

## E) PROVVEDIMENTI DELLO STATO

**Atto di Promuovimento 16 luglio 2025 - n. 2224**

**Ordinanza del 16 luglio 2025 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da ASGI - Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione APS e altri contro Regione Lombardia e A.L.E.R. - Azienda lombarda edilizia residenziale Milano. Edilizia residenziale pubblica - Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 25 della legge 11 marzo 1953 n. 87**

REPUBBLICA ITALIANA

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

sezione staccata di Brescia (Sezione prima)

Ha pronunciato la presente

ORDINANZA

Il Giudice, a scioglimento della riserva assunta nel giudizio n. 12788/2024 R.G., promosso da: ASGI - Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione APS (p. iva 97086880156), con sede legale in Torino, via Gerdil n. 7, in persona del presidente e legale rappresentante pro tempore;

Apn - Avvocati per niente Onlus (p. iva 97384770158), con sede legale in Milano, via San Bernardino n. 14, in persona del legale rappresentante pro tempore;

Associazione NAGA - Organizzazione di volontariato per l'assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti (p. iva 97058050150), con sede in Milano, via Zamenhof n. 7/A, in persona del legale rappresentante pro tempore;

Sindacato inquilini casa e territorio - Sicet Lombardia (p. iva 94556050154), con sede in Sesto San Giovanni (MI), viale Fulvio Testi n. 42, in persona del segretario pro tempore; S. F.F.H. (c.f.), nato in ( ), il , residente in ( ),

tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Alberto Guariso (c.f. CRSLRT54S15F205S, pec [alberto.guariso@milano.pecavvocati.it](mailto:alberto.guariso@milano.pecavvocati.it)), Livio Neri (c.f. NRELVI73P16F205H; pec: [avvivioneri@milano.pecavvocati.it](mailto:avvivioneri@milano.pecavvocati.it)) ed Erika Colombo (CLMRKE94M52B729V; pec: [erika.colombo94@pec.it](mailto:erika.colombo94@pec.it)), elettivamente domiciliati in Milano, via Giulio Uberti n. 6 presso lo studio dei difensori;

RICORRENTI

e

S. E. A. (c.f.), nata a ( ), il , con gli avv.ti Alberto Guariso (c.f. GRSLRT54S15F205S), Livio Neri (c.f. NRELVI73P16F205H) ed Erika Colombo, elettivamente domiciliata in Milano, via Giulio Uberti 6, presso lo studio dei difensori

INTERVENUTA

e

Confederazione generale italiana del lavoro - Lombardia (c.f. 94554190150), con sede in via Palmanova 22 a Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, con gli avv.ti Alberto Guariso (c.f. GRSLRT54S15F205S) e Livio Neri, elettivamente domiciliati in Milano, via Giulio Uberti 6, presso lo studio dei difensori

INTERVENUTA

contro

Regione Lombardia, c.f. 8050050154, in persona del Presidente della Giunta pro tempore, rappresentata e difesa, dall'avv. Maria Lucia Tamborino, con domicilio eletto in Milano, Piazza Città di Lombardia n. 1 presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale

CONVENUTA

contro

A.L.E.R. - Azienda Lombarda edilizia residenziale Milano - (c.f. 01349670156), in persona del direttore generale pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Cristoforo Vinci, elettivamente domiciliata presso lo studio del difensore in Milano, viale Romagna n. 26

CONVENUTA

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Oggetto: discriminazione

Con ricorso ex art. 281-decies codice di procedura civile e 28 decreto legislativo n. 150/2011 ASGI - Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione APS, APN - Avvocati per niente Onlus, Associazione NAGA - Organizzazione di volontariato per l'assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti, Sindacato inquilini casa e territorio - SICET Lombardia, S. F. F. H. espongono, in sintesi, che:

