



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Corte D'Appello di Venezia

SEZIONE SECONDA

R.G. 157/2025 + RG 162/2025

La Corte D'Appello di Venezia, SEZIONE SECONDA, in persona dei Magistrati:

Caterina Passarelli	Presidente
Martina Gasparini	Consigliere
Caterina Caniato	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di II grado RG n.157/2025

tra

REGIONE DEL VENETO (C.F. 80007580279), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, assistito e difeso dall'Avv. Matteo Scarbaci e dall'avv.Luisa Londei,

appellante

e

COMUNE DI VENEZIA (P.I. 00339370272), in persona del Sindaco, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro e Federico Trento;

ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione, in persona del suo legale rappresentante pro tempore, con gli avvocati Alberto Guariso e Dora Zappia;

RAZZISMO STOP ONLUS (C.F. 92073660281) con l' avv. Marco Ferrero;

SUNIA – FEDERAZIONE PADOVA, in persona del suo legale rappresentante pro tempore, con l'avv. Luigi Prete;

, con le avvocate Irene Marchioro e

Chiara Roverso;

, con

l'avv.Francesco Mason.

E nella causa riunita RG 162/2025 promossa da:



COMUNE DI VENEZIA (P.I. 00339370272) in persona del Sindaco, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro e Federico Trento,

contro

REGIONE DEL VENETO, (C.F. 80007580279 – P.IVA 02392630279) in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dagli avv.ti Matteo Scarbaci e Luisa Londei

e contro

ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull’immigrazione,
RAZZISMO STOP ONLUS
SUNIA – FEDERAZIONE PADOVA.

appellati

Oggetto: appello avverso la Ordinanza del Tribunale di Padova n. 5 del 2 gennaio 2025 emessa ex art.702-ter c.p.c.

CONCLUSIONI nelle cause riunite in appello avverso l’ordinanza resa dal Tribunale di Padova ai sensi dell’art.702-ter c.p.c. n.5/2025 del 2.1.2025, promosso da Regione Veneto (RG 157/2025) e dal Comune di Venezia (RG 162/2025):

per parte appellante Regione Veneto:

Voglia Codesta Ecc.ma Corte d’Appello di Venezia, *contrariis rejectis*, in riforma dell’impugnata ordinanza n. 5 del 02.01.2025 resa dal Tribunale Civile di Padova ai sensi dell’art. 702-ter c.p.c. a definizione del giudizio R.G. n. 6671/2022, comunicata alla Regione del Veneto nella medesima data e non notificata, in integrale accoglimento dei motivi di gravame esposti:

In via pregiudiziale di rito:

- per le ragioni tutte illustrate *sub* § 1 della parte in diritto dell’atto di citazione in appello, accertare e dichiarare il difetto relativo di giurisdizione del giudice ordinario a favore del giudice amministrativo e per l’effetto rigettarsi tutte le domande proposte in primo grado;

In via pregiudiziale di rito: per le ragioni tutte illustrate *sub* § 2 della parte in diritto dell’atto di citazione in appello, accertare e dichiarare l’inesistenza della notificazione del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado e del successivo decreto di fissazione di udienza (n. cronol. 6722/2022 del 18.11.2022) nonché della notificazione dell’atto di riassunzione a seguito della sospensione verificatasi a causa del giudizio



incidentale innanzi alla Corte costituzionale da parte del patrocinio di Razzismo Stop Onlus, SUNIA – Federazione di Padova,

e per l'effetto rigettarsi tutte le domande proposte in primo grado dalle predette parti;

In via pregiudiziale di rito: per le ragioni tutte illustrate *sub* § 3 della parte in diritto dell'atto di citazione in appello, accertare e dichiarare l'insussistenza delle condizioni dell'azione e per l'effetto rigettarsi tutte le domande proposte in primo grado;

In via principale di merito: per le ragioni tutte illustrate *sub* § 4, 5 e 6 della parte in diritto dell'atto di citazione in appello, in accoglimento dei motivi di gravame formulati nel predetto atto di citazione in appello, reietta e disattesa ogni contraria avversa istanza, rigettarsi tutte le domande proposte in primo grado;

In via subordinata di merito: per la denegata eventualità della conferma dell'appellata ordinanza di primo grado, disporsi l'integrale compensazione delle spese per le ragioni tutte illustrate *sub* § 4, 5 e 6 della parte in diritto dell'atto di citazione in appello.

Con vittoria di spese e competenze professionali per entrambi i gradi di giudizio come per legge.

per parte appellante Comune di Venezia:

in via principale, disattesa e respinta ogni avversa e contraria istanza, eccezione o difesa, annullare e/o riformare integralmente l'ordinanza del Tribunale di Padova cronol. n. 5/2025 del 2.01.2025, e conseguentemente respingere il ricorso proposto ex art.702 bis cpc. e art.28 Dlgs n. 150/2011 in quanto inammissibile ed infondato per tutte le ragioni esposte in narrativa, con la conseguente restituzione delle somme eventualmente già versate in esecuzione della su citata ordinanza;

in via subordinata , in parziale riforma della su citata ordinanza del Tribunale di Padova cronol. n. 5/2025 del 2.01.2025, che sia ridotta la quantificazione del risarcimento del danno non patrimoniale da imputarsi al Comune di Venezia, in ragione della sua minore responsabilità nella odierna condotta discriminatoria, limitata alla sola scelta discrezionale della condizione aggiuntiva riferita alla stanzialità sul territorio di cui all'art.8 comma 4 del regolamento regionale n. 4/2918.

Con rifusione di spese e competenze di entrambi i gradi di giudizio, oltre le spese forfetarie generali come per legge e gli oneri riflessi ex art. 1 co. 208 L 266/2005.

Per parti appellate

ASGI



rigettare sia l'appello proposto da Regione Veneto, sia l'appello proposto da Comune di Venezia avverso l'impugnata ordinanza 2.1.2025 del Tribunale di Padova, confermando detta ordinanza, eventualmente con diversa motivazione o, in via subordinata, modulando diversamente il piano di rimozione nei confronti della sola Regione (capo 4 dell'ordinanza) o la statuizione risarcitoria (capo 7) in relazione ai rilievi di cui all'atto di costituzione, ferma restando ogni altra statuizione.

Con vittoria di spese e competenze da distrarsi in favore dei procuratori antistatari.

Razzismo Onlus

Rigettare gli appelli della Regione Veneto e del Comune di Venezia in quanto non ammissibili o comunque non fondati, con conferma integrale della sentenza di primo grado.

Condannare le parti appellanti alla rifusione delle spese legali, da distrarsi in favore del procuratore antistatario.

Sunia

“affinché gli appelli della Regione Veneto e del Comune di Venezia, così come riuniti nel presente giudizio, siano dichiarati non ammissibili o, in ipotesi subordinata, non fondati, con conferma integrale della sentenza di primo grado e di rifusione delle spese”.

Rigettare gli appelli della Regione Veneto e del Comune di Venezia in quanto non ammissibili o comunque non fondati, con conferma integrale della sentenza di primo grado.

Condannare le parti appellanti alla rifusione delle spese legali, da distrarsi in favore del procuratore antistatario.

voglia la Corte d'Appello rigettare gli appelli della Regione Veneto e del Comune di Venezia in quanto non ammissibili o comunque non fondati, con conferma integrale della sentenza di primo grado.

Con condanna alle spese delle controparti per entrambi i gradi di giudizio.



RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

§1. Giudizio di primo grado

1.1.

Con ricorso ex art.702-bis c.p.c. depositato avanti al Tribunale di Padova in data 3 novembre 2022, ASGI Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione AS, Razzismo Stop Onlus, SUNIA Federazione di Padova,

e agivano congiuntamente in giudizio ai sensi degli artt.28 D.Lgs n.150/2011 nei confronti della Regione Veneto e del Comune di Venezia, chiedendo di accertare il carattere discriminatorio della condotta posta in essere dalle amministrazioni nello stabilire i criteri di accesso ai benefici dell'edilizia residenziale pubblica e nell'attribuzione di punteggi per l'assegnazione di alloggi.

I ricorrenti esponevano che , con delibera di giunta Comunale n. 139 del 30.6.2022, il Comune di Venezia aveva approvato il *“bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica anno 2022 sotto ambiti: Venezia centro storico e isole; terra ferma veneziana.”* *“bando 2022”* (doc.1 ricorrenti) recependo le previsioni della Legge e del Regolamento Regionali.

La Legge Regionale n.38/2017 recante *“Norme in materia di edilizia residenziale pubblica”* integrata dal Regolamento Regionale in materia di edilizia residenziale pubblica 10 agosto 2018 prevedono, per quanto qui rileva, quale requisito di accesso alla graduatoria la *“residenza anagrafica nel Veneto da almeno 5 anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi 10, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente nel Veneto alla scadenza del bando”*.

Preliminarmente, i ricorrenti formulavano richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale della L.R. Veneto 3.11.2017 n.25 comma 2 lett.a), dichiarando rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 25 comma 2, lett. a) della L.R. Veneto 3.11.2017 n. 39, per violazione degli artt. 3 e 117, comma 1 della Costituzione, quest'ultimo con riferimento all'art. 34 CDFUE e all'art. 12 direttiva 2011/98 e art. 11 direttiva 2003/109 (ove ritenute non dotate di efficacia diretta) nella parte in cui richiede il requisito di 5 anni di residenza o attività lavorativa negli ultimi 10 nella Regione al fine dell'accesso alle graduatorie per alloggi ERP e



conseguentemente rimettere gli atti alla Corte Costituzionale per il relativo giudizio, affermandone la natura discriminatoria.

I ricorrenti chiedevano, inoltre, al Tribunale di accertare la natura discriminatoria dei criteri di attribuzione del punteggio stabiliti sulla base della residenza di lunga durata.

Nello stabilire i criteri per l'attribuzione dei punteggi nel "Bando 2022" il Comune aveva applicato la normativa Regionale, che prevede l'attribuzione, per "*residenza anagrafica o attività lavorativa nel Veneto*" del seguente punteggio: da dieci a trent'anni, punti da 2 a 7; oltre i trenta anni, punti 7.

Il Comune si era inoltre avvalso del potere, allo stesso conferito ai sensi dell'art. 89, comma 48 del Regolamento Regionale, di "*stabilire ulteriori condizioni, in relazione a fattispecie diverse da quelle previste dal presente articolo, con riferimento a particolari situazioni presenti nel proprio territorio, per le quali assegnare un punteggio da 1 a 8.*" ed aveva inserito al punto 4 del bando il seguente ulteriore criterio di attribuzione di punteggio: "*residenti ininterrottamente nel territorio del Comune di Venezia: da 15 a 25 anni = punti da 2 a 8; oltre i 24 anni = punti 8*".

I ricorrenti chiedevano al Tribunale di accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dagli enti convenuti e consistente:

a) quanto alla Regione del Veneto nell'aver approvato ed emanato il Regolamento Regionale n.4 del 10.8.2018 rubricato "*Regolamento Regionale in materia di edilizia residenziale pubblica. Articolo 49, comma 2, legge regionale 3 novembre 2017, n. 39*" (d'ora in poi, per brevità, "il Regolamento"):

- nella parte in cui, all'art. 4, comma 1, impone ai fini dell'accesso in graduatoria l'applicazione del requisito della pregressa residenza o attività lavorativa quinquennale in Veneto, di cui all'art. 25 della L.R. 39/2017;
- nella parte in cui, all'art. 8, comma 2, lettera f), attribuisce il punteggio aggiuntivo dovuto a chi abbia risieduto per oltre 10 anni e per oltre 30 anni in Veneto, così concretizzando la previsione di cui all'art.28, lettera a) numero 6) della L.R.Veneto;

b) quanto al Comune di Venezia, nell'aver approvato ed emanato il *Bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica anno 2022 sotto ambiti: Venezia centro storico e isole: terra ferma veneziana*" di seguito, "Bando 2022". In particolare, i ricorrenti chiedevano di accertare la natura discriminatoria del bando nella parte in cui ha inserito un criterio per l'attribuzione di un punteggio ulteriore in ragione della residenza nel Comune di Venezia per oltre 15 e per oltre 25 anni, ulteriore e cumulabile rispetto al punteggio quello attribuito con i criteri già previsti dalla Legge e dal Regolamento Regionale.



I ricorrenti chiedevano, conseguentemente, di adottare ogni provvedimento necessario al fine di rimuovere la predetta discriminazione e farne cessare gli effetti e pertanto, occorrendo, nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28 Dlgs 150/11, chiedevano quanto segue:

Di ordinare alla Regione Veneto di modificare il Regolamento eliminando le previsioni oggetto dell'accertamento e comunque qualsiasi clausola che impedisca l'accesso alle graduatorie sulla base degli anni di residenza pregressi nella Regione o che attribuisca punteggi sulla base della mera residenza nella Regione;

Di ordinare al Comune di Venezia di modificare il "Bando 2022", eliminando le clausole oggetto dell'accertamento e comunque qualsiasi clausola che impedisca l'accesso alle graduatorie sulla base degli anni di residenza pregressi nella Regione o che attribuisca punteggi sulla base della mera residenza nella Regione o nel Comune; di ordinare inoltre al Comune di riaprire i termini di presentazione delle domande secondo le nuove regole risultanti dalla eliminazione delle predette clausole, con un termine per le domande non inferiore a quello originario.

I ricorrenti proponevano inoltre domanda di condanna delle amministrazioni convenute:

- a pagare alle associazioni ricorrenti, ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c., €100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla notifica della emananda ordinanza.
- a risarcire il danno non patrimoniale derivante dalla discriminazione conseguente alla mancata ammissione in graduatoria, da liquidarsi in via equitativa.
- a pubblicare l'emanando provvedimento sulla home page del sito istituzionale dell'amministrazione per un minimo di giorni 30, nonché su un giornale a tiratura nazionale, con caratteri doppi di quelli normalmente utilizzati.

Il ricorso è stato depositato congiuntamente in un unico atto dai privati e dalle associazioni in epigrafe indicate ed è stato notificato dal solo procuratore dell'associazione ASGI, mediante PEC 2.12.2022, al Comune di Venezia e alla Regione Veneto.

1.2.

Si costituiva in giudizio la Regione Veneto e chiedeva il rigetto delle domande in quanto infondate "ed aventi quale unico obiettivo la declaratoria di incostituzionalità della legge regionale". Chiedeva la declaratoria di inammissibilità della domanda di modifica della legge regionale, affermando conformità ai principi costituzionali del requisito della residenza quinquennale posto dalla LR n.39/2017, in quanto neutro –



essendo requisito imposto sia ad italiani che a stranieri. Il requisito sarebbe inoltre giustificato e non irragionevole. Infatti, limitare l'accesso a chi fornisca garanzie di stabilità sul territorio consente di non aggravare l'azione amministrativa da avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori. Inoltre, richiedere un tempo pregresso di permanenza nella Regione consente di valorizzare il contesto identitario-territoriale e di indirizzare gli sforzi dell'amministrazione al sostegno di nuclei che costituiscono già parte vitale della comunità per avere già manifestato un radicamento nel territorio.

La Regione, inoltre, sottolineava che, ai sensi dell'art.117 secondo comma lettera m) della Costituzione, rientra nella competenza esclusiva dello Stato determinare “*i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” fra cui il diritto all'abitazione. D'altro canto, è attribuito alla competenza concorrente della legislazione Statale e Regionale, ai sensi dell'art.117 terzo comma della Costituzione, il *governo del territorio*, ambito comprensivo della programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica e, infine, rientra nelle attribuzioni conferite al legislatore regionale in via esclusiva la disciplina della prestazione e gestione del servizio di edilizia residenziale pubblica.

La Regione afferma anche la ragionevolezza e la legittimità dell'attribuzione di punteggi aggiuntivi in ragione della durata della residenza o del lavoro presso la Regione, in quanto le politiche abitative impegnano risorse che sono limitate e non sufficienti per tutti, consumano suolo e condizionano la politica urbanistica. Ne segue che è ragionevole che esse siano pianificate sulla base delle esigenze di coloro che, essendo residenti da tempo nel contesto in cui vengono realizzate, danno maggiore garanzia di stabilità della loro permanenza, evitando così di dar luogo ad un'attività amministrativa dispersiva ed inefficiente, magari da ripetere a breve perché altre domande sono rimaste insoddisfatte.

Chiedeva infine di dichiarare inammissibili e infondate le domande risarcitorie.

1.3.

Si è costituito in giudizio il Comune di Venezia, chiedendo il rigetto delle domande proposte dai ricorrenti.

