



Tribunale Ordinario di Ferrara

SEZIONE CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. R.G. 760/2021 promossa da:

(C.F. _____), rappresentata e difesa dall'avv. Gian

Andrea Ronchi;

(C.F. _____) rappresentata e difesa dall'avv.

Alberto Guariso e dall'avv. Massimo Cipolla;

A.S.G.I. - ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (C.F. 97086880156) rappresentata e difesa dall'avv. Cipolla Massimo, dall'avv. Alberto Guariso e dall'avv. Livio Neri

contro

COMUNE DI FERRARA (C.F. 00297110389), rappresentato e difeso dall'avv. Ludovico Mazzaroli e dell'avv. Francesco Mazzaroli

convenuto

con l'intervento adesivo di

L'ALTRO DIRITTO O.D.V. - CENTRO DI DOCUMENTAZIONE SU CARCERE, DEVIANZA E MARGINALITA' (C.F. 94093950486), rappresentato e difeso dall'avv. Silvia Ventura

intervenuto

Il Giudice Maria Marta Cristoni,
a scioglimento della riserva assunta,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA EX ART.702 ter c.p.c.

Con ricorso ex art. 702 bis c.c. _____

A.S.G.I. - ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE hanno convenuto in giudizio il Comune di Ferrara chiedendo l'accoglimento delle seguenti conclusioni: *"nel merito*
a) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Ferrara consistente:

- a1) nell'aver adottato il "Regolamento di assegnazione degli alloggi ERP" (Prot. Gen. 7132/2020) del 2 marzo 2020 nella parte in cui, alla Tabella B) allegata, lett. E.1., prevede l'assegnazione di "0,5 punti per ciascun anno" nel caso di "Richiedente che, alla data di presentazione della domanda e alla data di verifica dei requisiti e delle condizioni in sede di assegnazione, sia residente anche non continuativamente nel Comune".
- a2) nell'aver adottato la delibera di Giunta Comunale del 7 luglio 2020, n. GC-2020-218 (PG-2020-68053) nella parte in cui prevede il requisito della "impossidenza nel paese di provenienza" o in subordine nella parte in cui prevede che l'impossidenza nei Paesi di provenienza sia comprovata in modo diverso per i cittadini italiani e UE e per i cittadini di paesi extra UE e in particolare per questi ultimi nel seguente modo:[...] "per i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato....tramite la produzione dei certificati rilasciati dal Paese straniero corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesti la conformità all'originale", e così come poi successivamente modificata dalle delibere di Giunta Comunale n. GC-2020-476 dell'1.12.2020 e GC-2021-19 del 26.1.2021;
- a3) nell'aver indetto e posto in esecuzione il 32mo bando per l'accesso agli alloggi ERP del 7.7.2020 e il 33mo bando, nella parte in cui contengono i medesimi criteri di punteggio e i requisiti di cui ai punti a1 e a2);
- a4) nell'aver redatto la graduatoria relativa al 32mo bando per alloggi ERP, attribuendo i punteggi di cui al punto a1);
e conseguentemente adottare ogni provvedimento necessario al fine di rimuovere la predetta discriminazione e farne cessare gli effetti nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28 Dlgs 150/11 e pertanto
- b) ordinare al Comune di Ferrara:
 - di modificare il regolamento del 2.3.2020, eliminando il sistema di punteggio di cui alla lett. E.1., Tabella B) o in estremo e denegato subordine introducendo un tetto massimo al computo della residenza non superiore a punti 5;
 - di annullare o revocare le delibere n. GC-2020-218 del 7.7.2020, GC-2020-476 dell'1.12.2020 e GC-2021-19 del 26.1.2021 eliminando ogni riferimento alla impossidenza nel paese di provenienza o, in subordine, prevedendo che l'impossidenza nel paese di provenienza possa essere attestata per i cittadini di paesi extra UE con le stesse forme richieste ai cittadini italiani e pertanto mediante autocertificazione e/o ISEE e/o documentazione fiscale;

- di modificare il bando 7.7.2020 in modo conforme ai provvedimenti dei punti che precedono e di redigere la graduatoria relativa al 33mo bando senza tener conto delle previsioni oggetto dell'accertamento di cui al punto a);

- di collocare le ricorrenti _____ e _____ nella corretta posizione in graduatoria derivante dalla applicazione dei criteri sopra indicati e, pertanto, nella posizione che deriva dalla soppressione, per tutti i richiedenti, del punteggio di 0,5 per ogni anno di anzianità di residenza nel Comune;

c) dato atto che le statuizioni richieste sub domanda b) attengono a obblighi di fare infungibili, condannare l'amministrazione convenuta a pagare alle ricorrenti, ai sensi dell'art. 614bis c.p.c., euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale;

d) ordinare la pubblicazione dell'emanando provvedimento sulla home page del sito istituzionale dell'amministrazione per un minimo di giorni 30, nonché, a spese della stessa amministrazione, su un giornale a tiratura nazionale e con caratteri doppi di quelli normalmente utilizzati.

Con vittoria di spese da distrarsi in favore dei procuratori antistatari e rimborso del contributo unificato versato.”.

Il Comune convenuto si è costituito chiedendo, in via preliminare, la chiamata in causa della Regione Emilia-Romagna, eccependo poi la carenza di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo e comunque la infondatezza nel merito del ricorso promosso, per le ragioni esposte in comparsa di costituzione e risposta.

Ha proposto intervento adesivo, ex art. 105 co II cpc, l'associazione L'ALTRO DIRITTO O.D.V. - CENTRO DI DOCUMENTAZIONE SU CARCERE, DEVIANZA E MARGINALITÀ chiedendo l'accoglimento delle conclusioni proposte dai ricorrenti con vittoria di spese.

Parte ricorrente ha dedotto e documentato quanto segue.

- Nella seduta del 2 marzo 2020, il Consiglio Comunale del Comune di Ferrara ha approvato il nuovo “Regolamento di assegnazione degli alloggi ERP” (Prot. Gen. 7132/2020) (doc. 1 ricorrente).

-Le Tabelle A (doc. 2) e B (doc. 3) allegate a tale regolamento, disciplinano, rispettivamente, i requisiti di ammissione (par. A) e la disciplina del punteggio (par. B).