- dal al è stato pubblicato l'avviso per l'assegnazione di 19 alloggi pubblici disponibili nell'ambito territoriale del Comune di e di Aler Milano;
- i requisiti di partecipazione sono i medesimi previsti dagli articoli 22, 23 l.r. 16/2016, richiamati e integrati dal r.r. 4/2017; in particolare, i requisiti previsti dall'art. 22 l.r. 16/2016 sono i seguenti: 1) cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione europea ovvero condizione di stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 3/2007 o di 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'art. 40, comma 6 decreto legislativo n. 286/98; 2) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia; 3) condizione economica del nucleo familiare da accertarsi sulla base di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali;
- il ricorrente S. F. F. H. , di cittadinanza , si è trasferito in Italia nel ha ottenuto la conversione del precedente permesso per motivi familiari in quello per motivi di lavoro, con validità dal al ; è stato successivamente riconosciuto invalido con permanente inabilità lavorativa al 100% e in data è stato licenziato per inidoneità al lavoro;
- il ha presentato ad ALER la domanda di assegnazione di un alloggio in ; l'ALER ha comunicato la sua cancellazione dalla graduatoria per la mancanza del requisito di cui all'art. 7 comma 1 r.r. 4/2017, affermando che «Lei è in possesso di un permesso di soggiorno subordinato al lavoro, ma non svolge una regolare attività lavorativa»;
- l'esclusione è basata su una norma (regionale e nazionale) contrastante con il diritto dell'Unione europea e non conforme alla Costituzione;
- l'art. 12, paragrafo 1 direttiva 2011/98 prevede che «i lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano» in relazione a una serie di diritti e benefici;
- devono essere esaminati un profilo individuale e uno collettivo;
- quanto al profilo individuale, concernente il cittadino sopra menzionato, egli rientra nei parametri di natura soggettiva imposti da tale normativa; sul piano oggettivo, il predetto art. 12 comprende «g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale...»;
- la possibilità di deroga riconosciuta allo Stato nazionale non può riguardare una norma preesistente alla direttiva medesima;
- ai sensi dell'art. 7 r.r. 4/2017 i beneficiari dei servizi abitativi pubblici possono essere: «a) 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'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»;
- tale ultima norma: 1) limita illegittimamente, in violazione della normativa UE, la parità di trattamento ai soli cittadini extra Ue titolari di permesso di lungo periodo e agli altri cittadini extra Ue «regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo»; 2) essendo anteriore all'approvazione della direttiva 2011/98, non può avere effetto derogatorio rispetto ad essa;
- ne deriva che l'Italia, in assenza di valida deroga, è tenuta a garantire ai titolari di permesso unico lavoro la piena parità di trattamento con i cittadini italiani;
- quanto al profilo collettivo, il bando ALER e il r.r. 4/2017 sono meramente riproduttivi di quanto previsto dalla l.r. 16/2016 e dall'art. 40 comma 6 TUI;
- è necessario pertanto che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 comma 6 TUI nella parte in cui limita la parità di trattamento del cittadino extra UE a coloro che svolgono una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo, con riferimento agli articoli 3, 117 Cost., quest'ultimo con riferimento all'art. 12 par. 1, lettera g) direttiva 2011/98 e all'art. 34 CDFUE;

Serie Ordinaria n. 49 - Venerdì 05 dicembre 2025

- anche il requisito relativo alla durata è previsto in contrasto con il citato art. 12, con riferimento ai titolari di permessi unici lavoro di durata inferiore ai due anni;
- all'esito del giudizio sulla questione di legittimità costituzionale, il r.r. 4/2017 potrà essere rimosso su ordine del giudice nella parte qui di interesse;
- nel caso in cui il ripristino della parità in forma specifica non fosse più possibile, l'unico rimedio residuo sarebbe quello risarcitorio;
- il rimedio che riguarda S. F. F. H. consiste nella riammissione nella graduatoria con il medesimo punteggio che avrebbe avuto se non fosse stato escluso, fermo restando il diritto a un risarcimento del danno non patrimoniale per il periodo intermedio.

I ricorrenti concludono chiedendo:

1) quanto alla posizione di S. F. F. H., di accertare - previa disapplicazione dell'art. 40 comma 6 TUI e dell'art. 7 r.r. 4/2017 nella parte in cui limitano l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica ai cittadini non UE titolari di un permesso almeno biennale che svolgono una regolare attività lavorativa, anziché ai titolari di permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98/UE - il carattere discriminatorio del provvedimento di ALER Milano che ha cancellato il ricorrente H dalla graduatoria per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, a causa dell'assenza di una regolare attività lavorativa; di accertare il diritto dello stesso ad essere ammesso nella graduatoria di ALER Milano per il Comune di nella medesima posizione che lo stesso aveva prima della cancellazione e di ordinare ad ALER Milano di riammettere il ricorrente nella graduatoria nella posizione assegnata prima della cancellazione; di condannare ALER al pagamento in favore del ricorrente, a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, di euro 200,00 mensili per il periodo dal 30 gennaio 2024 o dalla successiva data nella quale, se non fosse stato cancellato, avrebbe ottenuto un alloggio, fino alla effettiva data di assegnazione di un alloggio nell'area di cui al bando, ovvero fino alla ammissione in un nuovo bando per la medesima area;

