



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO DI CREMONA
SEZIONE CIVILE

Il Tribunale in composizione monocratica, nella persona del giudice Daniele Moro, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. r.g. **1/2024** promossa da:

██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ (C.F. ██████████), con il patrocinio degli avv.ti Guariso Alberto e Livio Neri, domiciliata in Milano, via G. Uberti n. 6, presso il difensore

- parte ricorrente -

nei confronti di:

AZIENDA LOMBARDA PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE DI BRESCIA-CREMONA-MANTOVA (C.F. 00304200173), con il patrocinio dell'avv. Sinigaglia Fabrizia, domiciliata in Crema, via XX Settembre n. 86, presso il difensore

- parte resistente -

CONCLUSIONI

Per parte ricorrente: *“voglia il Tribunale, disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, a) accertare e dichiarare – previa disapplicazione dell’art. 40, co. 6, TU Immigrazione dell’art. 7 del Regolamento Regionale n. 4/2017, nella parte in cui limitano l’accesso agli alloggi di edilizia pubblica ai cittadini non UE titolari di un permesso almeno biennale, anziché ai titolari di permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98/UE – il carattere discriminatorio del provvedimento di Aler Brescia-Cremona-Mantova che ha cancellato la ricorrente dalle graduatorie per l’assegnazione degli alloggi SAP formulate dalla Azienda convenuta, e comunque dalla graduatoria per l’accesso agli alloggi SAP del Comune di Pozzaglio e Uniti; e ai fini della rimozione del comportamento discriminatorio*



e dei suoi effetti; b) accertare e dichiarare il diritto della ricorrente a essere ammessa nelle graduatorie di cui sopra, e comunque nella graduatoria del Comune di Pozzaglio ed Uniti nella medesima posizione che la stessa aveva prima della cancellazione (per quest'ultimo, prima posizione); c) conseguentemente, accertare e dichiarare il diritto della ricorrente a vedersi assegnato l'alloggio per il quale era promosso il bando nel predetto Comune e formulata la graduatoria, alloggio contrassegnato dal numero ID 41578; d) ordinare a Aler Brescia-Cremona-Mantova di riammettere la ricorrente nelle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi SAP nella posizione assegnata prima della cancellazione; e) ordinare alla convenuta di assegnare alla stessa l'abitazione contrassegnata dal numero ID 41578 per la quale era formulato il bando nel Comune di Pozzaglio ed Uniti, dichiarando costituito ex art. 2932 c.c. il contratto di locazione tra la ricorrente e la convenuta con riferimento al predetto alloggio, alle condizioni previste dalle norme per gli alloggi SAP; f) condannare l'Aler Brescia-Cremona-Mantova, a pagare alla ricorrente, a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, per il periodo intercorrente tra il 16.11.2023 (data del provvedimento di cancellazione) e la materiale assegnazione dell'alloggio, euro 300 mensili, ovvero in subordine, in caso di mancato accoglimento della predetta domanda la medesima somma ai sensi dell'art. 614bis c.p.c., per ogni mese di ritardo nell'adempimento integrale. In subordine, in ipotesi di impossibilità di assegnazione dell'alloggio ID 41578, limitare la statuizione alle domande sub a), b) (accertamento del diritto), d) (riammissione in graduatoria), f) (risarcimento del danno). Con vittoria di spese, ivi compreso il contributo unificato, da distrarsi in favore dei procuratori antistatari”.

Per parte resistente: “chiede che l'Ill.mo Tribunale di Cremona, contrariis rejectis, voglia nel merito ed in via principale: Rigettare le domande avanzate dalla sig.ra [REDACTED] [REDACTED] in quanto infondate avendo l'A.L.E.R. di Brescia Cremona Mantova fatto corretta applicazione dell'art. 40, comma 6, T.U. immigrazione. Respingere, in particolare, la domanda risarcitoria sub f), ivi compresa quella avanzata ai sensi dell'art. 614 bis c.p.c., in quanto destituita di ogni presupposto di fatto e in diritto. In via subordinata: Nell'ipotesi di disapplicazione della norma nazionale a favore di quella comunitaria, escludersi in ogni caso la responsabilità dell'A.L.E.R. e respingere la domanda risarcitoria sub f), ivi compresa quella avanzata ai sensi dell'art. 614 bis c.p.c.,



in quanto destituita di ogni presupposto di fatto e in diritto. In ogni caso: con rigetto della domanda avversaria risarcitoria espressa sub f) ivi compresa quella avanzata ai sensi dell'art. 614 bis c.p.c., in quanto destituita di ogni presupposto di fatto e in diritto. Con vittoria di competenze e spese di lite”.

