



**TRIBUNALE DI UDINE**

Il Giudice del lavoro del Tribunale di Udine, dott.ssa Marina Vitulli, ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

**ex art.28 co.1 d.lgs.1.9.2011 n.150 ed ex art.702 ter ultimo comma c.p.c.**  
nella causa n. 674/2020 R.L., promossa con ricorso depositato il 23.11.2020

**da**

-----

, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Martino Benzoni, Dora Zappia, Alberto Guariso e Anna Cattaruzzi, giusta distinte procure in allegato al ricorso

- ricorrenti –

**contro**

COMUNE DI UDINE (C.F. 00168650307), in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Giangiacomo Martinuzzi e Riccarda Faggiani, giusta mandato allegato alla memoria di risposta

- resistente–

**e contro**

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA (C.F. 80014930327), in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Beatrice Croppo, Elda Massari e Valentina Cocuzza, tutte dell'Avvocatura della Regione, giusta deliberazione della Giunta regionale n. 1942 del. 23.12.2020 e procura speciale rilasciata su foglio separato

- resistente –

**e con**

ASGI – Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione APS (C.F.

97086880156), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Dora Zappia e Alberto Guariso, giusta procura in calce all'atto di intervento

- interveniente -

**osserva**

Con ricorso depositato in data 23.11.2020 i ricorrenti, cittadini non comunitari titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo e residenti nel Comune di Udine, esponevano di aver presentato tempestiva domanda per la concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione corrisposto nell'anno 2019, come da Bando del Comune di Udine approvato con determinazione n. 565 del 13.5.2020, essendo in possesso di tutti i requisiti richiesti.

Il Comune di Udine comunicava ai ricorrenti *ex art. 10-bis l. 241/90* la sussistenza di un unico motivo ostativo all'accoglimento dell'istanza, ritenuta inammissibile per la mancata allegazione della documentazione richiesta all'art. 7, n. 3, del Bando.

Il Bando del Comune, infatti, recependo quanto previsto dalla legge regionale n. 1/2016 e dal Regolamento di esecuzione n. 66/2020, prevedeva che, ai fini dell'accesso al contributo in questione, i cittadini di uno Stato extra-UE dovessero dimostrare il requisito dell'assenza di proprietà immobiliari all'estero (di cui all'art. 3, co. 2, lett. B – 5 del Bando) non mediante autodichiarazione, come i cittadini italiani o comunitari, bensì mediante certificazione/attestazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero di origine e/o provenienza o, in subordine, dalla rappresentanza diplomatica o consolare italiana all'estero.

A dire dei ricorrenti, il diniego della prestazione è illegittimo in quanto la richiesta di documentazione aggiuntiva ai soli cittadini extra-UE costituisce requisito discriminatorio in ragione della nazionalità.

2

Evidenziavano *in primis* i ricorrenti che la Regione, nel prevedere l'ulteriore onere di documentazione di cui all'art. 29, co. 1-*bis*, l. 1/2016, non ha in

realtà legiferato, bensì ha operato un riferimento normativo all'art. 3, co. 4, D.P.R. 445/00 e all'art. 2 D.P.R. 394/99, riferimento che deve ritenersi non solo inconferente ma altresì errato, poiché frutto di un'interpretazione delle predette norme regolamentari in contrasto con i vincoli di parità di trattamento in materia di documentazione amministrativa (art. 2, T.U. immigrazione) e con i vincoli di parità in materia di accesso all'alloggio (art. 11, co. 1, lett. f) direttiva 2003/109/CE); i ricorrenti, dunque, sostenendo l'efficacia diretta della direttiva 2003/109/CE, e in particolare dell'art. 11, invocavano la disapplicazione delle menzionate norme di rango secondario o dell'art. 29, co. 1-*bis*, della legge regionale per violazione delle citate disposizioni che garantiscono parità di trattamento.

Asserivano altresì i ricorrenti che l'art. 3 D.P.R. 445/2000 non trova applicazione laddove l'accesso alla prestazione sia regolato dall'ISEE, come nel caso di specie, atteso che tale attestazione pubblica, che si conclude con dichiarazione dell'amministrazione, è identica per italiani e stranieri, e con il rilascio dell'ISEE l'esistenza o meno di proprietà all'estero deve ritenersi attestata.

