



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del popolo italiano

Il Tribunale di Bologna

- prima sezione civile -

in composizione monocratica, in persona del
Presidente di sezione dott. Stefano Giusberti, ha
pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al numero 2684 del ruolo
generale degli affari contenziosi civili dell'anno
2024, promossa da

██████████ nato in Gambia il (c.f.

), rappresentato e difeso dall'avv.
Nazzena Zorzella del Foro di Bologna ed
elettivamente domiciliato presso lo studio del
difensore - ricorrente
contro

**ACER - Azienda Casa Emilia-Romagna - provincia di
Bologna**, in persona del legale rappresentante *pro
tempore* - convenuta contumace
Comune di Bologna, in persona del Sindaco in carica
legale rappresentante *pro tempore*

- convenuto contumace

Regione Emilia-Romagna, in persona del suo
Presidente legale rappresentante *pro tempore*

- convenuta contumace

e con l'intervento di

**Associazione per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione - ASGI APS**, in persona del
Presidente legale rappresentante *pro tempore* avv.
Lorenzo Trucco, rappresentata e difesa dall'avv.
Daniela Consoli del foro di Firenze ed
elettivamente domiciliata presso il suo studio

- intervenuta

Pubblico Ministero

- intervenuto

avente ad oggetto: discriminazione nell'accesso
all'alloggio di edilizia residenziale pubblica
(artt. 28 del d.l.vo 1° settembre 2011, n. 150, e
281 *decies* c.p.c.).

Conclusioni del ricorrente:

"si riporta per il ricorrente al ricorso e alla
memoria autorizzata depositata il 15 maggio 2025,
precisando le proprie conclusioni come da detta
memoria da ultimo richiamata".

Conclusioni dell'intervenuta:

"precisa le conclusioni come da memoria depositata
il 16 maggio 2025".

Conclusioni del Pubblico Ministero:

“Visto”.

Ragioni di fatto e di diritto della decisione.

Con ricorso depositato il 22 febbraio 2024, _____, cittadino del Gambia, esponeva di essere da _____ anni residente in Italia, di essere titolare di permesso di soggiorno unico-lavoro in corso di rinnovo, di essere affetto da disabilità visiva totale e permanente certificata dall'INPS, per la quale percepiva dal 2016 la relativa indennità, di essere iscritto al Centro per l'impiego nell'Elenco del Collocamento mirato e di risultare al 1° posto, in attesa di ricevere un'offerta di lavoro, di avere svolto in passato attività lavorativa, di essere iscritto all'Università di Modena, facoltà di Lingue e culture europee e di essere coniugato con Joof Ndey Astou, titolare di permesso di soggiorno per studio, con la quale formava un nucleo familiare anche ai fini anagrafici.

Il ricorrente ha affermato di avere inoltrato al Comune di Bologna in data 12 dicembre 2020 istanza per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (ERP) afferente al bando ERP 12/2021, alla quale era seguita

un'istruttoria dell'ACER - Azienda Casa Emilia-Romagna - provincia di Bologna e l'attribuzione del punteggio complessivo di 16 punti, in cui era stato dato rilievo anche all'invalidità e che tuttavia, in data 11 novembre 2022, l'ACER aveva escluso il ricorrente dalla graduatoria, con la seguente motivazione: "Assenza dei requisiti per l'accesso e la permanenza negli alloggi di ERP (art. 15 LR. n. 24/2001}. Dalla documentazione agli atti, alla data di presentazione della domanda (08/08/2021), la richiedente risultava in possesso di permesso di soggiorno per lavoro subordinato di breve periodo (almeno biennale) in assenza di attività lavorativa".

ha sostenuto che tale provvedimento è erroneo, in quanto qualifica "di breve periodo" il permesso di soggiorno di cui il ricorrente è titolare, nonostante esso sia biennale e l'art. 40, co. 6, del d.l.vo 25 luglio 1998, n. 286, preveda, quale titolo di accesso all'edilizia ERP delle persone straniere, il permesso "almeno biennale", che ricomprende anche quello di durata biennale di cui il ricorrente è titolare ed è inoltre illegittimo e discriminatorio con riferimento al requisito dello svolgimento di

un'attività lavorativa, richiesto dall'art. 40, co. 6, del d.l.vo n. 286 del 1998 e correlativamente dall'art. 15, lett. a), della legge regionale 8 agosto 2001, n. 24, che richiama la normativa nazionale, poiché la norma nazionale e, a cascata, quella regionale che la richiama, richiede con riguardo al solo cittadino non comunitario, "di avere in corso un'attività lavorativa (dipendente o autonoma), in tal modo violando il diritto alla parità di trattamento, pur formalmente, quanto contraddittoriamente, indicato nello stesso art. 40, co. 6 TU d.lgs. 286/98 ("[...] hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani")".