-Alla lettera A della tabella A allegata, rubricata “Cittadinanza italiana o altra condizione ad essa equiparata prevista dalla legislazione vigente”, è previsto quanto segue:

“Può chiedere l'assegnazione il richiedente che sia:

- a.1) cittadino italiano;
 - a.2) cittadino di Stato aderente all'Unione Europea;
 - a.3) familiare, di un cittadino dell'Unione Europea, non avente la cittadinanza di uno Stato membro regolarmente soggiornante, di cui all'art. 19, del D.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30;
 - a.4) titolare di protezione internazionale, di cui all'art. 2, del D.lgs. 19 novembre del 2007, n. 251 e successive modifiche (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria);
 - a.5) cittadino straniero titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;
 - a.6) cittadino straniero regolarmente soggiornante in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che eserciti una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.”
- Per avere accesso alle graduatorie ERP è previsto un indicatore ISEE che non superi euro 17.140,00 (lettera E).
- La lettera C) disciplina il requisito della *“limitata titolarità di diritti reali su beni immobili”* e così dispone: *“c.1) I componenti il nucleo avente diritto non devono essere titolari, complessivamente, di una quota superiore al 50% di diritto di proprietà, usufrutto o abitazione sul medesimo alloggio, ovunque ubicato ed adeguato alle esigenze del nucleo familiare ai sensi del D.M. 5 luglio 1975.*
- Per tutti i richiedenti, la titolarità dei diritti sopra indicati è rilevabile dalla documentazione fiscale e dalla dichiarazione ISEE presentate, restando nella facoltà dei Comuni disporre eventuali altre forme di controllo. I controlli stabiliti dal Comune sono quelli di cui all'art. 8 e 21 del regolamento.
- Le disposizioni di cui sopra sono analoghe a quanto contenuto nella Delibera dell'Assemblea Legislativa (DAL) dell'Emilia-Romagna n. 154/2018 che ha disciplinato la materia (doc. 4 ricorrente).
- L'art. 8 di del citato regolamento 2.3.2020 (doc. 2), rubricato *“Requisiti di accesso agli alloggi ERP”*, dispone quanto segue: *“Il richiedente deve dichiarare, all'atto della presentazione della domanda, la sussistenza dei requisiti per l'accesso all'ERP come previsti dall'allegato A al presente regolamento, fatti salvi tutti i controlli disposti dal Comune e diretti ad accertare la veridicità delle informazioni. In particolare, il requisito dell'impossidenza (nei limiti previsti dalla normativa regionale) di altro alloggio ubicato sul territorio estero deve essere provato dimostrando di non possedere immobili nel proprio Stato di origine o in qualunque altro Stato (attestazione di non possidenza da documentare tramite idonee certificazioni rilasciate dalle Ambasciate) oppure l'inadeguatezza dell'eventuale alloggio. 4. La Giunta comunale, con specifico atto deliberativo, individua gli atti e i certificati da produrre per documentare il requisito relativo ai limiti alla titolarità di diritti reali su beni immobili ubicati all'estero.”.*

- Con delibera del 7 luglio 2020, n. GC-2020-218(PG-2020-68053)(doc. 5), avente ad oggetto *“Indirizzi in ordine alla documentazione da produrre per requisito di impossidenza di alloggi in applicazione nuovo regolamento comunale per l'assegnazione degli alloggi ERP”*, la Giunta Comunale ha ulteriormente disciplinato la materia dei documenti relativi alla cd *“impossidenza”* all'estero (prevedendo regimi diversi per i cittadini italiani o europei e per i cittadini di paesi extra UE): 1) *“che per tutti coloro che richiedono l'assegnazione di un alloggio erp valga il requisito dell'impossidenza di alloggi come stabilito dalla DAL della Regione Emilia-Romagna 154/2018 e Allegato A al Regolamento di Assegnazione approvato con DCC 7132/2020”*;

2) *“che il controllo sull'impossidenza di immobili ad uso abitativo nei Paesi diversi da quello di provenienza degli interessati si effettuano come previsto dalla DAL 154/2018 ovvero tramite l'ISEE e la documentazione fiscale”*

3) *“avvalendosi della facoltà riconosciuta ai Comuni dalla DAL 154/2018, che l'impossidenza nei Paesi di provenienza sia comprovata nel seguente modo:*

a) per i cittadini italiani e di Paesi appartenenti alla UE mediante autocertificazione ai sensi del DPR 445/2000 oggetto di verifica successiva da parte del Comune e/o di ACER;

b) per i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato, mediante le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 DPR 445/2000 nei soli casi in cui la produzione delle stesse avvenga relativamente a beni immobili ubicati in Italia (con controlli come nel capoverso su indicato) ovvero per lo straniero titolare del permesso per protezione internazionale o umanitario o se si dia specifica applicazione a convenzioni internazionali tra l'Italia e il Paese di provenienza del dichiarante; negli altri casi l'impossidenza di beni immobili nei Paesi di provenienza andrà documentata tramite la produzione dei certificati rilasciati dal Paese straniero corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesti la conformità all'originale; qualora gli interessati non riescano ad ottenere dallo Stato di provenienza la certificazione necessaria (in ragione della mancanza di una autorità riconosciuta o della presunta inaffidabilità dei documenti rilasciati) potranno richiedere all'ufficio consolare italiano all'estero di provvedere al rilascio delle certificazioni occorrenti (ai sensi dell'articolo 52 del D.Lgs 71/2011) sulla base delle verifiche ritenute necessarie effettuate a loro spese come previsto dall'art. 2 bis del DPR 394/1999.”.

- In data 7/7/2020, tramite determinazione dirigenziale n. DD-2020-1172, è stato pubblicato il bando per la formazione della 32° graduatoria per l'assegnazione degli alloggi di ERP di proprietà del Comune; il bando richiama, nelle premesse, la disciplina in materia di impossidenza di beni immobili all'estero come individuata dalla delibera di giunta sopra citata (doc. 6 ricorrente).