A dire dei ricorrenti, la disparità di trattamento che la norma regionale realizza è irragionevole ove si consideri che vi è, per italiani e stranieri residenti in Italia, assoluta identità di regime fiscale e dei correlativi obblighi di denuncia relativamente agli immobili all'estero; la richiesta dell'ulteriore documentazione in questione si fonderebbe su una presunta infedeltà fiscale del solo straniero.

Asserivano i ricorrenti che in ogni caso la richiesta di un documento impossibile da reperire costituisce mezzo sproporzionato rispetto al fine perseguito, ovvero l'interesse della P.A. al controllo delle proprietà immobiliari nel mondo, poiché sacrifica un diritto fondamentale della persona, peraltro in condizioni di estremo bisogno.

Per i motivi anzidetti, i ricorrenti rilevavano l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, co. 1-*bis*, L.R. 1/2016 per violazione degli artt. 3, 10, 117 C., 34 CDFUE e 14 CEDU; infine, evidenziavano come il requisito

dell'impossidenza di cui all'art. 29, co. 1, lett. d) della medesima legge

regionale non sia conforme a Costituzione per violazione degli artt. 3 e 117 C. e 34 CDFUE.

Concludevano i ricorrenti chiedendo preliminarmente, in caso di mancato accoglimento delle domande previa disapplicazione della normativa regionale, dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 29, co. 1 lett. d) e co. 1-*bis*, L.R. 1/2016.

In principalità, i ricorrenti chiedevano accertarsi e dichiararsi il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, consistente nell'aver adottato l'art. 6, co. 2, lett. d) e l'art. 9, co. 3, del Regolamento n. 66/2020, e del Comune di Udine, consistente nell'aver inserito, nel bando di cui alla determina 565/2020, le medesime clausole, e conseguentemente ordinarsi alla Regione di modificare il suddetto regolamento e condannarsi il Comune di Udine a inserire i ricorrenti nella graduatoria per l'assegnazione del contributo nella medesima posizione ove sarebbero stati inseriti se avessero presentato i documenti richiesti dal Comune.

Chiedevano altresì i ricorrenti condannarsi i resistenti in solido a pagar loro la somma che risulterà dovuta a seguito di detto inserimento, in importo non inferiore a € 2.500,00 per ciascuno dei ricorrenti, o in subordine a pagare la medesima somma a titolo di risarcimento del danno patrimoniale conseguente all'intervenuta discriminazione.

Chiedevano ancora i ricorrenti condannarsi il Comune e la Regione, in solido tra loro, a pagare a ciascuno dei ricorrenti a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale da discriminazione una somma pari al 50% della somma di cui sopra o, qualora la condanna venisse limitata all'ordine di inserimento in graduatoria, condannarsi il Comune di Udine a pagare a ciascuno dei ricorrenti, per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione dell'ordine, una somma *ex art. 614-bis c.p.c.* non inferiore a € 100,00 *per die*, dal trentesimo giorno successivo alla notifica dell'ordinanza.

Infine, i ricorrenti chiedevano ordinarsi la pubblicazione del provvedimento sulla *home page* del sito istituzionale della Regione o del Comune per un minimo di giorni 30, nonché su un giornale a tiratura nazionale, e adottarsi

ogni opportuno provvedimento, nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28 d.lgs. 150/11, utile al fine di evitare il reiterarsi della discriminazione.

Con atto depositato in data 23.12.2021 ASGI – ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE - APS proponeva atto di intervento adesivo autonomo (o in subordine di intervento adesivo dipendente) ex art. 105 c.p.c. e, riportandosi integralmente nel merito a quanto esposto dai ricorrenti, formulava due integrazioni.

Esponiva in primo luogo l'Associazione interveniente che nessuna norma di legge conferisce all'autorità consolare italiana il potere di rilasciare attestazioni circa l'assetto e l'affidabilità della pubblica amministrazione dello Stato estero, e che in ogni caso il Ministero degli Esteri si è già pronunciato sulla questione con il DM 21.10.2019, indicando i Paesi privi di un sistema catastale e di un'autorità che possa rilasciare certificati attendibili sulle proprietà immobiliari dei cittadini.

Evidenziava inoltre l'ASGI che il co. 3-bis dell'art. 18, l. 241/1990, introdotto con il d.l. 76/2020, non opera distinzioni tra italiani e stranieri e, trattandosi di norma procedimentale, deve trovare applicazione a tutti i procedimenti ancora aperti: avendo dunque gli interessati presentato, pur vigente la norma precedente, una documentazione oggi ritenuta sufficiente, detta documentazione deve essere acquisita e valutata dall'amministrazione.