Il ricorrente ha rassegnato dunque le seguenti conclusioni: "Voglia il Tribunale, ogni contraria istanza disattesa e reietta, 1A) accertare e dichiarare, secondo l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 40, co. 6 TU d.lgs. 286/98 e dell'art. 15, co. 1 lett. a) L.R. Emilia-Romagna n. 24/2001, il carattere discriminatorio del provvedimento ACER - Azienda Casa Emilia Romagna - provincia di Bologna PG. n. 613548/2022 dell'11.11.2022, di esclusione del sig. _____ dalla graduatoria ERP12/2021 per

l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, con conseguente suo reinserimento in detta graduatoria e assegnazione di alloggio ERP a scorrimento di essa, nella posizione che aveva al momento dell'esclusione; in subordine: 2A) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio del provvedimento ACER - Azienda Casa Emilia-Romagna - provincia di Bologna PG. n. 613548/2022 dell'11.11.2022, di esclusione del sig. _____ dalla graduatoria ERP12/2021 per violazione dell'art. 12 Direttiva 2011/98/UE, previa disapplicazione dell'art. 40, co. 6, TU d.lgs. 286/98 e dell'art. 15, co. 1 lett. a) legge regionale n. 24/2001, nella parte in cui limitano l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica ai cittadini non UE titolari di un permesso almeno biennale e che esercitano un'attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo; e, ai fini della rimozione del comportamento discriminatorio e dei suoi effetti: 2B) accertare e dichiarare il diritto del ricorrente a essere ammesso nella graduatoria ACER del Comune di Bologna ERP 12/2021 con il punteggio attribuitogli prima dell'esclusione (PG. 605940); 2C) conseguentemente, accertare e dichiarare il diritto del ricorrente a vedersi

assegnato l'alloggio ERP a scorrimento della predetta graduatoria ERP 12/2021 al momento della sua esclusione; 2D) in ipotesi di impossibilità di assegnazione dell'alloggio se esaurita la graduatoria, condannare ACER Azienda Casa Emilia-Romagna, provincia di Bologna, al risarcimento del danno che sarà indicato in sede istruttoria o, in subordine, determinato in via equitativa; 3A) ordinare alla REGIONE EMILIA-ROMAGNA, in persona del suo Presidente legale rapp.te p.t., ad ACER (Azienda Casa Emilia-Romagna), provincia di Bologna, in persona del legale rapp. p.t., e al COMUNE di BOLOGNA, in persona del Sindaco legale rapp. p.t., di predisporre un Piano di rimozione della discriminazione recata dall'art. 15, co. 1 lett. a) L.R. n. 24/2001 in riferimento all'art. 40, co. 6 TU d.lgs. 286/98 nella parte in cui richiedono che la persona straniera, di Paesi extraUE, oltre allo specifico titolo di soggiorno dimostri di avere in corso un'attività lavorativa, stante la violazione dell'art. 12 Direttiva 2011/98/UE, E A TAL FINE SI CHIEDE 3B) sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, co. 6 TU immigrazione d.lgs. 286/98 per contrasto con gli artt. 2, 3, 10, co. 2 e 117 della

Costituzione, in relazione agli artt. 8 e art. 14 Convenzione europea dei diritti umani del 1950 e suoi Protocolli aggiuntivi (ratif. con legge n. 848/1955), all'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), all'art. 7 e 34 della Carta fondamentale dell'Unione europea, all'art. 31 della Carta sociale europea del 1961, revisionata nel 1996 (CSE), all'art. 12 Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011. In tutti i casi, con vittoria di spese, ivi compreso il contributo unificato, da distrarsi in favore della scrivente difesa che si dichiara antistataria".

In data 19 marzo 2024 è intervenuto il Pubblico Ministero.

Con atto depositato il 3 giugno 2024, è intervenuta inoltre volontariamente in giudizio l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI APS, iscritta nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni di cui all'art. 6 del d.l.vo 9 luglio 2003, n. 215, (n. iscr. A/391/2005/TO del 16 settembre 2005) e legittimata ad agire e stare in giudizio nei casi di discriminazione collettiva, la quale ha

formulato le seguenti conclusioni: "Dichiarare, che il provvedimento ACER - Azienda Casa Emilia-Romagna - provincia di Bologna PG. n. 613548/2022 dell'11.11.2022, con il quale viene richiesto, ai soli cittadini non comunitari titolari di permesso di soggiorno di durata biennale, per l'accesso al bando per l'assegnazione di alloggio pubblico, la dimostrazione della vigenza di un rapporto lavorativo, costituisce discriminazione collettiva, ordinando per l'effetto alle Amministrazioni convenute di volere provvedere alla rimozione del requisito sopra identificato ed emanare un nuovo bando con i conseguenziali provvedimenti Voglia altresì ordinare alla REGIONE EMILIA-ROMAGNA, in persona del suo Presidente legale rapp.te p.t., ad ACER (Azienda Casa Emilia-Romagna), provincia di Bologna, in persona del legale rapp. p.t., e al COMUNE di BOLOGNA, in persona del Sindaco legale rapp. p.t., di predisporre un Piano di rimozione della discriminazione recata dall'art. 15, co. 1 lett. a) L.R. n. 24/2001 in riferimento all'art. 40, co. 6 TU d.lgs. 286/98 nella parte in cui richiedono che la persona straniera, di Paesi extra UE, oltre allo specifico titolo di soggiorno dimostri di avere in corso un'attività lavorativa,