- Successivamente, con deliberazione dell'1.12.2020, n. GC-2020-476 (PG-2020-132033) (doc. 7), la Giunta Comunale, integrando quanto già disposto con la precedente delibera del 7/7/2020, ha precisato: *"c. i cittadini di Paesi extracomunitarie non hanno presentato una documentazione attestante l'impossidenza –anche nelle forme consentite dal precedente punto b) –sono ammessi alla graduatoria con riserva da sciogliere almeno entro 30 gg prima dell'assegnazione"* (anche nota amministrazione 15.1.2021, doc. 13).
- L'art. 4 del regolamento (doc. 2), rubricato *"Presentazione delle domande di assegnazione degli alloggi ERP"*, prevede, in ogni caso, che alla domanda di assegnazione debba essere allegata la *"dichiarazione ISEE in corso di validità"*.
- Con DGC 26/1/2021 la Giunta Comunale, motivando in relazione alla esigenza di limitare la mobilità in relazione alla emergenza COVID, ha deliberato di applicare "per analogia" i criteri previsti dal DM 21.10.2019 (doc. 29) in materia di reddito di cittadinanza: con detta delibera (. doc. 15), la Giunta ha disposto *"-di integrare la propria DGC 68503/2020, come già modificata dalla DGC 132033/2021, per le motivazioni in premessa citate come segue: per quanto attiene il requisito dell'impossidenza di beni immobili siti nel paese di provenienza da comprovare ai fini dell'ammissione alla 32ª graduatoria definitiva ed alla 33ª graduatoria di assegnazione, si applica per analogia quanto disposto dal DM 21/10/2019; pertanto è sufficiente la dichiarazione di impossidenza resa all'atto della domanda da cittadini di Paesi extracomunitari (titolari di regolare permesso di soggiorno in Italia) che provengano da Paesi e territori diversi da quelli di cui all'allegato al DM 21/10/2019 (in premessa riportati) che abbiano i requisiti per l'accesso all'erp come previsti dalla DAL 154/2018;*
-la medesima dichiarazione di impossidenza devono renderla i cittadini italiani e i cittadini di Paesi UE".
- In conseguenza di tale ulteriore delibera tutti i cittadini stranieri residenti in Ferrara sono stati "provvisoriamente" esentati dalla produzione dei documenti, salvo gli appartenenti alle 19 nazionalità indicate nel citato DM.
- Nelle premesse alla delibera di approvazione del regolamento del 2.3.2020, contenute nel verbale n. 5-7132/2020, si legge che, secondo l'Amministrazione, *"il criterio della residenzialità storica" è "uno dei capisaldi della gestione del welfare in un'ottica di equità sociale volta a salvaguardare i diritti di chi da più tempo vive a Ferrara e ha contribuito con il proprio lavoro ed impegno a creare le fondamenta su cui si basa lo stesso welfare"* (doc. 1);
- le condizioni di punteggio sono elencate nella tabella B) e raggruppate secondo le seguenti macrocategorie (doc. 3):

- Disagio abitativo (A)
- Disagio economico (B)
- Disagio sociale (C)
- Composizione del nucleo (D)
- Anzianità di residenza anagrafica e di presenza in graduatoria (E)
- Condizioni negative di punteggio (F).
- Ciascuna di tali macrocategorie prevede, a sua volta, diverse condizioni che determinano ciascuna un diverso punteggio variabile da un minimo di 0,5 punti a un massimo di 11 punti.
- l'unica condizione che non prevede un limite massimo di punti assegnabili è quella numerata E.1. che assegna 0,5 punti per ciascun anno di residenza senza alcun limite massimo.

La lettera E) prevede anche l'assegnazione di 0,2 punti per ogni assegnazione di posizione non utile nelle precedenti graduatorie approvate a partire dal 1°1.2015; con un massimo di 10 graduatorie conteggiabili e, dunque, di 2 punti assegnabili.

- Le condizioni di punteggio della citata Tabella B) sono state riportate nella determinazione DD-2020-1172 del 7/7/2020 con la quale è stato pubblicato il bando per la formazione della 32° graduatoria per l'assegnazione degli alloggi ERP (doc. 6).

- Fino alla approvazione del regolamento 3.2.2020, la questione della residenzialità storica era disciplinata dal Regolamento 14.12.2015, che non prevedeva alcun premio alla residenza in quanto tale, ma la prevedeva solo quale criterio sussidiario in caso di parità di punteggio tra due o più domande (doc. 8).

- Con determina dirigenziale P.G. 495/2021 del 4.1.2021 è stata approvata la 32° graduatoria provvisoria ERP del Comune di Ferrara (doc. 9-10).

- L'applicazione, da parte della amministrazione convenuta, delle previsioni in materia di accesso alle graduatorie degli alloggi popolari ha comportato, a fronte del meccanismo di premialità previsto per il criterio della residenzialità storica senza limiti di punteggio, che le prime 157 posizioni in graduatoria sono state ricoperte esclusivamente da cittadini italiani (docc. 11-12).

- Con determina dirigenziale n. DD-2021-447 del 12/3/2021, è stata pubblicata la 32° graduatoria definitiva per l'assegnazione degli alloggi ERP, elaborata sulla base dei criteri sopradescritti (doc. 18), i requisiti documentali sopra descritti sono rimasti in vigore sino al 26.1.2021 e rimangono

tutt'oggi in vigore con riferimento sia a eventuali future revisioni della stessa 32° graduatoria, sia con riferimento a futuri bandi e graduatorie, per i cittadini dei paesi indicati nel DM 21.10.2019.

