

**N. R.G. 8020/2021**



**TRIBUNALE ORDINARIO di GENOVA  
I SEZIONE CIVILE**

Il Tribunale, nella persona del Giudice Francesca Lippi  
nella causa iscritta al n. R.G. 8020/2021 promossa ex art 702 bis c.p.c. e art. 28 D.lgs. 150/11  
.da:

██████████ rappresentato e difeso dall'Avv.to Alberto GUARISO del Foro di Milano  
e dall'avvocata Elena FIORINI  
RICORRENTE

contro

**COMUNE DI GENOVA** rappresentato e difeso dagli avv. BRACUTO MARIA RITA e  
ALLASIA MARIA LAURA  
CONVENUTO RESISTENTE

e contro

**REGIONE LIGURIA** rappresentata e difesa dagli avv. BOZZINI ANDREA e CASTAGNOLO  
LEONARDO  
CONVENUTA RESISTENTE

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 5.4.2022 ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA DI RIMESSIONE DEGLI ATTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE**

I fatti di causa si possono così sintetizzare.

Il ricorrente ██████████, cittadino della Mauritania immigrato in Italia, dal 23.12.2019 in qualità di rifugiato politico è titolare di un permesso di soggiorno per protezione internazionale rilasciato dalla Questura di Genova.

Il ricorrente è stato inserito in una comunità in Genova nell'ambito di un progetto di accoglienza gestito da ARCI GENOVA, conclusosi nell'ottobre del 2021, e ha svolto lavori di manovalanza, maturando a luglio 2021 un ISEE pari ad € 1.260.

Con determinazione dirigenziale n. 70 del 27.2.2020, il Comune di Genova approvava il "bando di concorso per l'anno 2020 per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica ("bando ERP 2020"), emanato in attuazione dell'art. 4 L.R. 29.6.2004 n. 10 della Regione Liguria.

Sia il bando che la Legge Regionale prevedono, tra i requisiti per l'assegnazione, che il richiedente *abbia risieduto o prestato la propria esclusiva o principale attività lavorativa nel Comune di Genova ovvero nel bacino di utenza H2 per almeno 5 anni consecutivi antecedenti alla data di pubblicazione del bando.*

Il ricorrente ha presentato domanda di ammissione al bando ERP 2020, ma nella redazione della graduatoria provvisoria è stato escluso per mancanza del requisito della residenza quinquennale.

Con ricorso proposto ex art. 702 bis c.p.c. e art. 28 D.lgs. 150/11 (azione civile contro la discriminazione) del 09.09.2021 [REDACTED] ha sollevato davanti a codesto Tribunale questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b L.R. Liguria 29.6.2004 n. 10 nella parte in cui prevede il requisito di 5 anni di residenza o attività lavorativa nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare, per contrasto con l'art. 3 Cost. e con l'art. 117 Comma 1 Cost. con riferimento all'art. 29, par. 1, direttiva 2011/9. Ha pertanto chiesto la sospensione del presente procedimento e l'invio degli atti alla Corte Costituzionale.

Nel merito ha chiesto che, all'esito del giudizio di costituzionalità, venga accertato e dichiarato il carattere discriminatorio della clausola in oggetto, e di conseguenza sia ordinato al Comune di Genova e alla Regione Liguria di rimuovere le clausole illegittime dai rispettivi atti amministrativi e di inserire il ricorrente nella graduatoria del bando.

Il Comune di Genova e la Regione Liguria si sono costituiti in giudizio contestando le deduzioni del ricorrente e negando sia il carattere discriminatorio della clausola che la sussistenza di un interesse ad agire.

Entrambe le parti resistenti hanno chiesto la reiezione di tutte le deduzioni e richieste del ricorrente, nonché di tutte le istanze istruttorie presentate dal medesimo.

All'udienza del 15.02.2022 le parti hanno insistito nelle proprie deduzioni, eccezioni ed istanze.

Il Giudice ha fissato udienza di trattazione scritta al 05.04.2022, concedendo termini per il deposito telematico di note di trattazione.