Eccepiva in primo luogo la carenza di interesse ad agire dei ricorrenti persone fisiche, non avendo gli stessi inoltrato domanda di partecipazione al bando nelle forme da questo previste ma solo a mezzo pec, e la conseguente carenza di interesse ad agire delle associazioni ricorrenti.

Chiedeva il rigetto della domanda risarcitoria nei confronti del Comune in quanto infondata, sia per mancanza di certezza di assegnazione di un alloggio sia in quanto il Comune è tenuto ad applicare, nel bando, le previsioni di cui alla LR Veneto e del



Regolamento della Regione Veneto fra le quali il presupposto della residenza quinquennale in Regione ed i punteggi per la residenza prolungata in Regione.

In quanto al punteggio attribuito per la residenzialità di lunga durata nel Comune di Venezia, contestava che fosse volto al fine di premiare una presunta stanzialità ed esponeva che il Comune di Venezia è da tempo dichiarato “*Comune ad alta tensione abitativa*” generata non solo dal gran numero di sfratti in esecuzione nel territorio comunale, ma anche dagli squilibri derivanti dalle dinamiche dei prezzi di locazione degli alloggi. La crisi economica ha aggravato, anche a Venezia, il problema dell’impoverimento progressivo delle famiglie e, a fronte dell’offerta turistica esistente, si registra una progressiva riduzione dell’offerta di servizi per la residenza, che si riflette anche sul mercato immobiliare e sull’accesso all’abitazione. Ha esposto di avere chiesto alla Regione Veneto di raddoppiare l’aliquota degli alloggi da utilizzare per emergenza abitativa previsti dall’art. 44 della L.R.39/2017 e di avere potuto dare concreta risposta, a fronte di una parziale apertura da parte della Regione, solo ad una piccola parte delle numerose richieste pervenute ai Servizi Sociali competenti.

1.4.

Il Tribunale di Padova, in accoglimento della richiesta dei ricorrenti, con ordinanza n.113 del 22 maggio 2023 ha sollevato, con riferimento all’art.3 della Costituzione, la questione di costituzionalità dell’art. 25 comma 2, lett. a) della L.R. Veneto 3.11.2017 n. 39, nella parte in cui prevede, tra i requisiti per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica, quello della “residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni”.

1.5.

La Corte Costituzionale si è pronunciata con sentenza n.67 del 18 maggio 2023 (G.U. 17 del 24.04.2024) dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’art.25, comma 2 lettera a) della Legge Regione Veneto 3 novembre 2017 n.39 (Norme in materia di Edilizia Residenziale Pubblica) limitatamente alle parole “*nel Veneto da almeno cinque anni anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque residente.*”

1.6.

Il giudizio veniva riassunto avanti al Tribunale di Padova. A seguito di concessione di termine per note conclusive e di discussione orale in udienza, la causa veniva trattenuta in decisione.



§2. Ordinanza n.5 / 2025 del Tribunale di Padova

Il Tribunale di Padova con ordinanza n.5 del 2 gennaio 2025, resa ai sensi dell'art.702-ter c.p.c., in accoglimento del ricorso, ha così disposto:

“1. Accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Veneto, consistente nell'aver emanato il Regolamento regionale n.4/2018 nella parte in cui all'art. 4, comma 1, impone l'applicazione dei requisiti di cui all'art. 25 della L.R. 39/2017, ivi compreso quello della pregressa residenza quinquennale in Veneto e nella parte in cui, all'art. 8, comma 2, lettera f), prevede l'attribuzione di punteggi a chi abbia risieduto per oltre 10 anni e per oltre 30 anni in Veneto.

2. Accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Venezia consistente nell'aver emanato il bando per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica per l'anno 2022 nella parte in cui ha previsto il requisito di pregressa residenza quinquennale in Veneto, nella parte in cui ha previsto il criterio di attribuzione del punteggio di cui all'art. 8, comma 2, lettera f) del Regolamento regionale n. 4/2018 e nella parte in cui ha previsto l'attribuzione di un ulteriore punteggio per la residenza ininterrotta nel Comune di Venezia per oltre 15 e per oltre 25 anni.

3. Ordina alla Regione Veneto di modificare il Regolamento regionale n. 4/2018 espungendo il richiamo operato dall'art. 4, comma 1, al requisito della residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni di cui alla lett. a) del comma 2 della L.R. Veneto 3.11.2017 n. 39.

4. Ordina alla Regione Veneto la rimozione della previsione contenuta al comma 2, lett. f) dell'art. 8 del Regolamento Regionale 10.8.2018, n. 4, nella parte in cui prevede quanto segue: «residenza anagrafica ... nel Veneto da dieci a trenta anni - punti da 2 a 7. Oltre i trenta anni punti 7».

5. Ordina al Comune di Venezia di applicare l'art. 8, comma 4 del Regolamento regionale 4/2018 astenendosi dall'inserire nei futuri bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e da quelli eventualmente già emessi ma non ancora definiti con l'assegnazione degli alloggi la clausola che prevede punteggi aggiuntivi (rispetto a quanto previsto dal Regolamento Regionale) per chi abbia risieduto nel Comune di Venezia per oltre 15 anni e per oltre 25 anni.

6. Condanna i resistenti, ai sensi dell'art. 614 bis c.p.c., al pagamento di €100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento degli obblighi di cui ai punti 3,4,5 del presente dispositivo, con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla comunicazione della presente ordinanza.



7. *Condanna la Regione Veneto ed il Comune di Venezia, in solido fra loro, al pagamento di €5.000,00 a titolo di danno non patrimoniale in favore di ciascuno dei ricorrenti ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione APS, Razzismo Stop Onlus e SUNIA – Federazione di Padova, oltre agli interessi al tasso legale dalla data di pubblicazione della presente ordinanza al saldo.*

8. *Ordina alla Regione Veneto e al Comune di Venezia la pubblicazione del presente provvedimento sul quotidiano “Il Corriere della Sera”, a propria cura e spese e per una sola volta.*

9. *Condanna la Regione Veneto e il Comune di Venezia, in solido fra loro, al rimborso delle spese di lite in favore dei ricorrenti, che si liquidano in euro 286,00 per spese specifiche, in euro 10.860,00 per compensi, oltre a spese generali pari al 15%, oltre IVA e CPA come per legge. Tali spese vanno distratte in favore dei procuratori Marco Ferrero, Alberto Guariso, Dora Zappia, Luigi Prete, Irene Marchioro, Chiara Roverso e Francesco Mason, dichiaratisi antistatari.*

§3. Giudizio di Appello

3.1. Motivi di impugnazione proposti dalla Regione Veneto

Avverso tale pronunzia propone appello la Regione Veneto, affidato a sei motivi di impugnazione.

3.1.1. Con il primo motivo la Regione Veneto contesta la carenza di giurisdizione del giudice di prime cure e la violazione della sfera delle attribuzioni regionali, con riferimento ai capi 7 e 10.3 dell’ordinanza nella parte in cui ha affermato la propria giurisdizione e nella parte in cui ha ritenuto che, nell’ambito di controversia in materia di giurisdizione, il giudice ordinario abbia la possibilità di ordinare la modifica di norme regolamentari delle quali è stato accertato il carattere discriminatorio ed ha imposto all’amministrazione regionale un *facere* consistente

- nell’ordine di modificare il Regolamento Regionale n.4/2018 “espungendo il richiamo operato dall’art.4 comma 1, al requisito della residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni di cui alla lett.a) del comma 2 della L.R.Veneto 3.11.2017 n.39
- nell’ordine di rimuovere la disposizione di cui all’art.8, comma 2 lettera f) del Regolamento medesimo, nella parte in cui si valorizzava la residenza nel territorio regionale per l’attribuzione del punteggio finalizzato all’attribuzione dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica.

L’appellante contesta la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, atteso che tali poteri appartengono alla giurisdizione del Giudice Amministrativo, come delineati dagli artt. 103 della Costituzione e dagli artt. 7, 8, 9 e 133 del D.Lgs. n.104/2010. Contesta



inoltre la violazione della sfera delle attribuzioni Regionali in violazione degli artt.4 e 5 L n.2248/1865 all E e delle funzioni previste all'art.54, secondo comma lettera n) della legge regionale Statutaria n.1/2012 e dall'art.49 secondo comma LR n.39 /2017.

Il giudice avrebbe dovuto limitarsi a valutare il provvedimento, eventualmente disattendendolo e non imporre alla Regione un facere consistente nella riforma ed emanazione di norme regolamentari.

3.1.2. Con il secondo motivo di impugnazione la Regione eccepisce la violazione dei principi di giusto processo e di integrità del contraddittorio, eccependo la inesistenza della notificazione.

Il primo giudice non si sarebbe avveduto che il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado e il successivo decreto di fissazione di udienza nonché l'atto di riassunzione a seguito della decisione da parte della Corte Costituzionale sono stati notificati esclusivamente dal patrocinio di ASGI e non dal patrocinio delle altre associazioni (Razzismo Stop Onlus, SUNIA) né dal patrocinio delle persone fisiche

La Regione Veneto afferma che, stante l'inesistenza della notifica del ricorso e del decreto di fissazione di prima udienza nonché dell'atto di riassunzione da parte delle altre parti processuali, ne conseguirebbe che il rapporto processuale con tali parti non potrebbe dirsi instaurato.

3.1.3. Con il terzo motivo la Regione avanza tre diversi ordini di doglianze, che qualifica tutte come eccezioni di carenza delle condizioni dell'azione.

- In primo luogo, la Regione contesta la conclusione cui è pervenuto il primo giudice, che avrebbe errato nel ritenere assolto l'onere della prova, a carico degli appellati, relativo all'esistenza di una discriminazione indiretta in mancanza di allegazione di *"elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori"* come previsto all'art.28 quarto comma del D.Lgs. n.150 del 2011 e come stabilito anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE 21.7.2017, C-L04/10 e CGUE 19.4.2012 C-475/L0).

- In secondo luogo, la Regione contesta la sentenza appellata nella parte in cui non ha rilevato il difetto di interesse ad agire in capo ad ASGI, Razzismo Stop Onlus e Sunia nonché in capo ai ricorrenti persone fisiche, atteso che queste ultime non avevano inoltrato domanda di partecipazione al bando nelle forme da questo previste, pur essendo tenuti a rispettare la procedura informatica predisposta nel Portale Regionale ERP. La Regione osserva, inoltre, che le persone fisiche hanno dato atto della cessazione della materia del contendere in ordine alle domande risarcitorie. La legittimazione e l'interesse delle associazioni sussistono e permangono solo in dipendenza dell'interesse delle persone fisiche che sono volte a tutelare.



- In terzo luogo, la Regione rileva che la ricorrente SUNIA – Federazione di Padova aveva dichiarato di non essere iscritta nell’elenco di cui al D.M. 13.3.2013, requisito necessario al fine della legittimazione ad agire (doc.20) ed aveva chiesto di venire ammessa al giudizio in qualità di inteveniente adesivo dipendente a sostegno delle domande proposte dagli altri ricorrenti.

3.1.4. Con il quarto motivo la Regione ha impugnato la pronunzia di primo grado nella parte in cui ha ordinato la rimozione della previsione, contenuta al comma 2 lettera f) dell’art.8 del Regolamento regionale n.4/2018 che attribuisce punti da 2 a 7 nel caso di *residenza anagrafica nel Veneto da 10 a 30 anni* e punti 7 nel caso di *residenza oltre i 30 anni*, ritenuto che il legislatore regionale avrebbe “sopravvalutato” il requisito dell’anzianità di residenza in Veneto rispetto alle altre condizioni per ottenere l’alloggio ERP ai fini del calcolo del punteggio e della conseguente attribuzione dell’alloggio.

3.1.5. Con il quinto motivo la Regione contesta la legittimità dell’ordine impartito alla Regione di modificare il Regolamento regionale n.4/2018 espungendo il richiamo operato dall’art.4, comma 1 al requisito della residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni di cui alla lett.a) del comma 2 della L.R. Veneto del 3.11.2017 n.39 in quanto la disposizione del Regolamento attua un rinvio “mobile” alla Legge Regionale. Qualunque modifica alla Legge Regionale viene pertanto recepita in modo diretto ed immediato, senza necessità, a differenza di un rinvio “fisso”, di novellare l’articolo del Regolamento. La Regione ha sostenuto che debba ritenersi che il rinvio sia già riferito all’art.25 L.R. n.39/2017 nella versione “risultante” a seguito della pronunzia della Corte Costituzionale n.67/2024.

3.1.6. Con il sesto motivo di impugnazione, la Regione censura la pronunzia del Tribunale di Padova nella parte in cui ha imposto a carico della Regione Veneto una serie di condanne:

(i) una astreinte di €100 per ogni giorno di ritardo nell’eliminazione della norma

(ii) il pagamento, in solido con il Comune di Venezia, di €5.000,00 a titolo di risarcimento del danno a favore delle tre associazioni intervenute. In merito, ha ricordato che il risarcimento del danno non patrimoniale non può considerarsi *in re ipsa* e l’attore è tenuto ad allegare e provare circostanze di fatto dalle quali possa desumersi, per inferenza, dell’esistenza del danno, dell’elemento soggettivo e di elementi ulteriori in grado di assumere rilievo ai fini della personalizzazione e quantificazione del danno.

(iii) la pubblicazione, a spese della Regione e del Comune, del provvedimento del giudice di prime cure sul quotidiano nazionale “Il Corriere della Sera” una sola volta .



3.2. Motivi di impugnazione proposti dal Comune di Venezia

Il Comune di Venezia ha promosso separata impugnazione avverso l'Ordinanza del Tribunale di Padova in epigrafe indicata, affidata a quattro motivi. L'impugnazione è stata riunita a quella anteriormente promossa dalla Regione e il Comune si è costituito in tale sede ribadendo le proprie difese.

3.2.1. Con il primo motivo il Comune eccepisce la violazione dei principi di giusto processo e di integrità del contraddittorio, in conseguenza dell'inesistenza della notificazione.

Il motivo di appello è sostanzialmente il medesimo promosso dalla Regione con il secondo motivo di impugnazione. Il Comune in particolare sottolinea la mancata allegazione, nella notifica effettuata dal procuratore di una delle parti, delle procure alle liti conferite dalle altre parti.

3.2.2. Con il secondo motivo il Comune di Venezia lamenta che il Tribunale abbia ritenuto le persone fisiche ricorrenti dotate di interesse ad agire in quanto partecipanti al bando ERP 2022, nonostante non abbiano presentato domanda tramite il sistema informatico predisposto nel portale Regionale ERP. Conseguentemente, anche le associazioni dovrebbero ritenersi prive di interesse ad agire in quanto anche la tutela giurisdizionale finalizzata alla eliminazione delle condotte discriminatorie soggiace alla disciplina generale di cui all'art.100 c.p.c., richiedendo un interesse concreto ed attuale preordinato ad ottenere un risultato utile

3.2.3. Con il terzo motivo il Comune censura l'erroneità dell'Ordinanza impugnata, nella parte in cui accerta la natura discriminatoria delle Condizioni Aggiuntive approvate con Deliberazione di Giunta Comunale n.139 del 30 giugno 2022 e nella parte in cui ordina al Comune di astenersi dall'inserire, nei bandi futuri per l'assegnazione di alloggi di Edilizia Residenziale pubblica ed in quelli eventualmente già emessi ma non ancora definiti con l'assegnazione, la clausola che prevede punteggi aggiuntivi per chi abbia risieduto nel Comune di Venezia per oltre 15 anni e per oltre 25 anni per un massimo di 8 punti.

Afferma che tale punteggio sia stato previsto non al fine di premiare una presunta stanzialità bensì per rispondere in qualche modo al particolare disagio abitativo dovuto alla natura del territorio.

Il Comune contesta inoltre che il punteggio così attribuito sia prevalente, potendosi conseguire punteggi alti anche nel caso di condizioni di natura sociale.

3.2.4. Il Comune con il quarto motivo di appello contesta l'erroneità dell'ordinanza impugnata nella parte in cui ha condannato l'Ente comunale in solido con l'Ente regionale al risarcimento del danno non patrimoniale suppostamente subito



dalle associazioni ricorrenti, ritenendo la condanna infondata sia nell'*an* che nel *quantum* delle somme liquidate.

Eccepisce di essere esente da responsabilità per essersi limitato, nella predisposizione del bando, ad applicare la previsione legislativa dell'art.25 comma 2 lettera a) LR Veneto n.39/2017 ed a riportare il requisito di accesso della pregressa residenza quinquennale in Veneto, senza avere alcun potere discrezionale per una disapplicazione della normativa Regionale.

