

N. R.G. 18368/2022

**TRIBUNALE ORDINARIO di TORINO**

Prima Sezione Civile

ORDINANZA EX ART. 702-TER C.P.C.nella causa civile iscritta al n. r.g. **18368/2022** promossa da:**A.S.G.I. – ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL’IMMIGRAZIONE**

RICORRENTE

contro

REGIONE PIEMONTE

RESISTENTE

e contro

ATC DEL PIEMONTE CENTRALE

RESISTENTE

Il Giudice dott. Fabrizio Alessandria,

a scioglimento della riserva assunta all’udienza del 2.3.2023,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

1.1. Con ricorso ex artt. 28 d.lgs. 150/2011 e 702-bis c.p.c. l’Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione (di seguito, “ASGI”), nella sua qualità di associazione legittimata ai sensi dell’art. 5 d.lgs. 215/2003 ad introdurre cause di discriminazione collettiva a tutela della generalità dei cittadini stranieri, ha convenuto in giudizio la Regione Piemonte e l’Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte Centrale (di seguito, “ATC”), chiedendo l’accoglimento delle seguenti conclusioni:

“a) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dagli enti convenuti e consistente quanto alla Regione Piemonte nell’aver approvato e emanato il regolamento D.P.G.R. 2543/94 nella parte in cui, all’art. 8, comma 1, lettera a), prevede per i cittadini extra UE i requisiti della pregressa residenza quinquennale e della stabile attività lavorativa in Italia; quanto all’ATC del Piemonte Centrale nell’aver approvato e emanato i tre bandi per l’assegnazione di alloggi liberi a canone agevolato nei Comuni di Castellamonte, Torino e Beinasco

a1) nella parte in cui ha previsto per i cittadini extra UE il requisito di pregressa residenza quinquennale e attività lavorativa stabile in Italia;

a2) nella parte in cui ha previsto, con riferimento al bando di assegnazione di alloggi siti in Castellamonte, l’attribuzione di 8 punti aggiuntivi a chi abbia risieduto nel Comune di Castellamonte per almeno 10 anni;



E 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,

b) ordinare

alla Regione Piemonte

di modificare il Regolamento D.P.G.R. 2543/94 eliminando le previsioni oggetto dell'accertamento di cui al punto a),

all'ATC del Piemonte Centrale

- di modificare il bando per l'assegnazione di alloggi a canone agevolato siti nel Comune di Castellamonte eliminando le clausole di cui al precedente capo a1) e a2);

- di modificare i bandi per l'assegnazione di alloggi a canone agevolato siti nei Comuni di Torino e Beinasco eliminando la clausola di cui al precedente capo a1);

- di riaprire i termini di presentazione delle domande di partecipazione ai tre bandi suddetti (o agli altri eventualmente emessi nel corrente anno) secondo le nuove regole risultanti dalla eliminazione delle predette clausole;

c) dato atto che le statuizioni richieste sub b) attengono a obblighi di fare infungibili, condannare l'amministrazione convenuta a pagare all'associazione ricorrente, ai sensi dell'art. 614bis c.p.c., euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla emananda ordinanza;

d) condannare la Regione Piemonte e l'ATC del Piemonte Centrale, in solido fra loro o in via disgiuntiva per la parte di rispettiva competenza o in subordine la sola Regione Piemonte, 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 la somma di euro 10.000, con riserva di precisazione in re-lazione agli esiti dei bandi in questione;

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

Con vittoria di spese da distrarsi in favore dei procuratori antistatari”.