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

La sig.ra [REDACTED] adiva il Tribunale di Cremona al fine di ottenere l'accoglimento delle domande sopraccitate.

La ricorrente deduceva:

- di essere cittadina egiziana *“trasferita in Italia nel 2002 per ricongiungimento con il padre, signor [REDACTED], giunto in Italia nel 1998 in forza di visto di ingresso per motivi di lavoro subordinato”*;
- di avere *“sempre regolarmente soggiornato in Italia e di avere frequentato la scuola dell'obbligo, sino al conseguimento del diploma di licenza media”*;
- di avere *“ottenuto il rilascio di un primo permesso per motivi di lavoro subordinato con validità 26/4/2019-25/4/2021. Il permesso per lavoro è stato poi rinnovato dapprima con validità sino al 31/1/2022 e poi con validità sino al 17/1/2023”*;
- che *“scaduto il suo ultimo contratto di lavoro il 31/7/2022 ha fruito della NASPI e ha ottenuto un permesso per attesa occupazione con validità dall'11/11/2022 all'11/11/2023. Durante tale periodo, essendo in gravidanza, non ha trovato altra occupazione”*;
- di essere *“sposata con un cittadino egiziano, il signor [REDACTED], in Italia dal 2020, dal quale ha avuto tre figli”*;
- di vivere *“in un alloggio SAT (servizio abitativo transitorio), sito nel comune di Robecco d'Oglio, via E. De Amicis, 10/B7, in virtù di contratto in scadenza a febbraio 2024”*;
- che *“il contratto di locazione dell'alloggio SAT – di durata annuale – è stato sottoscritto per la prima volta nel febbraio 2021, poi prorogato per un altro anno nel 2022 e ancora, eccezionalmente, nel 2023”*;
- che *“in data 14/6/2023 - allorché era titolare, per la prima volta dopo 20 anni di soggiorno in Italia, del citato permesso per attesa occupazione, che ha durata annuale - la ricorrente ha presentato domanda di assegnazione di un'unità abitativa destinata a servizio pubblico (SAP) per un alloggio (identificato dal numero [REDACTED] sito in Pozzaglio ed Uniti”*;



- di essere *“risultata prima nella graduatoria definitiva per l’attribuzione del predetto alloggio...Aler ha tuttavia comunicato alla ricorrente la cancellazione dalla graduatoria con la seguente motivazione: “l’art. 7, comma 1, lettera a) del citato regolamento [Regolamento regionale n. 4/2017], prevede, per la condizione di straniero regolarmente soggiornate, il possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e l’esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo e che i controlli relativi ai requisiti di accesso ai servizi abitativi pubblici hanno evidenziato che il suo permesso di soggiorno ha validità annuale”;*

- che la determinazione di A.L.E.R. è discriminatoria (*“secondo quanto previsto dall’art. 7 del Regolamento regionale n. 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’articolo 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”. Ebbene, l’art. 40, co. 6 d.lgs. n. 286/1998 – norma che limita l’accesso all’alloggio nei termini evidenziati – è disposizione anteriore all’approvazione e all’entrata in vigore della direttiva 2011/98 e, conseguentemente, non risponde ai requisiti di cui sopra: dunque l’Italia, non avendo adottato una valida deroga, è tenuta a garantire ai titolari di permesso unico lavoro la piena parità di trattamento con i cittadini italiani, il che non accade ogni qualvolta un permesso unico lavoro venga rilasciato per un periodo inferiore ai due anni (e ciò, a sua volta, accade sempre per il permesso attesa occupazione ex art. 22, comma 11, ma può anche accadere per un permesso per lavoro che, in caso di lavoro a termine, ha normalmente durata inferiore ai due anni – cfr. art. 5 comma 3bis TU immigrazione). Sussiste quindi un contrasto tra la disposizione di diritto UE contenuta nella direttiva e la disposizione nazionale antecedente che illegittimamente pone i titolari di permesso unico lavoro in una posizione diversa (e pregiudizievole) rispetto a quella degli italiani”*).