Contesta di avere alcuna responsabilità per avere previsto l'attribuzione di un ulteriore punteggio per la residenza ininterrotta nel Comune di Venezia per oltre 15 anni e per oltre 25 anni, in quanto non di natura discriminatoria. In subordine, chiede di rideterminare la condanna, essendo la propria posizione di minore responsabilità rispetto a quella assunta dalla Regione.

Il Comune ha in ogni caso affermato che, nei prossimi bandi ERP, terrà conto della sentenza della Corte Costituzionale n.67/2024.

3.3. Costituzione degli appellati

Si sono costituiti in giudizio gli appellati, con distinti atti di costituzione, senza proporre alcun appello incidentale, nemmeno in punto spese, e chiedendo il rigetto degli appelli proposti da Regione Veneto e da Comune di Venezia e la conferma dell'ordinanza del Tribunale di Padova, con rifusione delle spese del grado di appello.

ASGI, nel costituirsi proponeva, inoltre, di confermare l'ordinanza appellata, con diversa motivazione o modulando diversamente il piano di rimozione nei confronti della sola Regione (capo 4 dell'ordinanza) o la statuizione risarcitoria (capo 7) e chiedeva la distrazione delle spese in favore dei procuratori antistatari.

3.4. Svolgimento del processo

In data 13 febbraio 2025 l'efficacia esecutiva dell'ordinanza emessa dal Tribunale di Padova è stata sospesa *inaudita altera parte* e la sospensione è stata confermata a seguito della costituzione delle appellate.

Il Comune ha evidenziato di avere sospeso l'attività amministrativa di assegnazione e poi definitivamente bloccato qualsiasi assegnazione in scorrimento della graduatoria ERP 2022, che è da considerarsi rimossa perché non più utilizzabile.

Sulle conclusioni come innanzi precisate, la causa è stata rimessa in decisione ai sensi dell'art.352 c.p.c., con i termini di legge per la precisazione delle conclusioni e per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica.



§4. Sui motivi di appello promosso dalla Regione Veneto

4.1. Carenza di giurisdizione del giudice di prime cure - violazione della sfera delle attribuzioni regionali

La Regione Veneto, con il primo motivo di impugnazione, contesta la decisione del Tribunale sostenendo che quest'ultimo avrebbe ecceduto i limiti della propria giurisdizione e violato la sfera delle attribuzioni regionali, con riferimento ai capi 7 e 10.3 dell'ordinanza impugnata, nella parte in cui ha imposto all'amministrazione regionale un *facere*.

L'oggetto di censura è quindi duplice:

L'appellante chiede di riformare l'ordinanza impugnata nella parte in cui ha ordinato la modifica del Regolamento *“espungendo il richiamo operato dall'art.4 comma 1, al requisito della residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni di cui alla lett.a) del comma 2 della L.R.Veneto 3.11.2017 n.39”*, clausola riproduttiva della disposizione dichiarata discriminatoria con sentenza della Corte Costituzionale n.67/2024.

L'appellante chiede, inoltre, di riformare l'ordinanza impugnata nella parte in cui ha ordinato di rimuovere la disposizione di cui all'art.8, comma 2 lettera f) del Regolamento medesimo ove valorizza, ai fini dell'attribuzione del punteggio, la residenza o la sede lavorativa nel territorio regionale per un tempo prolungato (requisito che nel prosieguo per comodità di esposizione verrà indicato come di “stanzialità”).

La Regione contesta la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, affermando la sussistenza della giurisdizione del Giudice Amministrativo come delineata dagli artt.103 Cost. e dagli artt. 7, 8, 9 e 133 del D.Lgs. n.104/2010.

Contesta, inoltre, la invasione della sfera delle attribuzioni regionali in violazione a quanto disposto dall'art.4 e 5 L. n.2248/1865 allegato E, dall'art.54 comma 2 lettera b) della legge Statutaria n.1/2012 e dall'art.49, comma 2, L.R. n.39/2017, in quanto l'ordine di modificare il Regolamento regionale ha per effetto la caducazione *erga omnes* degli effetti della legge regionale che ne è il presupposto.

Censura la pronunzia impugnata in quanto ha imposto un *facere* ad un Ente caratterizzato da una propria autonomia normativa ed amministrativa.

Richiama il principio giurisprudenziale secondo il quale nei giudizi antidiscriminatori il giudice deve limitarsi a valutare il provvedimento ed eventualmente, ove lo ritenga discriminatorio, a disattenderlo, *“tamquam non esset”*, adottando i conseguenti provvedimenti idonei a rimuoverne gli effetti, 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. Sezioni Unite n.3670/2011, Cass. n.3842/2021).

Il motivo non è fondato.

Giova innanzitutto ricordare le principali disposizioni in materia di discriminazione.

All’articolo 44, primo comma, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 42) si prevede che: *“Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione.”*

La definizione della fattispecie è contenuta all’articolo 2 del D.Lgs. 9 luglio 2003 n.215:

“1. Ai fini del presente decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite:

a) discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga;

b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.

L’articolo 28 del D.Lgs. 1° settembre 2011 n.150 (cui rinvia l’art.4 D.Lgs. 9 luglio 2003 n.215) prevede che alle controversie in materia di discriminazione si applichi il rito semplificato di cognizione. Al quinto comma, attribuisce al giudice ordinario i seguenti poteri nelle cause in materia di discriminazione:

“Con la sentenza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente.”



Inoltre, il giudice, quando accoglie la domanda proposta *“può ordinare la pubblicazione del provvedimento, per una sola volta e a spese del convenuto, su un quotidiano di tiratura nazionale.”*

Sul perimetro dei rispettivi poteri degli Enti e del giudice ordinario si è pronunciata la Corte Costituzionale nella sentenza n.15 del 2024 in due giudizi riuniti. Il primo giudizio veniva promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che sollevava conflitto di attribuzione, ritenendo non spettasse allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, adottare l'ordinanza con la quale, nell'ambito di un'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, aveva ordinato alla Regione di modificare il regolamento regionale nella parte ritenuta discriminatoria. La Regione contestava rientrasse nella giurisdizione del giudice ordinario disporre un ordine di modifica di norme secondarie ed in particolare un ordine di modifica di regolamento e riteneva che il Tribunale avrebbe dovuto limitarsi a disapplicare la norma regolamentare ritenuta non conforme a Costituzione.

Il secondo dei giudizi promossi avanti alla Corte Costituzionale, riuniti e decisi con la sentenza CC n.15/2024 veniva promosso dal Tribunale di Udine. Accertato il comportamento discriminatorio della Pubblica Amministrazione, il Tribunale poneva la questione della legittimità costituzionale di alcune disposizioni di legge regionale, sostanzialmente riprodotte “a valle” nelle disposizioni di natura regolamentare ritenute causa del comportamento discriminatorio.

La Corte Costituzionale ha ritenuto che il giudice ordinario possa disporre *“la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti”*(art.28, comma 5 D.Lgs. n.150/2011). In una così ampia dizione, volta a efficacemente reprimere condotte discriminatorie lesive del principio d'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., rientra anche, ad avviso della Corte Costituzionale, il potere di ordinare la rimozione di norme regolamentari quando esse siano discriminatorie e, tanto più, quando esse siano causa di ulteriori atti o condotte discriminatorie.

Non a caso la disposizione legislativa prevede che il giudice, oltre a ordinare la cessazione della discriminazione e adottare ogni provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti, possa ordinare l'adozione di un piano che impedisca il ripetersi della discriminazione. Quando la condotta discriminatoria della pubblica amministrazione sia originata non da un puntuale provvedimento amministrativo, ma da un atto regolamentare destinato a essere applicato un numero indefinito di volte, infatti, l'unico modo per efficacemente impedire la ripetizione della discriminazione non può che essere quello di ordinare la rimozione della norma regolamentare.



Ove così non fosse, il giudice ordinario potrebbe di volta in volta ordinare alla pubblica amministrazione la cessazione di singole condotte discriminatorie, senza però nulla poter disporre in ordine alla norma regolamentare che è origine e causa delle discriminazioni accertate e che alimenta il contenzioso. La logica sottesa alla scelta compiuta dal legislatore con l'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011 è, invece, del tutto opposta: consentire al giudice ordinario, accertato il carattere discriminatorio della norma regolamentare, di ordinarne la rimozione, poiché altrimenti essa, per la sua naturale capacità di condizionare l'esercizio dell'attività amministrativa, potrà determinare l'insorgere di ulteriori e indefinite discriminazioni identiche o analoghe a quelle sanzionate in giudizio.

L'interpretazione della normativa in materia di azioni volte alla tutela del diritto alla parità di trattamento seguita dalla Corte Costituzionale nelle sentenze sopra sintetizzate va armonizzata con il consolidato principio di legittimità secondo cui il giudice ordinario, in presenza di una controversia in materia di discriminazione, deve decidere la domanda valutando il provvedimento amministrativo denunciato e, ove lo ritenga lesivo del principio di non discriminazione, disattenderlo *"tamquam non esset"* senza, per converso, interferire nelle potestà della pubblica amministrazione oltre i consueti e fisiologici limiti della disapplicazione incidentale volta alla tutela dei diritti soggettivi dedotti in giudizio (Cass., Sez. Un., 15 febbraio 2011, n. 3670, e da Cass., 15 febbraio 2021, n. 3842).

Tale principio va oggi coordinato con il principio espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza 12 febbraio 2024, n. 15, nella quale la Corte Costituzionale ha ritenuto che il Giudice possa disporre *"la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti"*, incluso *"ordinare la rimozione di norme regolamentari quando esse siano discriminatorie e, tanto più, quando siano causa di ulteriori atti o condotte discriminatorie. Non a caso la disposizione legislativa prevede che il giudice, oltre a ordinare la cessazione della discriminazione e ad adottare ogni provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti, possa ordinare l'adozione di un piano che impedisca il ripetersi della discriminazione."*

La sentenza n. 15/2024 precisa, peraltro, che tale potere non si traduce nell'attribuzione al giudice ordinario di un potere di annullamento dell'atto amministrativo con efficacia *erga omnes*, riservato al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 103 Cost., ma si configura come ordine di conformazione rivolto all'amministrazione, che resta titolare del potere regolamentare e deve esercitarlo nel rispetto della Costituzione e del diritto dell'Unione.

In questo senso la giurisprudenza della Corte Costituzionale non è in contrasto con i consolidati principi stabiliti dalla Corte di Legittimità, secondo i quali il giudice



ordinario deve disapplicare nel caso concreto l'atto amministrativo ritenuto illegittimo. Prevede solamente, nello speciale caso di azione prevista dall'art. 28 d.lgs. n. 150 del 2011 e nei limiti segnati al comma 5, che il Giudice possa anche ordinare alla pubblica amministrazione di rimuovere o modificare la norma regolamentare che costituisce la fonte della discriminazione, limitatamente all'aspetto ritenuto discriminatorio.

Quando la condotta discriminatoria della pubblica amministrazione sia originata non da un singolo provvedimento amministrativo, ma da una disposizione regolamentare destinata a essere applicata un numero indefinito di volte, infatti, la combinazione tra disapplicazione nel caso concreto e ordine di rimozione o modifica della norma regolamentare, secondo il disegno dell'art. 28, comma 5, d.lgs. n. 150 del 2011 costituisce l'unico modo per impedire in modo effettivo la reiterazione della discriminazione e per dare piena attuazione alla tutela antidiscriminatoria di matrice costituzionale ed euro-unitaria.

Il Giudice ordinario non provvede direttamente all'annullamento dell'atto amministrativo, è infatti riservata al Giudice Amministrativo la valutazione circa l'annullamento della delibera, atta a rimuoverla *erga omnes* dal mondo giuridico, come disciplinato all'art.103 della Costituzione ed agli art. 7, 8, 9 e 133 del d.lgs. n. 104/2010. Il Giudice ordinario si limita ad ordinare all'amministrazione di modificare l'atto amministrativo rimuovendo l'aspetto accertato come discriminatorio, con la precisazione che, nel caso in cui la norma regolamentare sia sostanzialmente riproduttiva della disposizione legislativa – la rimozione stabile del precetto presuppone, come sottolineato dalla Corte, la previa declaratoria di illegittimità costituzionale della norma di rango primario, poiché altrimenti l'amministrazione sarebbe chiamata ad adottare atti regolamentari in contrasto con una legge ancora vigente.

Il Giudice ordinario, inoltre, non si sostituisce alla pubblica amministrazione nell'adozione di provvedimenti amministrativi, che restano di competenza di quest'ultima.

Sull'esistenza della giurisdizione del giudice ordinario si è pronunciata da ultimo la Corte di Cassazione nella sentenza n.23381/2025 ripercorrendo la giurisprudenza ormai consolidata in materia, nei seguenti termini:

Le Sezioni Unite di questa Corte (Sez. U, Ordinanza n. 7186 del 30/03/2011) hanno affermato da tempo che, in tema di azione ai sensi dell'art. 44 del T.U. sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998), il legislatore, al fine di garantire parità di trattamento e vietare ingiustificate discriminazioni per "ragioni di razza ed origine etnica", ha configurato una posizione di diritto soggettivo assoluto a presidio di un'area di libertà e potenzialità del soggetto, possibile vittima delle discriminazioni, rispetto a



qualsiasi tipo di violazione posta in essere sia da privati che dalla P.A., senza che assuma rilievo, a tal fine, che la condotta lesiva sia stata attuata nell'ambito di procedimenti per il riconoscimento, da parte della P.A., di utilità rispetto a cui il privato fruisca di posizioni di interesse legittimo, restando assicurata una tutela secondo il modulo del diritto soggettivo e con attribuzione al giudice del potere, in relazione alla variabilità del tipo di condotta lesiva e della preesistenza in capo al soggetto di posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo a determinate prestazioni, di "ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione".

Il peculiare carattere del giudizio antidiscriminatorio fa sì che i termini non cambino significativamente quando, come accaduto nel caso di specie, il giudice ordinario ritenga che le norme legislative e regolamentari siano in contrasto, oltre che con la nostra Costituzione, anche con norme del diritto dell'Unione europea dotate di efficacia diretta, cui è tenuto a dare immediata applicazione.

La parità di trattamento costituisce principio cardine del diritto unionale, e coerentemente la difesa delle appellate invoca l'art.34 CDFUE Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01). L'art. 21 vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, tra l'altro, in particolare, sull'origine etnica o sociale nonché, nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

Sulla questione relativa a comportamenti discriminatori posti in essere da un ente pubblico nei confronti di privati con l'adozione di atti amministrativi, la Corte di legittimità si è più volte pronunciata stabilendo che 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 anche quando il dedotto comportamento discriminatorio consiste nell'emanazione di un atto amministrativo. (cfr. anche Corte Costituzionale n.44/2020, n.77/2023, n.143/2023, n.147/2024, n.1/2025)

I principi espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.15/2024, come sopra sintetizzati, sono applicabili al presente caso.

Deve pertanto ritenersi erroneo il presupposto da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui il giudice ordinario non potrebbe ordinare, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, la rimozione di norme regolamentari discriminatorie per carenza di giurisdizione.



L'appellante, nella prima parte del primo motivo, chiede di dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice ordinario e di riformare l'ordinanza impugnata nella parte in cui ordina la modifica del Regolamento *“espungendo il richiamo operato dall'art.4 comma 1, al requisito della residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni di cui alla lett.a) del comma 2 della L.R.Veneto 3.11.2017 n.39”*, pertanto espungendo la clausola riproduttiva della disposizione dichiarata discriminatoria con sentenza della Corte Costituzionale n.67/2024.

Il motivo è infondato.

Il Tribunale di Padova ha seguito l'iter prescritto dalla Corte Costituzionale con citata sentenza n.15/2024 nel secondo dei giudizi riuniti e, ritenuto che il regolamento discriminatorio fosse attuativo della disposizione di legge Regionale art. 25, comma 2 lettera a), della legge Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), limitatamente alle parole *“nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente”*, ed ha sospeso il giudizio fino all'esito della decisione della Corte Costituzionale. Quest'ultima si è pronunciata con la sentenza n.67 del 22 aprile 2024, dichiarando l'incostituzionalità della norma.

Il Tribunale solo dopo la riassunzione della causa a seguito dell'incidente di costituzionalità, ha pronunciato l'ordinanza definitiva del giudizio avanti a sé, imponendo alla Regione la modifica del regolamento attuativo della legge censurata.