A sostegno delle proprie domande ASGI ha rilevato che sia l'art. 8 c. 1 lett. a) del DPGR 2543/94, nella parte in cui prevede per i soli cittadini extracomunitari il requisito della residenza in Italia “da almeno cinque anni” e il requisito dell'avere una “attività lavorativa stabile”, sia il Bando di Concorso per l'assegnazione di alloggi in Castellamonte dell'ATC dell'1.6.2022, nella parte in cui richiama il predetto art. 8 c. 1 lett. a) del DPGR 2543/94 e nella parte in cui attribuisce all'essere residente in Castellamonte da almeno dieci anni un punteggio preferenziale altissimo, tale da superare qualsiasi requisito reddituale e di composizione del nucleo familiare, anche laddove congiuntamente considerati, violerebbero entrambi il diritto dei cittadini stranieri alla parità di trattamento nell'accesso all'alloggio, principio più volte ribadito nel corso del tempo dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 166/2018, n. 44/2020 e n. 9/2021).

1.2. Con memoria difensiva del 13.1.2023 si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, dichiarandosi consapevole dell'esistenza della giurisprudenza costituzionale invocata dalla ricorrente a fondamento della natura discriminatoria del regolamento regionale, e rilevando altresì l'esistenza di analoghi precedenti giurisprudenziali di merito, come chiaramente documentato dal ricorrente, che in forza di quelle sentenze hanno disposto la natura discriminatoria di analoghi atti normativi adottati da altre regioni. Conseguentemente, la Regione Piemonte si è rimessa sulla natura discriminatoria della previsione regolamentare impugnata, chiedendo invece il rigetto delle richieste di risarcimento del danno in considerazione della natura politica delle decisioni assunte dalla Regione Piemonte, in quanto tali non suscettibili di responsabilità risarcitoria (Cass. 23730/2016).



1.3. Con memoria difensiva del 12.1.2023 si è costituita in giudizio l'ATC, rilevando di avere semplicemente dato attuazione a quanto disposto dalla Regione Piemonte all'art. 8 DPGR 2543/94 e che comunque, *“all'esito dell'emissione dei bandi impugnati, l'Agenzia ha effettuato esclusivamente la raccolta delle domande ed ha solo avviato l'istruttoria delle medesime, ma non ha ancora formulato alcuna graduatoria né stipulato alcun contratto di locazione con gli aspiranti conduttori”*; conseguentemente, l'ATC ha chiesto il rigetto delle domande risarcitorie di ASGI per non avere i bandi contestati cagionato alcun danno in concreto, e ha altresì chiesto il rigetto della domanda di pubblicazione dell'ordinanza a cura e a spese di ATC.

1.4. All'udienza del 2.3.2023 il Giudice, ritenuta la causa matura per la decisione vertendo su questioni di natura esclusivamente giuridica, ha invitato le parti alla discussione e, all'esito, ha trattenuto la causa in decisione.

2. Si rileva preliminarmente che le parti non hanno contestato né la giurisdizione ex art. 28 d.lgs. 150/2011 del giudice ordinario, né la legittimazione ad agire di ASGI quale associazione di rappresentanza collettiva dei cittadini stranieri.

Trattandosi di questioni rilevabili d'ufficio, si ritiene comunque necessario affermare che nel caso di specie sussistono sia la giurisdizione del giudice ordinario sia la legittimazione ad agire di ASGI, sulla base delle seguenti ragioni:

- quanto alla sussistenza della giurisdizione ordinaria, si rileva che l'art. 44 c. 1 d.lgs. 286/1998 prevede la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria *“quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi”*, allo scopo di *“domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione”*; inoltre, l'art. 28 c. 5 d.lgs. 150/2011 stabilisce che i provvedimenti del giudice adito ex art. 702 bis cpc possono essere adottati *“anche nei confronti della pubblica amministrazione”*. Sulla base di queste disposizioni, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 7186/2011, ha appunto affermato che il legislatore ha *“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”*, esprimendo un principio che può essere ormai considerato pacifico;
- quanto alla legittimazione attiva di ASGI, si osserva che l'art. 2 del d.lgs. 215/2003 (recante attuazione della Direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) prescrive che *“ai fini del presente decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica... E' fatto salvo il disposto dell'art. 43, co. 1 e 2, TU 286/98 sull'immigrazione”*. E l'art. 43, co. 1, TU 286/98 pone il divieto non solo delle discriminazioni basate su ragioni di razza o sull'origine etnica, ma anche di quelle basate sull'origine nazionale: *“Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”*. E' evidente, dunque, che il richiamo all'art. 43 del TU 286/98 faccia salvo il divieto anche delle discriminazioni basate sull'origine nazionale ed estenda ad esse la tutela giurisdizionale prevista dal d.lgs. 215/2003. In particolare, l'art. 4, co. 1, d.lgs. 215/2003 prevede che *“i giudizi civili avverso gli atti e i comportamenti di cui all'art. 2”* (e, grazie al



