

N. R.G. 2020/5230

TRIBUNALE ORDINARIO di TORINO

Prima Sezione Civile

Nella causa civile iscritta al n. r.g. **5230/2020** promossa da:

ASGI-ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (C.F. 97086880156), con il patrocinio degli avv.ti GUARISO ALBERTO, NERI LIVIO e LAVANNA MARTA

ATTRICE

contro

REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA (C.F. 80002270074), con il patrocinio dell'avv. FERRARI GIUSEPPE FRANCO

CONVENUTA

Il Giudice dott. Silvia Vitro,
a scioglimento della riserva assunta,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Ex art. 702 ter c.p.c.

1) Con **ricorso ex art. 702 bis c.p.c. e art. 28 d.lgs 150/11** la **ASGI-** Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione- ha convenuto in giudizio la **Regione Autonoma Valle d'Aosta**, riferendo:

- che con **delibera 7/12/2018** la **Giunta regionale** della Valle d'Aosta aveva approvato il "**bando pubblico di concorso per la partecipazione al fondo per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione** (art. 11, l. 431/98, e art. 12 della L.r. 3/2013) per l'anno 2018";

-che tale **bando** riguardava **l'assegnazione di contributi per il pagamento di una quota del canone di locazione** ed era rivolto a nuclei familiari **con ISEE** inferiore ad €. 7.500 e incidenza del canone non inferiore al 10% (fascia A) oppure a nuclei con valore ISEE tra 7.500 e 12.000 euro e incidenza del canone non inferiore al 10% (fascia B); **nel primo caso** il contributo massimo assegnabile è di €. 3.000 annui; **nel secondo caso** di €. 2.000 annui;

.che la delibera impugnata chiarisce che il finanziamento del contributo deriva in parte da “fondo regionale per le politiche abitative per interventi assistenziali alle famiglie finalizzati al sostegno all’accesso alle abitazioni in locazione” (€ 2.700.000), in parte da “trasferimenti correnti su fondi assegnati dallo Stato per interventi assistenziali finalizzati al sostegno all’accesso alle abitazioni in locazione” (€ 177.960);

-che, con **lettera 14/6/2019**, inviata allorchè l’erogazione dei contributi non era ancora stata avviata, la ricorrente aveva segnalato alla Regione che il bando conteneva **alcuni requisiti** che ponevano **i cittadini stranieri in una condizione di svantaggio**, non prevista da alcuna norma di legge, e aveva invitato la Regione a riformulare il bando;

-che la lettera non aveva avuto alcun riscontro e che la Regione *aveva formulato la graduatoria e avviato la ripartizione* dei contributi;

-che, a causa dei requisiti nuovi introdotti, la gran parte delle **famiglie straniere** richiedenti erano state escluse e inoltre la previsione dei nuovi requisiti aveva scoraggiato molti stranieri dal presentare la domanda;

- che i **requisiti** contestati erano i seguenti:

a) **Requisito del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo** ai sensi dell’art. 9 TU 286/98 (art. 2 del bando), anziché degli altri permessi per i quali il diritto nazionale o il diritto UE prevedono la parità di trattamento tra cittadini stranieri nelle prestazioni sociali o nel sostegno all’accesso all’alloggio;

b) **Esclusione dalla graduatoria** per i titolari di **diritti di proprietà** su immobili ad uso abitativo in Italia o all’estero (art. 3 bando);

c) **Esclusione dei cittadini stranieri** (sia di stati UE che extra UE) che non dimostrino l’assenza di “*proprietà destinazione abitativa ubicata all’estero*” **mediante documentazione** “*riguardante attestazioni o certificati in corso di validità rilasciata dal competente stato estero stesso corredata da traduzione in lingua italiana autenticata dall’autorità consolare italiana che ne attesti la conformità all’originale*”;

d) **Requisito** (per tutti i richiedenti) della **residenza di quattro anni nella Regione** (art. 2 bando);

- che tali requisiti erano **tutti illegittimi** perché **non previsti** dall’art. 11 l. 431/98 (che prevedeva il Fondo di sostegno alla locazione) e dal DM 7/6/99, attuativo del comma 4 del citato art. 11;

-che comunque ciascuno dei requisiti su detti aveva carattere illegittimo e discriminatorio;

-che gli **artt. 2, co. 2, 40, co. 6, 43 TU 286/98** e le Direttive UE e il DPCM 159/13 impongono un vincolo di parità di trattamento e non discriminazione, violato nel presente caso dalla citata Delibera della Giunta regionale;

-che **sussiste** la giurisdizione dell’AGO e la legittimazione attiva dell’associazione ricorrente;

- che viene **chiesto** l’accertamento del carattere discriminatorio della Regione per l’emanazione della delibera n. 1580 del 7/12/18 della Giunta e l’assunzione di

provvedimenti diretti a rimediare a tale discriminazione o la condanna al risarcimento danni.

La resistente **Regione Autonoma Valle d'Aosta**, costituitasi con comparsa del 21/9/2020, ha contestato le domande attoree, eccependo:

-la carenza di **legittimazione attiva** dell'associazione ricorrente, essendo oggetto di causa le disparità di trattamento basate sulla **nazionalità** delle persone;

-la carenza di **interesse ad agire**, avendo la Regione introdotto requisiti ulteriori, rispetto a quelli minimi stabiliti a livello ministeriale, riguardanti tutti i soggetti interessati ad accedere ai fondi in esame;

-il **difetto di giurisdizione**, mancando profili discriminatori;

-l'infondatezza **nel merito** del ricorso, considerato:

.che l'art. 12 della legge regionale 3/2003, come modif. dalla l.r. 13/2016, demanda alla Giunta regionale la definizione dei requisiti per la concessione dei contributi a sostegno dell'accesso alle abitazioni in locazione;

.che la prestazione in esame esula dal novero di quelle previste alla lettera g) del par. 1 dell'art. 12 Direttiva 2011/98/UE e che non è violato l'art 41 TU 286/98, come interpretato dall'art. 80, c. 19, l. 388/2000;

.che non è discriminatorio il requisito dell'assenza di proprietà di immobili in Italia o all'estero, prevista per tutti i richiedenti;

.che non è discriminatorio l'onere di documentazione aggiuntiva previsto a carico del cittadino extracomunitario, considerata la non verificabilità delle proprietà situate all'estero e l'interpretazione adeguatrice del requisito (riferibile alla documentazione aggiuntiva rilasciata dallo Stato estero di provenienza- e non da tutti gli Stati esteri del mondo-);

.che il requisito della residenza nel territorio della Regione da almeno 4 anni è giustificato dalla richiesta di un serio legame con il territorio regionale;

-che sussiste il difetto di **interesse ad agire** anche perché l'associazione ricorrente non ha provato il fatto che vi siano cittadini extracomunitari residenti in Valle d'Aosta che si siano visti respingere la domanda di accesso ai contributi a sostegno delle locazioni.

2) Il **ricorso** va **accolto**.