Le parti hanno depositato nei termini le rispettive memorie formulando le seguenti conclusioni:

#### PARTE RICORRENTE

“Voglia il tribunale, disattesa ogni contraria istanza in via preliminare,

- dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, lettera b L.R. Liguria 29.6.2004 n. 10 laddove si prevede il requisito di 5 anni di residenza o attività lavorativa nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare, per contrasto con l'art. 3 Cost. e con l'art. 117 Comma 1 Cost. con riferimento all'art. 29, par. 1, direttiva 2011/95;

- per l'effetto sospendere il presente giudizio rinviando gli atti alla Corte Costituzionale;

e successivamente, all'esito del predetto giudizio di costituzionalità:

a) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta:

- dal Comune di Genova consistente nella introduzione nel bando ERP 2020 della clausola relativa alla pregressa residenza o attività lavorativa quinquennale.

- dalla Regione Liguria, consistente nell'adozione dei “Nuovi indirizzi” nella parte in cui contengono, all'art. 3, comma 1, lettera b) la medesima clausola.

b) ordinare al Comune di Genova e alla Regione Liguria di rimuovere le predette clausole dai rispettivi atti amministrativi sopra indicati;

c) ordinare al Comune di Genova di ammettere il ricorrente nella graduatoria del bando ERP 2020 sulla base dei criteri previsti dal bando stesso, senza considerazione, quale requisito di ammissione, della pregressa residenza o attività lavorativa quinquennale;

d) condannare la Regione Liguria e il Comune di Genova, in solido tra loro o in subordine la sola Regione Liguria, a risarcire al ricorrente i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti a seguito della accertata discriminazione, danni da liquidarsi, occorrendo anche ai sensi dell'art. 1226 c.c., in misura non inferiore a euro 500,00 mensili per l'intero periodo intercorrente tra il momento in cui il ricorrente, ove ammesso, avrebbe ottenuto un alloggio sulla base della graduatoria 2020 cui si riferisce il codice identificativo 14937 e il momento in cui otterrà un alloggio pubblico a seguito dell'emanando provvedimento giudiziario;

b) ordinare la pubblicazione dell'emanando provvedimento sulla home page del sito istituzionale dell'amministrazione per un minimo di giorni 30, o su un giornale che il Tribunale vorrà indicare, con caratteri doppi di quelli normalmente utilizzati.

Con vittoria di spese, ivi compreso il rimborso del contributo unificato, da distrarsi in favore dei procuratori antistatari.”

#### COMUNE DI GENOVA

“Affinché il Tribunale Ill.mo, nella persona del Giudice designato, contrariis reiectis, previo rigetto dell'istanza di sospensione del giudizio al fine di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art.5, comma 1, lettera b, della L.R. Liguria n. 10/2004, nonché di ogni avversaria istanza anche istruttoria, rigetti il ricorso proposto dal Sig. [REDACTED] in quanto inammissibile per insussistenza della condotta discriminatoria; in subordine pronunci il proprio difetto di giurisdizione essendone dotata l'Autorità Giudiziaria Amministrativa; in ulteriore subordine dichiarare il difetto di interesse all'azione in capo al ricorrente; in via ulteriormente subordinata rigettare il ricorso in quanto infondato in fatto e in diritto e non provato.

In ogni caso mandando assolto il Comune di Genova da ogni responsabilità per condotta discriminatoria e da ogni condanna conseguente.

Con vittoria di spese e compensi professionali, oltre accessori di legge.”

## REGIONE LIGURIA

“Voglia l’Ill.mo Tribunale, previa reiezione dell’istanza di sospensione del giudizio al fine di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell’art.5, comma 1, lettera b, della Legge regionale della Liguria n. 10/2004, e di ogni ulteriore istanza anche istruttoria, accertare e dichiarare che Regione Liguria non ha posto in essere alcuna condotta discriminatoria e respingere ogni e qualsiasi ulteriore domanda anche risarcitoria proposta nei confronti di Regione Liguria per inammissibilità e comunque in quanto infondata in fatto ed in diritto. Con vittoria di spese e competenze di giudizio oltre oneri accessori ex lege (INPS e INAIL per gli avvocati dell’ente pubblico)”.

Tutto ciò premesso

## OSSERVA

### **Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate e sulle argomentazioni svolte dalle convenute**

Il ricorrente solleva questione di costituzionalità dell’ art. 5, comma 1, lettera b L.R. Liguria 29.6.2004 n. 10 nella parte in cui prevede il requisito della residenza quinquennale, sostenendo che tale previsione violerebbe:

- a) l’art. 3 della Costituzione, in quanto creerebbe una disparità di trattamento tra richiedenti italiani e stranieri;
- b) l’art. 117 comma 1 della Costituzione in quanto contrasterebbe con le esigenze di protezione internazionale in base alle quali è stato emesso il suo permesso di soggiorno.