- In punto all'interesse ad agire, la ricorrente _____ cittadina marocchina, è titolare di permesso di soggiorno di durata illimitata (soggiornante di lungo periodo) _____ rilasciato il _____ risiede nel Comune di Ferrara da 6 anni e non si trova in nessuna delle condizioni ostative all'accoglimento della domanda (doc. 19); nel momento in cui ha presentato domanda di assegnazione dell'alloggio al Comune di Ferraran. 134651 (doc. 20), in data 29/09/2020, ed ancora oggi, viveva unitamente ad altri 4 familiari (di cui due minori) in un appartamento ricevuto in comodato, per il quale il proprietario aveva richiesto il rilascio entro il 21/11/2020 (docc. 21-22). Le condizioni di punteggio attribuibili alla ricorrente sono:
 - B.2 Nucleo familiare con ISEE non superiore ad € 8.577,00 (6 punti);
 - C.1 Disagio Sociale (7 punti)
 - D.1 Nucleo familiare composto da oltre 4 persone (1 punto), di cui 2 minorenni (0,50 punti);
 - E.1 Anzianità di residenza (3 punti)
 - E.2 Anzianità di graduatoria (0,2 punti).
 - La ricorrente si è posizionata al 353° posto in graduatoria, in quanto è stata superata da altri richiedenti aventi una maggiore anzianità di residenza.
 - La signora _____ cittadina pakistana, è titolare di permesso di soggiorno n. _____ per motivi familiari con scadenza al _____ con richiesta di rinnovo in corso (appuntamento 1.4.2021) (doc. 23 ricorrente). I figli sono cittadini italiani (doc. 25). Dal giugno 2020 la ricorrente è affidata ai servizi sociali del Comune di Portomaggiore(Ferrara)e, a far data dal 9/9/2020, ha ottenuto la residenza nel Comune in via Ferrara n. 58 (doc. 24). In precedenza, risiedeva nel Comune di Sant'Angelo in Vado.
 - La ricorrente ha presentato domanda di assegnazione dell'alloggio al Comune di Ferrara n. 134651, ottenendo un punteggio complessivo di 11 punti e posizionandosi al 680° posto della graduatoria definitiva e la domanda risulta, inoltre, ammessa con riserva.
- Ciò premesso, il presente ricorso è stato promosso al fine di ottenere l'accertamento del carattere discriminatorio della condotta posta in essere dal Comune di Ferrara, consistente nell'adozione del "*Regolamento di assegnazione degli alloggi ERP*" (Prot. Gen. 7132/2020) del 2.3.2020 (e atti modificativi e derivati) nelle seguenti parti:
- a) nella parte in cui mantiene l'obbligo di "documentazione aggiuntiva" indicata nella delibera del 7/7/2020 a carico dei soli cittadini extracomunitari per attestare la impossidenza di beni nei paesi di provenienza, come regola generale, derogata solo nella presente fase di emergenza; e nella parte in

cui, anche nella fase di emergenza, mantiene detto obbligo per gli stranieri appartenenti a 19 nazionalità di cui al DM 21.10.2019;

b) nella parte in cui prevede, tra i criteri di punteggio indicati all'allegata Tabella B), lettera E.1., un sistema premiale esorbitante legato all'"anzianità di residenza", e senza la previsione di alcun limite massimo di punteggio.

Tali provvedimenti, ad avviso dei ricorrenti, creano un'illegittima disparità di trattamento tra italiani e stranieri, ponendo questi ultimi in una posizione di svantaggio nell'accesso agli alloggi pubblici.

Tale prospettazione si articola in due domande tra loro connesse: una riguarda l'esistenza di una discriminazione individuale in danno delle signore _____ e _____ l'altra riguarda l'esistenza di una discriminazione collettiva (per la quale agisce ASGI ed interviene in via adesiva Altro Diritto O.D.V.) in danno: a) di tutti gli stranieri, cittadini di uno degli Stati indicati nella lista di cui al D.M. 21/10/2019, che resterebbero onerati dalla presentazione dei "documenti aggiuntivi" in contrasto con il principio fissato dalla sentenza Corte Cost. 9/2021 e che per tal motivo hanno maggiore difficoltà ad accedere alla graduatoria; b) di tutti gli stranieri che hanno partecipato al 32° bando per l'assegnazione degli alloggi ERP del Comune di Ferrara e che sono stati discriminati (indirettamente) dal sistema di punteggio premiale previsto lettera E.1. della Tabella B allegata al regolamento.

Il Comune convenuto ha preliminarmente eccepito la carenza di giurisdizione del G.O. ed ha rilevato anche nel merito l'assenza nel caso di specie di una puntuale allegazione e prova di disparità di trattamento / discriminazione tra cittadini italiani e stranieri per l'accesso alla graduatoria in esame, poiché sarebbero stati individuati dal Comune, in applicazione della disciplina regionale (L. Reg. n. 24/2001 e DAL E.R. n. 154/2018 – doc. 2,3 convenuto) criteri generali valevoli per tutti i cittadini italiani e stranieri (e in quanto tali sindacabili dal giudice amministrativo poichè riguardanti scelte della amministrazione e attinenti posizioni di interesse legittimo), tra i quali, il requisito all'accesso della prevista soglia ISEE, nonché i criteri di assegnazione dei punteggi, come la denunciata "residenzialità storica", così come il criterio della c.d. "impossidenza" valevoli per tutti i candidati, senza alcuna differenziazione basata su fattori discriminatori quali "sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali", nel rispetto in primo luogo dell'art. 3 della Costituzione.

Le domande avanzate dai ricorrenti e dal terzo intervenuto meritano accoglimento nei termini che seguono. Preliminarmente, sulla eccepita carenza di giurisdizione si osserva quanto segue.

Ai sensi dell'art. 28 Dlgs 150/2011: "1. *Le controversie in materia di discriminazione di cui all'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, quelle di cui all'articolo 4 del decreto*

legislativo 9 luglio 2003, n. 215, quelle di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, quelle di cui all'articolo 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67, e quelle di cui all'articolo 55-quinquies del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.

2. E' competente il tribunale del luogo in cui il ricorrente ha il domicilio. 3. Nel giudizio di primo grado le parti possono stare in giudizio personalmente.

4. Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si puo' presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione. I dati di carattere statistico possono essere relativi anche alle assunzioni, ai regimi contributivi, all'assegnazione delle mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera e ai licenziamenti dell'azienda interessata.

5. Con l'ordinanza che definisce il giudizio il giudice puo' 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 puo' 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 e' adottato sentito l'ente collettivo ricorrente...".

Sul richiamato concetto di discriminazione poi, ai sensi dell'art. 43 T.U.I. (Dlgs 286/1998):
"..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.

2. In ogni caso compie un atto di discriminazione: a) il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discriminino ingiustamente;

b) chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;

c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;

d) chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità;

e) il datore di lavoro o i suoi preposti i quali, ai sensi dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificata e integrata dalla legge 9 dicembre 1977, n. 903, e dalla legge 11 maggio 1990, n. 108, compiano qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della loro appartenenza ad una razza, ad un gruppo etnico o linguistico, ad una confessione religiosa, ad una cittadinanza. Costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o linguistico, ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa.”.