2.1) **Giurisdizione**

In primo luogo, va respinta l'**eccezione di difetto di giurisdizione** dell'autorità giudiziaria ordinaria, alla quale la Regione dedica un breve accenno nella comparsa di costituzione, all'interno del paragrafo intitolato al difetto di interesse ad agire, con la **laconica affermazione dell'assenza di profili discriminatori nella scelta della Regione di introdurre requisiti ulteriori rispetto a quelli minimi stabiliti a livello ministeriale.**

Si osserva, infatti, da un lato, che non può ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo, nonostante il carattere di atto amministrativo della Delibera della Giunta qui contestata, dal momento che, come da tempo chiarito dalla Suprema Corte, **l'indagine sulla sussistenza di un "trattamento favorevole connesso al fattore vietato"** rientra nella giurisdizione del giudice ordinario anche quando questo sia posto in essere mediante l'adozione di atti amministrativi (Cass. civ., SSUU 7186/2011).

In particolare, si rileva che **l'art. 44 c. 1 D. L.vo 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. L.vo 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 citata Corte di Cassazione 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".

Nello stesso senso si veda la decisione n. 44/2020, depositata il 9/3/2020, della Corte Costituzionale (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, co. 1, lett. b della legge della Regione Lombardia 8/7/2016 n. 16- disciplina regionale dei servizi abitativi-, limitatamente al requisito della residenza quinquennale nella regione).

Si veda anche Cass. n. 11166/2017: *"In ogni caso, può essere osservato sul punto che la tutela antidiscriminatoria invocata con la domanda è garantita sul piano civilistico attraverso il conferimento della dignità di diritto soggettivo pieno alla posizione tutelata. Il diritto alla non discriminazione deve essere considerato un diritto fondamentale di rilievo costituzionale primario ed assoluto che non può soffrire compressioni di fronte all'azione amministrativa. La circostanza che, nella fattispecie, il comportamento che si assume lesivo del diritto fosse riconducibile all'applicazione di un atto amministrativo non vale a mutare la natura della posizione soggettiva azionata, che non può essere degradata ad interesse legittimo neppure in conseguenza dell'emanazione di un atto da parte di un'autorità amministrativa"*.

Dall'altro lato, si nota che la parte ricorrente ha **configurato** la propria azione come azione civile contro la discriminazione, per cui è sulla base di tale configurazione che viene valutata la sussistenza della giurisdizione dell'AGO.

2.2) Legittimazione attiva dell'associazione ASGI.

In primo luogo 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: *"1. 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...2. 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:

-*" 1. 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.*

2. Nell'elenco di cui al comma 1 possono essere inseriti le associazioni e gli enti iscritti nel registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, nonché le associazioni e gli enti iscritti nel registro di cui all'articolo 6.

*3. Le associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, **altresì**, legittimati ad agire ai sensi degli articoli 4 e 4-bis nei casi di discriminazione collettiva qualora **non siano individuabili** in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione"*.

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**.

Ed allora, l'**art. 3, co. 2, d.lgs. 215/2003** (*“Il presente decreto legislativo non riguarda la differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni nazionali e le condizioni relative all'ingresso, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato, né di qualsiasi trattamento, adottato in base alla legge, derivante dalla condizione giuridica dei predetti soggetti”*) contiene, con evidenza, **una norma di portata generale**, che non esclude dalla tutela giurisdizionale prevista dal d.lgs. 215/2003 le discriminazioni basate sull'origine nazionale (con irragionevole disparità di trattamento rispetto alle discriminazioni basate sulla razza e l'etnia), **ma si limita a fare salva la disciplina nazionale** sull'immigrazione (che ovviamente sotto vari aspetti regola le condizioni relative all'ingresso, assistenza e previdenza degli stranieri diversamente da quelle dei cittadini italiani).

Si ritiene, inoltre, infondata l'ulteriore contestazione avanzata dalla parte resistente, circa l'asserita assenza del requisito (richiesto dall'art. 5, co. 3, d.lgs. 215/2003 a fini della legittimazione ad agire delle associazioni collettive) della **non individuabilità** in modo diretto e immediato delle persone lese dalla discriminazione.

Si osserva, infatti, che nel presente caso l'effetto dissuasivo prodotto dalla delibera della Giunta regionale, che ha posto una serie di impedimenti, per i cittadini extracomunitari, all'accesso al beneficio del contributo locativo, può aver scoraggiato una serie indeterminata di persone dal presentare la domanda per il contributo, con conseguente non individuabilità in modo diretto e immediato dei soggetti lesi.

2.2.1) 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).

Si riporta il condivisibile e chiaro ragionamento della **Suprema Corte**, come **esposto nella decisione n. 11166/2017** (ripreso in termini identici da Cass. n. 2875/2019):

“Con il primo motivo l'Inps deduce la violazione del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 43 e art. 44, comma 10 e del D.Lgs. n. 215 del 2003, artt. 2, 3, 4 e 5 (art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 4) in relazione al difetto di legittimazione delle associazioni ricorrenti a proporre nel caso di specie l'azione di discriminazione collettiva in quanto afferente al fattore della nazionalità, non

rientrante tra i casi in cui tale legittimazione è prevista dalle norme citate. Ed inoltre perchè farebbe difetto il requisito, richiesto ai fini della legittimazione ad agire delle associazioni collettive, della **non individuabilità** in modo diretto ed immediato delle persone lese dalla discriminazione...

Questa conclusione non è accoglibile, anzitutto, alla luce del **rapporto che può essere instaurato tra il D.Lgs. n. 215 del 2003, artt. 2 e 4 e l'art. 43 T.U. immigrazione** che prevede la nozione di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

3.4. L'art. 43, commi 1 e 2 t.u. sull'immigrazione considera la nazionalità tra i fattori di discriminazione vietati in ogni campo della vita sociale, con una previsione che comprende atti di qualsiasi tipo, inclusi anche di offese ad interessi di tipo collettivo; e pertanto anche le discriminazioni definite collettive ("ogni comportamento" di pubbliche amministrazioni o di privati 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").

A queste discriminazioni collettive viene apprestata **la tutela processuale dell'art. 44, comma 10 TU** nell'ipotesi in cui vengano commesse dal datore di lavoro, prevedendosi allo scopo la legittimazione ad agire in capo alle rappresentanze locali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Non è pertanto l'art. 44, comma 10 che individua la nozione sostanziale di discriminazione collettiva; esso la trova nell'art. 43, commi 1 e 2, limitandosi a fornire ad essa tutela per l'ipotesi ivi prevista.

Quando il D.Lgs. n. 215 del 2003 (all'art. 2, comma 2) prevede, anzitutto, che sia "fatto salvo il disposto dell'art. 43, commi 1 e 2", è a questa nozione generale che intende quindi fare riferimento ovvero alla discriminazione di natura diretta o indiretta, individuale o collettiva, ivi regolata come oggettiva.