2) quanto alla posizione degli enti collettivi ricorrenti, dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 40 comma 6 TUI nella parte in cui limita l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica ai cittadini non UE titolari di un permesso almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, anziché ai titolari di un permesso di soggiorno o di un permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98/UE, per contrasto con gli articoli 3 Cost. e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 12, par. 1, lettera g) della predetta direttiva e all'art. 34 CDFUE; di accertare il carattere discriminatorio dell'art. 7 r.r. 4/2017 e del bando di Aler 7961/2023, nella parte in cui limita l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica dei cittadini non UE ai soli titolari di un permesso di soggiorno almeno biennale e che svolgano una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo, anziché ai titolari di permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98/UE; di ordinare alla Regione Lombardia di modificare il predetto Regolamento nei termini di cui al punto che precede e all'ALER Milano la modifica del bando di cui sopra, fissando un nuovo termine per la presentazione delle domande; di condannare l'ALER Milano e la Regione Lombardia al pagamento di una somma ex art. 614-bis codice di procedura civile per il periodo tra il sessantesimo giorno successivo alla comunicazione della sentenza e l'adempimento degli ordini; in subordine, di condannare la Regione Lombardia a pagare alle associazioni ricorrenti a titolo di danno non patrimoniale, la somma di euro 10.000,00 per ciascuna o la diversa somma liquidata in via equitativa.

Con atto del 5 luglio 2024 ha dispiegato intervento volontario ex art. 105 comma 2 codice di procedura civile la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) Lombardia, evidenziando di avere un proprio interesse giuridico a sostenere le ragioni delle parti ricorrenti, promuovendo - in quanto articolazione territoriale della Cgil - la lotta contro ogni forma di discriminazione; è iscritta al Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni di cui al decreto legislativo n. 215/2003. I soggetti iscritti e in ogni caso rappresentati trarrebbero vantaggio da una pronuncia favorevole, con particolare riferimento:

- agli stranieri titolari di permesso di soggiorno almeno biennale non lavoratori, che così, partecipando al bando per l'assegnazione degli alloggi pubblici, avrebbero garantito il loro accesso alla casa (inteso come diritto a concorrere all'assegnazione di un alloggio pubblico) e di conseguenza migliori condizioni di vita, idonee ad agevolare la ricerca del lavoro;

- all'eliminazione di un fattore di discriminazione sulla base della nazionalità nell'accesso al welfare.

Con atto di data 24 aprile 2024 S. E. propone atto di intervento adesivo autonomo ex art. 105 comma 1 codice di procedura civile (o, in subordine, atto di intervento adesivo dipendente ex art. 105 comma 2 c.p.c.) evidenziando che è nata a ( ) il ed è di cittadinanza ; si è trasferita in Italia nel con un permesso di soggiorno ex art. 31 comma 3 decreto legislativo n. 286/1998 per assistenza minori; dal ha iniziato a prestare attività di lavoro autonomo; il ha ottenuto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo con scadenza al ; il suo nucleo familiare è composto da due figli minori, uno dei quali affetto da disturbo dello spettro autistico; la stessa interveniente è in precarie condizioni di salute; nel non ha svolto attività lavorativa; dal non è in grado di pagare un canone di locazione; dal è stata accolta con i figli in un progetto RST, promosso dall'Istituto Beata Vergine Addolorata e vive in un alloggio in , con un contratto più volte prorogato e in scadenza il ; dall' al è stato pubblicato l'avviso n. per l'assegnazione delle unità abitative disponibili nell'ambito territoriale del Comune di ; i requisiti di partecipazione sono i medesimi previsti dagli articoli 22 e 23 della l.r. n. 16/2016, richiamati e integrati dal regolamento regionale n. 4/2017; il ha presentato all'ALER una domanda di assegnazione di un alloggio in Milano; l'ALER Milano le ha comunicato la cancellazione dalla graduatoria poiché «non esercita alcuna regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo»; ritiene che l'esclusione sia basata su una normativa regionale e nazionale contrastante con il diritto dell'Unione e non conforme alla Costituzione; richiama gli argomenti svolti con riferimento alla posizione del sig. H.: il proprio diritto dipende dal medesimo titolo e ha il medesimo oggetto che i ricorrenti hanno fatto valere nel ricorso introduttivo; sussistono pertanto le condizioni di cui all'art. 105 comma 1 c.p.c.; ha comunque interesse a intervenire nel giudizio per far valere gli ulteriori profili già prospettati dai ricorrenti principali, con riferimento alla irragionevolezza dell'esclusione dall'accesso all'alloggio pubblico di cittadini di paesi terzi solamente in quanto privi di occupazione, laddove invece il cittadino italiano, nelle medesime condizioni di bisogno e di assenza di lavoro, viene ammesso; la sua posizione si differenzia da quella del sig. H., in quanto l'accoglimento della sua domanda è subordinato alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 40 comma 6 TU immigrazione. In subordine, chiede che la presenza in giudizio sia qualificata e ammessa quale intervento adesivo dipendente ai sensi dell'art. 105 comma 2 c.p.c., avendo interesse al riconoscimento del diritto all'accesso alle graduatorie per alloggi pubblici a tutti i cittadini extra UE regolarmente soggiornanti, indipendentemente dalla loro condizione di lavoratori, così come previsto per i cittadini italiani. Conclude chiedendo accertare e dichiarare - previa disapplicazione dell'art. 40 comma 6 TU Immigrazione e dell'art. 7 r.r. 4/2017, nella parte in cui limitano l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica ai cittadini non UE titolari di un permesso almeno biennale che svolgono una regolare attività lavorativa, anziché ai titolari di permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98/UE - il carattere discriminatorio del bando n. , nella parte in cui recepisce le disposizioni di cui sopra e del provvedimento di ALER Milano che la ha cancellata dalla graduatoria per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, quale conseguenza dell'assenza di una regolare attività lavorativa; accertare e dichiarare il proprio diritto a essere ammessa nella graduatoria di Aler Milano per il Comune di Milano nella medesima posizione che aveva prima della cancellazione; conseguentemente, ordinare ad ALER Milano di riammetterla nella graduatoria nella posizione assegnata prima della cancellazione; condannare ALER Milano a versarle, a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, euro 200,00 al mese per il periodo dal 19 gennaio 2024 o dalla successiva data nella quale, ove non cancellata, avrebbe ottenuto un alloggio, fino alla effettiva data di assegnazione di un alloggio nell'area di cui al predetto bando, ovvero fino alla ammissione in un nuovo bando per la medesima area che non contenga i requisiti in contestazione; oltre a una ulteriore somma a titolo di danno patrimoniale a causa della necessità di procurarsi un alloggio nel periodo di causa, con sentenza generica e salva quantificazione in separato giudizio; adottare un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, che preveda l'ordine alla Regione Lombardia di modificare l'art. 7 r.r. 4/2017 nella parte in cui prevede, per i cittadini extra UE, il requisito della regolare attività lavorativa; in subordine, accogliere le domande proposte dalle parti ricorrenti.