Orbene, la prospettazione fornita dalle parti ricorrenti ed in particolare il *petitum* sostanziale dedotto in ricorso (unico criterio rilevante ai fini della individuazione del giudice munito di giurisdizione), che va individuato secondo l'orientamento consolidato della Cassazione soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscano manifestazione (Cass. sez. unite 28 maggio 2013, n. 13178), è fondato su condotte e atti della P.A. (pacifici in causa) che si pongono, in tesi di parte ricorrente, in violazione diretta ed indiretta del divieto di discriminazione per ragioni di nazionalità, secondo la definizione di cui all'art. 43 TUI, ponendo lo straniero in una condizione più svantaggiosa rispetto al cittadino italiano o europeo; atti in quanto tali, rientranti, per giurisprudenza ormai consolidata, nella giurisdizione dell'A.G.O., ai sensi dell'art. 28 D.lgs. 150/11, e regolata dal rito sommario di cognizione poiché integranti condotte lesive di una posizione di diritto soggettivo assoluto (tra le tante v. Cass. n. 3842/2021).

L'eccezione di carenza di giurisdizione è dunque infondata.

Sulla richiesta di chiamata in causa della Regione Emilia-Romagna, l'istanza è formulata dal Comune resistente a fronte della asserita sussistenza di una comunanza di questioni, in quanto, le disposizioni dettate dall'ente locale oggetto di censura ad opera dei ricorrenti sarebbero esecutive

della disciplina regionale e in particolare dalla Delibera del consiglio regionale n. 154/2018 (doc. 3 convenuto).

A ben vedere tuttavia il requisito aggiuntivo documentale stabilito dal Comune per i soli cittadini non appartenenti alla U.E. (onde verificare l'assenza di possesso di alloggi nei "paesi di provenienza"), non è previsto dalla L.R. Emilia Romagna n. 24/2001, né in modo specifico dalla delibera regionale richiamata da parte convenuta, la quale autorizza genericamente i Comuni, ad eseguite eventuali "controlli ulteriori" sulla veridicità delle dichiarazioni rese dai candidati, non indirizzati tuttavia specificamente nei confronti dei soli cittadini extracomunitari come invece stabilito dal Comune.

Al pari il meccanismo di punteggio premiale stabilito per l'anzianità di residenza nel territorio comunale oggetto di censura è stato introdotto dal Comune senza una specifica disciplina regionale in materia.

Non sussistano dunque i presupposti per la chiamata in causa della Regione ex art. 106 cpc come già disposto con ordinanza resa in corso di causa, in assenza da un lato di domande svolte nei confronti della Regione e di adeguata allegazione di specifiche ragioni di connessione che giustificano la chiamata in causa in questione.

Nel merito, è pacifico in causa che, fatta salva la disciplina emergenziale temporaneamente applicata dal Comune (comunque non estensibile agli stranieri appartenenti ai 19 paesi elencati nel citato D.M.), l'amministrazione convenuta, ai fini dell'assegnazione degli alloggi popolari, a fronte del requisito della c.d. impossidenza (previsto dalla disciplina regionale e diretto ad escludere chi già disponga di altro immobile in cui abitare) richieda, ai soli cittadini extracomunitari (per asserite finalità di "controllo"), di fornire documenti ulteriori rispetto agli italiani e ai cittadini comunitari (ammessi a produrre sul punto una semplice "autocertificazione") e ciò è previsto sia nel regolamento comunale, sia nel bando per le graduatorie nn. 32 e 33, sebbene l'"impossidenza" sia circostanza già attestata per il cittadino italiano e per lo straniero nell'ISEE (che costituisce un criterio di ammissione alla graduatoria).

In particolare con delibera del 7 luglio 2020, n. GC-2020-218(PG-2020-68053)(doc. 5 ricorrente), avente ad oggetto *"Indirizzi in ordine alla documentazione da produrre per requisito di impossidenza di alloggi in applicazione nuovo regolamento comunale per l'assegnazione degli alloggi ERP"*, la Giunta Comunale ha infatti stabilito che per i cittadini italiani ed europei è sufficiente una "autocertificazione" mentre per i soli stranieri, che non siano *"titolari del permesso per protezione internazionale o umanitario o in assenza di "specifica applicazione a convenzioni internazionali tra l'Italia e il Paese di provenienza del dichiarante"*, l'impossidenza di beni immobili *"nei Paesi di provenienza andrà documentata tramite la produzione dei certificati"*

rilasciati dal Paese straniero corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesti la conformità all'originale; qualora gli interessati non riescano ad ottenere dallo Stato di provenienza la certificazione necessaria (in ragione della mancanza di una autorità riconosciuta o della presunta inaffidabilità dei documenti rilasciati) potranno richiedere all'ufficio consolare italiano all'estero di provvedere al rilascio delle certificazioni occorrenti (ai sensi dell'articolo 52 del D.Lgs 71/2011) sulla base delle verifiche ritenute necessarie effettuate a loro spese come previsto dall'art. 2 bis del DPR 394/1999".

Inoltre, con deliberazione dell'1.12.2020, n. GC-2020-476 (PG-2020-132033) (doc. 7 ricorrente), la Giunta Comunale, integrando quanto già disposto con la precedente delibera del 7/7/2020, ha precisato: *"c. i cittadini di Paesi extracomunitari che non hanno presentato una documentazione attestante l'impossidenza –anche nelle forme consentite dal precedente punto b) –sono ammessi alla graduatoria con riserva da sciogliere almeno entro 30 gg prima dell'assegnazione"* (v. anche nota amministrazione 15.1.2021, doc. 13 ricorrente).