stante la violazione dell'art. 12 Direttiva 2011/98/UE, In denegata ipotesi ed in via subordinata Ove si ritenga che il provvedimento discriminatorio ACER - Azienda Casa EmiliaRomagna - provincia di Bologna PG. n. 613548/2022 dell'11.11.2022 sia dovuto dall'applicazione dell'art. 40 c. 6 TU 286/98, disapplicare l'art. 40 c. 6 TU 286/98 per contrasto con l'art. 12 Direttiva 2011/98/UE, con i conseguenziali provvedimenti. Sollevare rinvio pregiudiziale avanti alla Corte di Giustizia per contrarietà dell'art 40, co. 6 TU immigrazione d.lgs. 286/98 con la dell'art. 12 Direttiva 2011/98/UE, agli artt. 8 e art. 14 Convenzione europea dei diritti umani del 1950 e suoi Protocolli aggiuntivi (ratif. con legge n. 848/1955), all'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), all'art. 7 e 34 della Carta fondamentale dell'Unione europea, In via ulteriormente subordinata Sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, co. 6 TU immigrazione d.lgs. 286/98 per contrasto con gli artt. 2, 3, 10, co. 2 e 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 8 e art. 14 Convenzione europea dei diritti umani del 1950 e suoi Protocolli aggiuntivi (ratif. con legge n.

848/1955), all'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), all'art. 7 e 34 della Carta fondamentale dell'Unione europea, all'art. 31 della Carta sociale europea del 1961, revisionata nel 1996 (CSE), all'art. 12 Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011. In tutti i casi, con vittoria di spese di giudizio”.

I convenuti ACER - Azienda Casa Emilia-Romagna - provincia di Bologna, Comune di Bologna e Regione Emilia-Romagna non si sono costituiti in giudizio e sono stati pertanto dichiarati contumaci.

Nel corso del giudizio sono state depositate da parte del ricorrente e dell'intervenuta delle memorie autorizzate, con l'ultima delle quali l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione ha rinunciato alla richiesta di rimessione della questione alla Corte di Giustizia.

La causa è stata infine trattenuta in decisione, previa precisazione delle conclusioni e discussione ai sensi dell'art. 281 *sexies* c.p.c.

Va rilevato, in primo luogo, che sussiste, con riferimento alla domanda del ricorrente, la giurisdizione del giudice ordinario.

Il ricorso è stato proposto da avverso la sua esclusione dalla graduatoria di accesso ad alloggio di edilizia residenziale pubblica (ERP) del Comune di Bologna, di cui al bando n. 12/2021 indetto da ACER - Azienda Casa Emilia-Romagna - provincia di Bologna (v. i documenti n. 1, 2 e 2 *bis*, nonché il documento n. 22 del ricorrente), in ragione della propria nazionalità. Il ricorrente, cittadino non comunitario, regolarmente soggiornante sul territorio italiano, ha inteso cioè censurare, innanzi al Tribunale, il diverso trattamento riservatogli come comportamento discriminatorio, esercitando l'azione contro la discriminazione prevista dall'art. 28 del d.l.vo 1° settembre 2011, n. 150.

Tale azione rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, poiché si tratta di accertare se il ricorrente abbia subito una discriminazione per effetto dell'esclusione dalla graduatoria degli alloggi di edilizia residenziale pubblica dell'ACER del Comune di Bologna, in ragione della sua nazionalità non italiana né comunitaria.

Si tratta dunque, come evidenziato dal ricorrente, del diritto a non subire trattamenti

discriminatori, la cui natura assoluta e inviolabile è stata affermata in più occasioni sia dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. un., ord. 30 marzo 2011, n. 7186, Cass., sez. un., ord. 15 febbraio 2011, n. 3670, Cass., sez. un., sent. 20 aprile 2016, n. 7951, Cass., sez. un., ord. 8 ottobre 2019, n. 25101), che dalla Corte costituzionale (sent. 9 marzo 2020, n. 44 e da ultimo sent. 12 febbraio 2024, n. 15).

Tale natura è stata ribadita anche più di recente dalla Suprema Corte, che "in ordine ai comportamenti discriminatori posti in essere da un ente pubblico nei confronti di privati con l'adozione di atti amministrativi", ha richiamato e dato continuità al principio di diritto già in precedenza enunciato, "secondo cui, il diritto a non essere discriminati si configura, in considerazione del quadro normativo costituzionale (art. 3 Cost.), sovranazionale (Direttiva 2000/43/CE) ed interno (art. 3 e 4 del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 nonché l'art. 44 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) di riferimento, come un diritto soggettivo assoluto da far valere davanti al giudice ordinario, a nulla rilevando che il dedotto comportamento discriminatorio consista

nell'emanazione di un atto amministrativo. Il giudice ordinario deve, infatti, limitarsi ''a decidere la controversia valutando il provvedimento amministrativo denunziato, disattendendolo "tamquam non esset" e adottando i conseguenti provvedimenti idonei a rimuoverne gli effetti, ove confermato lesivo del principio di non discriminazione od integrante gli estremi della illegittima reazione, senza tuttavia interferire nelle potestà della p.a., se non nei consueti e fisiologici limiti ordinamentali della disapplicazione incidentale ai fini della tutela dei diritti soggettivi controversi''. (Cass. S. U. n. 3670/2011)" (così Cass., sez. I, ord. 15 febbraio 2021, n. 3842, e nello stesso senso più di recente Cass., sez. I, ord. 3 novembre 2023, n. 30517).