Infatti, come espresso dalla Corte Costituzionale, quando il regolamento è attuativo di una legge il comportamento discriminatorio non è imputabile alla Pubblica Amministrazione se non in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si è accertato essere discriminatorie sta la legge. Il giudice ordinario non può quindi ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproduttive di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa.

La Corte Costituzionale nella sentenza n.67/2024, resa nel presente giudizio, ha richiamato la sentenza della Corte Costituzionale n. 44 del 2020, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), nella parte in cui prevedeva il requisito della residenza ultra-quinquennale per l'accesso ai servizi abitativi pubblici.

Nella motivazione ha esposto che *“La finalità di assicurare il diritto inviolabile all'abitazione deve coniugarsi con il rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza nella selezione dei criteri che regolano l'accesso al servizio sociale.*



Deve, pertanto, sussistere un rapporto di coerenza tra i requisiti di ammissione ai benefici dell'ERP e la ratio dell'istituto protesa al soddisfacimento del bisogno abitativo.

7.1.- Ebbene - come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare - non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza - comunque la si declini (infra, punto 7.2.) - nel territorio regionale (sentenze n. 145 del 2023, n. 44 del 2020, n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014).

7.1.1.- Il criterio della prolungata residenza si risolve nella previsione di «una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)» (sentenza n. 44 del 2020, nello stesso senso, sentenze n. 145 e n. 77 del 2023).

La durata della permanenza nel territorio regionale non incide in alcun modo sullo stato di bisogno e, pertanto, lo sbarramento che comporta tale requisito nell'accesso al bene casa è «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, [...] destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli» (ancora sentenza n. 44 del 2020).

7.1.2.- Inoltre, occorre rilevare che la residenza prolungata nel territorio regionale non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si vede più di frequente costretto a trasferirsi da un luogo all'altro spinto dalla ricerca di opportunità di lavoro (sentenza n. 53 del 2024, punto 7.2. del Considerato in diritto, e sentenze ivi richiamate).

In sostanza, «se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 199 del 2022; in senso analogo sentenza n. 7 del 2021).

Il Giudice ordinario non difetta, pertanto, di giurisdizione in merito alla domanda di ordinare la modifica del Regolamento regionale, nella parte in cui riproduce una Legge Regionale caducata dalla Corte Costituzionale.

L'appellante chiede, inoltre, di riformare l'ordinanza impugnata nella parte in cui – al punto 4 del dispositivo - ha ordinato alla Regione Veneto la rimozione della previsione contenuta al comma 2, lettera f) dell'art.8 del Regolamento medesimo, ove valorizza, ai fini dell'attribuzione del punteggio, la residenza o la sede lavorativa nel territorio regionale per un tempo prolungato (requisito che nel prosieguo per comodità di esposizione verrà indicato come di “stanzialità”).

Il motivo è infondato in quanto al difetto di giurisdizione.



Deve sottolinearsi sin d'ora che l'incidente di costituzionalità sollevato nel presente giudizio ha avuto per oggetto la Legge Regionale Veneto n.39 del 2017 limitatamente all'art.25, secondo comma, lettera a), nella parte in cui prevede il requisito della "stabilità" come presupposto per l'accesso ai bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Non è stata, invece, sollevata questione di costituzionalità riguardo all'art.28 della L.R. n.39/2017 che, al comma 2, ha previsto, fra le condizioni soggettive che danno diritto a punteggio aggiuntivo la residenza di lunga durata nella Regione (n. 6) e la anzianità di collocazione nella graduatoria definitiva (n. 8).

Occorre pertanto, in primo luogo, verificare se il Regolamento regionale, 10.8.2018 n.4, nella parte in cui al comma 2 lettera f) dell'art.8 ha previsto l'applicazione di punteggi per la residenzialità di lunga durata, sia meramente esecutivo della richiamata norma della L.R. (nel qual caso il giudice ordinario non potrebbe sindacarne il contenuto e dovrebbe sospendere il giudizio e proporre questione di legittimità costituzionale). Ovvero se la natura discriminatoria del punteggio non derivi dalla legge regionale bensì dalle modalità discrezionali con le quali la Regione ha definito e disciplinato il riconoscimento dei punteggi per la formazione delle graduatorie.

Il Collegio ritiene che si tratti della seconda ipotesi e che pertanto il Tribunale di Padova potesse, ritenuto il carattere discriminatorio del Regolamento, *"ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione"*.

Di questo aspetto verrà trattato più ampiamente in seguito, al punto 6.4) relativo al quarto motivo di appello promosso dalla Regione.

Il primo motivo di appello presentato dalla Regione va pertanto rigettato.

4.2. Inesistenza della notificazione - mancata instaurazione del rapporto processuale – violazione del giusto processo e del contraddittorio.

Il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado è stato depositato, nelle forme dell'art.702-bis c.p.c. da ASGI APS, allegando procura del 27 ottobre 2022 con la quale ASGI ha conferito mandato alle liti agli avvocati Alberto Guariso del foro di Milano e Dora Zappia del Foro di Trieste.

Il ricorso ed il successivo decreto di fissazione di udienza (n. cronol. 6722/2022 del 18.11.2022) è stato notificato alla Regione del Veneto esclusivamente da parte del patrocinio di ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione APS, e non dal patrocinio di Razzismo Stop Onlus, SUNIA – Federazione di Padova,



Analogamente è avvenuto per l'atto di riassunzione a seguito della sospensione verificatasi a causa del giudizio incidentale innanzi alla Corte costituzionale.

Nel fascicolo di primo grado

- Il procuratore di ASGI ha depositato, in data 6 giugno 2024, ricorso in riassunzione a nome di tutte le parti ed ha provveduto alla sua notifica via pec ai convenuti;
- Gli altri procuratori hanno depositato ricorso in riassunzione facendo integrale riferimento al ricorso depositato da ASGI, rispettivamente il procuratore di SUNIA – Federazione di Padova il 26 giugno 2024, i Procuratori di Razzismo STOP Onlus e di [redacted] in data 4 luglio 2024, il procuratore di [redacted] e di [redacted] in data 9 luglio 2024.

Il Comune nel proprio atto di appello ha proposto analoga eccezione.

Le parti private e le altre due associazioni chiedono il rigetto del motivo ed eccepiscono la tardività dell'eccezione svolta per la prima volta in appello, mentre in primo grado sia Regione che Comune si sono costituiti senza eccepire nulla in ordine alla notifica.

Le parti appellate contestano che sia derivato alcun pregiudizio per le difese della Regione e del Comune, che hanno ampiamente dedotto in ordine a tutte le domande, e rappresentano che la notifica ha in ogni caso conseguito il suo scopo e che pertanto non ne può venire dichiarata la nullità (156 c.p.c.).

Il ricorso introduttivo è stato presentato congiuntamente, in un unico atto, redatto su carta intestata ASGI, nel quale sono indicate tutte le parti, ciascuna con il proprio difensore. Il ricorso è stato depositato in PCT da procuratore di ASGI.

Nella nota di iscrizione a ruolo sono indicate tutte le parti ricorrenti e convenute con i rispettivi difensori.

L'unico ricorso è stato notificato alle due parti convenute, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, con una unica pec proveniente dal solo indirizzo di procuratore di parte ASGI.

La documentazione è depositata in via telematica in allegato all'unico ricorso, pur se alcuni documenti (ed in particolare le procure) sono riferibili distintamente ad alcune sole delle parti.

Nel corso del processo di primo grado, invece, sono stati depositati distintamente in PCT atti da parte dei diversi difensori.

Il giudice di prime cure, nel liquidare le spese di lite, ha considerato che i ricorrenti hanno di fatto agito come un'unica parte processuale ed ha proceduto ad una



liquidazione unitaria delle spese di lite a carico dei soccombenti, osservando che i sei ricorrenti “pur assistiti da differenti avvocati, hanno depositato un ricorso unitario, hanno assunto posizioni quasi del tutto sovrapponibili fra loro e hanno rassegnato le medesime conclusioni”.

Il motivo è infondato.

Nel caso oggetto del presente giudizio non vi è alcuna questione sulla esistenza e validità della notifica effettuata da ASGI a mezzo PEC nei confronti della Regione Veneto e del Comune di Venezia.

La questione verte sulla possibilità di ritenere la notifica esistente anche per gli altri soggetti – associazioni e persone fisiche – indicate nel ricorso.

La notifica del ricorso congiunto effettuata da uno dei procuratori nei confronti della Regione Veneto (e del Comune di Venezia) non può ritenersi inesistente.

La Corte di Cassazione a Sezioni Unite n.14916/2016 ha risolto un conflitto che da decenni dava luogo a persistenti oscillazioni giurisprudenziali fra l’orientamento per il quale la notifica presso difensore diverso rispetto a quello presso il quale la parte aveva eletto domicilio fosse affetta da giuridica inesistenza e altro orientamento pervenuto ad opposta soluzione, ritenendo il luogo “non privo di un qualche collegamento con il destinatario”.

Tale seminale pronuncia esprime principi applicabili anche al diverso caso, che qui ci occupa, di notifica effettuata da soggetto munito di procura da una sola delle parti di un ricorso depositato in forma congiunta, che abbia effettuato la notifica per tutte le altre parti, munite di diverso difensore.

La Cassazione a Sezioni Unite nella pronuncia n.14916/2016 richiamata ha ricordato che il codice non contempla la categoria della "inesistenza" ed ha precisato che la dicotomia nullità/inesistenza va ricondotta alla bipartizione tra l'atto e il non atto. In definitiva, deve affermarsi che l'inesistenza della notificazione è configurabile, oltre che in caso di totale mancanza materiale dell'atto, nelle sole ipotesi in cui venga posta in essere un'attività priva degli elementi costitutivi essenziali idonei a rendere riconoscibile quell'atto come appartenente al “tipo” notificazione previsto dalla legge.

Mentre il “collegamento” o “riferimento” tra il luogo della notificazione e il destinatario “*si colloca fuori del perimetro strutturale della notificazione*” e la sua assenza ricade nell’ambito della nullità, sanabile *ex tunc* attraverso la costituzione dell’intimato o la rinnovazione dell’atto, spontanea o su ordine del giudice.

Non trattandosi di un caso di inesistenza della notifica – sussistendone tutti gli elementi costitutivi e disputandosi unicamente circa la legittimazione di un procuratore ad



effettuare la notifica congiunta di un ricorso congiunto per conto degli altri procuratori - si potrebbe esclusivamente ritenere, in ipotesi, una nullità che deve ritenersi sanata *ex tunc* attraverso la costituzione dei resistenti, i quali nel costituirsi hanno presentato le proprie difese nei confronti di tutti i ricorrenti senza nulla eccepire né sulla regolarità di costituzione del contraddittorio né sulle modalità congiunte di presentazione del ricorso.

Ad abundantiam, è indubbio che la notifica abbia conseguito il suo scopo, il ricorso notificato conteneva infatti tutte le informazioni necessarie per i convenuti ai fini di consentire loro di conoscere compiutamente le questioni portate all'attenzione del Tribunale di Padova da tutti i ricorrenti. Pertanto, a norma dell'art. 156 terzo comma c.p.c. la nullità *"non può mai essere pronunciata, se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato"*.

Inoltre, la modalità congiunta di proposizione del ricorso – cui è conseguita come logica conseguenza la modalità congiunta di notifica dell'unico ricorso – ha indubbiamente comportato una notevole semplificazione dell'attività processuale, evitandosi la proposizione e la notifica di sei distinti ricorsi riferiti sostanzialmente alle medesime questioni.

4.3. Carenza delle condizioni dell'azione

Il terzo motivo di impugnazione promossa dalla Regione si può suddividere in tre ordini di doglianze.

a) Sotto un primo profilo, la Regione censura l'ordinanza impugnata per non avere rilevato la carenza dell'interesse ad agire in capo ad ASGI, Razzismo Stop Onlus e Sunia nonché in capo ai ricorrenti persone fisiche.

L'appellante afferma che i ricorrenti persone fisiche non avrebbero mai partecipato al "Bando 2022" indetto dal Comune di Venezia, essendo irrilevante abbiano inoltrato via pec il modulo di partecipazione in quanto l'unica modalità consentita di partecipazione al "Bando 2022" sarebbe tramite la piattaforma online dedicata. Afferma che pertanto i ricorrenti persone fisiche dovrebbero ritenersi privi di interesse ad agire.

Conseguentemente, anche le associazioni dovrebbero ritenersi prive di interesse ad agire in quanto anche la tutela giurisdizionale finalizzata alla eliminazione delle condotte discriminatorie soggiace alla disciplina generale di cui all'art.100 c.p.c., richiedendo un interesse concreto ed attuale preordinato ad ottenere un risultato utile (Cass. n.32388/2021).

La Regione si richiama, in merito, alla L.R. n.39/2017 che, all'art.24 comma 6, prevede che *"per l'espletamento delle procedure di assegnazione degli alloggi i Comuni e le Ater si avvalgono di una procedura informatica predisposta dalla Giunta Regionale ai sensi dell'art.49, comma 1 lettera e)"*.



Il motivo non è fondato.

A seguito della pronuncia della Corte Costituzionale n.67/2024, che ha dichiarato l'illegittimità del requisito della residenza quinquennale nella Regione ai fini dell'accesso alla graduatoria per l'assegnazione degli alloggi, deve ritenersi – ex tunc – illegittima la scelta tecnica operata dalla Regione nello stabilire i parametri propri della piattaforma telematica per la presentazione delle domande, che pacificamente non consentiva l'inoltro delle domande in dichiarata assenza di tale requisito.

Deve pertanto ritenersi sussistere la legittimazione ad agire dei ricorrenti in quanto hanno dimostrato la propria esclusione dalla graduatoria per mancanza del requisito della permanenza quinquennale in Regione.

b) Sotto un secondo profilo, la Regione censura la ricostruzione dei fatti operata dal giudice di primo grado ed afferma che le ricorrenti non avrebbero assolto all'onere, a loro carico, di provare l'esistenza in concreto di una discriminazione indiretta.

Tale censura, a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale n.67/2024, deve ritenersi volta non rispetto al requisito della residenza quinquennale – indiscutibilmente discriminatorio e caducato – bensì rispetto ai parametri per l'applicazione di un punteggio ulteriore in ragione della residenza ultra decennale o ultra trentennale.

Il motivo non è fondato.

Innanzitutto, le motivazioni svolte dalla Corte Costituzionale in rapporto alla residenza quinquennale valgono, anche a maggior ragione, rispetto alle residenze di lunga durata. In secondo luogo, i dati statistici, incontestati, forniti dalle parti ricorrenti sono sufficiente prova della natura discriminatoria del requisito.

Se si considera, infatti, il dato costituito dall'esiguo numero di stranieri ultratrentennali presenti in Veneto nel 1992 (39.287 rispetto a 507.601 nel 2022) unito al dato, pacifico, tratto dal Report Istat, secondo il quale il tasso di mobilità interna degli stranieri è del 4,7%, poiché in trent'anni è presumibile siano rimasti in Veneto solo pochi dei 39.287 presenti nel 1992, sia per spostamenti all'interno dell'Italia al tasso di 4,7% all'anno sia per spostamenti in altri paesi, incluso quello di origine, e di questi pochi è presumibile, proprio perché non vi è stata necessità di cercare migliori condizioni lavorative altrove, che alcuni abbiano acquisito sufficiente autonomia da non presentare i requisiti di reddito e patrimoniali per l'ammissione alle graduatorie. Deve pertanto ritenersi che i 7 punti previsti per la residenza trentennale in Veneto possano venire attribuiti in larghissima percentuale solo a richiedenti italiani, che sono rimasti invece in larga parte stanziali considerato il tasso di mobilità pacificamente più basso (2%) e soprattutto il fatto che erano presenti in numero maggiore nel 1992 rispetto agli stranieri.



Del resto è pacifico, oltre che riconosciuto anche nella sentenza Corte Costituzionale n.67/2024 resa nel presente giudizio, che i migranti si muovano di più in quanto hanno maggiore necessità di migliorare la loro condizione di vita, essendo in una condizione sociale ed economica di gran lunga più debole rispetto ai nativi.

Per aversi discriminazione non è necessario che un gruppo sia escluso, è sufficiente che il requisito posto incida in misura diversa sui due gruppi considerati.

I dati forniti sono pertanto idonei a far presumere la sussistenza dello svantaggio in danno agli stranieri per l'attribuzione di punteggi per la residenza di lunga durata.