Si costituiva in giudizio A.L.E.R. – Azienda Lombarda per l’edilizia Residenziale – di Brescia Cremona e Mantova, la quale, argomentato circa la fondatezza delle proprie pretese e l’infondatezza di quelle altrui, chiedeva il rigetto di ogni richiesta *ex adverso* formulata.

La resistente deduceva:



- di avere *“sospeso l’assegnazione dell’alloggio di cui alla graduatoria, in attesa dell’esito del giudizio”*;
- che *“la ricorrente ha ottenuto, dal Comune di residenza, la proroga del contratto di locazione in essere fino al febbraio 2025”*;
- che *“per ciò che riguarda l’applicazione della direttiva 2011/98 e la disapplicazione della norma nazionale a favore di quella comunitaria, la posizione dell’ALER è sostanzialmente neutrale, ritenendosi che tale eventuale disapplicazione debba spettare unicamente al Giudice”*;
- di essersi *“attenuta al disposto di legge, chiedendo alla ricorrente, così come a tutte gli altri partecipanti al bando, il possesso dei requisiti indicati dal T.U., senza imporre e/o esigere ulteriori requisiti o oneri che possano essere interpretati come un atteggiamento vessatorio o discriminatorio nei confronti della ricorrente”*.

Il ricorso è fondato nei termini e per le ragioni che seguono.

Preliminarmente si evidenzia che il procedimento cautelare instaurato dalla ricorrente ai sensi dell’art. 669 *bis* c.p.c. è stato dichiarato estinto in data 29.2.2024, stante l’omessa comparizione delle parti alle udienze fissate dal giudice. Tale scelta processuale è connessa all’intervenuta proroga annuale del contratto di locazione stipulato dalla sig.ra [REDACTED] con il Comune di Robecco d’Oglio, che ha comportato lo spostamento della scadenza del termine di efficacia del negozio da febbraio 2024 a febbraio 2025.

La sig.ra [REDACTED] ha adito il Tribunale di Cremona ai sensi dell’art. 28 del D.lgs. n. 150/2011, lamentando la natura discriminatoria del provvedimento emesso da A.L.E.R relativo alla cancellazione della ricorrente dalla graduatoria per l’assegnazione di un alloggio SAP.

Questo giudizio attiene alla valutazione della natura discriminatoria del citato provvedimento emesso da A.L.E.R., non potendosi estendere all’accertamento circa la sussistenza dei requisiti per l’attribuzione del bene della vita oggetto della procedura pubblica. Da un lato, l’asserita discriminazione si è realizzata attraverso la cancellazione dalla graduatoria; dall’altro la scelta dell’assegnatario dell’alloggio, ultima fase della procedura di carattere pubblicistico, è esercizio del potere amministrativo. Invero, non sussisterebbe alcuna discriminazione nell’ipotesi in cui la sig.ra [REDACTED]



██████████, reinserita nella graduatoria, non ottenesse la stipulazione del contratto di locazione per un differente motivo non discriminatorio, perfino nel caso in cui siffatta omessa stipulazione fosse riconducibile alla presenza di un vizio del provvedimento, che resterebbe autonomamente impugnabile. Di talché devono essere rigettate tutte le domande formulate dalla ricorrente aventi ad oggetto il perfezionamento del negozio di locazione ai sensi dell'art. 2932 c.c. e l'accertamento del diritto all'assegnazione dell'immobile o al reinserimento nella prima posizione della graduatoria.