Asseriva altresì l'interveniente che nel caso di specie si rinviene una discriminazione collettiva (nella specie una discriminazione cd. da scoraggiamento), atteso che l'atto in questione colpisce una collettività di soggetti non immediatamente e direttamente identificabili, ovvero tutti coloro che non hanno presentato domanda perché impossibilitati a documentare l'impossidenza.

Per tali motivi sussiste dunque, a dire di ASGI, Associazione iscritta nell'apposito elenco di cui all'art. 5 d.lgs. 215/2003, la propria legittimazione attiva ai sensi del medesimo art. 5 per la proposizione di domande che riguardino la generalità degli stranieri esclusi.

Infine, asseriva l'interveniente che qualora la richiesta di ordine di

rimozione degli atti amministrativi discriminatori avanzata dai ricorrenti

5

dovesse ritenersi ammissibile, l'intervento dovrà considerarsi, per tale parte, adesivo dipendente; qualora invece tale domanda dovesse considerarsi inammissibile, e comunque per la parte riguardante la generalità degli stranieri, l'intervento viene proposto come intervento adesivo autonomo, richiedendosi un ordine di riapertura del bando per tutti gli stranieri che non hanno proposto domanda.

Concludeva l'ASGI chiedendo, in via preliminare, dichiararsi l'ammissibilità dell'intervento spiegato nel giudizio e, nel merito, ferme le istanze di disapplicazione e/o di rinvio alla Corte Costituzionale formulate dai ricorrenti, accertarsi e dichiararsi il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, consistente nell'aver adottato l'art. 6, co. 2, lett. d) e l'art. 9, co. 3, del Regolamento n. 66/2020, e del Comune di Udine, consistente nell'aver inserito, nel bando di cui alla determina 934/2020, le medesime clausole, e conseguentemente ordinarsi alla Regione Friuli-Venezia Giulia di modificare il suddetto regolamento e al Comune di Udine di modificare il bando e la relativa determina, eliminando l'obbligo di documentazione di cui si è detto, fissando nuovo termine non inferiore a 30 giorni per la presentazione di ulteriori domande, e comunque inserendo in graduatoria tutti i cittadini extra-UE che avevano presentato domanda senza produrre la documentazione in questione.

Chiedeva inoltre l'interveniente condannarsi i resistenti a pagare all'Associazione, per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione degli ordini, una somma *ex art. 614-bis c.p.c.* non inferiore a € 100,00 *per die*, con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla notifica dell'ordinanza, e ordinarsi la pubblicazione del provvedimento sulla *home page* del sito istituzionale della Regione o del Comune per un minimo di giorni 30, nonché su un giornale a tiratura nazionale.

Infine, l'Associazione chiedeva adottarsi ogni opportuno provvedimento, nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28 d.lgs. 150/11, utile al fine di evitare il reiterarsi della discriminazione.

Con memoria di costituzione depositata in data 3.1.2021 si costituiva in

giudizio il Comune di Udine, eccependo in primo luogo la nullità della notifica effettuata alla Regione Friuli-Venezia Giulia per violazione del

6

D.P.R. 78/1965, con conseguente incompetenza del Tribunale adito ai sensi dell'art. 25 c.p.c., essendo competente funzionalmente il foro erariale del Tribunale di Trieste.

Il Comune deduceva quindi l'infondatezza di ogni domanda svolta nei propri confronti, atteso che i requisiti di accesso al contributo oggetto di causa sono stabiliti unicamente dalla Regione; l'attività del Comune, privo di qualsiasi autonomia decisoria e mero delegato alla gestione delle procedure di assegnazione, sarebbe stata ossequiosa dei disposti normativi regionali, tenendo conto altresì che i fondi per le contribuzioni oggetto di causa derivano dal bilancio della Regione.

Eccepiva altresì il resistente la carenza di interesse in capo ai ricorrenti, i quali non hanno subito alcun nocumento, atteso che il preavviso di rigetto *ex art. 10-bis l. 241/1990* non è qualificabile come un diniego della prestazione. Inoltre, il Comune di Udine eccepiva la nullità del ricorso in quanto azione promossa cumulativamente da soggetti portatori di interessi contrastanti e non sussumibili in un'unica posizione, atteso che le risorse disponibili per la contribuzione oggetto di causa sono finite e che il Bando prevede la "riduzione proporzionale" dei contributi in ragione delle domande ammesse. A dire del Comune, in ogni caso, i ricorrenti potrebbero fornire la documentazione richiesta, come da prova documentale presente agli atti dell'Ente.