E quando, poi, al medesimo **D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 4, comma 1, stabilisce che "la tutela giurisdizionale avverso gli atti e i comportamenti di cui all'art. 2 si svolge nelle forme previste dall'art. 44, commi da 1 a 6, 8 e 11 testo unico"** è alle stesse discriminazioni (individuali e collettive, dirette ed indirette) ivi previste che intende rivolgersi, attraverso una previsione che riconnette logicamente lo strumento processuale alla nozione sostanziale.

4. Se non si riconosce questa connessione sostanziale e processuale fra le norme si creerebbero palesi incongruenze.

4.1. In primo luogo perchè va negato che nel nostro ordinamento, nella materia della tutela contro le discriminazioni collettive, la legittimazione ad agire in capo ad un soggetto collettivo rappresenti un'eccezione. All'opposto, essa rappresenta una **regola ampiamente presente nel settore**, in sintonia con l'esigenza tipica della materia di apprestare tutela, attraverso un rimedio di natura inibitoria, ad una serie indeterminata di soggetti dal rischio di una lesione avente natura diffusiva e che perciò deve essere, per quanto possibile, prevenuta o circoscritta nella propria portata offensiva. Come dimostra, appunto, l'azione che può essere appunto individuale o collettiva, a mente del **D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5** per la repressione di comportamenti discriminatori per ragioni di razza o di origine etnica, di cui si discorre; l'azione, che può essere individuale o collettiva, a mente dell'art. 5 per la repressione di comportamenti discriminatori nell'ambito dei luoghi di lavoro e relativi alle condizioni di lavoro, di cui al **D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 216, art. 4** recante l'attuazione della dir. 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; l'azione che può essere individuale o collettiva, a mente dell'art. 4 per la repressione di comportamenti discriminatori in danno di persone con disabilità, di cui alla **L. 1 marzo 2006, n. 6**, recante misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni; l'azione che può essere individuale o collettiva per la repressione delle condotte discriminatorie per ragioni di sesso nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura, di cui al **D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198, art. 55-quinquies**, recante il codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma della **L. 28 novembre 2005, n. 246, art. 6**.

Va pure ricordato che lo Statuto dei lavoratori all'art. 15 sanziona con la nullità tutti gli atti discriminatori posti in essere dal datore di lavoro; e che anche l'art. 28 dello Statuto, in ipotesi di comportamenti plurioffensivi, ovvero parimenti lesivi dell'interesse sindacale e dell'interesse di singoli lavoratori, può assumere anch'esso il valore di uno strumento antidiscriminatorio a carattere collettivo azionabile dagli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali.

4.2. Costituirebbe perciò una vistosa eccezione il mancato conferimento della legittimazione ad agire in capo ad un'ente esponenziale in caso di discriminazione collettiva per il fattore nazionalità. Un'eccezione che non è giustificabile, alla luce del fatto che esso risulta, come si è visto, **fattore discriminatorio parimenti vietato in ogni campo della vita sociale (lavorativa ed extralavorativa) ai sensi dell'art. 43 TU immigrazione.**

4.3. Le Sezioni Unite di questa Corte, decidendo sulla natura discriminatoria di un bando per la selezione dei volontari da impiegare in progetti di servizio civile, che non consentiva l'accesso ai cittadini stranieri che risiedono regolarmente in Italia, si sono pronunciate in due occasioni su discriminazioni collettive fondate sulla nazionalità ai sensi della direttiva qui richiamata ed in procedimenti promossi dalle stesse associazioni di cui nel presente procedimento si predica il difetto di legittimazione ad agire. Le Sez. Un. non hanno affrontato questo aspetto, ma nemmeno sollevato, alcun profilo di inammissibilità (pur potendolo fare anche d'ufficio in ogni stato e grado, secondo Sez. Un. 16.2.2016 n. 2951) per carenza di legittimazione ad agire. Si tratta dell'ordinanza 1.10.2014 n. 20661 con cui è stata sollevata questione di costituzionalità del D.Lgs. n. 77 del 2002, art. 3, comma 1, e della successiva sentenza del 20.4.2016 n. 7951.

4.4. **La giurisprudenza della CGUE**, in relazione al caso di un datore di lavoro che aveva pubblicamente affermato, nell'ambito di una procedura di assunzione, che non avrebbe assunto lavoratori stranieri (alloctoni), ma solo autoctoni, **ha già sostenuto (caso Feryn 2008) la rilevanza della discriminazione collettiva**, sia pure alla luce della Direttiva 2000/43 CE (che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica); riconoscendo, da una parte, che l'esistenza di una discriminazione diretta "non presuppone un denunciante identificabile che asserisca di essere stato vittima di tale discriminazione" (e pertanto riconoscendo che essa potesse essere fatta valere in giudizio alla luce del diritto nazionale da una associazione collettiva); ed affermando, dall'altra, che allo scopo fosse sufficiente considerare la potenzialità lesiva delle dichiarazioni dell'imprenditore (in quanto erano "in modo evidente idonee a dissuadere fortemente determinati candidati dal proporre le loro candidature"); sottolineando poi che lo scopo inclusivo prefissato dalla direttiva, in particolare nell'ottavo considerando, "sarebbe difficilmente raggiungibile se la sfera di applicazione della direttiva 2000/43 fosse circoscritta alle sole ipotesi in cui un candidato scartato per un posto di lavoro e che si reputi vittima di una discriminazione diretta abbia avviato una procedura giudiziaria nei confronti del datore di lavoro".

4.5. **Tali importanti osservazioni corrispondono al concetto di discriminazione collettiva presente in varie norme nel nostro ordinamento**, dando fondamento alla ragione sostanziale (l'effettiva protezione dei diritti) per la quale la loro tutela non possa prescindere da una legittimazione conferita in capo ad un organismo collettivo.

4.6. **L'INPS oppone come argomento ostativo la previsione del D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 3, comma 2** laddove si prevede che "il presente decreto legislativo non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni nazionali e le condizioni relative all'ingresso, al soggiorno, all'accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato, nè qualsiasi trattamento, adottato in base alla legge, derivante dalla condizione giuridica dei predetti soggetti". **Si tratta di una disposizione di carattere generale** diretta a delimitare, sulla base della previsione della direttiva da cui deriva (art.3, comma 2 Direttiva 2000/43/CE), **il campo di applicazione dell'intervento normativo allo scopo di riservare allo Stato la regolazione sostanziale del trattamento dello straniero.** Essa però, ad avviso del collegio, **non interferisce in alcun modo con le regole processuali in materia di discriminazioni di cui qui si discorre**, anche a fronte delle specifiche

disposizioni presenti nel medesimo testo di legge. Le "differenze di trattamento basate sulla nazionalità", di cui si discute alla luce della disposizione in oggetto, presente nel D.Lgs. n. 215 del 2003, non potrebbero comunque giustificare trattamenti illeciti ed oscurare l'esigenza di protezione nascenti da discriminazioni collettive per nazionalità (già disciplinate dall'ordinamento), che lo stesso testo normativo riconosce anzi esplicitamente, ed alle quali intende volgere la tutela processuale ivi regolata.