In particolare per quanto riguarda l’art. 3 della Costituzione la difesa del ricorrente evidenzia che gli italiani temporaneamente emigrati godrebbero di un trattamento più favorevole rispetto agli stranieri costretti a fuggire dal proprio paese a causa di persecuzioni.

A sostegno della propria tesi, parte ricorrente allega alcune sentenze della Corte Costituzionale, in particolare n. 44/2020, che in riferimento alla L.R. della Lombardia n. 16/2016 (disciplina regionale dei servizi abitativi), ha dichiarato l’incostituzionalità di una disposizione simile a quella oggetto di contestazione, in quanto ostativa al perseguimento del fondamentale obiettivo dell’edilizia pubblica, che è quello di garantire ai soggetti economicamente più deboli la possibilità di risiedere nel luogo ove è la sede dei loro interessi, nel rispetto del diritto all’abitazione, costituzionalmente tutelato (conforme Corte Cost. n. 7/2021, n. 9/2021 e n. 42/2021).

Per la natura discriminatoria degli atti il ricorrente ritiene che sussista la giurisdizione del Giudice ordinario, anche sulla scorta della giurisprudenza, secondo cui *“il giudice ordinario può ordinare anche alla pubblica amministrazione la cessazione della condotta discriminatoria.”* (si veda da ultimo la sentenza n. 44/2020 della Corte Costituzionale).

Il ricorrente ritiene legittimati passivi tanto il Comune di Genova (essendo l’unico soggetto abilitato ad inserirlo nella graduatoria) quanto la Regione Liguria (in quanto la legge regionale contiene la clausola oggetto di questione di costituzionalità).

### **Sulle eccezioni delle parti resistenti**

**La Regione Liguria**, quanto al carattere discriminatorio della clausola sulla residenza quinquennale, ha opposto che il ricorrente avrebbe l’onere di fornire la c.d. “prova a di resistenza”, ossia di provare il proprio interesse concreto ed attuale a contestare i risultati del concorso, non essendo rilevante un generico interesse dell’ordinamento ad una corretta formulazione della graduatoria (v. TAR Lazio, Sez. III S., 8 gennaio 2021, n. 249).

Nella presente causa, il ricorrente ha chiesto mediante ricorso ex art. 702 bis c.p.c. di essere re-inserito in graduatoria ma, secondo la tesi della convenuta, avrebbe omesso di impugnare tanto il provvedimento di sua esclusione dalla graduatoria stessa, quanto il bando ERP 2020 contenente la clausola asseritamente discriminatoria, così mancando di provare il proprio interesse concreto ad essere inserito in graduatoria; non avrebbe neanche provato di avere un interesse attuale ad ottenere un alloggio, essendo inserito in un progetto di ospitalità.

Inoltre, il ricorso sarebbe inammissibile per insussistenza della denunciata discriminazione per nazionalità.

Secondo le deduzioni dell'ente convenuto, il ricorrente farebbe riferimento al concetto di "discriminazione indiretta", contemplato nel nostro ordinamento dalla L. n. 67/2006 e dal D. Lgs. n. 198/2006, riguardanti rispettivamente le disparità di trattamento a danni delle persone disabili e delle donne. Tale forma di discriminazione è ravvisabile in tutti quei casi in cui i soggetti appartenenti alla categoria protetta, pur senza essere penalizzati da alcuna norma espressa, si trovano di fatto in posizione svantaggiata rispetto agli altri.

Nel caso di specie, la Regione Liguria contesta che la clausola di residenzialità ex L.R. n. 10/2004, prevista indistintamente per cittadini italiani e stranieri, possa dirsi anche indirettamente discriminatoria, posto che, tra i soggetti che cambiano residenza in Italia, mediamente solo uno su cinque sono stranieri.

La Regione Liguria sostiene altresì che l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 5, comma 1, lettera b, della L.R. n.10/2004 sia manifestamente infondata.

Infatti, pur essendo vero che una norma analoga, inserita in una L.R. della Lombardia, è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 44/2020 della Corte Costituzionale, la resistente osserva che "la giurisprudenza costituzionale è risultata spesso oscillante sul punto", e che in altre pronunce la Corte Costituzionale avrebbe invece riconosciuto che il legislatore, nel disciplinare l'accesso ai benefici assistenziali, può introdurre criteri di differenziazione, purché non siano manifestamente arbitrari ed irragionevoli, al fine di garantire il migliore utilizzo possibile delle risorse pubbliche.