L'art.28 D.Lgs n.150 /2011 , inoltre, non pone a carico dei ricorrenti l'onere di provare compiutamente la natura discriminatoria della norma, bensì unicamente l'onere di fornire dati, anche di natura statistica, atti a fare presumere l'esistenza della discriminazione. Il Collegio ritiene che tale onere sia stato assolto in primo grado dai ricorrenti.

A questo punto sarebbe spettato alla Regione fornire la prova contraria, che tuttavia non è stata offerta.

Il motivo deve pertanto venire rigettato anche sotto questo profilo.

c) Sotto un terzo profilo, infine, la Regione censura la pronuncia del primo giudice, in quanto ha ritenuto Sunia - Federazione di Padova legittimata ad agire , abbia dichiarato di non essere iscritta nell'elenco di cui al DM 13.3.2013.

Il Sunia costituendosi ha contestato l'eccezione precisando di essere legittimato a partecipare al giudizio discriminatorio in quanto organizzazione sindacale che svolge la propria attività su gran parte del territorio nazionale, di avere la rappresentanza generale, in Veneto, degli inquilini in quanto firma gli accordi territoriali e di svolgere questa rappresentanza in molti organismi istituzionali nella Regione Veneto oltre ad essere presente nelle varie commissioni ATER e componente dell'Osservatorio Regionale sull'Edilizia Residenziale Pubblica.

E' dunque in questione unicamente la legittimazione attiva di SUNIA, mentre quella di ASTI e di Razzismo Stop Onlus (associazioni iscritte nell'elenco approvato con D.M. 13.3.2013, prodotto dai ricorrenti sub doc.20) è pacifica.

In quanto a Sunia , deve ritenersi legittimata ad agire , ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n.216/2003 sia in quanto "organizzazione sindacale" sia in quanto "organizzazione rappresentativa dell'interesse leso", promuovendo il riconoscimento del diritto alla casa.

Tutte le associazioni ricorrenti sono inoltre legittimate ad agire, ai sensi del secondo comma del D.Lgs. n.216/2003 in quanto nel caso in esame le persone potenzialmente lese dalla discriminazione non sono individuabili in modo diretto ed immediato.



4.4. Sulla affermata sopravvalutazione della condizione dell'anzianità di residenza in Veneto

Con il quarto motivo la Regione impugna la pronunzia di primo grado nella parte in cui ha ordinato la rimozione della previsione, contenuta al comma 2 lettera f) dell'art.8 del Regolamento regionale n.4/2018, che attribuisce punti da 2 a 7 nel caso di residenza anagrafica nel Veneto da 10 a 30 anni e punti 7 nel caso di residenza da oltre 30 anni.

La Regione contesta che il legislatore regionale abbia “sopravvalutato” il requisito dell'anzianità di residenza in Veneto rispetto alle altre condizioni soggettive per ottenere l'alloggio ERP ai fini del calcolo del punteggio e della conseguente attribuzione dell'alloggio.

Il motivo è solo in parte fondato.

Deve confermarsi l'ordinanza impugnata nella parte in cui ha accertato la natura discriminatoria della condotta tenuta dall'Amministrazione Regionale nella determinazione dell'entità e dei criteri di attribuzione dei punteggi.

Il provvedimento impugnato deve invece riformarsi nella parte in cui ha ordinato la rimozione di qualunque punteggio in ragione della residenza.

Sotto quest'ultimo profilo, deve rilevarsi che la Legge Regionale Veneto n.39/2017 è stata portata all'attenzione della Corte Costituzionale e caducata per incostituzionalità unicamente nella parte in cui prevede il requisito della “stabilità” come presupposto per l'accesso ai bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (art.25, secondo comma, lettera a).

Non è stato, per contro, presentato alla Consulta alcun quesito circa la conformità a Costituzione della Legge Regionale n.39/2017 nella parte in cui prevede la “stabilità” quale condizione soggettiva per il riconoscimento di punteggio aggiuntivo in graduatoria (art.28 ai punti 6 e 8).

La Legge Regionale citata prevede, all'art.28, primo comma, che *“la graduatoria per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è formata sulla base dei punteggi definiti dal regolamento di cui all'articolo 49, comma 2, con riferimento alle sotto indicate specifiche condizioni riferite al nucleo familiare del richiedente...”*

Condizioni che sono declinate, nel prosieguo dell'articolo, in otto condizioni soggettive (situazione economica disagiata, presenza di anziani, presenza di persone con disabilità, presenza di un solo genitore tenendo conto dell'eventuale presenza di minori, nucleo familiare di nuova formazione, residenza anagrafica storica o attività lavorativa nel Veneto da almeno 10, 20 e 30 anni, emigrati che dichiarino di rientrare in Italia, anzianità di collocazione nella graduatoria definitiva); dieci condizioni oggettive (abitative improprie dovute a dimora procurata a titolo precario, coabitazione con altro o



più nuclei familiari, presenza di barriere architettoniche, sovraffollamento, alloggio antigenico; impossibilità di utilizzo dell'alloggio attuale, mancanza di alloggio da almeno un anno) oltre alla previsione della facoltà, per il Comune, di stabilire ulteriori condizioni in relazione a fattispecie diverse da quelle sopra elencate, con riferimento a particolari situazioni presenti nel proprio territorio.

La Legge Regionale demanda al Regolamento Regionale definire “con riferimento a specifiche condizioni riferite al nucleo familiare del richiedente” punteggi da utilizzarsi per la formazione delle graduatorie.

Il Regolamento regionale nel prevedere, all'art.28 punto 6), il punteggio per la residenza anagrafica nel Veneto, ha quindi fatto applicazione dell'art.28 della legge regionale Veneto n. 39 del 3.11.2017 nella parte in cui appunto dispone che il Regolamento preveda fra le condizioni per l'attribuzione dei punteggi ai fini dell'assegnazione degli alloggi, anche le seguenti: 6) *residenza anagrafica storica o attività lavorativa nel Veneto in relazione ai seguenti riferimenti temporali: 6.1) da almeno 10 anni 6.2) da almeno 20 anni 6.3) da almeno 30 anni.*

L'Amministrazione Regionale, in applicazione della Legge Regionale, era pertanto vincolata ad attribuire un qualche punteggio a ciascuna delle specifiche condizioni elencate all'art.28 della Legge Regionale, senza poter disporre del potere discrezionale di attribuire un punteggio solamente ad alcune di tali condizioni e di escluderlo per altre.

La Regione, pertanto, non avrebbe potuto, nel Regolamento, non prevedere alcun punteggio in ragione della residenza di lunga durata nella Regione, senza andare *contra legem*.

L'ordine giudiziale, contenuto nell'ordinanza oggetto di gravame al punto 4 del dispositivo, di rimuovere qualunque attribuzione di punteggio in ragione della lunga residenzialità avrebbe dovuto essere preceduto da un incidente di Costituzionalità, in quanto il Regolamento regionale si è limitato, nell'attribuzione del punteggio per la residenzialità, ad attuare la previsione della Legge Regionale,

L'appello proposto dalla Regione va pertanto accolto riguardo al capo quarto dell'ordinanza.

Per contro, è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione, senza alcun vincolo, sia l'individuazione del valore numerico del punteggio per la stanzialità sia la determinazione di criteri per la formazione delle graduatorie.

La Legge Regionale n.39/2017 all'art.28 infatti utilizza una formulazione piuttosto elastica imponendo al regolamento solo di fare “riferimento” alle condizioni nella



determinazione dei punteggi e lasciando all'amministrazione la discrezionalità del *quomodo*.

Rientra pertanto nei poteri dell'Amministrazione decidere come bilanciare il punteggio attribuito a ciascuna condizione, oggettiva e soggettiva, riferita ai nuclei familiari dei richiedenti, e stabilire il punteggio massimo che i Comuni possono attribuire a condizioni ulteriori con riferimento a particolari situazioni esistenti sul loro territorio. Rientra, inoltre, nei poteri dell'Amministrazione disciplinare le modalità di formazione delle graduatorie. In particolare, la Legge Regionale non vieta, e rimette quindi alla scelta discrezionale dell'Amministrazione Regionale, prevedere che il punteggio per la "stabilità" possa applicarsi anche quale unico criterio di applicazione di punteggi o, per contro, condizionare il riconoscimento di un punteggio aggiuntivo per la stanzialità alla compresenza di almeno un indicatore di bisogno.

Poiché l'operato dell'amministrazione nella definizione dell'entità numerica del punteggio da attribuire non è esecutivo della legge, eventuale condotta discriminatoria seguita dall'Amministrazione Regionale nell'attribuire alla "stabilità" un punteggio sproporzionato rispetto a quello attribuito per le altre condizioni previste dalla legge e nello stabilire le regole per la determinazione delle graduatorie può venire esaminata dal giudice ordinario, senza necessità di proporre previamente incidente di legittimità costituzionale.

Ai fini di attuare tale verifica è innanzitutto opportuno ripercorrere nei suoi punti salienti l'ampia motivazione della sentenza della Corte Costituzionale n.67/2024 emessa nel presente giudizio riportandone ampi stralci (punti 7-8). Infatti - pur se tale pronuncia è volta a motivare la natura discriminatoria della "barriera all'accesso" alla graduatoria costituita dal requisito della residenza quinquennale o attività lavorativa quinquennale in Regione -, i principi ivi esposti sono pertinenti anche alla valutazione della natura discriminatoria dell'applicazione di punteggi per la "stabilità".

La Corte Costituzionale ha più volte ricordato, come ribadito nella sentenza n.67/2024, che il diritto all'abitazione è un *diritto sociale inviolabile* (sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988, nonché ordinanza n. 76 del 2010), *funzionale a che «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana* (sentenza n. 217 del 1988, n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988).

Gli alloggi ERP *«assicurano a persone che non hanno la capacità economica di accedere al mercato, di soddisfare in concreto il loro fondamentale bisogno»* (sentenza n. 44 del 2020), *«conseguendo quel «bene di primaria importanza» che è l'abitazione»* (sentenza n. 166 del 2018, n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).



“La finalità di assicurare il diritto inviolabile all’abitazione deve coniugarsi con il rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza nella selezione dei criteri che regolano l’accesso al servizio sociale. Deve, pertanto, sussistere un rapporto di coerenza tra i requisiti di ammissione ai benefici dell’ERP e la ratio dell’istituto protesa al soddisfacimento del bisogno abitativo”.

Infatti, è principio consolidato che i criteri adottati per la selezione dei beneficiari di servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (ex plurimis, sentenze della Corte Costituzionale n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011).

La Corte Costituzionale ha ritenuto di non ravvisare *“alcuna ragionevole correlazione fra l’esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza – comunque la si declini – nel territorio regionale”* (sentenze n. 145 del 2023, n. 44 del 2020, n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014), in quanto *“la durata della permanenza nel territorio regionale non incide in alcun modo sullo stato di bisogno.*

E’ evidente che gli strumenti di tutela dell’istanza abitativa ben possono modularsi in funzione della assenza o presenza di una prospettiva di radicamento nel territorio, procedendo dalla previsione di centri di accoglienza, adeguati al rispetto della dignità umana, all’accesso all’ERP o ad altri servizi sociali, diretti alla stipula di contratti di locazione o di compravendita e, dunque, rivolti a chi è orientato a una qualche prospettiva di stabilità nel territorio. Nondimeno, non è dalla pregressa permanenza in una regione che è dato inferire una simile prospettiva di radicamento (sentenze n. 145 e n. 77 del 2023, nonché sentenza n. 44 del 2020), *poiché, viceversa, conta principalmente che sia stato avviato un percorso di inclusione nel contesto ordinamentale statale.”*

La Corte Costituzionale non ha escluso che, in sede di formazione delle graduatorie, sia *“possibile valorizzare indici ragionevolmente idonei «a fondare una prognosi di stanzialità»”* (sentenza n. 44 del 2020), *“purché compatibili con lo stato di bisogno e, dunque, tali da non privarlo di rilievo”* (sentenze n.77 del 2023 e n. 44 del 2020).

Inoltre, la Corte ha ritenuto che *“il protrarsi dell’attesa può opportunamente riflettersi nell’anzianità di presenza nella graduatoria di assegnazione, in quanto circostanza che documenta l’acuirsi della sofferenza sociale dovuta alla mancata realizzazione dell’istanza abitativa e che, dunque, dà effettiva «evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato”* (ancora sentenza n. 9 del 2021).

Il criterio di pregressa residenza prolungata nel territorio regionale invece, in quanto *“privo di alcuna correlazione con lo stato di bisogno e insensibile alla condizione di chi è costretto a muoversi proprio per effetto della sua condizione di*



fragilità economica” è invece ritenuto dalla Corte Costituzionale essere irragionevole come criterio che precluda l’accesso al beneficio ponendo “una soglia rigida che porta a negare l’accesso all’ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)” (sentenza n. 67 del 2024 ma anche nello stesso senso n.44 del 2020, n. 145 e n. 77 del 2023).

La durata della permanenza nel territorio regionale non incide in alcun modo sullo stato di bisogno e, pertanto, lo sbarramento che comporta tale requisito nell’accesso al bene casa è “incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, [...] destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli” (ancora sentenza n. 44 del 2020). Infatti, *“dalla protratta residenza passata non è dato inferire alcunché in merito alle prospettive future di stabilità.*

L’effetto dell’adozione di un criterio irragionevole rispetto alla ratio della prestazione sociale si traduce, dunque, nella violazione del principio di eguaglianza fra chi può o meno vantare una condizione – quella della prolungata residenza nel territorio regionale – del tutto dissociata dal suo stato di bisogno.

E questo chiaramente può riguardare tanto i cittadini italiani quanto gli stranieri, salvo potersi ulteriormente colorare di tratti discriminatori nei confronti di questi ultimi.”

La sentenza della Corte Costituzionale n.67/2024 non ha affrontato la questione della incostituzionalità di una legge attributiva di punteggio in ragione della residenzialità. Tale questione è stata affrontata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 9/2021. La Consulta ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 4, co. 1, della L.R. Abruzzo n. 34 del 2019 che disciplinava appunto l’attribuzione del punteggio per le graduatorie ERP, nella parte in cui ha attribuito un punteggio in ragione della residenza (un punto per ogni anno di residenza in uno dei Comuni della Regione a partire dal decimo e fino a un massimo di 6) - sproporzionato rispetto ai punteggi assegnati alle altre condizioni che presentino un *“collegamento più stretto con la funzione del servizio”* ossia quelle che *“più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio”*. L’esito del sistema legale abruzzese – prosegue la Corte – è che *“un nucleo familiare numeroso, dotato di un alloggio inadeguato o fatiscente, ma non in grado di far valere il punteggio aggiuntivo connesso alla residenza ultradecennale, verrebbe sopravanzato in graduatoria da un nucleo composto da una o due persone, dotato di analogo alloggio, solo perché in grado di vantare una durata di residenza idonea a produrre tutti i sei punti aggiuntivi a tale scopo assegnati”*: ne risulta violato, secondo la Corte, l’art. 3 della Costituzione, che impone al legislatore di tutelare il pieno sviluppo della persona umana nell’erogazione di prestazioni connesse ai bisogni essenziali dell’individuo.



Nel caso all'esame della Consulta il punteggio era stato attribuito dal legislatore regionale, ma i medesimi principi valgono anche nel caso oggi in esame, in cui la definizione del punteggio è interamente demandata al Regolamento Regionale essendo anche la Pubblica Amministrazione vincolata al rispetto dei medesimi principi.

Tuttavia, la stessa Corte Costituzionale ha ricordato che il requisito della "stabilità", ancorché illegittimo come criterio rigido di "sbarramento" non è in sé illegittimo come criterio di attribuzione di punteggio, ma deve solamente venire modulato in modo tale da *"conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio"* (C.Cost.n.9/2021).

La scelta dei criteri di attribuzione del punteggio in ragione della residenza è priva di un diretto collegamento con il fine perseguito, consistente nell'assicurare il diritto all'abitazione a soggetti in situazioni di bisogno. Si tratta, inoltre, di un criterio che discrimina in modo più marcato i richiedenti stranieri, in quanto gli stessi hanno una maggiore propensione alla mobilità e un reddito mediamente inferiore, come sopra motivato al punto 6.3.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale richiede al giudicante di vagliare il punteggio assegnato in concreto alla residenza protratta per un certo periodo valutando se lo stesso sia coerente con il fine perseguito, di garanzia di un'adequata stabilità nell'ambito della Regione e se non sia applicato in modo discriminatorio. La valutazione va condotta all'interno del sistema costituito dalle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni soggettive e oggettive e di quelle che definiscono i requisiti di accesso al servizio.