Dall'esame del documento n. 5 di parte resistente emerge che la sig.ra ██████████ è stata cancellata dalla graduatoria, in quanto la predetta era titolare di un permesso di soggiorno con validità annuale e l'art. 7, c. 1, lett. A) del regolamento della regione Lombardia n. 4/2017 disponeva che *“i beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere...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'articolo 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”*.

La disposizione regionale è parzialmente attuativa del principio espresso dal richiamato comma 6 dell'art. 40 del D.lgs. n. 286/1998 secondo cui *“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”*.



Le disposizioni normative citate devono essere disapplicate, poiché, limitando il diritto di accesso dei titolari di un permesso di soggiorno annuale per attesa occupazione alle prestazioni di assistenza abitativa, discriminano tali individui per motivi di nazionalità, violando l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE.

Nello specifico l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea stabilisce che *“ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali”* mentre il paragrafo 1 dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE prescrive che *“i lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 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”*.

In primo luogo si osserva che l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE è applicabile anche ai titolari di un permesso di soggiorno per attesa occupazione, in quanto all'interno della categoria dei *“lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c)”* sono ricompresi gli individui *“titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall'attività lavorativa che sono autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante”* (cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, nella causa C-350/20). La circostanza si evince ulteriormente dall'analisi del considerando n. 20 della predetta direttiva nella parte in cui si legge: *“tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri dovrebbero beneficiare quanto meno di uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, a prescindere dal fine iniziale o dal motivo dell'ammissione. Il diritto alla parità di trattamento nei settori specificati dalla presente*



direttiva dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro in conformità di altre disposizioni del diritto dell'Unione o nazionale”.

In secondo luogo, la Repubblica Italiana non si è avvalsa della facoltà di deroga prevista dall'art. 12, paragrafo 2, lettera g), sicché, in relazione all'assistenza abitativa, i cittadini italiani e i soggetti indicati dall'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c) devono essere trattati in modo paritetico. Il diritto alla parità di trattamento costituisce un principio generale dell'ordinamento europeo, derogabile dai singoli stati membri, nelle ipotesi tassativamente previste, attraverso una espressa manifestazione di volontà derogatoria (cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 25 novembre 2020, nella causa C-302/19). La direttiva 2011/98/UE è stata recepita nell'ordinamento italiano mediante la pubblicazione del D.Lgs. n. 40/2014, che non contiene alcuna manifestazione di volontà derogatoria del predetto paragrafo 1 dell'art. 12, e gli organi nazionali competenti all'attuazione dell'atto europeo non hanno espresso l'intenzione di derogare il principio generale di parità di trattamento.

In terzo luogo, nel caso in cui allo Stato membro sia attribuita la facoltà di derogare al principio generale di parità di trattamento, la deroga deve essere esercitata nel rispetto dei criteri di ragionevolezza e di conformità al diritto dell'Unione.

Il considerando n. 25 della direttiva 2011/98/UE prevede che “*gli Stati membri dovrebbero garantire per lo meno la parità di trattamento per i cittadini di paesi terzi che lavorano o che, dopo un periodo minimo di lavoro, sono registrati come disoccupati*”. Le disposizioni normative nazionali già richiamate non disciplinano diversamente la fattispecie riguardante un soggetto straniero che, dopo avere svolto prolungata attività lavorativa, avere perso l'occupazione ed essere divenuto titolare di un permesso di soggiorno per attesa occupazione, abbia avanzato nell'immediatezza delle circostanze una domanda di prestazioni di assistenza abitativa. La fattispecie astratta descritta è assimilabile alla fattispecie concreta oggetto di questo giudizio.