4.7. Si consideri sotto questo aspetto che, in base all'art. 5 dello stesso decreto legislativo, le associazioni in discorso - alle quali si vorrebbe negare la legittimazione ad agire per discriminazioni collettive contrassegnate dal fattore della nazionalità, sono quelle iscritte nell'elenco approvato con decreto ministeriale (previsto appunto dal D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 25) per le finalità programmatiche che le contraddistinguono; le quali associazioni, in base al D.P.R. n. 349 del 1999, art. 52 devono essere qualificate dallo svolgimento di "attività a favore degli stranieri immigrati" e dallo "svolgimento di attività per favorire l'integrazione sociale degli stranieri" (non quindi testualmente in relazione alla razza o etnia).

Ora, affermare che esse possano agire in giudizio solo per le discriminazioni per razza o etnia e non per il fattore della nazionalità che serve a qualificarle, non è solo palesemente illogico; ma introdurrebbe un ulteriore difetto di coordinamento tra norme di diverso livello, in quanto porterebbe ad ipotizzare che la legittimazione ad agire per un certo tipo di discriminazioni (razza o etnia) sia stata conferita ad enti che si occupano di un fattore di discriminazione che viene ritenuto dall'ordinamento del tutto differente, di diverso contenuto e rilevanza (come appunto la nazionalità straniera).

5. Occorre inoltre richiamare il consolidato principio dell'ordinamento, avente natura cogente per qualsiasi giudice, secondo cui, di fronte a possibili interpretazioni differenti di un medesimo testo normativo, occorre sempre preferire l'interpretazione che risulti conforme alla Costituzione ed al diritto comunitario.

5.1. Che la tesi negativa susciti immediati dubbi di costituzionalità (ai sensi dell'art. 3 Cost., commi 1 e 2 e art. 24 Cost.) pare qui evidente: sia ove si considerino le differenze di trattamento processuale che verrebbero introdotte (senza ragionevole giustificazione) tra fattori di discriminazione che godono di eguale protezione nell'ordinamento (ai sensi dell'art. 43 TU immigrazione, D.Lgs. n. 215 del 2003, D.Lgs. n. 216 del 2003 e D.Lgs. n. 198 del 2006); sia in relazione al fatto che il medesimo fattore della nazionalità **rileverebbe diversamente, rispetto alla legittimazione ad agire, se la discriminazione collettiva fosse commessa o meno in ambito lavorativo.**

5.2. Un ulteriore profilo di contrarietà alla Costituzione (art. 117 Cost.) emergerebbe **in relazione alla CEDU, in quanto il diritto al giusto processo** (previsto dall'art. 6) verrebbe diversamente garantito a seconda dei differenti fattori di discriminazione che risultano vietati nell'art. 14 (e nei quali vi è incluso quello relativo all'origine nazionale).

5.3. **L'esclusione della legittimazione ad agire nella discriminazione collettiva fondata sulla nazionalità non appare conforme ai principi di equivalenza ed effettività della tutela** valevoli in ambito comunitario.

5.4. **Il principio di effettività del diritto europeo postula una tutela giuridica che tenga natura dell'interesse leso e degli scopi della tutela, come ha già affermato la CGUE nella sentenza relativa al caso Feryn.** Non si capirebbe altrimenti a quale fine l'ordinamento comunitario dovrebbe ritenere illegittima una discriminazione diretta di carattere collettivo, i cui effetti lesivi non si siano ancora realizzati e siano semplicemente realizzabili, o comunque ricadano su gruppi di individui che assai difficilmente adiranno le vie giudiziarie, **senza contemporaneamente prevedere azioni processuali (senza vittime dirette) di natura collettiva.**

5.5. Sotto il medesimo profilo dell'effettività, viene pure in rilievo la **Raccomandazione della Commissione dell'11 giugno 2013** (GU 26.7.2013) relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria negli Stati membri che riguardano violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione, nella quale si afferma (6. considerando) che "prevenire e

sanzionare le violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione è uno scopo essenziale nell'applicazione delle norme da parte dell'autorità pubbliche". Ad essa si accompagna la **Comunicazione della Commissione dell'11.6.2013** nella quale si sostiene che "Il ricorso collettivo è infatti uno strumento processuale che può essere pertinente per le politiche dell'UE anche in settori diversi dalla concorrenza o dalla tutela dei consumatori. Ne sono altrettanti esempi i servizi finanziari, la tutela dell'ambiente, la protezione dei dati o la lotta alla discriminazione".

5.6. **In relazione al principio comunitario di equivalenza** occorre considerare che, secondo un noto e ormai risalente orientamento della Corte di Giustizia, se è vero che è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno stato membro a stabilire le modalità procedurali della tutela dei diritti a fondamento comunitario, è anche vero che esso **non può approntare sanzioni e rimedi (ivi compresi quelli processuali) di livello ed efficacia inferiore rispetto a quelli approntati per la violazione di analoghi diritti** garantiti dall'ordinamento nazionale; tenuto altresì conto che essi non devono essere tali da rendere in pratica impossibile l'esercizio degli stessi diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare.

Se si accedesse alla tesi sostenuta dall'INPS risulterebbe invece che il diritto dei lungo soggiornanti alla parità di trattamento nell'accesso a prestazioni sociali essenziali previsto dall'art.11 della direttiva 2011/109 avrebbe una tutela processuale meno effettiva rispetto ad un diritto analogo previsto dal diritto interno (ad es. il diritto del disabile in ambito extralavorativo ex L. n. 67 del 2006).

6. **Tutte le disarmonie ed i dubbi fin qui evidenziati, vengono superati se i vari rinvii normativi vengono composti**, come è pure doveroso in sede esegetica, in una coerente logica di sistema; senza parcellizzazioni, valorizzando l'interpretazione complessiva e l'intenzione dello stesso legislatore, il quale mostra in più sedi di considerare unitariamente i fattori di discriminazione in discorso anche sotto il profilo del loro trattamento processuale: **apprestando appunto col D.Lgs. n. 150 del 2011 un unico procedimento (art. 28)** per le stesse discriminazioni (anche collettive) in cui si prevede la legittimazione dell'"ente collettivo" (art. 34); sostenendo nel D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 2, comma 1 l'esistenza di una nozione di discriminazione a causa della razza o dell'origine etnica, **ma prevedendo al tempo stesso al comma 2 l'esistenza della discriminazione, lo si è visto, anche collettiva per nazionalità di cui all'art. 43, commi 1 e 2** testo unico immigrazione (nozione che il D.Lgs. n. 215 intende mantenere ferma); **predisponendo nell'art. 4, comma 1 una tutela avverso tutti gli atti e i comportamenti di cui all'art. 2**, con una previsione ampia che non consente di mutilare alcun comma della stessa disposizione e di sterilizzare quindi il riferimento ivi contenuto alla nozione di discriminazioni anche collettiva per nazionalità; **conferendo la legittimazione ad agire contro tutte le discriminazioni collettive contemplate nel decreto legislativo** (attraverso l'art. 5 ed il D.P.R. cit.) ad associazioni qualificate dalla loro azione a favore degli stranieri (e quindi in relazione all'appartenenza nazionale).