Con comparsa depositata il 9 ottobre 2024 si è costituita la Regione Lombardia, eccependo pregiudizialmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quello amministrativo; l'improcedibilità ed inammissibilità del ricorso per carenza dei presupposti ex art. 44 decreto legislativo n. 286/1998; la ca-

renza di legittimazione passiva per la non riconducibilità della discriminazione ad un comportamento della Regione.

Nel merito, la difesa della Regione ha dedotto:

- che l'Italia ha inteso avvalersi della facoltà di deroga espressamente prevista dalla dir. 98/2011/UE, come emerge dai lavori preparatori del decreto legislativo 40/2014 e che, pertanto, l'art. 40 comma 6 decreto legislativo n. 286/1998 appare coerente e non discriminatorio, in quanto attuazione di una deroga espressamente esercitata dal legislatore;
- che, in ogni caso, il rinvio operato dalle normative regionali alla norma nazionale è obbligato, non potendo la Regione disporre difformemente dalla norma nazionale.

Con comparsa depositata l'11 ottobre 2024 si è costituita ALER Milano, eccependo in via pregiudiziale il difetto di legittimazione passiva, essendo gli atti prospettati come discriminatori riconducibili al solo Comune di .

Nel merito ha dedotto:

- che l'art. 40 comma 6 testo unico Immigrazione si inserisce in un sistema graduale di inserimento abitativo degli stranieri che ragionevolmente richiede la presenza di una attività lavorativa in atto come requisito per la partecipazione ai programmi di edilizia residenziale pubblica, in quanto ciò esprime un particolare collegamento stabile con il territorio da parte del richiedente;
- che tale limitazione è coerente con l'impianto del diritto dell'UE in materia, in quanto associa il requisito alla possibilità di permanere nel territorio dello Stato;
- che l'art. 12, par. 2, lettera d) ha concesso a tutti gli Stati di limitare l'accesso alla casa con il requisito dell'attività lavorativa;
- che ritenere tale limitazione illegittima significherebbe affermare che una facoltà, astrattamente riconosciuta a tutti gli Stati in ambito europeo, possa costituire una violazione dei principi costituzionali di eguaglianza, con il che l'Italia, seppur legittimata dall'ordinamento europeo, non avrebbe mai potuto esercitare la deroga, perché contraria alla propria Costituzione;
- che le domande proposte da S. F. F. H. e S. E. sono comunque infondate, non sussistendo in capo ad essi i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

\*\*\*

Pregiudiziale è la decisione sulla giurisdizione, il cui difetto è eccepito dalla difesa della Regione, che invoca quella del giudice amministrativo in virtù del carattere di atto normativo del provvedimento impugnato e del limite della giurisdizione esclusiva in materia di servizi pubblici, nel cui novero è da comprendersi l'edilizia residenziale pubblica.