La disciplina nazionale non è conforme agli obiettivi dell'Unione, è irrazionale e discrimina per motivi di nazionalità. Invero, applicando la normativa nazionale, il soggetto straniero, divenuto disoccupato appena prima della scadenza del permesso di soggiorno per motivi di



lavoro subordinato e appena prima della data di presentazione della domanda di prestazioni di assistenza abitativa, non potrebbe beneficiare delle prestazioni assistenziali, giacché verosimilmente divenuto titolare di un permesso di soggiorno per attesa occupazione; al contrario, il soggetto straniero, divenuto disoccupato appena dopo la scadenza del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato e appena dopo la data di presentazione della domanda di prestazioni di assistenza abitativa, potrebbe beneficiare delle prestazioni assistenziali, giacché titolare di un idoneo permesso di soggiorno alla data di presentazione della domanda. L'evidenziata differente possibilità di fruire delle prestazioni di assistenza abitativa è priva di razionale giustificazione, in quanto la normativa nazionale:

- a) collega l'attribuzione di un fondamentale bene della vita ad eventi accidentali, quali la data di scadenza del permesso di soggiorno e il termine di presentazione della domanda;
- b) non rispetta il diritto di matrice europea all'assistenza abitativa, finalizzato a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, e limita la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana;
- c) legittima una discriminazione arbitraria, che impedisce una efficace integrazione dei cittadini stranieri;
- d) non compie un corretto bilanciamento tra lo stato di bisogno degli individui, ragionevolmente maggiore nei soggetti che hanno appena perso il posto di lavoro, e la natura assistenziale della prestazione, che persegue proprio lo scopo di fronteggiare tale stato di bisogno. Si precisa che i titolari di permesso di soggiorno per attesa occupazione, divenuti disoccupati dopo lo svolgimento di una prolungata attività lavorativa, non hanno un contatto episodico con il territorio nazionale, circostanza quest'ultima che potrebbe imporre il compimento di differenti valutazioni.

Alla stregua di quanto esposto, deve essere dichiarata la natura discriminatoria del provvedimento emesso da A.L.E.R. di Brescia, Cremona e Mantova relativo alla cancellazione della sig.ra [REDACTED] dalla graduatoria per l'assegnazione di un alloggio SAP; cancellazione effettuata in ragione della titolarità della ricorrente di un permesso di soggiorno con validità annuale.



Conseguentemente, al fine di rimuovere gli effetti discriminatori originati dal provvedimento illegittimo, la sig.ra [REDACTED] è reinserita nella graduatoria per l'assegnazione di un alloggio SAP.

La domanda risarcitoria formulata dalla ricorrente deve essere rigettata, in quanto, nell'arco temporale necessario alla celebrazione del processo, la predetta non è stata privata della possibilità di godere dell'immobile locato dal Comune di Robecco d'Oglio a canone agevolato, le allegazioni in tema di danno non patrimoniale sono caratterizzate da genericità (e nessuna istanza istruttoria è stata formulata) e la resistente ha posto in essere una condotta collaborativa finalizzata a impedire la verifica di effetti pregiudizievoli per sig.ra [REDACTED], manifestando così a quest'ultima l'assenza di una volontà discriminatoria.

Anche la domanda formulata dalla ricorrente ai sensi dell'art. 614 *bis* c.p.c. deve essere rigettata, poiché il reinserimento della sig.ra [REDACTED] nella graduatoria per l'assegnazione di un alloggio SAP è stato disposto direttamente dal giudice e non è rimesso alla volontà di adempimento della resistente.

Le spese processuali seguono la soccombenza della resistente, che ha applicato una disposizione normativa che doveva disapplicare, e sono liquidate come da dispositivo tenuto conto del valore della controversia.

P.Q.M.

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

- accerta la natura discriminatoria del provvedimento emesso da A.L.E.R. di Brescia, Cremona e Mantova avente ad oggetto la cancellazione della sig.ra [REDACTED] dalla graduatoria per l'assegnazione di un alloggio SAP;
- reinserisce la sig.ra [REDACTED] nella predetta graduatoria per l'assegnazione di un alloggio SAP;
- rigetta le restanti domande formulate dalle parti;
- condanna A.L.E.R. di Brescia, Cremona e Mantova alla rifusione delle spese di lite in favore della sig.ra [REDACTED] che si liquidano in euro 545,00 per spese esenti, in euro 5.200,00 per compensi professionali, oltre rimborso



forfetario per spese generali al 15%, IVA se e in quanto dovuta e CPA come per legge;
spese da distrarsi in favore dei procuratori di parte che si sono dichiarati antistatari.

Cremona, 28/11/2024

Il giudice

Daniele Moro