Inoltre, ad opinione del resistente è inapplicabile al caso in esame la normativa antidiscriminatoria, non vertendosi in materia di assistenza sociale; piuttosto, i ricorrenti avrebbero potuto impugnare l'eventuale provvedimento di diniego successivamente ricevuto davanti al Giudice Amministrativo.

Infine, il Comune deduceva l'infondatezza della domanda di risarcimento del danno non patrimoniale, perché priva di qualsiasi prova, delle richieste di pagamento di importi compensatori in ragione dell'asserita esclusione, che non si è verificata, e della domanda di pubblicazione dell'emananda

ordinanza, attesa la mancanza di interesse in capo ai ricorrenti.

7

Concludeva il Comune di Udine chiedendo, in via preliminare di rito, accertarsi la nullità dell'azione per violazione dei disposti del Foro Erariale, in ragione della connessione di causa nei confronti della convenuta Regione Friuli-Venezia Giulia, e in via preliminare di rito subordinata accertarsi l'incompetenza del Tribunale di Udine, risultando competente ai sensi dell'art. 25 del c.p.c. il Tribunale di Trieste.

Chiedeva quindi il resistente, in via preliminare di merito, dichiararsi la nullità e comunque l'inammissibilità del ricorso e dell'intervento, e nel merito respingersi le domande di condanna del Comune di Udine proposte dai ricorrenti e dall'intervenuta, in quanto infondate in fatto e diritto.

Con memoria di costituzione depositata in data 8.1.2021 si costituiva in giudizio la Regione Friuli-Venezia Giulia, evidenziando in primo luogo che non vi è nel caso di specie una compressione del diritto fondamentale all'abitazione, atteso che il contributo in questione non è un sussidio di natura assistenziale, bensì un mero beneficio economico, concesso *ex post* a soggetti già titolari di un contratto di locazione e già nella disponibilità di un alloggio.

Eccepiva la resistente l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse ad agire in capo ai ricorrenti: non essendovi stato alcun diniego di concessione del contributo, non sussiste alcuna lesione attuale e concreta alla sfera giuridica dei ricorrenti.

Deduceva altresì la Regione l'inammissibilità del ricorso in quanto presentato nella forma del ricorso collettivo in assenza dei presupposti, trovandosi i ricorrenti in conflitto di interessi fra loro.

Rilevava la resistente l'infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale del co. 1-*bis* dell'art. 29 L.R. 1/2016 per difetto di rilevanza: a dire della Regione, infatti, correttamente il co. 1-*bis*, mediante tecnica del rinvio esterno, all'art. 3, co. 4, del D.P.R. 445/2000 e all'art. 2 del D.P.R. 394/1999, atteso che, non avendo competenza in materia di certificazione e documentazione amministrativa, la legge regionale non può che limitarsi ad



applicare la normativa statale.

Deduceva altresì la Regione la possibilità di pervenire a un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione in esame: la norma del co.

8

1-*bis*, consentendo ai cittadini extra-UE di presentare la certificazione di impossidenza solo con riferimento al proprio Paese di origine o di provenienza, consente un alleggerimento dell'onere documentale in capo a tali soggetti, dimostrando una finalità tutt'altro che discriminatoria.

