli interessi al tasso legale sul predetto importo dalla data di pubblicazione della presente ordinanza al saldo.

Non si ritiene invece di condannare al risarcimento il Comune di Milano, dal momento che esso si è limitato ad applicare, al punto 13 dell'avviso pubblico n. 7701/2023, i criteri attributivi del punteggio (in particolare quello per il periodo di residenza nella Regione e nel Comune dove è localizzata l'unità abitativa da assegnare) indicati pedissequamente nell'Allegato 1 al RR n. 4/2017 emanato da Regione Lombardia, senza peraltro che vi sia una legge sovraordinata a cui poter fare riferimento per poter correttamente porre il citato avviso pubblico in rapporto c.d. “di antipatia” rispetto al citato regolamento regionale, rendendo così legittimo il bando stesso.

Peraltro, occorre altresì dare atto che il Comune di Milano si è tempestivamente adeguato negli anni a tutte le pronunce giurisprudenziali nelle more intervenute, a partire dal percorso avviato con la sent. n. 44 del 2020 della Corte Costituzionale e proseguito con l'ordinanza di codesto Tribunale n. 23608 del 2020 e la sentenza della Corte d'Appello di Milano n. 820 del 09.03.2023, recependo le DGR emanate da Regione Lombardia, tra il 2020 e il 2022, al fine di dare esecuzione alle pronunce sopra richiamate.

Le spese di lite

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo secondo i valori medi del D.M. n. 147/22 con riferimento alle cause di valore indeterminabile-complessità media; considerato che i ricorrenti hanno di fatto agito come un'unica parte processuale, deve procedersi ad una liquidazione unitaria delle spese di lite a carico dei soccombenti.

Tali spese vanno distratte in favore dei procuratori dei ricorrenti, dichiaratisi antistatari in calce al ricorso introduttivo del giudizio.

P. Q. M.

- Accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta da Regione Lombardia, consistente nell'aver previsto nell'Allegato 1 al Regolamento regionale n. 4/2017 l'attribuzione di punteggi per la residenza progressa sproporzionati rispetto ai fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti;
- Accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Milano consistente nell'aver emanato l'avviso pubblico n. 7701/2023 per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica contenente i punteggi come indicati nell'Allegato 1 del RR n. 4/2017 sopra censurato;
- Ordina ex art. 28 d lgs 150/2011 a Regione Lombardia la cessazione della condotta discriminatoria modificando l'Allegato 1 del Regolamento regionale n. 4/2017 e i successivi adottandi in modo che :
- I punteggi per la residenza protratta non siano superiori ai punteggi assegnabili per la condizione soggettiva e condizione oggettiva;

- I punteggi per la residenza in comune risultino collegati in modo inscindibile con le condizioni di disagio, eliminando la previsione di cumulare i punteggi per la residenza se non associati alla condizione soggettiva e oggettiva del richiedente;
- Sia consentito a tutti i richiedenti, anche quelli con un periodo di residenza minimo o inesistente, di godere di effettive possibilità di conseguire un'utile collocazione in graduatoria valorizzando i punteggi conseguiti per la condizione soggettiva e condizione oggettiva;
- Ordina ex art. 28 d lgs 150/2011 al Comune di Milano la cessazione della condotta discriminatoria procedendo alla riformulazione di bandi ancora aperti e di quelli futuri con applicazione dei criteri oggetto del piano di rimozione.
- Condanna la Regione Lombardia, al pagamento di euro 5.000,00 a titolo di danno non patrimoniale in favore di ciascuna delle associazioni ricorrenti, oltre agli interessi al tasso legale dalla data di pubblicazione della presente ordinanza al saldo;
- Condanna la Regione Lombardia e il Comune di Milano, in solido, al rimborso delle spese di lite in favore dei ricorrenti, che si liquidano in euro 518,00 per contributo unificato ed euro 10.860,00 per compensi, oltre a spese generali pari al 15%, oltre IVA e CPA come per legge. Tali spese vanno distratte in favore dei procuratori Alberto Guariso, Livio Neri e Marta Lavanna, dichiaratisi antistatari.

Così deciso in Milano, in data 20/02/2025

Il Giudice

dott.ssa *Valentina Boroni*