Sul punto occorre rilevare che, la giurisprudenza della Corte Costituzionale e di merito richiamata dai ricorrenti ha evidenziato il carattere irragionevole e discriminatorio di un requisito di tal genere: *"L'onere documentale così' introdotto riguarda una situazione diversa da quella oggetto della previsione generale di cui all'art. 2, comma 1, lettera d), legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996: mentre infatti quest'ultima disposizione concerne la titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su uno o più alloggi (quindi a prescindere dalla loro "adeguatezza"), ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero (dunque, non solo nel Paese di origine o di provenienza), la norma censurata fa riferimento al possesso di alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza. Il suo ambito di applicazione non comprende invero ne' gli alloggi di cui il richiedente non abbia il possesso, pur essendo titolare di diritti su di essi, ne' gli alloggi ubicati in Paesi extraeuropei diversi da quello di origine o di provenienza, ne' infine alloggi che non siano "adeguati". Alla luce di queste precisazioni, l'onere procedimentale prescritto dalla disposizione in esame risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare. Se, infatti, lo scopo della normativa nella quale la disposizione impugnata si colloca e' di garantire un alloggio adeguato nel luogo di residenza in Regione a chi si trovi nelle condizioni di bisogno individuate dalla legge, il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo e' sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacche', intesa l'espressione "alloggio adeguato" come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, e' evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare possieda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno*

di un alloggio in Italia. E non lo e' nemmeno come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, per la quale non offre alcun significativo elemento aggiuntivo rispetto a quanto gia' si desume dalla generale attestazione di non titolarita' di diritti su alloggi all'interno del territorio nazionale o all'estero, prevista dall'art. 2, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

Oltre che irragionevole per le ragioni appena esposte, la previsione risulta altresì discriminatoria. Tale carattere dell'onere aggiuntivo a carico dei soli cittadini extracomunitari - sul presupposto (indimostrato) che a essi sarebbero riservati <<oneri probatori meno gravosi>> di quelli imposti ad altri cittadini - appare evidente, solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, i quali invece sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa impugnata. Si tratta, dunque, di un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli <<ostacoli di ordine pratico e burocratico>> che questa Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019).” (Corte Cost. sent. 9/2020; v. inoltre Trib. Milano 20.3.2020).

Chiedere infatti, ai soli cittadini di paesi extraeuropei, la produzione di una documentazione aggiuntiva (peraltro particolarmente gravosa) rispetto a quella richiesta ai cittadini UE e italiani, in ordine all'impossidenza di beni al di fuori del territorio italiano con riguardo al "paese di origine", integra una irragionevole disparità di trattamento/discriminazione tra cittadini europei ed extracomunitari non motivata dalla finalità della disciplina relativa agli alloggi popolari né giustificata da ragioni di controllo sulle dichiarazioni rese dai candidati.

Come eccepito da parte convenuta, la richiamata Delibera della giunta regionale n. 24 del 2018 allegata (doc. 3), impone di ricavare i dati sulla impossidenza di alloggi, "ovunque ubicati", e dunque non solo sul territorio nazionale, dalla certificazione ISEE consentendo però espressamente ai Comuni di introdurre "ulteriori controlli"; i quali, tuttavia, non possono tradursi in una barriera preventiva all'accesso alla graduatoria o in un irragionevole aggravio procedimentale riferito ai soli cittadini non appartenenti all'unione europea, che non sono gli unici, evidentemente, a possedere immobili al di fuori del territorio italiano.

Pertanto, deve essere dichiarata la discriminazione diretta operata dalle delibere comunali in oggetto laddove chiedono che l'impossidenza nel paese di origine sia attestata dai cittadini extra UE in modo diverso e più gravoso rispetto a quanto consentito ai cittadini UE e italiani, eliminando ad esempio ogni riferimento ai beni presenti nei "paesi di origine" o ammettendo che tutti i candidati possano presentare, sul punto, un'autocertificazione.

Quanto al criterio della c.d. "residenzialità storica", occorre rilevare innanzitutto quella che è la finalità della disciplina in materia di edilizia residenziale pubblica secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, la quale sul punto ha osservato che: *".. 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 “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti”» (sentenza n. 168 del 2014). (Corte Cost. n. 44/2020).*

Pronunciatasi sullo specifico requisito della residenza c.d. storica in Regione nell'ambito della Legge della Regione Lombardia (quale requisito di accesso alla graduatoria) ha rilevato poi 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 – è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto. Nel caso in esame, l'esito di tale verifica conduce a conclusioni di irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la ratio del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con*

quella stessa funzione. Mentre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione – l'esclusione dal servizio, ad esempio, dei soggetti che dispongono già di un proprio alloggio idoneo si pone in linea con la sua ratio, che è appunto quella di dotare di un alloggio chi ne è privo – risulta con essa incongrua l'esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare. Il requisito stesso si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000). (Corte Cost. sent. n. 44/2020).

Con la sentenza n. 9 del 2021 la Corte Costituzionale ha inoltre vagliato la ragionevolezza di una norma della legge della Regione Abruzzo con la quale il requisito della residenzialità storica non era stabilito quale requisito di accesso alle graduatorie per gli alloggi popolari ma come criterio "premiale", analogamente al caso di specie. La Corte in detta sede, in merito al possibile rilievo dell'anzianità di residenza in un determinato territorio in funzione dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica ha rilevato in particolare che *".. se <<la prospettiva della stabilità' può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...]>>, essa <<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>>..*

...Questa Corte è quindi chiamata 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. 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, dalla disciplina regionale si deduce che il punteggio massimo da attribuire alle condizioni soggettive (reddito e numero dei componenti il nucleo familiare) è di 5 punti; quello per le condizioni oggettive (gravità del disagio abitativo) è di 9 punti; quello per le <<condizioni aggiuntive regionali>> è di 5 punti; infine, quello per la residenza protratta (di cui alla norma impugnata) è di 6 punti. Se si considera, dunque, il complessivo punteggio attribuibile ai fini della selezione degli assegnatari, e se solo si

raffronta il punteggio massimo assegnabile per le condizioni soggettive del richiedente con quello massimo ottenibile in base alla residenza protratta, non si può non constatare l'evidente "sopravvalutazione", operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio. In applicazione dei criteri anzidetti, infatti, si perverrebbe, solo per fare un esempio, all'irragionevole conseguenza 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. Emerge quindi un assetto normativo che tende a "sopravvalutare" una <<condizione del passato>> (sentenza n. 44 del 2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente, senza peraltro che dalla residenza protratta per almeno dieci anni possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro. Nella più volte richiamata sentenza n. 44 del 2020, questa Corte ha precisato 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.

A ciò si aggiunga, che, come ricordato, 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.

In conclusione, 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” (Corte Cost. sent. n. 9/2021).

Secondo la Corte Costituzionale la residenza può dunque costituire uno dei criteri per l'attribuzione di punteggio ai fini dell'assegnazione degli alloggi popolari nell'ambito di un territorio ma solo se adeguatamente valorizzato in termini di “prospettiva di stabilità” e può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari nell'ambito delle graduatorie purchè conservi un “*carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio*”, per non tradursi in una irragionevole disparità di trattamento, contraria all'art. 3 Cost..