La resistente rilevava inoltre l'infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale del co. 1 lett. d) dell'art. 29 L.R. 1/2016, atteso che il contributo in questione è finanziato in parte da risorse regionali, e che rientra nella competenza regionale la disciplina delle politiche abitative e la definizione dei requisiti per l'accesso alle prestazioni di sostegno. Con riferimento alle domande di disapplicazione avanzate dai ricorrenti, evidenziava la Regione la mancanza di efficacia diretta dell'art. 34 CDFUE, rilevando come il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale non sia conferito ai singoli quale diritto soggettivo autonomamente invocabile; analogamente, deduceva la resistente la mancanza di efficacia diretta della direttiva 109/2003, sottolineando che l'accesso alle prestazioni sociali di cui all'art. 11, lett. f), è rimesso alle misure attuative dettate dalla legislazione nazionale e che, a norma dell'art. 11 par. 4 della medesima direttiva, gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali. Evidenziava altresì la resistente come la CEDU non sia produttiva di effetti diretti nell'ordinamento interno, così che non vige l'obbligo di disapplicazione da parte del giudice nazionale della norma interna in contrasto con la norma della CEDU (nella specie con l'art. 14). In relazione alla normativa fiscale, la Regione affermava che all'Agenzia delle Entrate competono in realtà solo funzioni di controllo rispetto a ISEE già rilasciati; peraltro, l'ISEE non costituisce un'autocertificazione e la verifica circa il patrimonio immobiliare, che affianca l'ISEE, riguarda tutti gli aspiranti beneficiari, a prescindere dalla nazionalità.

Con riferimento all'invocata disapplicazione dell'art. 3 co. 4 del D.P.R.

445/2000 e dell'art. 2 del D.P.R. 394/1999, evidenziava la resistente come l'art. 2, co. 5, d.lgs. 286/1998 rechi una disposizione di carattere generale sulla parità di trattamento dello straniero nei rapporti con la P.A., che necessita di essere attuata "nei limiti e modi previsti dalla legge", e che in

ogni caso la disapplicazione del co. 4 dell'art. 3 del D.P.R. 445/2000<sup>9</sup> comporterebbe la riespansione della regola generale prevista dal co. 2 del medesimo articolo, che consente ai cittadini di Stati extra-UE di utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 46 e 47 limitatamente a stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da soggetti pubblici italiani.

Infine, rilevava la Regione l'insussistenza di qualsivoglia condotta discriminatoria, atteso che il Regolamento regionale si è limitato ad attuare il disposto normativo, escludendosi ogni discrezionalità nell'agire della pubblica amministrazione.

In merito alla richiesta di condanna al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, la Regione resistente contestava tale pretesa sia nell'*an*, rilevando il difetto di prova e l'assenza di un provvedimento di rigetto dell'istanza, che nel *quantum*, atteso che anche ove i ricorrenti fossero ammessi in graduatoria, occorrerebbe verificare, a seconda della loro collocazione e delle risorse disponibili, l'importo del contributo eventualmente spettante.

In merito all'atto di intervento dell'ASGI, precisava la resistente che sarebbe accoglibile anche un atto o documento prodotto da una rappresentanza diplomatica o consolare estera residente nel nostro Stato purché la firma apposta sugli atti e documenti sia legalizzata a cura delle prefetture, ai sensi del co. 4 dell'art. 33 del D.P.R. 445/2000; inoltre, in osservanza del co. 5 del medesimo art. 33, per i Paesi sottoscrittori della convenzione dell'AIA del 5.10.1961 (quale il Regno del Marocco dal 2016) è possibile sostituire la legalizzazione del documento con specifica traduzione da parte del Consolato italiano, con documento interno dello Stato estero già redatto in lingua italiana.

Infine, a dire della resistente, il co. 3-*bis* dell'art. 18 l. 241/90 si limita a richiamare gli artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000 e dunque non supera i limiti

di applicazione soggettiva previsti dall'art. 3 del medesimo decreto.

Concludeva la resistente Regione Friuli-Venezia Giulia chiedendo, in via preliminare e di rito, dichiararsi l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse ad agire ed in quanto promosso come ricorso collettivo in assenza dei necessari presupposti.

10

Nel merito chiedeva la resistente in via pregiudiziale dichiararsi irrilevante e manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 co. 1 lett. d) e co. 1-*bis* L.R. 1/2016 e respingersi la richiesta di disapplicazione di tali norme per contrasto con le fonti europee invocate.

Chiedeva la resistente in via principale rigettarsi il ricorso e respingersi la domanda di condanna al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale, e in via subordinata respingersi la richiesta di pubblicazione dell'ordinanza, e ogni altro provvedimento richiesto dai ricorrenti.

La causa, istruita documentalmente, veniva discussa all'udienza del 20.1.2021, al termine della quale il Giudice si riservava la decisione. Le domande dei ricorrenti devono trovare accoglimento nei termini di seguito specificati.

### **Sulle questioni preliminari**

Preliminarmente, deve ritenersi ammissibile l'intervento *ex art.* 105 c.p.c. spiegato nel presente giudizio dall'Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI).