richiamo fatto dall'art. all' 43 TU 286/98, anche ai comportamenti disciplinati da tale articolo) *“sono regolati dall'art. 28 del d.lgs. 1/9/2011 n. 150. In caso di accertamento di atti o comportamenti discriminatori, come definiti dall'art. 2 del presente decreto, si applica, altresì, l'art. 44, co. 11, del d.lgs. 286/98”* (e l'ultimo periodo non fa che connettere maggiormente le previsioni del d.lgs. 215/2003 con quelle del TU sull'immigrazione). Pertanto, si ritiene applicabile anche in caso di discriminazioni per ragione di nazionalità l'art. 5 d.lgs. 215/2003, in forza del quale *“sono legittimati ad agire ai sensi degli articoli 4 e 4-bis, in forza di delega, rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, 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...”*. Coerentemente con questa struttura normativa, l'art. 28 d.lgs. 150/2011 prevede che le *“controversie in materia di discriminazione di cui all'art. 44 d.lgs. 286/98, quelle di cui all'art. 4 del d.lgs. 215/2003... sono regolate dal rito sommario di cognizione...”*, prevedendo chiaramente al quinto comma l'azione, in caso di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, dell'ente collettivo. E, d'altra parte, la legittimazione attiva delle associazioni collettive è ormai pacificamente riconosciuta dalla Suprema Corte: *“nelle discriminazioni collettive in ragione del fattore della nazionalità, ex artt. 2 e 4 d.lgs. 215/2003 ed art. 43 d.lgs. 286/98, sussiste la legittimazione ad agire in capo alle associazioni e agli enti previsti dall'art. 5 d.lgs. 215/2003”* (Cass. civ., sez. lav., 8/5/2017 n. 11165; Cass. civ., sez. lav., 8/5/2017 n. 11166; nello stesso senso la recente Cass. civ., sez. lav., 7/11/2019 n. 28745). Ne consegue dunque che ASGI, quale associazione collettiva finalizzata anche alla promozione di iniziative anti-discriminatorie a tutela dei cittadini stranieri, è legittimata ad agire in questo giudizio per l'impugnazione del regolamento regionale e del bando ATC dei quali si contesta – appunto – la natura discriminatoria.

3. Nel merito, il ricorso di ASGI è fondato, e merita accoglimento per i seguenti motivi.

3.1. Con riferimento all'art. 8 c. 1 lett. a) DPGR 2543/94, si osserva che esso introduce – all'interno del Regolamento per l'esecuzione dei programmi costruttivi di nuove costruzioni e di recupero in regime di edilizia agevolata e convenzionata – per i soli beneficiari che siano cittadini extracomunitari il requisito della residenza in Italia *“da almeno cinque anni”* e il requisito dell'avere una *“attività lavorativa stabile”*.

Sul punto, si rileva che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 44/2020 si è pronunciata sull'illegittimità costituzionale di un'analoga previsione in materia di edilizia residenziale pubblica introdotta in una legge della Regione Lombardia. Non vi è pertanto dubbio sull'illegittimità della norma regolamentare impugnata, tanto che – sul punto – la Regione resistente si è rimessa alla decisione del Tribunale, condividendo di fatto l'eccezione di ASGI.