L'eccezione è infondata. È principio ormai consolidato quello secondo cui la tutela antidiscriminatoria si incardina davanti alla giurisdizione del giudice ordinario, in quanto il legislatore ha configurato una posizione di diritto soggettivo assoluto a presidio di un'area di libertà e potenzialità del soggetto, possibile vittima delle discriminazioni, rispetto a qualsiasi tipo di violazione posta in essere sia da privati che dalla P.A., senza che assuma rilievo, a tal fine, che la condotta lesiva sia stata attuata nell'ambito di procedimenti per il riconoscimento, da parte della P.A., di utilità rispetto a cui il privato fruisca di posizioni di interesse legittimo, restando assicurata una tutela secondo il modulo del diritto soggettivo e con attribuzione al giudice del potere, in relazione alla variabilità del tipo di condotta lesiva e della preesistenza in capo al soggetto di posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo a determinate prestazioni, di ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione» (Cass. civ., Sez. Un., 30 marzo 2011, ordinanza n. 7186, Rv. 616794; Cass. civ., Sez. I, 15 febbraio 2021, ordinanza n. 3842, Rv. 660704; Cass. civ., Sez. Un., 1 febbraio 2022, ordinanza n. 3057, Rv. 663838). Con l'ordinanza n. 3057/2022, la Corte di cassazione a S.U. ha preso specificamente posizione anche in merito all'ipotesi - supportata da una parte della dottrina - che muove dal dato letterale dell'art. 44 decreto legislativo n. 286/1998, che fa riferimento ai soli «comportamenti» della P.A.. La Corte richiama in primo luogo il disposto dell'art. 43 decreto legislativo n. 286/98, che fa riferimento anche all'atto compiuto od omissso dal pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni; osserva inoltre che deve «riaffermarsi che la tutela antidiscriminatoria erogata dal giudice civile opera anche per le discriminazioni attuate nell'ambito di procedimenti amministrativi e con riguardo ad atti espressione di potestà pubblicistica», con espresso richiamo a un precedente avente ad oggetto l'impugnazione di un bando discriminatorio.

\*\*\*

Sempre in via pregiudiziale, possono unitamente considerarsi come infondate le eccezioni di Regione Lombardia ed ALER con riferimento all'asserito difetto di legittimazione passiva. La legittimazione passiva si distingue dall'effettiva titolarità del rapporto controverso e consiste nella titolarità del potere di promuovere o subire un giudizio relativo al rapporto sostanziale dedotto: la sua sussistenza dipende, perciò, dalla prospettazione della parte, non attiene al merito della controversia né è soggetta all'onere deduttivo e probatorio dei litiganti (Cass. civ., Sez. I, 27 marzo 2017, n. 7776, Rv. 644832, Cass. civ., Sez. III, 27 novembre 2023, ordinanza n. 32814, Rv. 669522).

In base alla rituale prospettazione dei ricorrenti, tanto la Regione Lombardia quanto ALER hanno, attraverso il dispiegamento della propria attività normativa (riproduttiva di quella nazionale) e di quella amministrativa, realizzato condotte discriminatorie: ciò è sufficiente ad incardinare in capo ai convenuti la legittimazione passiva, attenendo il giudizio sull'effettiva sussistenza o meno della discriminazione al merito della controversia.

Deve in ogni caso rilevarsi come la stessa prospettazione della Regione indichi come la modifica del regolamento regionale non sia attuabile se non tramite la modifica della norma nazionale (prima) e di quella regionale (poi). Non appare inoltre fondata la parallela eccezione sollevata da ALER Milano con riferimento alla posizione del Comune di Milano - non citato in giudizio - non vertendosi in una ipotesi di litisconsorzio necessario e tenuto conto del carattere residuale delle domande risarcitorie rispetto a quelle di accertamento del carattere discriminatorio dell'art. 7 del regolamento regionale e del bando ALER.

\*\*\*

Il quadro normativo di riferimento è il seguente.

L'art. 12 par. 1, lettera g) direttiva 2011/98 prevede che «I lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: ... g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale, fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale.

L'art. 12 par. 2, lettera g) direttiva 2011/98 prevede che «Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento ... d) in ordine al paragrafo 1, lettera g): i) limitandone l'applicazione ai lavoratori di paesi terzi che svolgono un'attività lavorativa; ii) limitando l'accesso per quanto concerne l'assistenza abitativa.

L'art. 40 comma 6 decreto legislativo n. 286/98 prevede che «Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione».

L'art. 22 comma 1 lettera a) l.r. Lombardia n. 16/2016 («Disciplina regionale dei servizi abitativi») dispone, al primo comma nella parte qui di interesse, che «1. I beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: a) cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione europea ovvero condizione di stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) o di 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'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).