In applicazione degli anzidetti principi al caso di specie, il Comune di Ferrara nel censurato regolamento del 2-3-2020 non ha stabilito un requisito di partecipazione alla procedura ancorato alla residenza “protratta” nel territorio comunale (che escluda dalla procedura di assegnazione chiunque non sia residente nel territorio comunale da un certo numero di anni) ma un mero criterio “premiale” derivante dalla permanenza nel territorio comunale, il quale, non appare in sè discriminatorio per lo straniero, rispetto ai cittadini italiani.

Il Comune è infatti l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo e, pertanto, la valorizzazione adeguata della residenzialità (nell'ambito della prestazione di un servizio sociale reso alla comunità locale), in termini di prospettiva di stabilità (come richiesto dalla Corte Costituzionale) ma anche di valorizzazione, non eccessiva né preponderante della residenza storica (rispetto agli indicatori del bisogno abitativo che si mira in effetti a soddisfare) nell'ambito del territorio comunale, non appare discriminatoria o irragionevole, poiché giustificata dalla funzione stessa dell'ente locale.

Come precisato dalla stessa parte ricorrente, infatti, l'aspetto discriminatorio del criterio premiale in esame, adottato dal Comune, attiene per lo più alla valorizzazione eccessiva della residenzialità “storica” (rispetto agli altri indicatori ancorati al bisogno abitativo nel territorio comunale, quali il disagio abitativo (A), economico (B), sociale (C), composizione del nucleo) per la quale non è previsto alcun limite massimo di punteggio attribuibile, tenuto conto in particolare del dato statistico, allegato da parte ricorrente, della minore stanzialità dello straniero rispetto al cittadino italiano.

Secondo i criteri indicati dalla citata Tabella B) del regolamento ERP (doc. 3 ricorrente), le diverse condizioni di disagio abitativo contemplate (lett. A1-A7) prevedono un punteggio che può variare da un minimo di 2 punti (nucleo familiare che risieda da almeno due anni in un alloggio idoneo a garantire le normali condizioni di salute) a un massimo di 8 (come nel caso di nuclei in stato di

emergenza abitativa a seguito di sfratto). Le condizioni di disagio economico (lett. B1-B2) prevedono un punteggio che va da un minimo di 2 punti (nel caso di nucleo che abiti in un alloggio il cui canone superi del 20% il reddito annuo complessivo) a un massimo di 6 punti (nucleo con ISEE inferiore o pari a € 8.577,00), oppure quelle di disagio sociale (come nel caso di nucleo seguito dai Servizi Sociali, lett. C.1.) per il quale è assegnato un punteggio di 7 punti.

Ebbene, secondo il criterio fissato dal Comune convenuto, un richiedente privo di qualsiasi particolare situazione di bisogno, per il solo fatto di essere residente in Ferrara da più di 16 anni (0,5 punti per anno) sopravanzerebbe, come rilevato da parte ricorrente (la circostanza è incontestata), una famiglia che vive in condizioni inidonee, la famiglia in situazione di povertà e sotto sfratto e addirittura quella seguita dai servizi sociali per particolari situazioni di bisogno: il che non ha alcuna coerenza con la *ratio* della disciplina. La conseguenza di una valorizzazione preponderante della residenza è che chiunque sia nato e cresciuto a Ferrara è estremamente avvantaggiato rispetto a qualsiasi persona in condizione di concreto bisogno trasferitasi a Ferrara nel corso della vita.

Come rilevato da parte ricorrente e dal terzo intervenuto, in particolare, la disciplina in esame risulta non solo irragionevole (contraria all'art. 3 Cost.) ma, per quanto interessa nel presente giudizio, discriminatoria, in via indiretta, per motivi di nazionalità (in violazione dell'art. 2, comma 2, TU immigrazione; dell'art. 40, comma 6 e art. 43, comma 2, lett. b) c) dello stesso TU, oltre che alla disciplina comunitaria di cui all'art. 12 direttiva 2011/98; art. 11 direttiva 2003/109), posto che i cittadini stranieri risultano avere un'anzianità di residenza in media inferiore rispetto ai cittadini italiani ed un tasso di mobilità interna al paese doppio di quello degli italiani (la circostanza documentata con dati statistici da parte ricorrente - doc. 8,9,10 - rientra tra le nozioni di comune esperienza ex art. 115 co. II cpc e non è stata in ogni caso smentita da parte convenuta, ex art. 28, co IV D.lgs. 150/11).

Un criterio premiale fondato sulla residenza storica, sproporzionato rispetto agli altri, sebbene applicabile a tutti i candidati (come eccepito da parte convenuta) ed apparentemente neutro, comporta dunque un particolare svantaggio nei confronti degli stranieri che hanno in media una mobilità maggiore rispetto agli italiani.

Deve pertanto accertarsi il carattere discriminatorio del regolamento comunale del 2.3.2020, laddove prevede un meccanismo di punteggio preponderante rispetto agli altri indici di cui alla lett. E.1., Tabella B), senza la previsione di un tetto massimo, il quale per essere proporzionato e coerente con la finalità della disciplina dovrebbe essere comunque inferiore a quello stabilito per tutti gli altri criteri, maggiormente indicativi dello stato di bisogno abitativo, onde evitare che una mobilità territoriale (maggiormente riscontrabile tra gli stranieri) sia sufficiente a superare la considerazione di una grave situazione di bisogno abitativo.

.....

L'art. 28, comma 5, d.lgs. 150/2011 stabilisce poi i rimedi applicabili una volta accertata un'illegittima violazione del principio di parità di trattamento e deve essere letto alla luce dei principi comunitari di effettività, proporzionalità, dissuasività (art. 15 direttiva 2000/43), secondo i quali la decisione giudiziale deve essere idonea a porre i discriminati nella condizione in cui si sarebbero trovati in assenza della discriminazione.

Nella specie, in punto alla questione dei "documenti aggiuntivi" richiesti al solo cittadino extracomunitario per lo stato di provenienza, la parità di trattamento in ragione della nazionalità, ferma la previsione regionale della rilevanza dei beni "ovunque ubicati", è ripristinabile mediante la rimozione della previsione secondo la quale l'impossidenza di immobili al di fuori del territorio italiano debba essere documentata in forme diverse dai cittadini europei ed extraeuropei, ben potendo essere attestata da tutti i candidati mediante, ad esempio, la produzione di una apposita autocertificazione.