A sostegno di tale tesi, la convenuta resistente si riferisce alla sentenza della Corte Costituzionale n. 94/2007, secondo la quale la potestà legislativa regionale ex art. 117 comma VI della Costituzione comprenderebbe la possibilità di prevedere, nell'ambito delle procedure di assegnazione degli alloggi popolari, una riserva a favore dei residenti di lungo periodo nel territorio comunale.

La resistente fa menzione, poi, della sentenza della Corte Costituzionale n. 19/2022, secondo cui l'effetto discriminatorio o meno di una misura sociale e dei requisiti richiesti per la sua concessione dovrebbe essere valutato nella natura assistenziale o meno della misura stessa.

Quanto alla richiesta di risarcimento, la convenuta ne chiede la reiezione sulla base dell'asserita inammissibilità delle deduzioni del ricorrente.

**Il Comune di Genova**, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso ex art 702 bis c.p.c. per insussistenza della natura discriminatoria della clausola residenziale, sull'assunto che il requisito della residenza nel quinquennio precedente non rientrerebbe tra quelli che possono essere oggetto di discriminazione (razza, sesso, nazionalità, ecc.), e che la norma impugnata non prevederebbe alcuna distinzione tra cittadini italiani e stranieri, fissando invece criteri valevoli per tutti i richiedenti l'assegnazione di alloggi popolari, a prescindere dal fatto di essere o meno cittadini italiani.

Inoltre, secondo la difesa del Comune, il dato statistico del tasso di mobilità interna degli stranieri rispetto a quello degli italiani sarebbe troppo generico per costituire prova della discriminazione.

Quanto alle sentenze della Corte Costituzionale citate dal ricorrente, la resistente sostiene che esse riconoscerebbero l'incostituzionalità delle norme impuginate non per una discriminazione nei confronti dei cittadini stranieri, ma per "una irragionevolezza nella scelta del legislatore regionale di valutare, ai fini della assegnazione degli alloggi di edilizia popolare, anche elementi ulteriori rispetto alla stretta necessità abitativa."

Pertanto, secondo la tesi del convenuto, alla presente causa non potrebbe applicarsi l'art. 28 del D. Lgs. n. 150/2011, dal che deriverebbe l'incompetenza del Giudice Ordinario in favore del Giudice Amministrativo.

Sempre in via preliminare, eccepisce che il ricorrente non avrebbe provato il proprio interesse all'azione, visto che, in base al suo punteggio abitativo, in presenza di 114 concorrenti si troverebbe nella posizione n. 107 e quindi, data l'attuale concreta disponibilità di alloggi, le possibilità di un'assegnazione sarebbero praticamente nulle.

In subordine, nel merito, il Comune di Genova ha eccepito che la determinazione dirigenziale con cui era stato approvato il bando ERP 2020 sarebbe stata totalmente legittima e conforme alla normativa vigente, in particolare alla L.R. n. 10/2004.

Ha richiamato, inoltre, l'art 29 della Direttiva europea n. 2011/95, ai sensi del quale gli Stati membri avrebbero la possibilità di derogare alle norme sull'assistenza sociale ai soggetti beneficiari di protezione internazionale, equiparando gli stessi ai cittadini dello Stato erogante.

Conseguentemente il Comune di Genova ha respinto l' accusa di condotta discriminatori e ritenuto inammissibile la richiesta di risarcimento di danni.

Parte ricorrente, quanto alla carenza di interesse all'azione, ha replicato che i criteri per l'assegnazione degli alloggi popolari non sono stati fissati solo per il bando ERP 2020 ma per tutti i bandi analoghi, e l'inserimento in una graduatoria comporta un incremento nei punti valevoli per i bandi successivi, circostanza da cui discende l' interesse concreto ed attuale del ricorrente, a prescindere dalla posizione che si assumerebbe in graduatoria, senza tener conto che la posizione potrebbe migliorare grazie a diversi possibili fattori (rinunce, decadenze, sopravvenuta disponibilità di nuovi alloggi, ecc.).

Quanto all' insussistenza di discriminazione ha evidenziato che se è vero che la Sent. C. Cost. n. 44/2020 ha argomentato solo sul criterio di ragionevolezza, la Sent. C. Cost. n. 168/2014 aveva invece statuito sul carattere discriminatorio del requisito di lunga residenza.