Si richiama di seguito il passaggio argomentativo centrale della sentenza n. 44/2020 della Corte Costituzionale:

“3.1.– Ciò premesso, si può passare ad esaminare l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, il quale stabilisce che tutti i potenziali beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica (di seguito, ERP), indicati nella lettera a) (cittadini italiani o di uno Stato dell'Unione europea ovvero stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell'articolo 40, comma 6, t.u. immigrazione), devono soddisfare il seguente requisito: «residenza anagrafica o



svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

Questa Corte ha più volte affermato 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).

Non è idoneo a superare la descritta incoerenza l'argomento speso dalla Regione a difesa della norma, secondo cui il requisito della residenza protratta per più di cinque anni servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» di edilizia residenziale pubblica, cioè di un «beneficio di carattere continuativo». La previa residenza ultraquinquennale 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 nei cinque anni precedenti, 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. 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. Questa Corte ha già osservato che, «a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito 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).

3.2.– Le considerazioni svolte sopra con riferimento al requisito della residenza protratta valgono in larga parte anche per l'altro requisito previsto dalla norma censurata («svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda») in alternativa a quello della residenza ultraquinquennale. Nemmeno la condizione di previa occupazione protratta presenta infatti alcuna ragionevole connessione con la ratio dell'ERP. Inoltre, se è vero che l'attuale svolgimento di attività lavorativa nella regione può essere considerato un ragionevole indice di collegamento con il territorio, è innegabile che configurare l'occupazione ultraquinquennale come soglia rigida di accesso significa negare qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, e anzi comporta la sua negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio».

Si ravvisa pertanto il carattere discriminatorio dell'art. 8 c. 1 lett. a) DPGR 2543/94 e, conseguentemente, deve essere ordinato alla Regione Piemonte di eliminare con effetto immediato tale previsione regolamentare.

3.2. Le considerazioni appena svolte conducono necessariamente all'accertamento della natura discriminatoria anche delle previsioni impugnate del Bando di Concorso per l'assegnazione di alloggi in Castellamonte dell'ATC dell'1.6.2022. In particolare:

- quanto ai requisiti della residenza ultraquinquennale in Italia e dell'attività lavorativa stabile, la loro previsione per i soli cittadini extracomunitari è il frutto dell'espresso richiamo al menzionato art. 8 c. 1 lett. a) del DPGR 2543/94: ne consegue dunque che, a fronte dell'accertata illegittimità di tale norma regolamentare, vada dichiarata illegittima anche la norma del Bando ATC che la recepisce (pag. 2 del Bando, paragrafo "Ulteriori requisiti per l'ammissione al concorso", lett. a);
- quanto all'attribuzione all'essere residente in Castellamonte da almeno dieci anni di un punteggio preferenziale pari a 8 punti, tale da superare qualsiasi requisito di bisogno anche congiuntamente considerato (reddito, presenza di figli a carico, disabilità, disagio abitativo), si osserva come analoghe previsioni siano già state ritenute illegittime dalla giurisprudenza costituzionale. Oltre alla già menzionata sentenza n. 44/2020, si richiama anche la successiva pronuncia della Corte Costituzionale n. 9/2021, caso in cui la Corte – chiamata a pronunciarsi su un caso analogo a quello di specie – aveva appunto dichiarato l'illegittimità di una norma della Regione Abruzzo che aveva individuato un'ulteriore condizione per l'attribuzione di punteggi al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli



alloggi di edilizia residenziale pubblica, consistente nella *“situazione connessa all’anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo”*, prevedendo l’attribuzione di un punto *“per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti”*.

Questi i passaggi argomentativi centrali della citata sentenza costituzionale n. 9/2021:

“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 “sopravalutazione”, 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 “sopravalutare” 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.

Da questo punto di vista, coglie nel segno l'argomentazione del ricorrente che, nel censurare la norma impugnata, sottolinea come la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sia 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».

In applicazione di tali condivisi principi, deve dunque concludersi nel senso dell'illegittimità della norma impugnata che attribuisce all'essere residente da almeno dieci anni nel Comune di Castellamonte un punteggio aggiuntivo di ben 8 punti, a fronte di un punteggio aggiuntivo di soli 3 punti per le famiglie numerose (quattro o più persone) e di 7 punti per situazioni di disagio economico e abitativo.