Quanto al secondo punto, la parità tra cittadino straniero ed italiano è ripristinabile rimodulando l'innovazione normativa comunale del 2020 che ha introdotto il criterio della valorizzazione della anzianità di residenza, in termini ragionevoli onde evitare la preponderanza del criterio premiale della residenza (qualora la P.A. intenda mantenerlo), con previsione ad esempio di un punteggio massimo comunque inferiore rispetto a quello previsto per tutti gli altri criteri, maggiormente coerenti con la finalità della disciplina in esame diretta a *"garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi"* (Corte Costituzionale sent. 44/2020).

Spetterà in ogni caso all'amministrazione individuare nello specifico le modifiche da apportare in relazione ai predetti criteri e punteggi e le procedure più idonee da adottare onde eliminare, in via immediata, le condotte discriminatorie dirette ed indirette (individuali e collettive) in oggetto, nel rispetto della *par condicio* dei candidati, consentendo alle ricorrenti (e a tutti i candidati stranieri come richiesto dalle associazioni richiedenti) di partecipare alla procedura, a parità di condizioni, rispetto ai cittadini italiani ed europei.

Le statuizioni relative alla discriminazione collettiva sono dunque idonee a soddisfare anche l'interesse delle ricorrenti persone fisiche, come dedotto dagli stessi ricorrenti, in quanto, eliminati gli atti discriminatori in esame, le stesse saranno ricollocate in graduatoria, al pari degli altri candidati, secondo i nuovi criteri che verranno adottati dall'amministrazione, diretti a ripristinare la effettiva parità di trattamento in ragione della nazionalità nell'ambito della assegnazione degli alloggi popolari.

Parte convenuta in ordine alla posizione delle ricorrenti ha eccepito, invero, la mancanza del requisito di accesso alla procedura della residenza (o attività lavorativa) triennale nel territorio

regionale, prevista dalla Delibera della giunta E.R. n. 154/2018, in capo alla ricorrente (la circostanza non è contestata).

Sussiste dunque l'interesse individuale della ricorrente alla disapplicazione della Delibera regionale in questione avente natura di atto amministrativo, nella parte in cui prevede detto requisito di accesso alla procedura di assegnazione degli alloggi popolari, poiché contrario all'art. 3 della Costituzione, come rilevato dalla sopra citata sentenza della Corte Costituzionale n. 44/2020, traducendosi tale previsione in una vera e propria barriera all'accesso agli alloggi popolari disancorata dalla finalità della disciplina in esame volta a far fronte ad un bisogno abitativo.

Non può infine trovare accoglimento la domanda di parte ricorrente di adozione dei provvedimenti ex art. 614 bis cpc, diretti ad incentivare il soccombente ad uniformarsi alla condanna ad un fare o ad un non fare infungibile, posto che, pur a fronte della necessità di pervenire ad un celere ripristino della parità di trattamento in ragione della nazionalità e della gravità degli effetti che un eventuale inadempimento del Comune può determinare in capo alle due ricorrenti e nei confronti dei prossimi assegnatari degli alloggi popolari in base all'attuale graduatoria, già definitiva, la condanna al pagamento di una somma di denaro, come richiesto da parte ricorrente, "per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale", appare iniqua, stante l'articolata attività provvedimentale (di natura discrezionale) e procedimentale che la p.a. è tenuta immediatamente ad avviare onde eliminare le discriminazioni non solo individuali ma collettive oggetto del presente giudizio.

Le spese di lite di parte ricorrente, e della associazione intervenuta (al fine di sostenere la domanda formulata da ASGI per ottenere un rimedio generalizzato alla discriminazione attuata dall'amministrazione convenuta, in quanto portatrice di interessi collettivi nell'ambito del diritto antidiscriminatorio), devono porsi a carico del convenuto soccombente.

PQM

Il Tribunale, definitivamente pronunciando ogni diversa istanza ed eccezione disattesa o assorbita, così dispone:

- **accerta e dichiara** il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Ferrara consistente:

a) nell'aver adottato il "*Regolamento di assegnazione degli alloggi ERP*" del 2 marzo 2020 nella parte in cui, alla Tabella B) allegata, lett. E.1., prevede l'assegnazione di un punteggio esorbitante di "0,5 punti per ciascun anno" nel caso di "*Richiedente che, alla data di presentazione della domanda e alla data di verifica dei requisiti e delle condizioni in sede di assegnazione, sia residente anche non continuativamente nel Comune*" senza la previsione di un tetto massimo, come meglio precisato in parte motiva;

b) nell'aver adottato la delibera di Giunta Comunale del 7 luglio 2020, n. GC-2020-218 (e successive modifiche) nella parte in cui prevede che l'impossidenza di diritti reali su beni immobili, nei paesi di provenienza, sia comprovata con forme diverse per i cittadini di paesi extra U.E. rispetto ai cittadini italiani ed europei;

c) nell'aver indetto e posto in esecuzione il 32mo bando per l'accesso agli alloggi ERP del 7.7.2020 e il 33mo bando, nonchè nell'aver redatto la relativa graduatoria, sulla scorta dei medesimi criteri di punteggio e requisiti documentali di cui ai punti che precedono;

- **condanna** il Comune di Ferrara alla immediata cessazione delle condotte discriminatorie dirette e indirette, individuali e collettive, di cui ai punti che precedono, specificate in parte motiva, mediante l'annullamento o modifica degli atti amministrativi in oggetto;

- **dispone** la pubblicazione della presente ordinanza sulla *home page* del sito istituzionale dell'amministrazione per un minimo di giorni 30;

- **condanna** il Comune di Ferrara alla rifusione in favore dei ricorrenti di euro 286,00 per esborsi e di complessivi euro 8.030,00 per compenso professionale oltre spese forfettarie ed accessori di legge, da distrarsi in favore dei difensori antistatari;

- **condanna** il Comune di Ferrara alla rifusione in favore del terzo intervenuto delle spese di lite, che liquida in complessivi euro 2.500,00 per compensi professionali, oltre spese forfettarie ed accessori di legge.

Si comunichi.

Ferrara, 6 luglio 2021

Il Giudice

Maria Marta Cristoni