Parte ricorrente, comunque, ha confermato e argomentato quanto già dedotto riguardo alla discriminazione "indiretta. Ha precisato inoltre come il suo *status di rifugiato politico* renda illegittima qualsiasi limitazione alla sua parità di trattamento con i cittadini italiani nell'ambito della pubblica assistenza.

Quanto ai dati statistici il ricorrente ha evidenziato che in materia di discriminazione, non rileva il numero dei discriminati ma la discriminazione in sé. Inoltre, gli stessi dati statistici allegati dalle parti convenute dimostrerebbero come gli stranieri si sposterebbero più dei cittadini italiani, con la conseguenza che il requisito della residenza porrebbe gli stranieri in posizione svantaggiata rispetto agli italiani, dato che quasi tutti questi ultimi risiedono in Liguria da anni.

Sulla non manifesta infondatezza della questione il ricorrente ha sottolineato come il fatto che sulla materia la giurisprudenza sia "oscillante" (riguardo al quale vi è contestazione in ragione delle numerose concordi sentenze costituzionali emesse dopo la n. 44/2020) dimostri la necessità di una valutazione da parte del Giudice ordinario.

Quanto alla legittimazione passiva del Comune di Genova ha ribadito che, essendo il Comune il soggetto giuridico che ha dato attuazione alla normativa regionale, è l'unico che può porre rimedio alla discriminazione.

Sulla richiesta di risarcimento danno, infine, ha specificato che il danno patrimoniale è richiesto non riguardo alla situazione attuale, ma agli sviluppi futuri, mentre il danno non patrimoniale è insito nel fatto stesso che il ricorrente è discriminato.

La Regione Liguria ha replicato, riguardo alla carenza di interesse concreto ed attuale all'azione, osservando che il richiamo fatto dal ricorrente all'incremento di punteggio risultante dall'inserimento in graduatoria non sarebbe che un espediente per aggirare la mancanza di interesse ad essere inserito nella graduatoria, considerato che la sua futura partecipazione ad ulteriori bandi è ipotetica e che qualsiasi cambiamento nella disponibilità di alloggi, vista anche la crisi ucraina, è improbabile.

Sul carattere discriminatorio della clausola di residenza quinquennale l'ente resistente ribadisce che la clausola contestata non sarebbe discriminatoria nei confronti degli stranieri, dato che questi costituiscono solo il 20% dei soggetti che cambiano residenza.

Ne conseguirebbe l'infondatezza della questione di legittimità sull'assunto della pretesa carenza di interesse all'azione in capo al ricorrente.

Il Comune di Genova ha ribadito che la clausola di residenza quinquennale viene applicata indistintamente ad italiani e stranieri (infatti, più di 200 italiani sono stati esclusi dalla graduatoria) e ha osservato che il ricorrente non avrebbe fornito la prova di essere stato effettivamente discriminato.

Riguardo alle pronunce della Corte Costituzionale intervenute in casi analoghi ha rilevato che la sentenza costituzionale n. 168/2014 non sarebbe pertinente al caso di specie, poiché si riferisce al requisito di un periodo di soggiorno ulteriore rispetto ai 5 anni previsti dalla clausola contestata, mentre la sentenza Costituzionale n. 44/2020 ha dichiarato incostituzionale solo l'uso di parametri estranei a quelli regolanti l'emergenza abitativa.

Il Comune di Genova ha ribadito infine, sotto il profilo della carenza dell'interesse ad agire, che il ricorrente, quand'anche fosse stato inserito in graduatoria, non avrebbe comunque potuto ottenere un alloggio, e ha sostenuto l'irrelevanza del punteggio ottenibile in vista di futuri bandi.

### **Sull'interesse attuale e concreto**

Non hanno pregio le eccezioni dei convenuti riguardo alla carenza di interesse all'azione in capo al ricorrente sul presupposto che, anche in caso di eliminazione o disapplicazione della disposizione impugnata, il medesimo non avrebbe alcuna concreta possibilità di vedersi assegnare un alloggio.

In primo luogo, non si può escludere che un eventuale inserimento nella graduatoria ex bando ERP 2020 possa portare ad un esito positivo in quanto l'inserimento in graduatoria incrementerebbe i punti a vantaggio del ricorrente nel caso di uscita di nuovi bandi.

Non rilevano, in proposito, le osservazioni dei convenuti circa l'esiguità delle chances che deriverebbero al ricorrente in quanto si tratta della tutela di un diritto costituzionale per il quale qualunque incremento di tutela è meritevole di protezione.