Da ultimo va richiamata, data la stretta analogia del caso di specie, la sentenza, ampiamente motivata, del Tribunale di Milano n.1481 del 20 febbraio 2025. Tale pronuncia ha accertato la natura discriminatoria della condotta tenuta da Regione Lombardia consistente nell'aver previsto, con Regolamento Regionale, l'attribuzione di punteggi per la residenza pregressa sproporzionati rispetto ai fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti. Il Tribunale di Milano ha anche accertato il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Milano, che ha applicato i punteggi previsti dalla legislazione regionale nell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ed ha ordinato la cessazione della condotta discriminatoria secondo un piano di rimozione così delineato:

"Il nuovo sistema di attribuzione dei punteggi dovrà consentire la partecipazione dei richiedenti in modo che:

- sia garantito che il punteggio per la residenza protratta sia inferiore ai punteggi assegnabili per la condizione soggettiva e condizione oggettiva;



- sia garantito che il punteggio per la residenza in comune sia collegato in modo inscindibile con le condizioni di disagio, tanto che non si potranno cumulare i punteggi per la residenza se non associati alla condizione soggettiva e oggettiva del richiedente;

- sia garantito che tutti i richiedenti, anche quelli con un periodo di residenza minimo o inesistente, possano godere di effettive possibilità di conseguire un'utile collocazione in graduatoria.

Al fine dell'esecuzione della presente sentenza, va concesso un adeguato termine (pari a 60 giorni dalla pubblicazione della presente sentenza) affinché l'Amministrazione competente possa provvedere all'adeguamento informatico della Piattaforma regionale dei servizi abitativi."

Venendo al caso in esame, la Regione contesta che, in concreto, possa ritenersi che il punteggio riconosciuto in ragione della residenza sopravanzi quello inerente a situazioni di bisogno. In proposito, richiama la sentenza della Corte Costituzionale n.34/2019, che aveva dichiarato la illegittimità costituzionale della disciplina dettata dalla legge della Regione Abruzzo e sostiene che, mentre nel caso "abruzzese", ritenuto illegittimo dalla Consulta, il requisito della residenza protratta aveva un peso pari al 24%, nel caso "veneto" tale requisito aveva un peso solamente del 11,29%.

Secondo le difese della Regione, inoltre, il punteggio aggiuntivo Comunale non potrebbe mai essere riferito alla residenza protratta, prevedendo il quarto comma dell'art. 8 che ai fini dell'attribuzione di ulteriore punteggio il Comune possa stabilire ulteriori condizioni, tuttavia unicamente *"in relazione a fattispecie diverse da quelle previste dal presente articolo con riferimento a particolari situazioni presenti nel proprio territorio"*.

In applicazione dei principi sopra delineati, l'azione di discriminazione proposta dai ricorrenti deve ritenersi fondata. Infatti, come motivato dal primo giudice, *"dall'esame degli altri criteri soggettivi di attribuzione del punteggio previsti dal Regolamento n. 4/2018 emerge come quelli che riflettono una situazione di particolare bisogno del richiedente attribuiscono un punteggio di regola inferiore a quello attribuito sulla base della durata della residenza in Veneto."*

Il Regolamento della Regione Veneto del 10.08.2018 n.4 ha attribuito alla condizione soggettiva della residenza anagrafica o attività lavorativa nel Veneto da dieci a trenta anni da 2 a 7 punti e da oltre trent'anni 7 punti (comma 2 lettera f).

Ha, inoltre, attribuito alla condizione soggettiva dell'anzianità da uno a cinque anni di collocazione nella graduatoria definitiva negli ultimi dieci anni, da 1 a 5 punti (comma 2 lettera h).



Il punteggio attribuito alle altre condizioni soggettive è di entità minore. Infatti, solo il punto e) n.2, nucleo familiare di nuova formazione con figli minori di età inferiore a quattro anni raggiunge il punteggio di 7).

Tra le condizioni oggettive, ha attribuito alla precarietà un punteggio elevato (10, 12 e 14 punti rispettivamente per alloggio precario, provvedimento esecutivo di rilascio e mancanza di alloggio da almeno un anno) ed alla inadeguatezza dell'alloggio un punteggio minore (da 1 a 4 punti).

Infine, il Regolamento Regionale ha attribuito al Comune la facoltà di assegnare punteggi ulteriori sino a 8 punti.

Il Regolamento Regionale non ha stabilito che il punteggio per la stanzialità o l'anzianità in graduatoria possa venire applicato solamente quando sia presente un'altra situazione di bisogno.

Tali scelte discrezionali comportano la possibilità che persone più bisognose siano sopravanzate da persone che non presentano altri fattori di bisogno diversi rispetto ai meri requisiti per l'accesso alle graduatorie, non di per sé sufficientemente significativi. Il reddito contenuto al di sotto della soglia richiesta (€20.000 oltre aggiornamenti Istat), infatti, ove non si sommi a carichi di famiglia, si situa al di sopra della soglia di povertà e consente l'accesso alle graduatorie per l'assegnazione delle case di edilizia economica anche a chi non si trovi in condizioni di bisogno.

Che, in concreto, il criterio di lunga residenza sopravanzi in modo sproporzionato gli altri criteri, attribuiti in ragione di condizioni di bisogno, risulta evidente ipotizzando una varietà di scenari. Nell'ordinanza qui oggetto di gravame viene addotto ad esempio l'ipotesi di un genitore solo con un figlio a carico (2 punti) e con ISEE di soli €10.000 (1 punto) che vive in un alloggio antighienico (2 punti), che verrebbe sopravanzato da un nucleo di una o due persone in ragione della sola residenza. Inoltre, un soggetto ultra settantacinquenne, con percentuale di invalidità superiore ai due terzi e reddito sino a 2.000,00 euro (punti 11) verrebbe sopravanzato in graduatoria da un soggetto di età inferiore ai 65 anni, privo di disabilità, con pari reddito ma residente in Veneto da 30 anni (punti 12). Se il soggetto richiedente fosse residente ininterrottamente nel territorio del comune di Venezia da più di 25 anni avrebbe diritto ad ulteriori 8 punti, aggiuntivi rispetto ai 7 già attribuiti in forza della previsione regolamentare.

A questa, condivisibile, motivazione si può aggiungere che ove tale soggetto fosse stato così previdente da collocarsi in lista d'attesa da cinque anni, sommerebbe ulteriori 5 punti, raggiungendo un totale di 25 punti, così sopravanzando il primo anche se fosse stato emesso, a suo carico, un provvedimento esecutivo di rilascio dell'abitazione sino ad allora occupata.



L'esempio è indicativo e aderente alle previsioni di Regolamento.

E' possibile fare molti altri esempi analoghi quali:

a) Persona anziana (3 punti) con invalidità superiore a due terzi (3 punti), con ISEE €10.000 (1 punto) ,in alloggio antigenico (2 punti), con barriere architettoniche (2 punti)

Totale 11 punti

Sopravanzata da: persona singola con ISEE vicino a €20.000,00, con residenza anagrafica o attività lavorativa in Veneto da oltre trent'anni (7 punti), con anzianità di cinque anni in graduatoria, anche in assenza di stato di bisogno (5 punti).

Totale: 12 punti

b) Nucleo familiare di nuova formazione con figli minori di età superiore a quattro anni (5 punti), in alloggio sovraffollato (da 2 a 4 punti), in coabitazione con altro o più nuclei familiari (1 punto)

Totale massimo: 10 punti

Sopravanzata da : coppia di mezza età senza figli, con residenza anagrafica o attività lavorativa in Veneto da oltre trent'anni (7 punti) e con anzianità di cinque anni in graduatoria, anche in assenza di stato di bisogno (5 punti).

Totale: 12 punti

Le parti ricorrenti nei loro scritti hanno proposto, ai fini di evitare una sopravvalutazione, che ai punteggi per residenzialità di lunga durata non possa attribuirsi mai un valore superiore ad alcuna condizione di bisogno e che i punteggi per la residenzialità prolungata possano venire presi in considerazione solamente ove sussista anche una condizione di bisogno.

Tali considerazioni sono in continuità con quanto espresso dalle pronunce della Corte Costituzionale secondo la quale sul requisito della residenza protratta si impone *uno stretto scrutinio di costituzionalità* (n. 9/2021) in quanto, allorché assurge a una portata generale e dirimente, smarrisce ogni legame con le situazioni di bisogno o di disagio riferibili alla persona in quanto tale (n.1/2025, n.7/2021, n.107/2018) e rischia di precludere l'accesso alle prestazioni pubbliche alle persone che abbiano esercitato la libertà di circolazione o abbiano dovuto mutare residenza (n.145/2023). Fermo restando che il Legislatore Regionale può dare rilievo, ai fini della graduatoria, alla prospettiva della stabilità, tale aspetto, se può *concorrere* a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno *“conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il*



servizio quali sono quelle che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti C.C. 9/2021).”

Il Collegio osserva quanto segue.

Nei casi, come il presente, in cui occorre bilanciare opposti interessi, tutti meritevoli di tutela, rientra nella discrezionalità amministrativa valutare il *quomodo* e il giudice ordinario non si può sostituire, in tali valutazioni, all'amministrazione. Ad esempio, non è consentito al giudicante determinare l'esatto punteggio che consentirebbe di ritenere non “sopravvalutato” il punteggio per la residenzialità.

Rientra, invece, nella giurisdizione del giudice ordinario accertare la natura discriminatoria delle regole adottate dall'amministrazione nella formazione delle graduatorie e nell'attribuzione dei punteggi.

Deve qualificarsi discriminatorio il sistema di attribuzione dei punteggi che consenta di riconoscere un punteggio in graduatoria a persone e nuclei familiari che presentino la sola condizione soggettiva della “stabilità” senza presentare nel contempo alcuna condizione – oggettiva o soggettiva – relativa ad almeno uno dei bisogni al soddisfacimento dei quali è finalizzata l'edilizia pubblica.

Poiché la “stabilità” sul territorio non è indicativa di alcuno stato di bisogno, non può venire posta, al pari delle altre condizioni oggettive e soggettive, come ragione fondante l'attribuzione di un alloggio ERP. Può venire riconosciuta come una ragione di attribuzione di punteggio aggiuntivo, a condizione che tale punteggio sia usufruibile unicamente da chi versi in una condizione di bisogno che lo legittimi “a monte” a richiedere l'attribuzione dell'alloggio.

Come esposto dalla Corte Costituzionale *“il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla «prospettiva della stabilità», ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti”* (Corte Cost. n.9/2021).

La “stabilità” è pertanto un criterio che può essere valorizzato dall'amministrazione e risponde a finalità diverse dal soddisfacimento di un bisogno abitativo, altresì meritevoli di tutela giuridica, quali la promozione del radicamento sul territorio.

Né si può ritenere che per definizione chi è ammesso alla graduatoria per l'assegnazione di alloggi ERP versi in stato di bisogno. Infatti, il reddito “soglia” non può ritenersi di per sé indicativo di uno stato di bisogno, (€20.000,00, oltre aggiornamenti Istat, per



nucleo familiare, art.27 LR Veneto n.39 del 2017), in assenza di altri presupposti indicativi di bisogno.

Rientra, altresì, nella giurisdizione del giudice ordinario nelle azioni promosse ex art.28 D.Lgs. n.150/2011 ordinare all'Amministrazione di porre in essere un piano di rimozione dell'accertata natura discriminatoria del Regolamento enunciando i principi cui la stessa si deve attenere. In particolare, il giudice ordinario può prescrivere che il punteggio riconosciuto per la stabilità - comunque modulato dall'Amministrazione nell'esercizio della sua discrezionalità -, non possa sopravanzare matematicamente il punteggio riconosciuto dall'amministrazione per ciascuna delle altre condizioni di bisogno elencate nella Legge Regionale e trasfuse nei Regolamenti Regionali.

In definitiva, il Collegio – pur confermando l'accertamento della natura discriminatoria del regolamento, ritiene che debba essere riformato il provvedimento impugnato nella parte in cui ha ordinato alla Regione Veneto la rimozione di ogni punteggio per la residenza anagrafica nel Veneto da dieci a trenta anni – punti da 2 a 7. Oltre i trenta anni punti 7.

Ai fini di porre rimedio alla accertata discriminazione dovrà attivarsi l'Amministrazione, nelle sue articolazioni territoriali, secondo un piano di rimozione che consenta di rispettare i principi stabiliti dalla Corte Costituzionale.

L'ordinanza impugnata va quindi riformata al punto 4. del dispositivo e va ordinato alla Regione di disporre un piano di rimozione dell'accertata discriminazione, in modo da prevedere

- l'applicabilità del punteggio individuato per la residenza anagrafica o attività lavorativa nel Veneto solamente in presenza di un'altra e diversa condizione oggettiva o soggettiva di bisogno del richiedente, in modo tale che non si possano cumulare i punteggi per la “stanzialità” se non associati ad altra condizione soggettiva e/o oggettiva del richiedente, indicativa di uno stato di bisogno riferito all'abitazione;
- l'attribuzione, al criterio della “stanzialità”, di un valore numerico non superiore rispetto a quello più basso attribuito alle altre condizioni oggettive e soggettive previste nel Regolamento medesimo.

Al fine dell'esecuzione della presente sentenza va concesso un adeguato termine (pari a 60 giorni dalla pubblicazione) affinché l'Amministrazione competente possa provvedere all'adeguamento della normativa e della Piattaforma regionale dei servizi abitativi.

Resta, in conclusione, rimessa alla discrezionalità dell'Amministrazione la quantificazione concreta dei punteggi, entro i limiti indicati.



4.5. Sull'automatico recepimento, nel Regolamento, delle modifiche attuate alla Legge Regionale a seguito della pronunzia della Corte Costituzionale n.67/2024

Con il quinto motivo la Regione contesta la legittimità dell'ordine impartito alla Regione di modificare il Regolamento regionale n.4/2018 espungendo il richiamo operato dall'art.4, comma 1 al requisito della residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni di cui alla lett.a) del comma 2 della L.R. Veneto del 3.11.2017 n.39 in quanto, trattandosi di un rinvio "mobile" alla Legge Regionale, comporta un diretto ed immediato recepimento nella norma regolamentare di qualsiasi modifica che, nel corso del tempo, dovesse interessare l'art.25 della L.R. 39/2017, senza necessità (a differenza di un rinvio "fisso") di novellare l'articolo del Regolamento e pertanto deve ritenersi che il rinvio sia già riferito all'art.25 L.R. n.39/2017 nella versione "risultante" a seguito della pronunzia della Corte Costituzionale n.67/2024.

Il motivo merita accoglimento.

L'ordinanza impugnata al punto 3 del dispositivo dispone : *"Ordina alla Regione Veneto di modificare il Regolamento regionale n. 4/2018 espungendo il richiamo operato dall'art. 4, comma 1, al requisito della residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni di cui alla lett. a) del comma 2 della L.R. Veneto 3.11.2017 n. 39"*.

L'ordinanza deve venire riformata, con la revoca di tale ordine, in quanto il Regolamento Regionale n. 4 del 10 agosto 2018 all'art.4 comma 1 si limita ad un rinvio c.d. "mobile" alla legge Regionale Veneto n.39 del 3.11.2017. Il Regolamento non contiene alcun richiamo esplicito al requisito della residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni.

4.6. Sulle domande di condanna e sull'ordine di pubblicazione

Con il sesto motivo di impugnazione, la Regione censura la pronunzia del Tribunale di Padova nella parte in cui ha imposto a carico della Regione Veneto una serie di condanne:

(i)

La condanna della Regione Veneto e del Comune di Venezia al pagamento della somma di €100 per ogni giorno di ritardo nell'eliminazione della norma (c.d. *astreinte*), con decorrenza dal trentesimo giorno dalla comunicazione dell'ordinanza definitiva.

Il motivo è fondato.

L'art. 614-bis c.p.c. prevede che *"Con il provvedimento di condanna all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro il giudice, salvo che ciò sia manifestamente iniquo, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta*



dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento, determinandone la decorrenza. Il giudice può fissare un termine di durata della misura, tenendo conto della finalità della stessa e di ogni circostanza utile.” Pur ravvisandosi una fattispecie in cui, come presupposto all'art.614-bis c.p.c., si è ordinato all'amministrazione un *facere* infungibile, tuttavia l'applicazione della condanna sarebbe palesemente iniqua, considerata la complessità dell'attività di bilanciamento degli interessi che le amministrazioni dovranno attuare, nell'esercizio della loro discrezionalità, con il piano di eliminazione delle accertate discriminazioni, fermo restando bandi in corso per l'assegnazione di alloggi di edilizia pubblica residenziale, non ancora esauriti, ed i futuri bandi dovranno essere esenti dalle accertate disposizioni di natura discriminatoria.