4. Va parimenti accolta la richiesta di condanna di entrambe le amministrazioni resistenti a pagare ad ASGI, ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c., la somma di € 100 per ogni giorno di ritardi nell'adempimento dell'obbligo di eliminazione delle norme illegittime di cui al dispositivo, con decorrenza dal sessantesimo giorno successivo alla comunicazione della presente ordinanza, trattandosi di statuizioni che attengono a obblighi di fare infungibili, la cui celere esecuzione è di interesse sociale attesa l'accertata natura discriminatoria delle norme in discussione.

5. Vanno invece respinte le domande di risarcimento del danno di ASGI, per le seguenti ragioni:

- quanto alla Regione Piemonte, l'impugnato art. 8 del DPGR 2543/94 è atto politico della Giunta Regionale e, in quanto tale, non può essere considerato fonte di diritto al risarcimento del danno ex art. 2043 c.c.. Sull'insindacabilità dell'attività esplicativa di funzioni legislative, non si registrano infatti segnali difformi nella giurisprudenza di legittimità (cfr. da ultimo Cass n. 23730 del 22.11.2016, rv. 642991; negli stessi termini, SS.UU., n. 10416 del 2014, rv. 630492, e, con riferimento anche qui incidentale all'atto da qualificare, per l'ordinamento, come politico, SS.UU., n. 10319 del 2016, rv. 639675);
- quanto all'ATC, si rileva che i bandi impugnati sono ancora in corso di esecuzione, così che la tempestiva eliminazione delle norme ritenute discriminatorie vale ad eliminare qualsivoglia fonte di danno.

6. Le spese seguono la soccombenza, e vengono liquidate come da dispositivo (scaglione di valore indeterminabile).

P.Q.M.

visti gli artt. 28 d.lgs. n. 150/2011 e 702-ter c.p.c.,



- **accerta e dichiara** il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Piemonte e consistente nell'aver disposto con l'art. 8, comma 1, lettera a) del DPGR n. 2543/94 il requisito della residenza in Italia *“da almeno cinque anni”* e il requisito dell'avere una *“attività lavorativa stabile”* per i soli *“cittadini extracomunitari”*;
- **accerta e dichiara** il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte Centrale e consistente nell'aver disposto con il Bando di Concorso per l'assegnazione di alloggi in Castellamonte dell'1.6.2022 il requisito della residenza in Italia *“da almeno cinque anni”* e il requisito dell'avere una *“attività lavorativa stabile”* per i soli *“cittadini extracomunitari”*, nonché *“l'attribuzione di 8 punti aggiuntivi a chi abbia risieduto nel Comune di Castellamonte per almeno 10 anni”*;
- **ordina** alle Amministrazioni resistenti di cessare immediatamente tali condotte e, pertanto, di modificare il citato DPGR n. 2543/94 e il Bando dell'1.6.2022 nelle parti di cui sopra al fine di garantire l'accesso alla prestazione, a parità di condizioni con i cittadini italiani, ai cittadini extracomunitari, eliminando le previsioni impugnate;
- **condanna** le Amministrazioni convenute in solido tra loro a pagare ad ASGI, ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c., la somma di € 100 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento dei predetti obblighi di modifica a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla notifica della presente ordinanza;
- **ordina** la pubblicazione, a spese delle resistenti in solido, della presente ordinanza sui siti istituzionali della Regione Piemonte e della Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte Centrale, nonché del solo dispositivo sul quotidiano *“La Stampa”*;
- **condanna** la Regione Piemonte e l'Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte Centrale, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite, che si liquidano in € 7.500,00, oltre rimborso forfettario, IVA e CPA, in favore degli avvocati antistatari Alberto Guariso, Livio Neri e Marta Lavanna.

Si comunichi.

Torino, 7 marzo 2023

Il Giudice
Fabrizio Alessandria