### **Sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale**

L'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, stabilisce che: «La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e ritenuta dal giudice non manifestamente infondata, è rimessa alla Corte Costituzionale per la sua decisione».

Detta disposizione si salda con quella dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la quale, con terminologia letteralmente più restrittiva, prevede che: «Nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza».

In base ad esse il giudice può sollevare questione relativamente a una disposizione di legge solo e nei limiti in cui essa deve essere applicata in una controversia concreta.

La necessaria applicabilità dell'atto sindacato costituisce una logica, diretta derivazione del carattere incidentale del controllo di costituzionalità. Se non si richiedesse l'applicazione nel giudizio a quo della disposizione asseritamente illegittima, il giudice potrebbe formulare questioni di costituzionalità del tutto sganciate dalle vicende applicative della legge e, dunque, astratte od ipotetiche; la rilevanza è ciò che assicura la concretezza della questione e instaura un legame fra il giudizio costituzionale e il giudizio a quo.

Gli interessi tutelati nei due distinti ed autonomi procedimenti (giudizio costituzionale e giudizio a quo) devono quindi essere diversi e non sovrapponibili.

Nel giudizio a quo si fa valere l'interesse soggettivo e concreto delle parti a ottenere un bene della vita o a non subire una limitazione della propria libertà per effetto di una legge incostituzionale; nel giudizio costituzionale si salvaguarda l'interesse obiettivo dell'ordinamento alla legalità costituzionale.

Il Giudice a quo deve quindi accertare ai sensi dell'art.1 della legge costituzionale n.1/1948 e dell'art.23 comma 2 della legge 87/1953 la sussistenza dei due presupposti per la proponibilità della questione: la rilevanza e la non manifesta infondatezza.

Per il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale la rilevanza della questione ricorre quando il giudizio a quo non può essere definito se prima non viene risolto il dubbio di legittimità costituzionale che investe la disposizione di legge che deve essere applicata.

Solo in seconda battuta il giudice a quo deve accertare che la questione non sia manifestamente infondata e deve quindi valutare la serietà e la non pretestuosità della proposta questione, escludendo anche che non sia esperibile nei confronti della disposizione contestata una interpretazione conforme a Costituzione.

Nel caso in cui il giudice medesimo concluda che la questione non sia manifestamente infondata, gli si presentano due alternative: disapplicare direttamente la norma oggetto di contestazione, oppure sospendere il giudizio ed inviare gli atti alla Corte Costituzionale per il giudizio di costituzionalità della norma stessa.

Nella presente causa, la questione sollevata dalla difesa del ricorrente non è manifestamente infondata, per i motivi di seguito illustrati.

### **Sulla violazione dell'art. 3 della Costituzione**

Nel caso in esame, riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost., è pur vero che previsione del requisito di residenza quinquennale nel Comune non fa distinzione tra stranieri e cittadini italiani, presentandosi ineccepibile sul piano formale, ma è altrettanto vero che non tiene conto della realtà concreta.

Non c'è dubbio che una relevantissima percentuale, se non la maggioranza, dei richiedenti un alloggio popolare sia formata da soggetti recentemente immigrati, costretti a chiedere aiuto allo Stato per trovare un'abitazione in quanto privi di contatti e di mezzi economici sufficienti a sostenere il costo di un affitto. Inoltre, buona parte degli immigrati, a causa della loro situazione precaria, si spostano frequentemente all'interno del territorio italiano.

Per contro, la maggior parte dei richiedenti cittadini italiani sono soggetti che, dopo avere avuto per anni un lavoro e un'abitazione, si sono trovati in situazione di necessità a causa della crisi, e cercano di ottenere un alloggio nella zona dove hanno sempre risieduto.

Alla luce di ciò, risulta evidente che il requisito della residenza quinquennale creda una "discriminazione indiretta" in quanto introduce un ingiustificato squilibrio tra le chances degli stranieri e quelle dei cittadini italiani.

A conferma del fatto che la recente giurisprudenza giustifica quest'impostazione si richiamano le seguenti pronunce:

□ CdA Genova, Sent. n. 498/2017: "... può ravvisarsi una discriminazione oggettiva anche per effetto dell'applicazione di una norma di legge quando da tale applicazione derivi un effetto pregiudizievole vietato dall'ordinamento sovranazionale. Ed è ormai pacifico che l'obbligo di applicazione diretta della norma comunitaria gravi anche sulle pubbliche amministrazioni."