La condanna delle amministrazioni al pagamento della somma di €100,00 per ogni giorno di ritardo (c.d. *astreinte*) nell'ottemperanza all'ordine non appare congrua con la necessità di un esercizio della discrezionalità amministrativa oculato e volto alla tutela del pubblico interesse in tutte le sue complesse declinazioni, considerata anche la disposta sospensione dell'efficacia dell'ordinanza impugnata.

(ii)

Con l'atto di appello la Regione Veneto e il Comune di Venezia hanno censurato l'ordinanza di primo grado nella parte in cui ha accolto la domanda di risarcimento del danno non patrimoniale e ha condannato le appellanti, in solido fra loro, al pagamento della somma di €5.000,00 a titolo di risarcimento del danno a favore di ciascuna delle tre associazioni intervenute.

Il motivo non è fondato.

La condotta tenuta dalla Regione e dal Comune, riconosciuta discriminatoria ai sensi dell'art. 28 d.lgs. n. 150 del 2011, ha infatti inciso direttamente sul bene giuridico della parità di trattamento e sulla funzione istituzionale delle associazioni appellate, di tutela degli interessi collettivi dei soggetti esposti al rischio di discriminazione.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, il danno non patrimoniale, anche quando derivi dalla violazione di diritti fondamentali della persona, non può ritenersi in re ipsa, ma richiede pur sempre che la parte allegghi circostanze di fatto idonee a consentirne l'accertamento nonché l'individuazione dell'elemento soggettivo e di eventuali elementi di personalizzazione e quantificazione del pregiudizio.

Tale premessa, tuttavia, non conduce al rigetto della domanda, posto che nel caso di specie i fatti accertati consentono di ritenere integrato, nei confronti delle associazioni appellanti, un autonomo danno non patrimoniale, proprio e diretto, desumibile dalle



modalità e dalla gravità della condotta discriminatoria posta in essere dalle amministrazioni convenute.

È incontroverso in causa che la Regione e il Comune abbiano introdotto, quali requisiti per l'accesso alla misura oggetto di giudizio, condizioni successivamente dichiarate costituzionalmente illegittime e discriminatorie dalla Corte costituzionale, con violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost., nonché del diritto dell'Unione europea in materia di parità di trattamento e non discriminazione. Si è in presenza, pertanto, di una discriminazione di natura istituzionale, idonea ad incidere in via generalizzata su una pluralità di soggetti indeterminata e indeterminabile.

Sotto il profilo soggettivo, si deve sottolineare come all'epoca dell'instaurazione del giudizio di primo grado la natura discriminatoria del requisito di residenza protratta era già stato dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale in altri casi (Sentenze n.107/2018 – che ha caducato una legge della Regione Veneto in materia di accesso agli asili pubblici - n.40/2011 , n.9/2021).

La disciplina di cui all'art. 28 d.lgs. n. 150 del 2011, letta alla luce delle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE e della giurisprudenza della Corte di giustizia, esige che le misure sanzionatorie apprestate dall'ordinamento interno siano effettive, proporzionate e dissuasive e non si risolvano in rimedi meramente simbolici.

In tale prospettiva, la tutela antidiscriminatoria non può esaurirsi nell'ordine di cessazione della condotta e nella mera rimozione degli effetti, ma deve includere, ove richiesta, anche il risarcimento del danno non patrimoniale cagionato dal comportamento illegittimo delle Amministrazioni, sia nei confronti delle vittime individuali sia, come nel caso in esame, in favore dei soggetti collettivi esponenziali dell'interesse leso.

La giurisprudenza di merito e di legittimità ha del resto già riconosciuto che le associazioni legittimate ad agire in materia di discriminazioni possono essere titolari di un autonomo diritto al risarcimento del danno non patrimoniale, allorché la condotta discriminatoria incida direttamente sull'interesse collettivo alla parità di trattamento che esse sono istituzionalmente preposte a tutelare e frustri la loro funzione rappresentativa, imponendo loro di impiegare risorse organizzative e legali per contrastare pratiche discriminatorie di natura generalizzata.

Nel caso di specie, dagli statuti depositati in atti emerge che le associazioni appellanti operano stabilmente nel campo della tutela dei diritti delle persone in condizioni di particolare vulnerabilità sociale ed economica e che la loro finalità primaria consiste nella promozione dei loro diritti, incluso il diritto alla parità di trattamento.



L'introduzione, da parte della Regione e del Comune, di un requisito dichiarato discriminatorio, destinato ad operare nei confronti di una vasta platea di potenziali beneficiari della misura, sin dall'introduzione della Legge Regionale nel 2017, ha inciso direttamente sull'interesse collettivo di cui le associazioni sono portatrici.

Alla luce di tali circostanze deve ritenersi dimostrata, secondo un ragionamento presuntivo logico e coerente, l'esistenza di un danno non patrimoniale sofferto dalle associazioni, distinto rispetto a quello eventualmente patito dalle persone fisiche discriminate e non riducibile a mero riflesso del pregiudizio altrui.

Le considerazioni che precedono trovano conferma nei più recenti approdi della giurisprudenza di legittimità e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

In primo luogo, la Corte di cassazione, con ordinanza 15 dicembre 2020, n. 28646, pronunciandosi in una fattispecie di discriminazione collettiva fondata sull'orientamento sessuale, ha ribadito che le associazioni legittimate ad agire ai sensi della normativa antidiscriminatoria sono titolari di un autonomo diritto al risarcimento del danno non patrimoniale, allorché la condotta discriminatoria incida direttamente sull'interesse collettivo alla parità di trattamento che esse sono istituzionalmente preposte a tutelare. In tale occasione, la Suprema Corte ha altresì sottolineato che il sistema sanzionatorio approntato dall'ordinamento interno deve essere interpretato in conformità ai principi del diritto dell'Unione europea, in modo da garantire che le misure adottate siano effettive, proporzionate e dissuasive e non si risolvano in un mero simbolico ristoro.

In continuità con tale orientamento, la Corte di Cassazione con ordinanza 11 febbraio 2025, n.3488, ha precisato che il danno non patrimoniale da discriminazione non può ritenersi in re ipsa, ma può essere accertato anche attraverso il ricorso a presunzioni semplici, valorizzando, tra gli altri, la gravità oggettiva della condotta discriminatoria, la sua durata, il contesto in cui essa si è realizzata, nonché la posizione del soggetto leso e l'incidenza dell'illecito sui diritti fondamentali coinvolti. La Corte ha altresì evidenziato che la liquidazione equitativa del danno non patrimoniale, soprattutto in materia antidiscriminatoria, deve tener conto anche della funzione dissuasiva della misura risarcitoria, in conformità ai parametri desumibili dalle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE.

Sul versante del diritto dell'Unione europea, giova richiamare, anzitutto, i principi affermati dalla Corte di giustizia nelle sentenze Francovich (19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90) e Plessers (16 maggio 2019, C-509/17). In tali decisioni, pur riferite a differenti ambiti materiali, la Corte ha ribadito che il principio di effettività della tutela giurisdizionale dei diritti conferiti dall'ordinamento unionale impone agli Stati membri di approntare un sistema risarcitorio idoneo a garantire un ristoro adeguato



del pregiudizio subito, in modo da rendere concretamente effettiva la protezione dei diritti fondamentali riconosciuti dal diritto dell'Unione.

Tali principi comportano che la violazione del fondamentale diritto alla parità di trattamento, sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalle richiamate direttive, debba trovare un adeguato ristoro anche sul piano risarcitorio, a beneficio non solo delle vittime individualmente identificabili, ma anche dei soggetti collettivi che, in forza del loro statuto, agiscono quali enti esponenziali dell'interesse leso.

Nel caso di specie, il combinato disposto dei richiamati arresti di legittimità e dei principi elaborati dalla Corte di giustizia conferma la correttezza della soluzione accolta dal primo giudice: da un lato, il danno non patrimoniale subito dalle associazioni appellanti può essere desunto, secondo un ragionamento presuntivo logico e coerente, dalla gravità e dalla natura istituzionale della discriminazione posta in essere da Regione e Comune, nonché dalla funzione che tali enti svolgono nel sistema di tutela antidiscriminatoria; dall'altro, la liquidazione equitativa in favore delle associazioni assicura un ristoro non meramente simbolico e risponde alla necessità che le misure adottate siano effettive, proporzionate e idonee a prevenire la reiterazione di analoghe condotte discriminatorie.

Quanto alla quantificazione, il Collegio osserva che, per la natura stessa del pregiudizio – inerente a beni immateriali quali l'interesse collettivo alla parità di trattamento, la credibilità e l'efficacia dell'azione di tutela svolta dalle associazioni – non è possibile una prova puntuale del danno in termini economici. Ne consegue che la liquidazione deve avvenire in via equitativa, ai sensi degli artt. 1226 e 2056 c.c., tenendo conto della gravità oggettiva della discriminazione, della sua durata, della potenziale estensione della platea dei soggetti pregiudicati, del ruolo delle amministrazioni convenute, nonché del rilievo pubblico assunto dalla vicenda e dell'impegno organizzativo e professionale richiesto alle associazioni per contrastare l'illecito.

In applicazione di tali criteri, la somma riconosciuta a ciascuna associazione – come determinata dal primo giudice – appare congrua sia sotto il profilo compensativo, in quanto idonea a ristorare il pregiudizio non patrimoniale accertato, sia sotto il profilo dissuasivo, poiché è tale da scoraggiare la reiterazione, da parte delle pubbliche amministrazioni convenute, di analoghe condotte discriminatorie, in conformità ai principi del diritto interno e dell'Unione europea in materia di tutela effettiva contro le discriminazioni.



(iii)

Il Primo giudice ha altresì ordinato la pubblicazione, a spese della Regione e del Comune, del provvedimento del giudice di prime cure sul quotidiano nazionale “Il Corriere della Sera” una sola volta.

Tale misura è prevista all’art.28, settimo comma, del D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150 ed è congrua con l’interesse generale a conoscere l’esito della presente controversia, per cui il motivo viene rigettato e la misura viene ribadita in questa sede in relazione al presente provvedimento.

§ 5. Sui motivi di appello proposti dal Comune di Venezia

5.1. Mancata costituzione del rapporto processuale

Il Comune di Venezia, come la Regione Veneto, con il primo motivo di impugnazione contesta l’inesistenza della notificazione, da parte del patrocinio di Razzismo Stop Onlus, SUNIA – Federazione di Padova,

e del ricorso introduttivo del giudizio di primo e dell’atto di riassunzione a seguito della sospensione verificatasi a causa del giudizio incidentale innanzi alla Corte Costituzionale. Il Comune di Venezia contesta la nullità e/o erroneità dell’appellata ordinanza, in termini del tutto analoghi alla contestazione sollevata dalla Regione con il secondo motivo di appello.

Il primo giudice avrebbe, secondo tale prospettazione, errato nel ritenere correttamente instaurato il rapporto processuale con tali parti e nel non rilevare alcuna violazione del giusto processo e del contraddittorio.

Il Comune di Venezia ha inoltre rilevato che in allegato alla notifica dell’atto introduttivo non erano state incluse le procure sottoscritte dai ricorrenti diversi da ASGI, in favore dei loro difensori.

In assenza di alcuna disposizione di legge che preveda l’invalidità della notifica di un atto introduttivo nel caso di mancata allegazione della procura, né tantomeno la sua inesistenza, il motivo non può venire accolto.

Si richiama inoltre la motivazione già esposta al punto 6.2. del presente provvedimento, rispetto all’analoga eccezione sollevata dalla Regione Veneto.

5.2. Carenza di interesse ad agire per mancata partecipazione al bando ERP

Il Comune di Venezia con il secondo motivo di impugnazione lamenta che il Tribunale abbia ritenuto le persone fisiche ricorrenti dotate di interesse ad agire in quanto partecipanti al bando ERP 2022 nonostante non abbiano presentato domanda tramite il sistema informatico predisposto nel portale Regionale ERP.



La L.R. n.39/2017 all'art.24 comma 6 prevede che *“per l'espletamento delle procedure di assegnazione degli alloggi i Comuni e le Ater si avvalgono di una procedura informatica predisposta dalla Giunta Regionale ai sensi dell'art.49, comma 1 lettera e)”*.

Il Comune non ha preso in considerazione le domande pervenute con modalità diverse, tra cui le domande proposte dai tre ricorrenti persone fisiche, ed ha ritenuto pertanto che le stesse non possano considerarsi avere partecipato al bando 2022 e conseguentemente debbano ritenersi prive di interesse ad agire.

Conseguentemente, anche le associazioni dovrebbero ritenersi prive di interesse ad agire in quanto anche la tutela giurisdizionale finalizzata alla eliminazione delle condotte discriminatorie soggiace alla disciplina generale di cui all'art.100 c.p.c., richiedendo un interesse concreto ed attuale preordinato ad ottenere un risultato utile (Cass. 32388/2021).

Il motivo non può essere accolto, per i motivi già esposti al punto 6.3.a) relativo all'analogo motivo di appello sollevato dalla Regione Veneto.

5.3. Clausole aggiuntive per chi abbia risieduto nel Comune di Venezia per oltre 15 e oltre 25 anni.

Con il terzo motivo il Comune censura la pronunzia del Tribunale di Padova nella parte in cui accerta il carattere discriminatorio delle condizioni aggiuntive approvate con delibera della Giunta Comunale n.139/2022, che prevede punteggi aggiuntivi per chi abbia risieduto nel Comune di Venezia per oltre 15 anni e per oltre 25 anni, fino ad un massimo di 8. Il Comune afferma che il punteggio non sia riconosciuto ai fini di premiare una presunta stanzialità bensì ai fini di rispondere al particolare disagio abitativo dovuto alla natura del territorio, in quanto il Comune di Venezia è da tempo dichiarato “Comune ad alta tensione abitativa” generata sia dal grande numero di sfratti in esecuzione sul territorio sia dagli squilibri derivanti dalle dinamiche dei prezzi di locazione degli alloggi, considerata la vocazione turistica del territorio. Il territorio del Comune di Venezia presenta una conformazione geografica unica nel suo genere, con notevoli differenze anche in termini di servizi disponibili nelle varie zone della città e, a fronte dell'offerta turistica esistente, si registra una progressiva riduzione dell'offerta di servizi per la residenza che si riflette anche sull'accesso all'abitazione, in mancanza di unità abitative a canoni accessibili.

A riprova di tale assunto il Comune richiama le proprie richieste, rivolte alla Regione Veneto negli ultimi tre anni, di raddoppiare l'aliquota degli alloggi da utilizzare per emergenza abitativa previsti dall'art.44 della L.R. 39/2017 e riferisce di avere potuto dare concreta risposta solo ad una piccola parte delle numerose richieste pervenute dai Servizi Sociali competenti.



Il riconoscimento del punteggio aggiuntivo per la residenza prolungata nel Comune è stato inserito in applicazione dell'art.8 comma 4 del Regolamento Regionale che prevede: *“il Comune può stabilire ulteriori condizioni, in relazione a fattispecie diverse da quelle previste dal presente articolo, con riferimento a particolari situazioni presenti nel proprio territorio, per le quali assegnare un punteggio da 1 a 8”*.

Il Comune chiarisce che il periodo di residenza minima verificata (pari a 15 anni) determina il riconoscimento del punteggio minimo, pari a 2 punti e che per ogni ulteriore anno, senza soluzione di continuità, il punteggio è incrementato di 0,60 punti fino al raggiungimento del massimo punteggio ottenibile, pari a 8 punti nel caso in cui si siano verificati 25 anni di residenza ininterrotta.

Sostiene che tale punteggio non sopravanzi quello riconosciuto per altri motivi.

Il Primo giudice ha ritenuto che le affermazioni del Comune risultino, oltre che eccessivamente generiche e non supportate da concreti elementi probatori, anche irrilevanti ai fini della questione in esame in quanto considerazioni “neutre”. Ha ritenuto non giustificata la sopravvalutazione del requisito di stabilità rispetto a quelli indicativi di uno stato di bisogno e, dunque, la deroga ai principi indicati dalla Corte Costituzionale in relazione all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Il primo giudice ha inoltre ricordato che il territorio lagunare rappresenta soltanto una porzione del territorio oggetto del bando emanato dal Comune, che riguarda anche la terraferma veneziana.