6.1. Alla luce delle precedenti considerazioni, ed in questi termini, quindi, non è illegittima la conclusione cui è pervenuta la sentenza impugnata secondo la quale l'ordinamento appresta una legittimazione ad agire in capo agli stessi soggetti collettivi in relazione alle discriminazioni collettive per nazionalità.

7. **Deve essere poi respinta l'autonoma censura formulata nel ricorso dall'INPS secondo la quale nel caso di specie difetterebbe il requisito, richiesto dal D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5, comma 3 ai fini della legittimazione ad agire delle associazioni collettive, consistente nella non individuabilità in modo diretto ed immediato delle persone lese dalla discriminazione.** Di tale assunto (ovvero che siano direttamente ed immediatamente identificabili tutti i lungo soggiornanti a cui sarebbe stato negato il diritto all'assegno per il nucleo familiare per il periodo in contestazione) **non risulta data nessuna dimostrazione in giudizio**; appare al contrario evidente che i destinatari del comportamento discriminatorio denunciato siano un numero indeterminato e comunque non identificabile di soggetti.

7.1. In realtà proprio la vicenda processuale in esame, in cui è stata negata l'esistenza di una discriminazione a carattere individuale (perchè non si era ancora attualizzata la lesione

dell'interesse) ed affermata invece quella a carattere collettivo, dimostra l'utilità e l'essenza di queste azioni collettive in cui è possibile precedere la lesione dell'interesse individuale, potendo essere esperita in via preventiva una azione di natura collettiva rispetto al verificarsi del danno, al fine di tutelare meglio e prima le potenziali vittime.

Allo scopo è sufficiente che **gli effetti pregiudizievoli siano potenziali**, perchè l'effetto (discriminatorio) differenziato si **produce sul piano collettivo anche solo con l'adozione dell'atto**. Nel caso in esame tale effetto si è prodotto con l'adozione della circolare n. 4/2013 (pubblicata dall'INPS sul proprio sito internet) con la quale l'Istituto comunicava che a seguito della L. n. 97 del 2013 per i nuclei familiari titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, i Comuni avrebbero potuto accogliere le domande presentate dai nuovi beneficiari a partire dal 1 luglio 2013".

Si tratta di una circolare in cui, in sostanza, l'INPS (in coerenza con la propria funzione di soggetto erogatore della prestazione) rendeva nota la propria decisione di non pagare la prestazione in discorso per il periodo precedente al primo luglio 2013 suggerendo ai Comuni di non accogliere le domande. Un atto che produceva immediati effetti pregiudizievoli di natura collettiva: **sotto il profilo dell'effetto dissuasivo spiegato nei confronti dei Comuni (che venivano indotti a non accogliere le domande) e degli stessi soggetti privati aventi diritto alla prestazione (indotti a non presentare le stesse domande)**. Va infatti rilevato in relazione a quest'ultimi che chi si rapporta ad una autorità pubblica è portato a confidare nella legittimità dei suoi atti e comunque ad ipotizzare la necessità di doversi attivare ed intraprendere procedure onerose per poterli contestare.

7.2. L'esistenza di siffatti effetti portano quindi **ad attualizzare l'interesse ad agire in capo al soggetto esponenziale**; titolare iure proprio di situazioni soggettive di natura collettiva, le quali vengono in vita prima ed a prescindere dall'esistenza degli interessi individuali".

2.3) Interesse ad agire

Va altresì respinta l'**eccezione**, avanzata dalla resistente, di **difetto di interesse ad agire** dell'associazione collettiva per mancata prova che vi siano stati cittadini extracomunitari che si siano visti respingere la domanda del contributo, considerato che è appunto contestato un **comportamento discriminatorio di carattere collettivo** e che l'interesse alla repressione di tali comportamenti di carattere collettivo nasce anche solo dalla potenzialità offensiva dei medesimi, che può irraggiarsi su di una indeterminata serie di soggetti lesi non immediatamente individuabili.

3) L'individuazione di requisiti aggiuntivi

Da un lato, si osserva che l'**art. 11 l. 431/98** prevede (comma 2) che la dotazione del Fondo di sostegno alla locazione debba essere utilizzata per la concessione di contributi ai conduttori aventi **requisiti minimi** individuati con le modalità di cui al comma 4.

E il comma 4 del medesimo articolo prevede che sia il Ministro dei lavori pubblici, previe intese varie, a definire tali **requisiti minimi**.

E, in particolare, il **D.M.** attuativi del 7/6/99 ha previsto solo **requisiti reddituali**.

L'unico requisito ulteriore previste dalla legge (introdotto dall'art. 11, co. 13, DL 112/08)- residenza di dieci anni sul territorio nazionale per i cittadini extra UE- è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 166/18.

Dall'altro lato si nota che l'**art. 12** della **legge regionale n. 3/2013** prevede al comma 3: *“La **Giunta regionale** definisce, con propria deliberazione, i **requisiti**, la misura, i criteri e le modalità, anche procedurali, per la concessione e l'erogazione dei contributi di cui al presente articolo, nel rispetto dei vincoli previsti per l'accesso ai finanziamenti dello Stato”*.

Ed allora, si ritiene che la suddetta **legge regionale**, che prevede che la Giunta possa precisare i requisiti per l'accesso al contributo, non sia in contrasto con la normativa nazionale, da momento che quest'ultima si limita a fissare **requisiti minimi** per tale accesso, in tal modo consentendo una più specifica individuazione degli stessi.

Con la conseguenza che la Delibera della Giunta qui in esame **non è a priori illegittima** per aver fissato **requisiti ulteriori**.

Ciò non esclude, però, che i requisiti fissati dalla Giunta regionale debbano essere sottoposti al vaglio di legittimità, non potendo gli stessi, fra l'altro, comportare effetti discriminatori ed incidere illegittimamente sulla condizione giuridica dello straniero (per la quale per di più vige la riserva di legge statale ex art. 117 Costituzione).

E infatti, **scopo della normativa in esame** è quello di rispondere al bisogno delle famiglie indigenti di avere un contributo per pagare l'affitto della casa, per cui la possibilità per la Regione di prevedere requisiti più specifici per disciplinare l'accesso a tale contributo deve essere coerente con la suddetta funzione.

Pertanto, la fissazione di requisiti ulteriori deve essere esercitata al fine di individuare in modo più preciso e corrispondente alla realtà le persone effettivamente più bisognose, prescrivendo requisiti che rivelino condizioni rilevanti in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare (si veda in tal senso, per esempio, il ragionamento operato dalla Corte Costituzionale a proposito del requisito della “anzianità di residenza”, sentenza n. 9/2021, par.4.2.1).