Ciò premesso, e passando al merito, si osserva che dai documenti prodotti risulta che l'ACER - Azienda Casa Emilia-Romagna - provincia di Bologna ha escluso il ricorrente dalla graduatoria per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, per il quale egli aveva conseguito 16 punti, con la seguente motivazione: "Assenza dei requisiti per l'accesso e la permanenza negli alloggi di ERP (art. 15 L.R. n.

24/2001}. Dalla documentazione agli atti, alla data di presentazione della domanda (08/08/2021), la richiedente risultava in possesso di permesso di soggiorno per lavoro subordinato di breve periodo (almeno biennale) in assenza di attività lavorativa" (v. il documento n. 1 della parte ricorrente).

L'esclusione di _____, in possesso del permesso di soggiorno biennale (documento n. 4), è dunque motivata sulla base dell'"assenza di attività lavorativa" da parte dell'istante.

L'art. 15 della legge della Regione Emilia-Romagna 8 agosto 2001, n. 24, richiamato nel provvedimento di esclusione, stabilisce che "1. I requisiti per conseguire l'assegnazione degli alloggi di erp [...] attengono ai seguenti fatti o qualità del nucleo avente diritto: a) la cittadinanza italiana o altra condizione ad essa equiparata, prevista dalla legislazione vigente; b) la residenza o la sede dell'attività lavorativa; c) i limiti alla titolarità di diritti reali su beni immobili; d) l'assenza di precedenti assegnazioni o contributi; e) il reddito del nucleo avente diritto, valutato secondo i criteri stabiliti dal

D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 109 e successive modifiche".

La norma della legge regionale non richiede quindi espressamente il requisito lavorativo per le persone straniere, ma, quanto alla cittadinanza del richiedente, rimanda alla legislazione nazionale per individuare le categorie di cittadini stranieri equiparate ai cittadini italiani ("cittadinanza italiana o altra condizione ad essa equiparata, prevista dalla legislazione vigente").

La legislazione nazionale, ed in particolare l'art. 40, co. 6, del d.l.vo 25 luglio 1998, n. 286, dispone 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”.

La norma del d.l.vo n. 286 del 1998 richiede dunque due condizioni per l'accesso della persona straniera all'alloggio in condizioni di parità con i cittadini italiani, e cioè: 1) la titolarità di un permesso di lungo soggiorno UE (art. 9 del d.l.vo n. 286 del 1998, già “carta di soggiorno”) oppure un permesso di soggiorno “almeno biennale” e 2) l'esercizio di “una regolare attività lavorativa”.

Nel caso in esame, il ricorrente dispone di un titolo di soggiorno idoneo (permesso unico lavoro di durata biennale, documento n. 4), mentre, pur avendo lavorato nel passato (v. il documento n. 14) e pur percependo una pensione di invalidità (v. i documenti n. 7-11), al momento della negata assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, versava in stato di disoccupazione involontaria.

ha sostenuto che tale requisito è illegittimo e discriminatorio ed in particolare che illegittima e discriminatoria è “la pretesa del legislatore del TU immigrazione e, a cascata, del legislatore regionale e di ACER Bologna, che, con

riguardo al solo cittadino non comunitario, richiede di avere in corso un'attività lavorativa (dipendente o autonoma), violando in tal modo il diritto alla parità di trattamento, pur formalmente, quanto contraddittoriamente, indicato nello stesso art. 40, co. 6 TU d.lgs. 286/98 ("[...] hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani")" (pag. 4 e 5 del ricorso).

Ad avviso del ricorrente, "la corretta interpretazione, conforme a Costituzione (artt. 3 e 117 Cost.), dell'art. 40, co. 6 TU d.lgs. 286/98 è quella secondo cui il permesso di soggiorno di durata biennale, ivi previsto, è quello che consente - cioè autorizza - lo svolgimento di attività lavorativa e dunque la persona straniera che partecipi ai bandi ERP è sufficiente abbia lo status di lavoratore/lavoratrice, irrilevante la temporanea disoccupazione". Tale interpretazione, sempre secondo la parte ricorrente, appare coerente "con gli artt. 8 e 11 della Convenzione OIL n. 143/1975 (ratif. con legge 158/1981), le cui disposizioni rappresentano un obbligo per lo Stato italiano in ossequio all'art. 10, co. 2 della Costituzione".

Secondo _____, dunque, "un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 40, co. 6 TU d.lgs. 286/98 e dell'art. 15, co. 1 lett. a) L.R. n. 24/2001 impone siano intesi nella sola accezione di lavoratore come definita dalla Convenzione OIL n. 143/1975, ovverosia lavoratore occupato o lavoratore involontariamente occupato, in tal modo impedendo la violazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., all'art. 43, co. 2 lett. c) TU d.lgs. 286/98, all'art. 3, co. 1 lett. i) d.lgs. 215/2003 e all'art. 3, co. 1 lett. d-bis) d.lgs. 216/2003" (pag. 5 e 6 del ricorso).