Il Collegio riconosce che la difficile situazione rappresentata dal Comune è fatto notorio, così come le caratteristiche uniche della residenzialità nel centro storico di Venezia e nelle isole. A tal fine, per soddisfare i bisogni correlati “alle particolari situazioni presenti nel proprio territorio” la Legge Regionale all'art.28 ha previsto la possibilità per i Comuni di inserire un punteggio aggiuntivo che tuttavia (come ribadito anche dalla Regione nelle sue difese) deve riferirsi a *“fattispecie diverse da quelle previste dal comma 1”*, quindi fattispecie diverse rispetto alle condizioni soggettive e oggettive previste in linea generale nel Regolamento, fra le quali la residenza prolungata in Veneto e la necessità di rilasciare l'alloggio attualmente occupato.

Il Regolamento Regionale demanda ai singoli Comuni Veneti, nel predisporre i bandi, l'individuazione di ulteriori bisogni inerenti a situazioni specifiche presenti sul territorio, non tenute in considerazione dalle disposizioni del Regolamento Regionale, necessariamente generali. Il Comune di Venezia, tuttavia, nell'esercizio dei poteri conferiti dall'art. 8, comma 4 del Regolamento regionale 4/2018, ha inserito nel “Bando 2022” punteggi aggiuntivi per chi abbia risieduto nel Comune di Venezia per oltre 15 anni e per oltre 25 anni, svincolati da qualunque specifica condizione di bisogno correlata a particolari situazioni presenti nel territorio comunale. Tale previsione è



illegittima, come del resto sostenuto anche dalla Regione Veneto, in quanto contraria alla lettera della Legge Regionale e, per quanto qui interessa, in quanto discriminatoria, essendo il requisito della “stanzialità”, come sopra motivato, indirettamente discriminatorio nei confronti degli stranieri.

Si potrebbe ipotizzare, per mero esempio, quali bisogni connessi a particolari situazioni presenti sul territorio Comunale, il rischio di stravolgimento delle abitudini di vita in una persona, in ipotesi anziana, che non abbia mai vissuto fuori da Venezia insulare o da una delle isole della laguna ovvero il bisogno di non perdere la propria rete di sostegno trasferendosi in una parte del territorio difficilmente raggiungibile dai familiari, unitamente all'impossibilità di rinvenire altro alloggio in zona a prezzi accessibili.

La lunga permanenza della persona sul territorio deve comunque venire ancorata a specifici bisogni, caratteristici del territorio comunale.

In concreto, il periodo di residenza minima continuativa verificata, per il riconoscimento del punteggio aggiuntivo Comunale, è pari a 15 anni, ai quali corrispondono 2 punti. Per ogni ulteriore anno il punteggio è incrementato di 0,60 punti fino al raggiungimento del massimo ottenibile pari a 8 punti per 25 o più anni di residenza ininterrotta.

Il Comune contesta che il punteggio così attribuito sia prevalente e ricorda che ad esempio possono venire conseguiti punteggi alti anche nel caso di condizioni di natura sociale e fornisce alcuni esempi: ISEE, anzianità e disabilità (fino a 13 punti); genitore singolo, con disabilità grave e figli a carico (fino a 15 punti); coppia di nuova formazione con figli, disabilità grave (fino a 17 punti). Ricorda inoltre ulteriori ragioni di natura sociale che consentono di vedere riconosciuto un punteggio aggiuntivo, quale dimora procurata a titolo precario dall'assistenza pubblica (10 punti), rilascio di alloggio a seguito di provvedimento esecutivo (12 punti) e mancanza di alloggio da almeno un anno (14 punti).

Le altre parti, inclusa la Regione Veneto, affermano che sia illegittimo il cumulo del punteggio motivato dalla durata della residenza come disposto dal Comune con il punteggio disposto dal Regolamento Regionale.

Per un esempio, nel caso di residenza nel Comune di Venezia da almeno trent'anni:

- Regolamento Regionale (7 punti)
- Bando Comunale (8 punti)

Totale: 15 punti

eventualmente,



- Inserimento in graduatoria da cinque anni (5 punti).

Totale: 20 punti

La durata dell'inserimento in graduatoria potrebbe, anch'essa, prescindere dall'esistenza di una situazione di bisogno e porterebbe ad un punteggio prevalente su quello riconosciuto per plurime situazioni di bisogno.

Prevarrebbe, ad esempio, su nucleo familiare richiedente che cumuli le seguenti condizioni:

- ISEE da 0 a 2000 (5 punti)
- persona portatrice di handicap (5 punti)
- con barriere architettoniche nell'alloggio (2 punti)

Totale: 12 punti

Prevarrebbe anche nel seguente esempio:

- ISEE €10.000 (1 punto)
- Presenza persona di 65 anni (1 punto)
- Con percentuale di invalidità superiore a due terzi (3 punti)
- Che deve rilasciare l'alloggio per provvedimento esecutivo (12 punti)

Totale 17 punti

Prevarrebbe inoltre in questo terzo caso:

ISEE €10.000,00 (1 punto)

nucleo familiare di nuova formazione con figli minori di età inferiore a quattro anni (7 punti)

in alloggio antigenico (2 punti)

in coabitazione con altro o più nuclei familiari (1 punto)

in situazione di grave sovraffollamento (4 punti)

Totale: 14 punti

Il nucleo viene sopravanzato dalla persona, anche singola e senza stato di bisogno, purché residente nel Comune di Venezia da almeno trent'anni.

Se, poi, la persona residente nel Comune di Venezia da trent'anni è destinataria incolpevole di un provvedimento di rilascio esecutivo sono previsti ulteriori 12 punti, che portano il punteggio da 22 a 27 (a seconda della durata di iscrizione in lista).



Risulta da questi esempi evidente la sopravvalutazione del requisito della stanzialità e la possibilità di cumulare il punteggio comunale con quello regionale applicandoli a prescindere dall'esistenza di una contestuale condizione ulteriore, indicativa di un bisogno specifico presente nel territorio comunale. Il cumulo di punteggio per situazioni analoghe è inoltre contrario alla lettera dell'art.28, secondo comma, della L.Regionale Veneto n.39 /2017, trasfuso nel Regolamento Regionale n.4/2018.

Va pertanto accertata la natura in concreto discriminatoria del comportamento tenuto dal Comune di Venezia nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa nell'applicare l'art.28, secondo comma, della L.Regionale Veneto n.39/2017 trasfuso nell'art.8, comma 4 del Regolamento Regionale n.4/2018 per avere previsto nel "Bando 2022" punteggi aggiuntivi per chi abbia risieduto nel Comune di Venezia per oltre 15 anni e per oltre 25 anni, svincolati da qualunque specifica condizione di bisogno correlata a particolari situazioni presenti nel territorio comunale.

Va inoltre accertata la natura discriminatoria del comportamento tenuto dal Comune di Venezia – pur se meramente esecutivo delle disposizioni di Regolamento regionale, cui è vincolata – consistente nell'aver inserito nel "Bando 2022" il requisito della pregressa residenza quinquennale in Veneto e nella parte in cui ha previsto il criterio di attribuzione del punteggio di cui all'art.8 comma 2, lettera f) del Regolamento Regionale attribuendo a chi abbia residenza anagrafica o attività lavorativa nel Veneto da dieci a trenta anni punti da 2 a 7 e oltre i trenta anni punti 7.

A tale accertamento consegue l'ordine all'amministrazione comunale di Venezia di disporre un piano di rimozione dell'accertata discriminazione, nei futuri bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e in quelli eventualmente già emessi ma non ancora definiti con l'assegnazione degli alloggi.

L'ordinanza impugnata va quindi riformata al punto 5. del dispositivo e va ordinato al Comune di disporre un piano di rimozione dell'accertata discriminazione.

Il nuovo sistema di attribuzione dei punteggi dovrà consentire, nei bandi ancora aperti ed in quelli futuri, in conformità ai principi sopra delineati ed al piano di rimozione disposto a carico della Regione, la partecipazione dei richiedenti un alloggio di edilizia residenziale pubblica in modo che:

- la condizione soggettiva della "stanzialità", riferita al nucleo familiare del richiedente – si possa applicare solamente in presenza di un'altra e diversa condizione oggettiva o soggettiva di bisogno del richiedente, tanto che non si potranno cumulare i punteggi per la residenza se non associati alla condizione soggettiva e/o oggettiva di bisogno del richiedente;



- al punteggio per la residenza protratta venga attribuito un valore numerico non superiore rispetto a quello attribuito a ciascuna delle altre condizioni oggettive e soggettive previste nella normativa Regionale.

Al fine dell'esecuzione della presente sentenza va concesso un adeguato termine (pari a 60 giorni dalla pubblicazione) affinché l'Amministrazione competente possa implementare il piano di rimozione sopra delineato.

5.4. Sulle domande di condanna al risarcimento del danno in assenza di colpa del Comune

Con il quarto motivo il Comune censura l'ordinanza nella parte in cui ha condannato il Comune in solido con l'Ente regionale al risarcimento del danno non patrimoniale suppostamente subito dalle associazioni ricorrenti, quantificandolo in €5.000 ciascuno.

Il Comune appellante contesta la propria responsabilità nell'inserire nel Bando 2022 le condizioni previste dalle norme regionali (di rango primario e secondario) vigenti all'epoca di approvazione del bando ERP 2022, trattandosi di attività vincolata, ed afferma che ove venisse accertata la sua responsabilità nell'attribuire un ulteriore punteggio per la residenza ininterrotta di lunga durata il Comune, si tratterebbe comunque di una responsabilità minore rispetto a quella della Regione.

Contesta inoltre la debenza del risarcimento alle due associazioni non regolarmente costituite in giudizio.

Il motivo non può essere accolto.

L'accertamento della natura discriminatoria della previsione da parte del Comune di Venezia di un punteggio per il solo fatto della residenza prolungata nel Comune di Venezia conduce alla conferma dell'ordinanza impugnata nella parte in cui ha ritenuto la pari responsabilità risarcitoria della Regione e del Comune.

Inoltre, l'accertamento della regolare costituzione del contraddittorio conduce al rigetto del motivo sotto il secondo profilo sollevato.

Infine, per le medesime ragioni è giustificato l'ordine, rivolto anche al Comune in solido con la Regione Veneto, di provvedere alla pubblicazione della presente sentenza.

§6. Sulle spese

Non è oggetto di impugnazione incidentale, da parte delle associazioni e delle persone fisiche appellate, la parte dell'ordinanza di primo grado nella quale le spese di lite sono state liquidate in forma unitaria, pur essendo le parti costituite con diversi difensori.



Alla parziale riforma del provvedimento impugnato consegue anche d'ufficio, quale conseguenza della pronuncia di merito adottata, un nuovo regolamento delle spese processuali, il cui onere va attribuito e ripartito tenendo presente l'esito complessivo della lite. La valutazione della soccombenza opera, infatti, ai fini della liquidazione delle spese, in base ad un criterio unitario e globale, mentre, in caso di conferma della sentenza impugnata, la decisione sulle spese può essere modificata soltanto se il relativo capo della sentenza abbia costituito oggetto di specifico motivo d'impugnazione.

Le parti ricorrenti qui appellanti risultano vittoriose circa la natura incostituzionale della disposizione di legge regionale relativa al requisito di accesso della residenza quinquennale, in ordine alla natura discriminatoria delle concrete modalità di attribuzione del punteggio ed in ordine alla domanda risarcitoria.

L'unica domanda rigettata è quella proposta ex art.614-bis c.p.c.

Pertanto, in applicazione del principio secondo il quale, al fine di attribuire l'onere delle spese processuali in grado di appello, la soccombenza non si fraziona a seconda dell'esito delle varie fasi del giudizio, ma va riferita unitariamente all'esito finale della lite, senza che rilevi che in qualche grado o fase del giudizio la parte poi definitivamente soccombente abbia conseguito un esito ad essa favorevole (Cass.n.13356/2021, n.6369/2013), le spese di lite vanno compensate, per entrambi i gradi, nella misura di 1/6 in considerazione della soccombenza sulla domanda di *astreintes* e la quota residua va posta a carico degli appellanti.

Le spese vengono liquidate con riferimento allo scaglione di valore indeterminabile – complessità media, con riferimento all'attività processuale effettivamente svolta (di studio, introduttiva, istruttoria e decisionale in primo grado, di studio introduttiva e decisionale nel presente grado).

P.Q.M.

La Corte d'Appello, definitivamente pronunciando sull'appello proposto da REGIONE DEL VENETO con atto di citazione notificato il 30 gennaio 2025 nei confronti di COMUNE DI VENEZIA, ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione, RAZZISMO STOP ONLUS, SUNIA – FEDERAZIONE PADOVA,

_____ e sull'appello, riunito, promosso dal COMUNE DI VENEZIA con atto di citazione notificato il 30 gennaio 2025 nei confronti della REGIONE VENETO e di ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione, RAZZISMO STOP ONLUS, SUNIA – FEDERAZIONE PADOVA,

E _____, avverso l'Ordinanza ex art.702-ter c.p.c.



emessa dal Tribunale di Padova n. 5 del 2 gennaio 2025, in parziale accoglimento dell'impugnazione, fermo il resto, così provvede:

- I. Rigetta la domanda di ordinare alla Regione Veneto di modificare il Regolamento della Regione Veneto n.4/2018.
- II. Accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Veneto, consistente nell'aver emanato il Regolamento regionale n.4/2018 nella parte in cui, all'art. 8, ha determinato i criteri per la formazione delle graduatorie ai fini dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Ordina alla Regione Veneto di disporre un piano di rimozione dell'accertata discriminazione, entro 60 giorni dalla pubblicazione della presente sentenza in modo da prevedere:
 - a. Il riconoscimento di un punteggio per la residenza anagrafica o l'attività lavorativa nel Veneto solamente nei casi in cui sia presente una condizione oggettiva o soggettiva di bisogno del richiedente.
 - b. Il punteggio di cui al punto a) non deve essere superiore a quello più basso attribuito a ciascuna delle altre condizioni oggettive e soggettive.
- III. Accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Venezia consistente nell'aver emanato il bando per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica per l'anno 2022 nella parte in cui ha inserito nel "Bando 2022" punteggi aggiuntivi per chi abbia risieduto nel Comune di Venezia per oltre 15 anni e per oltre 25 anni. Ordina al Comune di Venezia di disporre un piano di rimozione dell'accertata discriminazione, anche nei futuri bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e in quelli eventualmente già emessi ma non ancora definiti con l'assegnazione degli alloggi, entro 60 giorni dalla pubblicazione della presente sentenza, in modo da prevedere:
 - a. Di vincolare a specifiche condizioni di bisogno, diverse da quelle previste dalla legge regionale, correlate a particolari situazioni presenti nel territorio comunale, l'applicabilità di eventuale punteggio aggiuntivo per la residenza di lunga durata nel Comune di Venezia.
 - b. Il punteggio di cui al punto a) non deve essere superiore a quello più basso attribuito dalla Regione a ciascuna delle altre condizioni oggettive e soggettive.
- IV. Rigetta la domanda di condanna di Regione Veneto e Comune di Venezia ai sensi dell'art.614-bis c.p.c.;



- V. Ordina alla Regione Veneto e al Comune di Venezia la pubblicazione del presente provvedimento sul quotidiano “Il Corriere della Sera” a propria cura e spese per una sola volta;
- VI. Dichiarare compensate le spese di lite in ragione di 1/6 di entrambi i gradi di giudizio e condanna la Regione Veneto e il Comune di Venezia, in solido fra loro, al rimborso delle residue spese di lite in favore dei ricorrenti, che si liquidano per compensi per il primo grado in €9.050,00 (pari a 5/6 di €10.860,00) e per il secondo grado in €7.058,00 (pari a 5/6 di €8.470,00) oltre a spese generali pari al 15%, oltre IVA e CPA come per legge. Tali spese vanno distratte in favore dei procuratori dichiaratisi antistatari, quindi per il primo grado Marco Ferrero, Alberto Guariso, Dora Zappia, Luigi Prete, Irene Marchioro, Chiara Roverso e Francesco Mason; per il secondo grado Alberto Guariso, Dora Zappia, Chiara Roverso.

Così deciso nella camera di consiglio della SEZIONE SECONDA, in data 23 dicembre 2025

Il Consigliere estensore

Caterina Caniato

Il Presidente

Caterina Passarelli