L'Associazione è infatti legittimamente intervenuta nella controversia tra le parti con intervento adesivo dipendente, volto a sostenere la domanda, proposta dai ricorrenti, di adozione dei rimedi necessari ad evitare il reiterarsi della discriminazione per mezzo della rimozione degli atti amministrativi che prevedono il requisito asseritamente discriminatorio, e con intervento adesivo autonomo per l'eventualità del non accoglimento della domanda dei ricorrenti, e comunque per la parte riguardante la generalità degli stranieri.

A tal riguardo, deve rilevarsi che l'art. 5, co. 1, d.lgs. 215/2003 stabilisce che *“sono legittimati ad agire [...] in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, le associazioni e gli enti inseriti in*

*un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione”.*

ASGI è regolarmente iscritta nell'apposito elenco di cui all'art. 5, approvato da ultimo con D.M. 13.3.2013.

11

Il medesimo art. 5, al co. 3, stabilisce inoltre che *“le associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi degli articoli 4 e 4-bis nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione”.*

Nel caso di specie, la platea dei potenziali aspiranti al contributo regionale comprende tutti i cittadini di Paesi extra-UE interessati a tale prestazione ed in possesso dei requisiti per accedervi, e dunque non solo coloro che, come gli odierni ricorrenti, abbiano formalizzato la relativa istanza e si siano visti comunicare il preavviso di rigetto per difetto della documentazione richiesta.

Stante il disposto del co. 3 dell'art. 5, dunque, è ammissibile anche l'intervento adesivo autonomo di ASGI, atteso che è certamente in astratto configurabile nel caso *de quo* una discriminazione collettiva e che non sono individuabili in modo diretto e immediato i soggetti pregiudicati dalla condotta discriminatoria.

Infine, deve darsi atto che la giurisprudenza di legittimità è concorde nel ritenere che sussista la legittimazione ad agire in capo alle associazioni e agli enti previsti dall'art. 5 d.lgs. n. 215 del 2003 (che dà attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) anche nelle discriminazioni collettive in ragione del fattore della nazionalità (cfr. Cass. 11165/2017 e Cass. 28745/2019).

Tale conclusione è imposta, secondo la Suprema Corte, dal raccordo in termini logici tra le varie disposizioni normative, ma ancor maggiormente dalla necessità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della

disciplina antidiscriminatoria, anche alla luce dei principi di equivalenza ed effettività della tutela vigenti in ambito comunitario.

Ciò premesso, occorre argomentare brevemente sulle eccezioni sollevate dalle resistenti Regione Friuli-Venezia Giulia e Comune di Udine in via preliminare e di rito, eccezioni che devono essere tutte respinte in quanto infondate.

12

L'eccezione di incompetenza del Tribunale adito ai sensi dell'art. 25 c.p.c. e di nullità del ricorso per violazione del Foro Erariale deve ritenersi superata per espressa ammissione della difesa del resistente Comune di Udine nel corso dell'udienza del 20.1.2021, atteso che la Regione Friuli-Venezia Giulia si è costituita in giudizio senza il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Circa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse ad agire in capo ai ricorrenti, giova osservare che se è vero che il preavviso di rigetto *ex art. 10-bis l. 241/1990* non equivale a provvedimento di rigetto dell'istanza e di diniego del contributo richiesto, è vero altresì che emerge dalla comunicazione del Comune la sussistenza di un unico motivo ostativo all'accoglimento dell'istanza, che i ricorrenti, per le ragioni ampiamente esposte nel ricorso, non ritengono di poter superare, attesa l'impossibilità di procurarsi la documentazione aggiuntiva e dunque di soddisfare l'integrazione documentale che il Comune richiede.

In assenza di tale integrazione, l'attività istruttoria dell'ente condurrà certamente al rigetto della domanda.

Ma ciò che maggiormente rileva, come correttamente osserva la difesa di parte ricorrente, è che oggetto del presente giudizio è il diritto fondamentale a non essere discriminati, diritto che i ricorrenti assumono leso per la sola circostanza della presenza del requisito di cui all'art. 29, co. 1-*bis*, L.R. 1/2016, poi recepito nel Regolamento regionale n. 66/2020 e nel Bando del Comune: sussiste pertanto un interesse concreto e attuale in capo ai medesimi ricorrenti a non essere discriminati in ragione della propria nazionalità.