Serie Ordinaria n. 49 - Venerdì 05 dicembre 2025

Il regolamento regionale n. 4/2017 («Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici») all'art. 7 comma 1 prevede che «1. I beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: a) cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione europea ovvero condizione di stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) o di 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'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ovvero di stranieri che, in base alla normativa statale, beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini italiani ai fini dell'accesso ai servizi abitativi pubblici comunque denominati.

\*\*\*

L'eccezione di legittimità costituzionale è rilevante nei termini proposti dai ricorrenti, che ne hanno circoscritto l'ambito alla sola posizione degli enti esponenziali a tutela del diritto all'abitazione. Dette associazioni hanno proposto il ricorso in proprio ex art. 5 decreto legislativo 215/2003 al fine di accertare il carattere discriminatorio della condotta della Regione Lombardia, correttamente rilevando come tale carattere avessero il regolamento regionale e, conseguentemente, il bando ALER, meramente riproduttivi del dettato di cui all'art. 40 comma 6 testo unico Immigrazione; a sua volta, l'art. 22 comma 1 lettera a) l.r. Lombardia n. 16/2016 riproduce il dettato dell'art. 40 testo unico Immigrazione; perciò, solo decidendo sulla legittimità della previsione nazionale e di quella regionale potrà desumersi la legittimità o meno degli atti regionali.

\*\*\*

La questione è anche non manifestamente infondata, nei limiti di seguito esposti.

Il primo parametro dedotto dai ricorrenti che deve essere considerato è quello ex art. 117 Cost., in base al quale la norma di cui all'art. 40 comma 6 testo unico Immigrazione viene prospettata come costituzionalmente illegittima perché in violazione della direttiva 2011/98/UE.

Si rileva preliminarmente in proposito che con la decisione n. 44/2020 la Corte costituzionale ha affrontato il tema della illegittimità costituzionale dell'art. 22 comma 1 lettera b) l.r. Lombardia 16/2016 con riferimento all'art. 3 Cost., ritenendo in tal modo assorbita ogni valutazione in ordine ai profili che erano stati dedotti con riferimento all'art. 117 Cost..

Non è inoltre decisivo quanto statuito dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 2 settembre 2021, avente ad oggetto profili diversi da quelli qui in discussione, in particolare quelli relativi all'assegno di natalità e all'assegno di maternità e alla loro possibile collocazione nel settore della sicurezza sociale ex art. 12 comma 1 lettera e) della direttiva; in tale sede la Corte ha indicato che la Repubblica italiana non si è avvalsa della facoltà offerta agli Stati membri di limitare la parità di trattamento, ma con riferimento a quanto previsto dall'art. 12, par. 2, lettera b) della direttiva 2011/98, che richiama il paragrafo 1, lettera e), come indicato pertinente alla sicurezza sociale.

I ricorrenti allegano che lo Stato ha abdicato alla possibilità, prevista dalla direttiva 2011/98/UE (art. 12 par. 2) di prevedere condizioni più stringenti per l'accesso ai programmi di edilizia residenziale pubblica collegate alla posizione lavorativa del cittadino extracomunitario nel proprio territorio. Non esercitando tale opzione si è, perciò, impegnato a garantire piena parità di trattamento rispetto a quello riservato ai propri cittadini ed a quelli comunitari.

Tale ricostruzione, impregiudicata ogni valutazione sulla natura discriminatoria o meno dell'attività degli enti regionali, pur nella consapevolezza di pronunce di merito in senso diverso (Trib. Cremona, Sez. Civile, 28 novembre 2024, n. 657), non appare fondata, sussistendo plurimi indici ermeneutici, in parte rilevati negli scritti difensivi della Regione Lombardia, che lasciano intendere come il legislatore, in sede di recepimento della direttiva, abbia inteso esercitare il proprio margine di discrezionalità restrittiva, riservando a sé stesso la valutazione di compatibilità della disciplina di cui all'art. 40 comma 6 testo unico Immigrazione,

insindacabile dal giudice se non entro gli stretti limiti della manifesta irragionevolezza (art. 3 Cost.).

Giova, in primo luogo, il richiamo al tenore del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, recante le norme per la «Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme Comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro». Nelle premesse il legislatore delegato espressamente si richiama al «testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni», con ciò dimostrando di avere contemplato le disposizioni contenute in tale plesso, tra cui quella qui sottoposta a scrutinio preliminare di legittimità costituzionale e di averle intese come compatibili con il dettato della direttiva che si accingeva ad attuare.