3.1) Requisito del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo

Il primo requisito previsto dalla Delibera 7/12/2018 della Giunta della Regione Valle d'Aosta risulta limitare l'accesso al contributo locazione, laddove si tratti di cittadini extracomunitari, solo a quelli che hanno ottenuto un **permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo**.

L'**art. 9 TU 286/98** prevede che tale permesso possa essere ottenuto da chi sia in possesso, **da almeno cinque anni**, di un **permesso di soggiorno** in corso di validità, e possa dimostrare la **disponibilità di un reddito** non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e di un **alloggio idoneo** che rientri nei parametri previsti dalla legge sull'edilizia residenziale pubblica e dalle norme igienico sanitarie.

Tale requisito appare con evidenza avere **carattere discriminatorio**.

Lo stesso, infatti, preclude l'accesso al contributo proprio alle categorie più bisognose, che non hanno potuto raggiungere gli standard reddituali e di alloggio previsti dalla citata norma.

Né la limitazione alla categoria di cittadini extracomunitari titolari di un tipo di permesso di soggiorno appare rispondere ad un criterio di **ragionevolezza**, laddove, appunto, questa limitazione esclude dalla tutela del bisogno primario all'abitazione (bisogno che la normativa in esame dovrebbe assicurare) proprio i soggetti più bisognosi.

La previsione di tale requisito, inoltre, **contrasta con altre prescrizioni legislative:**

-l'**art. 41 TU 286/98**, che prevede l'equiparazione ai cittadini italiani, ai fini della fruizione delle previdenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, degli stranieri titolari anche solo di un **permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno**; l'esclusione di tale categoria di cittadini extracomunitari (che coincide con la totalità degli stranieri extra UE regolarmente soggiornanti in Italia, non essendo previsti permessi di soggiorno di durata inferiore ad un anno) dalla fruizione del contributo regionale in esame attesta il carattere discriminatorio della Delibera della Giunta della Valle d'Aosta; né l'art. 80, co. 19, l. 388/2000 citato dalla parte resistente muta il senso della previsione del citato art. 41 TU immigrazione (*"Ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Sono fatte salve le disposizioni previste dal decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, e dagli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni"*), non escludendo comunque a priori dalle prestazioni sociali gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno;

-la **Direttiva 2011/98/CE** prevede che i titolari di permesso unico lavorativo (di qualunque tipo) possano beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro per quanto concerne l'accesso a beni e servizi, incluso l'ottenimento di un alloggio; è vero che tale Direttiva consente che gli Stati membri possano limitare tale parità di trattamento, ma tale facoltà risulta riservata agli **Stati membri** (il che induce a ritenere che ciò debba essere fatto con la legge statale di recepimento della Direttiva- e lo Stato italiano, recependo la Direttiva con il d.lgs. 40/14, non ha previsto simili limitazioni-);

né rilevano le disquisizioni della parte resistente circa l'applicabilità al contributo in esame di detta Direttiva, restando evidente che le sue statuizioni comunque evidenziano il carattere discriminatorio della previsione di un requisito di accesso al contributo che disponga una disparità di trattamento tra soggetti titolari di diversi tipi di permessi di soggiorno (mentre la Direttiva evidenzia la correttezza dell'esclusione di differenziazioni di questo tipo).

E la **Corte Costituzionale** (sentenza n. 166/2018), esaminando il requisito dei **5 anni di residenza nel territorio regionale**, sempre in riferimento al fondo

sostegno affitti, di cui al DL 112/2008, ha affermato che tale termine risulta palesemente **irragionevole** e sproporzionato, considerato che i fondi sono stati istituiti dal legislatore in un contesto normativo volto anche a favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati e, dunque, anche per esigenze transitorie (e, analogamente, è irragionevole la limitazione del contributo a chi risiede, appunto, in Italia da almeno 5 anni e abbia ottenuto, per ciò, il permesso di soggiorno CE predetto).

Inoltre, sempre secondo la Corte Costituzionale, trattandosi di una previdenza che viene riservata **a casi di vera e propria indigenza**, non si può ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versa in condizioni di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale.

Pertanto, va consentito l'accesso alla richiesta di contributo anche ai cittadini extracomunitari **titolari di uno qualunque dei regolari permessi di soggiorno** in Italia.

3.2) Requisito dell'assenza di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su immobili ad uso abitativo ubicati in Italia o all'estero, adeguati alle esigenze del nucleo familiare

Premesso che la proprietà di un bene all'estero influisce comunque sul **reddito ISEE**, per cui l'Agenzia delle Entrate sarebbe già in possesso del dato in esame, senza che vi sia bisogno della previsione di un requisito a sé, si osserva in ogni caso che la previsione di questo requisito, senza ulteriori specificazioni, appare **irragionevole**.

Infatti, si osserva che, se lo scopo della normativa in esame è quello di aiutare chi si trovi nelle situazioni di bisogno individuate dalla legge a mantenere un alloggio adeguato nel luogo di residenza nella Regione, la titolarità di diritti reali su di un alloggio adeguato in Paese estero non appare rilevante, sia perché la proprietà di immobile all'estero non risolve di per sé il problema abitativo della famiglia bisognosa in Italia, sia perché non costituisce univoco parametro attestante una situazione patrimoniale migliore del richiedente, non implicando di per sé la dimostrazione della possibilità di trarre da tale proprietà estera una sicura "utilità comparabile" (idonea a permettere il mantenimento di un alloggio in Italia).

Si veda in tal senso Corte Cost. n. 9/2021 del 29/1/2021 (paragrafo 3.3.1), che dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune norme di una legge della Regione Abruzzo, che prevedono analoghi requisiti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica).

Nello stesso tempo la prescrizione (anche se valevole sia per i cittadini italiani e comunitari, sia per quelli extracomunitari) risulta **discriminatoria**, laddove, applicata ai **cittadini extracomunitari**, non esenta da tale requisito, nell'ambito di questi ultimi, coloro che (per essere stato riconosciuta loro **la protezione**

internazionale- status di rifugiato o protezione sussidiaria- o il **permesso umanitario**) non hanno con evidenza la possibilità di tornare nel loro stato di origine o provenienza e trarre dall'immobile ivi situato le utilità necessarie (si veda, in tal senso, Corte Cost. n. 176/2000, laddove afferma che norme che prescrivono requisiti di questo genere sono costituzionali solo se l'interessato possa ricavare dalla proprietà dell'altro alloggio una utilità comparabile).

Si veda, conferme, la decisione del Tribunale di Milano del 26/7/2020: “*Con riferimento ai titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria la mera proprietà di un immobile all'estero (segnatamente nel Paese d'origine) non può mai integrare il requisito dell'utilità comparabile.*

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

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

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

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

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

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

Si veda anche, circa il carattere discriminatorio del requisito in esame, per es. Trib. Udine, sez. lav., 2/3/2021.

Pertanto, vanno **esentati** dal presente requisito (**assenza di diritti di proprietà** o di altri diritti reali di godimento **su immobili ad uso abitativo ubicati all'estero**, adeguati alle esigenze del nucleo familiare) i cittadini extracomunitari titolari di permesso di **protezione internazionale o di protezione umanitaria**.