□ Corte Cost. n. 166/2018 del 20.07.2018 la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del D.L. 25.06.2008 n. 112 conv. L. 06.08.2008, n. 133 in quanto "ogni norma che imponga distinzioni fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l'accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. (...) deve ritenersi che dieci anni di residenza sul territorio nazionale o cinque anni sul territorio regionale (...) costituiscano una durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei, al fine dell'accesso al contributo al pagamento del canone di locazione da parte degli stranieri cittadini di paesi terzi non appartenenti all'Unione europea, così da violare il dedotto parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost."

□ Corte Cost. n. 44/2020 del 28.01.2020, che ha censurato come incostituzionale una clausola simile a quella oggetto di contestazione nella presente causa, ossia l'art. 22, c. 1°, lett. b), della legge della Regione Lombardia 08/07/2016, n. 16, (Disciplina Regionale dei servizi abitativi) "nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una

irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.", la quale ha tra i suoi fondamentali obiettivi quello di garantire ai soggetti economicamente più deboli la possibilità di risiedere nel luogo ove è la sede dei loro interessi, in rispetto del diritto all'abitazione, costituzionalmente tutelato (conf. Corte Cost. n. 7/2021, n. 9/2021 e n. 42/2021).

### **Sulla violazione dell'art. 117 comma 1 della Costituzione**

Quanto all'eccezione relativa all'art. 117 comma 1 Cost., ai sensi del quale la potestà legislativa delle Regioni è subordinata al rispetto non solo della Costituzione, ma anche "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali", la parte ricorrente (ricorso ex art. 702 bis, punto 5.B.) ravvisa un contrasto tra la clausola di lunga residenza contenuta nell'art.5 comma 1 lettera b L.R. Liguria 29.6.2004 n. 10 e l'art. 29, par. 1, direttiva 2011/95 UE.

In base a quest'ultima previsione di diritto comunitario, "*gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione.*" Anche sotto questo profilo la questione di costituzionalità prospettata dal ricorrente, che gode di permesso di soggiorno nella sua riconosciuta qualità di rifugiato politico, non può dirsi manifestamente infondata.

Si ritiene di non poter provvedere alla disapplicazione della disposizione della legge regionale, in quanto la questione di legittimità costituzionale si profila non solo per contrasto con i citati articoli della Costituzione, ma anche con una norma di diritto UE.

Il giudice ordinario può disapplicare direttamente la norma comunitaria solo quando questa sia direttamente applicabile nell'ordinamento interno italiano, mentre, in caso contrario, la competenza a pronunciare sulla conformità o meno della norma regionale a quella di diritto comunitario (e quindi al dettato dell'art. 117 comma 1 Cost.) spetta alla Corte Costituzionale stessa, la quale deve conoscere della questione previa sospensione del procedimento ordinario (vedi C. Cost. Sent. N. 269/2017).

Occorre, dunque, distinguere fra a) "diritto UE, compresa la Carta, direttamente applicabile", da un lato, e b) "CEDU – diritto UE non direttamente applicabile", dall'altro lato.

Nel primo caso decide in via esclusiva il giudice comune, salvo il rinvio pregiudiziale, senza che sia necessaria la rimessione alla Corte costituzionale di una questione di legittimità.

Nel secondo caso, il giudice comune, non potendo applicare direttamente la CEDU, né il diritto UE, o risolve la situazione di conflitto attraverso l'interpretazione conforme o, se tale soluzione non è possibile, rinvia alla Corte costituzionale.

Alla luce delle osservazioni che precedono si ritiene di dover sottoporre al vaglio della Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art.5 comma 1 lettera b L.R. Liguria 29.6.2004 n.10, con riferimento agli artt. 3 e 117 comma 1 della Costituzione in quanto non manifestamente infondata.

### **P.Q.M.**

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953 n.87

Il Tribunale di Genova dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b L.R. Liguria 29.6.2004 n. 10 nella parte in cui prevede il requisito di 5 anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare, per contrasto con l'art. 3 Cost. e con l'art. 117 comma 1 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso.



Dispone, a cura della Cancelleria, la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la notificazione della presente ordinanza alle parti, al Presidente della Giunta Regionale e al Presidente del Consiglio Regionale.

**Genova, 3.6.2022**

**Il Giudice  
Francesca Lippi**