Ciò premesso, si deve tenere conto dell'inequivoca intenzione del legislatore: emerge dalla Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo predisposto per l'attuazione della delega di cui alla legge 6 agosto 2013, n. 96 per il recepimento della direttiva 2011/98 che il legislatore delegato ha considerato il profilo della parità di trattamento dei lavoratori stranieri ed il connesso profilo delle intersezioni tra la disciplina domestica e quella europea. Ha considerato, su questo punto, che «Per quanto riguarda l'accesso ai pubblici servizi, l'equiparazione, nell'ordinamento nazionale, riguarda tutti i cittadini stranieri (art. 2 comma 5, decreto legislativo n. 286/1998). L'accesso all'alloggio, invece, è limitato agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno almeno biennale che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato (art. 40, comma 6 decreto legislativo n. 286/1998); la disposizione vigente risulta coerente con la direttiva europea (art. 12, paragrafo 2, lettera d) - ii) che consente agli Stati membri di limitarne l'accesso rispetto alla più ampia platea dei lavoratori stranieri destinatari della direttiva».

Deve essere inoltre considerato il tenore dell'Atto del Governo 61 («dossier n. 41/0 - 16 dicembre 2013 - Elementi per l'istruttoria normativa») - Camera dei deputati Servizio Studi, avente ad oggetto la valutazione dello schema di decreto legislativo di attuazione della delega di cui alla legge n. 96/2013, «stabilita per il recepimento della direttiva 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011». In tale documento si evidenzia che, premessa la necessità di definire un insieme omogeneo di diritti finalizzato a ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell'Unione e quelli di paesi terzi, elenca «i diritti garantiti ai pari dei cittadini», segnalando però espressamente che «In materia di alloggio lo schema si avvale della facoltà di limitazione espressamente prevista dalla direttiva». Nella parte dedicata alla «Incidenza sull'ordinamento giuridico», si afferma che «La stessa relazione illustrativa dell'atto in esame rileva che la parità di trattamento non piena per l'accesso all'alloggio, limitato agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno almeno biennale che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato (art. 40, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998), ma se ne afferma la coerenza con la direttiva europea (art. 12, paragrafo 2, lettera d) - ii) in quanto essa consente agli Stati membri di limitarne l'accesso rispetto alla più ampia platea dei lavoratori stranieri destinatari della direttiva».

\*\*\*

Esclusa l'illegittimità costituzionale per contrarietà al diritto europeo, viceversa si devono rimettere gli atti alla Corte costituzionale affinché la valuti con riferimento all'art. 3 comma 1 e 2 Cost., trattandosi di un'eccezione non manifestamente infondata.

È ius receptum nella giurisprudenza costituzionale che l'art. 3 Cost. individua un parametro generale di ragionevolezza sulla base del quale può essere scrutinata ogni norma dalla cui applicazione derivino applicazioni avulse: ciò costituisce un significativo presidio di legalità costituzionale, in quanto pone al di sopra delle scelte legislative un vincolo sistematico di ultima istanza alla cui tutela è preposta l'attività della Consulta.

La delicatezza di tale parametro ne suggerisce, perciò, un'interpretazione restrittiva, che tenga conto della necessaria salvaguardia delle prerogative di discrezionalità politica proprie di un sistema modellato sul principio di separazione dei poteri che rimette al solo circuito politico-rappresentativo le scelte assiologiche fondamentali dell'ordinamento e la responsabilità di tradurle in pratica normativa. È ciò che emerge, del resto, dallo stesso art. 28 della legge n. 87/1953, con cui il legislatore, istituendo la Corte costituzionale, ha sancito che «il controllo di legittimità

della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento».

È dunque onere del giudice percorrere ogni ipotesi ermeneutica per cercare una soluzione che interpreti il dettato normativo in senso costituzionalmente compatibile.

Il caso di specie presenta profili di stretta contiguità con quello già affrontato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 44/2020, con cui è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 comma 1 e comma 2 Cost., limitatamente alle parole «per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda», l'art. 22 comma 1, lettera b), della l.r. Lombardia 16/2016, che stabilisce che i potenziali beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica devono soddisfare il requisito della residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per il predetto periodo. La Corte ha evidenziato come tale disposizione non superasse la verifica sulla sussistenza e sull'adeguatezza del collegamento tra la finalità del servizio sociale da erogare e le caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari, violando i principi di eguaglianza e ragionevolezza e producendo una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi non fosse in possesso del requisito ultrakinquennale previsto; essa contrastava, inoltre, con il principio di eguaglianza sostanziale, dal momento che il previsto requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica, risolvendosi in una soglia rigida che porta a negare l'accesso a quest'ultima a prescindere da qualsiasi valutazione attinente allo stato di bisogno o di disagio del richiedente. Né, infine, il requisito censurato dal Tribunale di Milano poteva considerarsi di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale e, in ogni caso, quand'anche il radicamento territoriale fosse adeguatamente valutato, non avrebbe potuto comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. La prospettiva della stabilità può, pertanto, rientrare fra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria, ma non costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio. Né il requisito alternativo di previa occupazione protratta presenta alcuna ragionevole connessione con la ratio dell'edilizia residenziale pubblica.