3.3) Requisito, solo per i cittadini stranieri (sia di stati UE che extra UE) della **dimostrazione dell'assenza di “proprietà destinazione abitativa ubicata all'estero” mediante documentazione** “*riguardante attestazioni o certificati in corso di validità rilasciata dal competente stato estero stesso corredata da traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesti la conformità all'originale*”.

Il requisito in esame impone, dunque, solo ai cittadini stranieri, l'**onere documentale aggiuntivo** di dimostrare l'assenza di proprietà all'estero mediante **documentazione rilasciata dal competente stato estero**.

Secondo la Regione tale richiesta trova fondamento nell'**art. 3, co. 2, DPR 445/2000**, secondo il quale, per i **solli cittadini extra UE**, le dichiarazioni sostitutive di cui all'art. 46 del medesimo DPR possono essere utilizzate **limitatamente ai fatti attestabili da parte di soggetti pubblici italiani**.

(*Art. 3 DPR 445/2000*):

1. *Le disposizioni del presente testo unico si applicano ai cittadini italiani e dell'Unione europea, alle persone giuridiche, alle società di persone, alle pubbliche amministrazioni e agli enti, alle associazioni e ai comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei Paesi dell'Unione europea.*

2. ***I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione*** regolarmente soggiornanti in Italia, **possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive** di cui agli articoli 46 e 47 **limitatamente** agli stati, alle qualità personali e ai fatti **certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani**.

3. *Al di fuori dei casi previsti al comma 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga **in applicazione di convenzioni internazionali** fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante.*

4. *Al di fuori dei casi di cui ai commi 2 e 3 gli stati, le qualità personali e i fatti, sono documentati **mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero**, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri*".

Si veda anche l'**art. 2, co. 2bis, DPR 394/1999** (Regolamento di attuazione del TU sull'immigrazione)

Appare evidente che il requisito in questione sia **discriminatorio** nei confronti dei **cittadini extracomunitari**.

In primo luogo, la disposizione va **integrata** con la specificazione che la dimostrazione dell'assenza di proprietà **va limitata ai beni esistenti nello Stato di origine o di provenienza** del cittadino extracomunitario (essendo irragionevole richiedere una simile prova documentale con riferimento a tutti gli Stati del mondo; **diversa è la situazione per il cittadino italiano**, il quale, anche se il requisito è riferito genericamente agli immobili situati all'estero, non è però gravato del predetto onere documentale, potendo offrire una autocertificazione).

In secondo luogo si nota che **l'evidente carattere discriminatorio** della prescrizione in esame emerge innanzi tutto **dall'imposizione**, a parità di condizioni (esistenza o meno di proprietà immobiliari all'estero), **solo sui cittadini stranieri** (a differenza di quelli italiani), di **oneri documentali aggiuntivi**, oltretutto di **difficile o impossibile assolvimento** con riferimento a quegli Stati esteri nei quali vi è incompletezza dei sistemi di registrazione formale degli immobili privati in registri immobiliari e di loro mappatura.

Ed infatti, alla luce di tale problema di reperimento di documentazione, **il decreto 21.10.2019** (emanato dal ministro del Lavoro di concerto con il ministro degli Affari Esteri, a seguito del DL 4/2019, conv. nella l. 75/2019), in **materia di reddito di cittadinanza**, pubblica un **elenco** (proprio con riferimento agli indicatori sulla proprietà immobiliare) di **Stati** i cui cittadini sono tenuti a produrre certificazione

consolare limitatamente all'attestazione del valore del patrimonio immobiliare posseduto all'estero, mentre per gli **Stati non compresi** in tale elenco, il Ministero ha accertato l'impossibilità di acquisire la documentazione riferita al patrimonio immobiliare per assenza o incompletezza dei sistemi di registrazione formale degli immobili privati in registri immobiliari e di loro mappatura.

La suddetta situazione di impossidenza immobiliare all'estero (che costituisce requisito per l'assegnazione del contributo per l'alloggio sia per l'italiano che per lo straniero), dunque, pur non potendo essere, spesso, verificata dall'amministrazione con riferimento alla posizione di alcun richiedente, si traduce in un ostacolo all'accesso alla fruizione del contributo per i soli cittadini stranieri.

Tale condotta, ponendo il cittadino straniero, in ragione della sua condizione di straniero, in una situazione significativamente più svantaggiosa rispetto a quella dell'italiano, costituisce discriminazione diretta ai danni degli stranieri, non avendo alcuna giustificazione la ripartizione degli oneri documentali, inerenti le proprietà situate all'estero, basata sulla diversa cittadinanza.

E ciò, considerato anche che **l'art. 2, co. 5, TU 286/98** (norma di rango superiore al DPR 445/2000 e alla Delibera regionale in esame) riconosce allo straniero ***“parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge”*** (né, nel presente caso, la legge ha previsto una deroga esplicita e calibrata sulle diversità di situazioni, come in tema di reddito di cittadinanza, laddove, fra l'altro, l'onere documentale aggiuntivo è limitato ai cittadini extracomunitari provenienti dai Paesi “affidabili” indicati in un apposito elenco).

Si vedano in questo senso, per es.: Trib. Milano 20/3/2020, Trib. Milano 27/7/2020 e Trib. Udine, sez. lav., 2/3/2021.

Nello stesso senso la citata **Corte Cost. n. 9/2021**: *“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)”*.

Pertanto, va consentito l'accesso alla richiesta di contributo da parte dei cittadini comunitari ed extracomunitari **alle stesse condizioni** previste per i cittadini italiani, cioè **senza richiesta di dimostrazione dell'assenza di “proprietà ubicata all'estero mediante documentazione rilasciata dal competente stato estero stesso corredata da traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesti la conformità all'originale.**

3.4) Requisito (per tutti i richiedenti) della residenza di quattro anni nella Regione

La **Corte Costituzionale** ha chiarito in varie occasioni che il requisito della **residenza protratta** per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo **non risulta** rispettoso dei principi di **ragionevolezza** e di **uguaglianza**, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, **non essendovi alcuna ragionevole correlazione** tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (per ess.: Corte Cost. n. 40/2011; n. 222/2013).

Nella sentenza n. 44/2020 (in materia di accesso all'edilizia residenziale agevolata) la Corte Cost. ha ribadito che **il diritto all'abitazione rientra tra i diritti inviolabili della persona**, dovendo l'abitazione considerarsi bene di primaria importanza (vengono richiamate le sentenze della Corte cost. n. 161/2013, n. 61/2011, n. 404/1988, n. 166/2018, n. 38/2016, n. 168/2014 e n. 209/2009).

La Corte ha inoltre affermato che il requisito della residenza ultraquinquennale previsto come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio è **irragionevole**, non essendo tale requisito **rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare**. Il requisito si risolve 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**. Il radicamento territoriale non può 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**. Pertanto il criterio della residenza ultraquinquennale nella regione contrasta con i principi di eguaglianza e ragionevolezza, perché produce una disparità di trattamento a danno di chi non ne sia in possesso.