Ritiene il Tribunale che tale interpretazione non sia condivisibile, in quanto il testo della norma contenuta nel d.l.vo n. 286 del 1998 è chiaro nel disporre che per usufruire dei vantaggi indicati, gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale devono anche esercitare una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo. L'esercizio di attività lavorativa e non anche la condizione di lavoratore involontariamente temporaneamente disoccupato, costituisce quindi, secondo la disposizione normativa, una condizione

necessaria per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica ed esclude pertanto che si possa accedere all'interpretazione della norma nel senso indicato dal ricorrente.

Esclusa dunque la prospettata interpretazione costituzionalmente orientata della norma, si deve ritenere che le menzionate disposizioni normative debbano essere disapplicate, poiché, limitando il diritto di accesso dei titolari di un permesso unico-lavoro, come è quello di cui il ricorrente è titolare, alle prestazioni di assistenza abitativa, discriminano tali individui per motivi di nazionalità, violando, in tal modo, l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE (v. in tal senso, per una fattispecie simile, la recente sentenza Trib. Cremona 28 novembre 2024).

L'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea stabilisce infatti 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" (par. 2) e che "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" (par. 3).

Il paragrafo 1 dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE prescrive inoltre 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".

Va rilevato in primo luogo 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" '' (così Trib. Cremona sent. 28 novembre 2024 cit.).

Come rilevato dal ricorrente, inoltre, lo Stato italiano non si è avvalso della facoltà di deroga prevista dall'art. 12, par. 2, lett. g), della direttiva, che consente allo Stato membro di "limitare la parità di trattamento" in relazione all'alloggio, sicché, quanto all'assistenza abitativa, i cittadini italiani e i soggetti indicati dall'art. 3, par. 1, lett. 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 sent. 25 novembre 2020, nella causa C-302/19 e Corte cost. sent. 4 marzo 2022, n. 54, che ha affermato la necessità che le deroghe consentite dal diritto UE debbano essere espresse, rilevando che "nel sistema delineato dalla direttiva 2011/98/UE, il diritto alla parità di trattamento rappresenta la regola generale, cui gli Stati membri possono apportare deroghe solo entro limiti rigorosi" e che "all'interpretazione restrittiva delle possibili deroghe fa riscontro la necessità che gli Stati membri manifestino in modo

inequivocabile la volontà di limitare l'applicazione della parità di trattamento").

La direttiva 2011/98/UE è stata recepita nell'ordinamento italiano mediante la pubblicazione del d.l.vo 4 marzo 2014, n. 40, che non contiene alcuna manifestazione di volontà derogatoria del par. 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 (Trib. Cremona sent. cit).

Più in particolare, in sede di attuazione della direttiva 2011/98, il menzionato decreto legislativo n. 40 del 2014 ha introdotto il comma 8.1 dell'art. 5 del d.l.vo n. 286 del 1998, stabilendo che "Nel permesso di soggiorno che autorizza l'esercizio di attività lavorativa secondo le norme del presente testo unico e del regolamento di attuazione è inserita la dicitura: "perm. unico lavoro"." ed è evidente che l'autorizzazione al lavoro sottende sia l'esercizio di un lavoro che la sua ricerca.

Non può dunque ritenersi esercitata dallo Stato italiano alcuna deroga al principio di parità di trattamento stabilito dall'art. 12, par. 1,

lett. g) della direttiva 2011/98/UE e pertanto, come evidenziato dal ricorrente, l'art. 40, co. 6, del d.l.vo n. 286 del 1998 confligge con tale norma, nella misura in cui per l'accesso all'alloggio di edilizia residenziale pubblica richiede alle sole persone straniere extracomunitarie di dimostrare di avere un'attività lavorativa in corso, requisito non richiesto ai cittadini italiani o a quelli comunitari. In altri termini, la titolarità di un permesso unico lavoro, qual è quello di cui il ricorrente è titolare (v. il documento n. 4), impone, in applicazione dell'art. 12, par. 1, lett. g), della direttiva 2011/98/UE, che egli possa partecipare ai bandi per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ed aspirare all'assegnazione dell'alloggio pubblico, secondo il punteggio attribuito sulla base di criteri validi per tutti, dunque in condizione di parità con il cittadino italiano e il cittadino comunitario, senza che gli possano essere richiesti requisiti differenti ed ulteriori, come invece impone l'art. 40, co. 6, del d.l.vo n. 286 del 1998.

L'art. 12 della direttiva impone infatti al Giudice nazionale di applicare direttamente il

diritto ivi affermato, disapplicando la norma nazionale che con esso confligga, ossia, nel caso di specie, l'art. 40, co. 6, del d.l.vo n. 286 del 1998 e, correlativamente, l'art. 15, co. 1, lett. a), della legge regionale n. 24 del 2001 e il provvedimento dell'ACER impugnato dal ricorrente.