La Corte evidenzia che il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», in modo che «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (Corte cost. n. 217/1998; Corte costituzionale n. 404/1988; Corte costituzionale n. 209/2009; Corte costituzionale n. 106/2018). «L'edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti».

Dunque, «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».

Anche nel caso in esame non appare manifestamente infondato, applicando analoghi parametri di valutazione, il dubbio che sia irragionevole ancorare al rigido presupposto della sussistenza di un rapporto di lavoro (genericamente definito come regolare) in essere la fruizione di un servizio sociale concepito proprio come destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli.

Come già evidenziato, il radicamento territoriale in ogni caso non può assumere una 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» (Corte Cost. 44/2020).

Tali argomenti, riferiti ad una previsione di legge regionale che condizionava l'accesso all'edilizia residenziale pubblica al protrarsi ultrakinquennale della residenza, valgono anche se rapportati alla previsione di cui all'art. 40 comma 6 testo unico Immigrazione, in quanto la condizione ivi prevista rischia di comportare la negazione del beneficio proprio ai soggetti economi-

camente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio.

In particolare, il requisito dello svolgimento della «regolare attività lavorativa» al momento della presentazione della domanda non appare conforme al parametro della ragionevolezza sotto più profili:

- è in primo luogo contraddittorio prevedere tale soglia di sbarramento a fronte della finalità di sostegno pubblico ai soggetti che si trovino in condizioni di bisogno e che quindi incontrino le maggiori difficoltà a reperire un immobile in locazione alle condizioni di mercato; la condizione di bisogno nasce più facilmente dalla assenza o dalla precarietà di una occupazione lavorativa;
- la stessa locuzione «regolare attività lavorativa», per la sua genericità, consente interpretazioni tra loro difformi ed eventualmente contraddittorie, in ragione della diversità delle attività configurabili, delle diverse possibili scadenze e dei redditi che dalle stesse possono derivare, anche estremamente modesti;
- diversamente, non è detto che la persona che si trova - provvisoriamente e al momento della domanda di partecipazione al bando - in condizioni di momentanea disoccupazione (e che, ad esempio, abbia percepito il TFR) versi in condizioni di bisogno più accentuate di soggetti che prestano una attività lavorativa con reddito modesto (ad esempio, lavori part-time minimi o in ogni caso con retribuzione estremamente ridotta);
- concentrare l'attenzione sulla esistenza di una regolare attività lavorativa (anche a prescindere dalla genericità ed equivocità di tale espressione) al momento della presentazione della domanda si risolve nella cristallizzazione di una condizione che potrebbe non riflettere l'effettivo stato di bisogno del partecipante al bando, in modo tale da fornire una rappresentazione dei fatti non necessariamente conforme alle finalità che l'offerta di alloggi pubblici mira a perseguire;
- la norma in discussione non tiene inoltre conto della eventualità che chi intende partecipare al bando si trovi in una condizione di impossibilità derivante da cause a sé non imputabili, come ad esempio nel caso del ricorrente H., la cui invalidità è stata formalmente riconosciuta;
- è inoltre determinante, al fine del vaglio di legittimità costituzionale in discussione, la circostanza che tale requisito non sia richiesto ai cittadini italiani e ai cittadini dell'UE; non è ravvisabile una logica, necessariamente sottesa all'applicazione dell'art. 3 Cost., che giustifichi una disparità di trattamento tra cittadini UE ed extra UE a fronte di una medesima ipotetica condizione di bisogno.

Le considerazioni che precedono inducono a ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 40 comma 6 decreto legislativo n. 286/98 e all'art. 22 comma 1 lettera a) l.r. Lombardia n. 16/2016 nella parte in cui richiedono agli stranieri titolari di carta di soggiorno e agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, con analoga locuzione, il requisito dell'esercizio di «una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo» con riferimento sia all'art. 3 comma 1 Cost. - tenuto conto dell'irragionevole disparità di trattamento in danno di chi non sia in condizioni di regolare attività lavorativa - sia all'art. 3 comma 2 Cost., essendo violato il principio di eguaglianza sostanziale, venendo meno la tutela di chi versa in maggiore stato di bisogno.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 legge 87/1953, ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 comma 6 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e dell'art. 22 comma 1 lettera a) l.r. Regione Lombardia per contrasto con l'art. 3 comma 1 e 2 Cost., nella parte in cui prevedono, tra i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica richiesti agli stranieri titolari di carta di soggiorno e agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, quello dell'esercizio di «una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo».

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano lì, 16 luglio 2025

Il Giudice: Di Plotti