E si ritiene che il ragionamento effettuato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 44/2020 (relativa all'accesso all'ERP) **possa essere valido a maggior ragione** per la richiesta di accesso al contributo alla locazione e inoltre in ogni caso in cui sia fissato, come requisito per l'accesso al contributo, un periodo minimo di residenza nella regione.

Oltre a ciò, il requisito in questione appare determinare un **particolare svantaggio** a carico degli stranieri rispetto agli italiani, assumendo pertanto carattere **discriminatorio**.

Si osserva, in particolare, che la **Corte di Giustizia** ha affermato che i **requisiti di lunga residenza** in un determinato ambito territoriale **possono essere più facilmente soddisfatti** dai cittadini piuttosto che dagli stranieri, finendo così per privilegiare in misura sproporzionata i primi in danno dei secondi (Corte UE 14/6/2012 C-542/09).

E' notorio, infatti, che il requisito di lunga residenza in una regione venga più facilmente conseguito dagli italiani rispetto agli stranieri, essendo insita nelle persone immigrate, non collegate specificamente ad un luogo di origine italiano e in cerca di lavoro, una mobilità maggiore (si vedano anche i dati Istat riportati a pag. 13 della memoria 25/9/2020 della parte ricorrente).

Tale requisito, pertanto, ponendo i cittadini stranieri, in ragione della loro condizione di stranieri, in una situazione significativamente più svantaggiosa rispetto a quella dei cittadini italiani, costituisce **discriminazione indiretta** ai danni degli stranieri (si veda, in tal senso, per es.: Trib. Milano 27/7/2020).

In senso conforme è la decisione della **Corte Cost. n. 9/2021**.

Essa, infatti, in generale osserva:

-“Questa Corte ha già avuto modo di soffermarsi, ai fini della valutazione della sua legittimità, sul possibile rilievo dell’anzianità di residenza in un determinato territorio in funzione dell’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, muovendo dalla generale considerazione 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. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011).

In particolare, **nella sentenza n. 44 del 2020**, ha affermato che «[i]l 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». Nella pronuncia è precisato inoltre che, «[m]entre 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**», con l’effetto che l’accesso all’ERP sarebbe negato «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)»; conseguenza, questa, «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)».

Questa Corte ha altresì affermato che «[l]a 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», osservando che «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».

Nello stesso contesto, è stato chiarito che il «“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», essendo irragionevole che «[d]ata la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica [...] anche

i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità».

Cosicché, se «[l]a 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»; di conseguenza, le norme che prevedono come requisito la residenza protratta per un certo periodo devono essere «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)».

Più nello specifico, poi, la Corte Cost. con la suddetta sentenza, affronta il diverso tema dell'utilizzo della residenza prolungata quale meccanismo premiale, cioè ai fini del punteggio per la graduatoria dei richiedenti. Dopo aver ribadito il carattere irragionevole del criterio della residenza prolungata quale requisito per l'accesso al beneficio, osserva che, ai fini della costruzione della graduatoria, detto requisito deve comunque avere un'applicazione marginale, rispetto ad altre condizioni connesse alla situazione di bisogno del richiedente.

Pertanto, va consentito ai cittadini stranieri di presentare la richiesta del contributo per la locazione, senza che siano previsti requisiti di permanenza protratta nella Regione.

4) Vengono pertanto adottati i provvedimenti richiesti dalla parte ricorrente e tenuto conto dell'art. 28 d.lgs. 150/2011.

Le spese processuali seguono il criterio della soccombenza e si liquidano di riferimento allo scaglione delle cause di valore indeterminato.

P.Q.M.

In accoglimento delle domande di parte ricorrente, visto l'art. 28 d.lgs. 150/2011

-**Accerta e dichiara** il **carattere discriminatorio** della condotta tenuta dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta e per essa dalla sua Giunta Regionale, consistente nell'aver emanato la **delibera 1580 del 7/12/18** con la quale è stato indetto il bando di concorso 2018- fondo di sostegno per l'anno 2018, nella parte in cui detto bando contiene le seguenti clausole:

a) **Requisito** (per gli stranieri extra UE) del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 9 TU immigrazione (art. 2 Bando) **anziché** di solo regolare permesso di soggiorno di qualunque tipo;

b) **Requisito** della assenza di proprietà su immobili ad uso abitativo in Italia o all'estero (art. 3 Bando), **senza esentare** da tale requisito coloro che sono muniti di permesso di soggiorno per protezione internazionale o protezione umanitaria;

c) **Requisito** dell'obbligo (per gli stranieri UE ed extra UE) di dimostrare l'assenza di "proprietà a destinazione abitativa ubicata all'estero" mediante documentazione "riguardante attestazioni o certificati in corso di validità rilasciata dal competente stato estero stesso corredata da traduzioni in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesti la conformità all'originale", **invece che** prevedere l'equiparazione in questo caso tra cittadini italiani e cittadini stranieri, senza oneri documentali aggiuntivi per questi ultimi;

d) **Requisito** di 4 anni di residenza nella Regione (art. 2 bando), **anzichè** escludere condizioni collegate alla residenza protratta nella regione;

-**Conseguentemente, ordina** alla Regione Autonoma Valle d'Aosta in persona del Presidente della Giunta Regionale e per essa alla Giunta Regionale di riaprire il bando in questione (o, in caso di già avvenuta distribuzione delle somme, di emettere nuovo bando integrativo del precedente con stanziamento di somma pari almeno ad un terzo di quella precedente), con la **modifica delle clausole** di cui sopra nel seguente modo:

-**Requisito a):** l'accesso è consentito agli stranieri muniti di regolare permesso di soggiorno di qualunque tipo;

-**Requisito b):** ne sono esentati coloro che sono muniti di permesso di soggiorno per protezione internazionale o protezione umanitaria;

-**Requisito c):** equiparazione in questo caso tra cittadini italiani e cittadini stranieri, senza oneri documentali aggiuntivi per questi ultimi;

-**Requisito d):** eliminazione di condizioni collegate alla residenza protratta nella regione;

-**Condanna** l'amministrazione convenuta a pagare alla ricorrente, ai sensi dell'art. 614bis c.p.c., euro 100 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento del predetto obbligo, a decorrere dal 30mo giorno successivo alla notifica della ordinanza;

-**Ordina** la pubblicazione del dispositivo del provvedimento sul sito istituzionale dell'amministrazione;

-**Condanna** la convenuta Regione Autonoma Valle d'Aosta a rimborsare alla ricorrente A.S.G.I. le spese processuali, che liquida in €. 15.000 (€. 5.000 per fase studio, €. 5.000 per fase introduttiva, €. 5.000 per fase decisoria), oltre spese generali 15%, Iva e Cpa, spese da distrarsi in favore dei difensori dichiaratisi antistatari.

Torino, 21 giugno 2021

Il Giudice
dott. Silvia Vitro