E' noto, peraltro, che la disapplicazione della norma nazionale confliggente con la norma comunitaria rappresenta un obbligo del Giudice dello Stato (oltre che, già prima, della pubblica amministrazione), la cui omissione violerebbe i principi di uguaglianza tra gli Stati membri dell'Unione europea e la leale collaborazione tra gli stessi, di cui all'art. 4 del Trattato sull'Unione Europea e all'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, nonché con il principio di primazia del diritto dell'Unione, come affermato sia dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (cfr. Corte di Giustizia dell'Unione Europea sent. 9 marzo 1978, nella causa 106/77 Simmenthal, p.to 24, Corte di Giustizia dell'Unione Europea sent. 22 febbraio 2022, nella causa C-430/21, RS, p.to 88), sia dalla Corte costituzionale (cfr. sentenze 18 aprile 1991, n. 168, 11 luglio 1989, n. 389, 19 aprile 1985, n.

113, 30 luglio 1992, n. 391, 26 marzo 1993, n. 115, 12 febbraio 2024, n. 15 e più di recente 3 gennaio 2025, n. 1).

La disapplicazione si impone al Giudice nazionale qualora la norma europea sia chiara, precisa e incondizionata e dunque dotata di effetto diretto (Corte di Giustizia dell'Unione Europea sentenza 19 novembre 1991, nelle cause riunite C-6/90 e C9/90, Francovich) e nel caso di specie, come rilevato dal ricorrente, non vi è dubbio che l'art. 12, par. 1 lett. g), della direttiva 2011/98/UE abbia tali caratteristiche.

Da quanto premesso deriva dunque che, accertata la discriminazione operata dal provvedimento impugnato, che ha differenziato il ricorrente in base alla nazionalità per effetto di una norma di una legge nazionale che confligge con una norma europea, violando il diritto alla parità di trattamento e disapplicata la normativa interna confliggente con quella comunitaria, , dovendosi provvedere alla rimozione del comportamento discriminatorio e dei suoi effetti, in applicazione dell'art. 28, co. 5, del d.l.vo 1° settembre 2011, n. 150, deve essere reinserito nella graduatoria ACER ERP12-2021 del Comune di

Bologna, dalla quale è stato escluso illegittimamente, nella posizione in cui si trovava al momento dell'illegittima esclusione (v. il documento n. 2-bis - PG 605940 ivi indicata alla posizione n. 1804, pag. 62), con la possibilità di conseguire l'assegnazione dell'alloggio allo scorrimento della graduatoria stessa, in conformità alle norme vigenti.

Secondo la Corte costituzionale, infatti, "il compito della rimozione degli effetti discriminatori già verificatisi rimane affidato al giudice. Come affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza 14 marzo 2018, in causa C-482/16, Stollwitzer punto 30, l'eliminazione della discriminazione deve essere assicurata mediante il riconoscimento alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata. Il regime applicato alla categoria privilegiata costituisce il solo riferimento normativo da prendere in considerazione fino a quando il legislatore nazionale non abbia provveduto a ristabilire la parità di trattamento, e con essa la conformità del diritto interno a

quello dell'Unione" (Corte cost. sent. 11 marzo 2022, n. 67).

Nei medesimi termini si è espressa anche la Corte di giustizia dell'Unione Europea, secondo la quale, "quando una discriminazione contraria al diritto dell'Unione sia stata constatata e finché non siano adottate misure volte a ripristinare la parità di trattamento, il rispetto del principio di uguaglianza può essere garantito solo mediante la concessione alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata" (Corte di Giustizia dell'Unione Europea 22 gennaio 2019 nella causa C-193/2017).

Quanto alla domanda risarcitoria, si osserva che [] ha proposto la domanda stessa "in ipotesi di impossibilità di assegnazione dell'alloggio se esaurita la graduatoria". Nel corso del processo il ricorrente non ha allegato e provato che si è concretizzato il presupposto della propria domanda risarcitoria (ossia che non è possibile assegnare l'alloggio per esaurimento della graduatoria), la quale pertanto resta assorbita dall'accoglimento della domanda di

reinserimento del ricorrente nella graduatoria per l'assegnazione dell'alloggio.

Sia il ricorrente che l'intervenuta hanno chiesto inoltre che sia ordinato ai convenuti "di predisporre un Piano di rimozione della discriminazione recata dall'art. 15, co. 1 lett. a) L.R. n. 24/2001 in riferimento all'art. 40, co. 6 TU d.lgs. 286/98 nella parte in cui richiedono che la persona straniera, di Paesi extraUE, oltre allo specifico titolo di soggiorno dimostri di avere in corso un'attività lavorativa, stante la violazione dell'art. 12 Direttiva 2011/98/UE, e a tal fine" hanno chiesto di "sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, co. 6 TU immigrazione d.lgs. 286/98 per contrasto con gli artt. 2, 3, 10, co. 2 e 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 8 e art. 14 Convenzione europea dei diritti umani del 1950 e suoi Protocolli aggiuntivi (ratif. con legge n. 848/1955), all'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), all'art. 7 e 34 della Carta fondamentale dell'Unione europea, all'art. 31 della Carta sociale europea del 1961, revisionata nel 1996 (CSE), all'art. 12 Direttiva

2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011”.

Ciò in quanto, secondo il ricorrente e l'intervenuta, l'accoglimento del ricorso “risolverebbe, eliminandola, la discriminazione per quanto riguarda la specifica posizione del ricorrente”, ma non appresterebbe uno “strumento utile ad impedire l'ulteriore protrarsi della discriminazione anche nei suoi confronti qualora intenda accedere a ulteriore e diverso bando ERP se quello oggetto di giudizio fosse già esaurito, permanendo, infatti, invariata la norma nazionale (art. 40, co. 6 TU d.lgs. 286/98) e, di conseguenza, quella regionale (art. 15, co. 1 lett. a) L.R. 24/2001), sulla base delle quali vengono emanati i bandi ERP di ACER” (v. pag. 2 della memoria autorizzata depositata il 15 maggio 2025).

Secondo e l'associazione intervenuta, quindi, è necessario, al fine di evitare che in futuro possa ripetersi la stessa discriminazione, sia nei confronti del ricorrente, che nei confronti di altri cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, l'intervento abrogativo generale della Corte costituzionale, “in quanto, nel disapplicare nel caso concreto la norma

interna in contrasto con quella europea, il giudice di merito non può ordinare la rimozione della norma regolamentare attuativa di una legge nazionale”, trattandosi di un potere affidato al solo Giudice delle leggi, così come affermato dalla stessa Corte costituzionale con la già menzionata sentenza 12 febbraio 2024, n. 15: “proprio con riferimento alla strumentazione a disposizione del Giudice di merito che decida di disapplicare la norma interna ritenuta in contrasto con la norma europea, la Corte ha indicato la contestuale possibilità della disapplicazione e del rinvio a sé, poiché solo il Giudice delle leggi può eliminare dall’ordinamento con effetti erga omnes la norma contrastante con il diritto europeo e con l’art. 3 della Costituzione, concretizzandosi in tal modo il Piano di rimozione. Per effetto di detta pronuncia il primato del diritto europeo si coniuga con il diritto costituzionale nazionale e, in particolare, con gli artt. 2 e 3 della Costituzione” (pag. 3 della predetta memoria del ricorrente; v. altresì, sulla stessa linea, la memoria autorizzata depositata dall’intervenuta il 16 maggio 2025).

Rileva il Tribunale che se è vero, come evidenziato dal ricorrente e dall’intervenuta, che

nella menzionata sentenza n. 15 del 2024 la Corte costituzionale ha affermato che con il piano di rimozione il Giudice del merito non può ordinare alla Regione di rimuovere la norma regionale sulla base della quale è stata accertata la violazione del diritto alla parità di trattamento dei cittadini stranieri previsto dal diritto unionale, è anche vero però che così come il Giudice, anche la pubblica amministrazione, come si è già accennato, è tenuta a disapplicare la norma della legislazione interna, qualora essa sia in contrasto con la previsione di una direttiva comunitaria, di diretta applicazione nell'ordinamento giuridico italiano.

Secondo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, infatti, anche la pubblica amministrazione, "al pari del giudice nazionale", è tenuta ad applicare la norma della direttiva comunitaria e "a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi a questa disposizione" (così Corte di Giustizia dell'Unione Europea 22 giugno 1989, nel procedimento n. C-103/88, Fratelli Costanzo contro Comune di Milano, punto 33 della decisione; nello stesso senso v. Corte giust. 14 ottobre 2010 nella causa C-243/09).

Più di recente, la Corte di Giustizia ha ribadito che "l'amministrazione, anche comunale, è tenuta, al pari del giudice nazionale, ad applicare le disposizioni incondizionate e sufficientemente precise di una direttiva e a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi a tali disposizioni" (così Corte giust. 20 aprile 2023 nella causa C-348/22, punto 77, che richiama anche Corte giust. 14 luglio 2016 nelle cause C-458/14 e C-67/15, punto 43 e Corte giust. 10 ottobre 2017 nella causa C-413/15, punto 33).

Nello stesso senso, la Corte costituzionale ha affermato che "tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) - tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi - sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme stabilite dal Trattato C.E.E. nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea" (Corte cost. 11 luglio 1989, n. 389).

Tale insegnamento trova conferma anche nella più recente giurisprudenza amministrativa, che, nel

ribadire l'illegittimità delle proroghe delle concessioni demaniali marittime assegnate senza gara per contrasto con il diritto UE, ha evidenziato che l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali incompatibili spetta "anche alle autorità amministrative, comprese quelle comunali, senza che ciò possa essere condizionato o impedito da interventi del legislatore" (così Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4481, punto 24; Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4480, punto 24; Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4479, punto 15.9; in quest'ultima pronuncia, il Consiglio di Stato ha sostanzialmente individuato nel potere di disapplicazione della pubblica amministrazione un rimedio prioritario rispetto all'intervento dei giudici nazionali, definendo la disapplicazione quale potere spettante "anzitutto" "alle autorità amministrative comunali", v. il punto 32, lett. a), della sentenza n. 4470/2024 cit.).

Anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato - su cui si fondano le già richiamate sentenze del Consiglio di Stato, sez. VII, n. 4479, 4480 e 4481 del 20 maggio 2024 - ha avvalorato le conclusioni della Corte dell'Unione (Cons. Stato,

Ad. Plen., 9 novembre 2021, n. 17; Cons. Stato, Ad. Plen., 9 novembre 2021, n. 18), stante l'inequivoco giudizio espresso sull'incompatibilità tra gli atti di proroga delle concessioni demaniali marittime e le norme UE immediatamente applicabili.

Secondo l'Adunanza Plenaria, in particolare, "o si ammette che la legge non è disapplicabile nemmeno dal giudice (ma in questo modo il contrasto con il principio di primazia del diritto dell'Unione diventa stridente) oppure si ammette che l'Amministrazione è "costretta" ad adottare un atto illegittimo, destinato poi ad essere annullato dal giudice, che può fare ciò che la P.A. non ha potuto fare, cioè non applicare la legge nazionale anticomunitaria. Ma immaginare un'Amministrazione "costretta" ad adottare atti comunitariamente illegittimi e a farlo in nome di una esigenza di certezza del diritto (legata all'asserita difficoltà di individuare le direttive *self-executing*) appare una contraddizione in termini" (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 17/2021 e 18/2021 cit., punto 34.3.).

L'assunto del Consiglio di Stato coincide peraltro con quello che la Corte di Giustizia dell'Unione europea aveva già esposto nella citata

sentenza 22 giugno 1989, nel procedimento n. C-103/88, Fratelli Costanzo contro Comune di Milano, secondo cui sarebbe "contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni di una direttiva aventi i requisiti sopra menzionati, allo scopo di far censurare l'operato dell'amministrazione, e al contempo ritenere che l'amministrazione non è tenuta ad applicare le disposizioni della direttiva disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi. Ne segue che, qualora sussistano i presupposti necessari, secondo la giurisprudenza della Corte, affinché le disposizioni di una direttiva siano invocabili dai singoli dinanzi ai giudici nazionali, tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, come i comuni, sono tenuti ad applicare le suddette disposizioni".

Ciò posto, si deve dunque ritenere, quanto al caso di specie, che al fine di impedire la ripetizione della discriminazione accertata ex art. 28, co. 5, del d.l.vo 1° settembre 2011, n. 150, il Giudice possa disporre che l'autorità amministrativa (e cioè l'ACER ed il Comune di Bologna, cui l'atto lesivo, nell'ambito delle

rispettive competenze ed attribuzioni, è ascrivibile) si astenga dall'inserire e comunque escluda nei futuri bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e da quelli già eventualmente emessi, ma non ancora definiti con l'assegnazione degli alloggi, ogni clausola che richiami la previsione della legge nazionale, cui fa riferimento la norma della legge regionale, nella parte in cui essa subordina l'assegnazione dell'alloggio all'esercizio di un'attività lavorativa da parte dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, trattandosi di una disposizione della legge nazionale in contrasto con una disposizione di una direttiva comunitaria che la pubblica amministrazione, così come il Giudice, è tenuta a disapplicare.

In tal modo, e quindi senza la necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale, è conseguito lo scopo voluto dal ricorrente e dall'intervenuta, ossia che per il futuro l'ente pubblico non commetta nuovamente la violazione per la quale ha promosso il presente giudizio.

In considerazione della peculiare complessità e della novità delle questioni controverse e della materia, che ha visto, nel corso del tempo, una significativa evoluzione giurisprudenziale, appare conforme a giustizia compensare integralmente fra le parti le spese processuali.

P. Q. M.

il Tribunale di Bologna in composizione monocratica, decidendo definitivamente, ogni diversa e contraria istanza, eccezione e deduzione disettesa, così provvede:

- a) dichiara il carattere discriminatorio del provvedimento dell'ACER - Azienda Casa Emilia-Romagna - provincia di Bologna PG. n. 613548/2022 dell'11 novembre 2022, con il quale è stato escluso dalla graduatoria ERP 12/2021, per violazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE;
- b) dichiara, ai fini della rimozione del comportamento discriminatorio e dei suoi effetti, il diritto del ricorrente ad essere reinserito nella graduatoria ACER del Comune di Bologna ERP 12/2021 con il punteggio attribuitogli prima dell'esclusione (PG. 605940);
- c) ordina al Comune di Bologna e all'ACER - Azienda Casa Emilia-Romagna - provincia di Bologna di

astenersi dall'inserire e comunque di escludere nei prossimi bandi per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e da quelli già eventualmente emessi, ma non ancora definiti con l'assegnazione degli alloggi, il requisito previsto dall'art. 40, co. 6, del d.l.vo 25 luglio 1998, n. 286, e rappresentato dall'esercizio da parte dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea di "una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo";

d) compensa integralmente fra le parti le spese processuali.

Così deciso in Bologna, il giorno 10 luglio 2025.

Il Presidente di sezione
dott. Stefano Giusberti