Vi è infatti “*una situazione di carattere oggettivo derivante da un fatto lesivo, in senso ampio, del diritto*”, che è diritto a non essere discriminati, “*e consistente in ciò che senza il processo e l'esercizio della giurisdizione l'attore soffrirebbe un danno*” (cfr. *ex plurimis* Cass. 24434/2007).

D'altronde, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sin dalla nota pronuncia *Feryn* del 10 luglio 2008, C-54/07, ha affermato che “*il fatto che un datore di lavoro dichiari pubblicamente che non assumerà lavoratori dipendenti aventi una determinata origine etnica o razziale configura una*

13

*discriminazione diretta nell'assunzione ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. a), della direttiva 2000/43, in quanto siffatte dichiarazioni sono idonee a dissuadere fortemente determinati candidati dal presentare le proprie candidature e, quindi, a ostacolarne l'accesso al mercato del lavoro*”, con ciò aprendo la strada al riconoscimento del concetto di discriminazione cd. potenziale e di impatto “potenziale” dell'atto asseritamente discriminatorio (cfr. altresì CGUE, sent. *Asociația Accept*, 25 aprile 2013, C-82/12).

Nel caso *de quo*, analogamente, il solo requisito di cui al Bando del Comune di Udine, frutto del recepimento della normativa regionale, è idoneo, nella prospettazione offerta dai ricorrenti e dall'interveniente, a ostacolare, se non a impedire, l'accesso dei cittadini extra-UE al contributo per il canone di locazione, nonché a dissuadere i medesimi dal presentare la propria domanda, configurandosi in astratto una discriminazione diretta; i ricorrenti, che da tale discriminazione sono necessariamente lesi, in quanto portatori del fattore distintivo che viene in rilievo (la nazionalità extra-UE), hanno certamente un interesse concreto a far valere in giudizio le proprie ragioni e ad ottenere, per il tramite della rimozione del requisito che li discrimina, l'inserimento nell'elenco dei soggetti beneficiari del contributo.

Peraltro, era imminente, al momento della proposizione del ricorso, l'invio alla Regione, da parte del Comune, degli elenchi provvisori dei richiedenti, come previsto dalla procedura, con ciò rendendosi attuale, se non urgente, l'interesse dei ricorrenti all'inserimento in tali elenchi.

Entrambi i resistenti eccepiscono altresì l'inammissibilità del ricorso in quanto proposto nella forma del ricorso collettivo pur in assenza dei

presupposti necessari.

L'eccezione non coglie nel segno, poiché il conflitto di interesse che i resistenti evidenziano è in realtà meramente eventuale.

Preso atto dell'esistenza di un importo massimo complessivamente erogabile da parte della Regione, atteso che le risorse messe a disposizione per la contribuzione di cui si discute sono finite, sarebbe stato onere delle resistenti dimostrare che proprio l'accoglimento delle domande dei ricorrenti avrebbe determinato una diminuzione significativa dell'importo erogabile a ciascun beneficiario.

14

In ogni caso, come detto, a fronte dell'interesse dei ricorrenti ad ottenere l'inserimento nella graduatoria per l'assegnazione dei contributi, il conflitto che astrattamente si verificherebbe all'atto dell'effettiva erogazione delle somme rimane su un piano meramente eventuale.

Ancora, il Comune di Udine insiste sulla non riconducibilità del contributo oggetto di causa, relativo a un ristoro per canoni locativi stipulati a prezzi di mercato, a forme di assistenza sociale, con ciò dovendosi escludere la competenza del Giudice del Lavoro; anche la Regione, da parte sua, nega che la prestazione in esame abbia natura di sussidio assistenziale.

Tale rilievo non pare condivisibile.

Lo strumento in questione è evidentemente volto al contrasto della povertà e del disagio socioeconomico, al fine di favorire l'inserimento nella società di soggetti e nuclei familiari con difficoltà reddituali; è pacifico, d'altronde, che l'inclusione sociale e culturale passa altresì attraverso la possibilità di godere di un alloggio dignitoso e adeguato in termini di salubrità e sicurezza, e dunque di essere agevolati nel sostenere la relativa spesa.

Tali finalità sono del tutto coerenti con gli scopi propri del sistema di assistenza sociale garantito dallo Stato italiano (cfr. art. 1, co. 1, l. 328/2000 e art. 128 d.lgs. 112/1998).

A conferma di ciò, così si è espressa la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, pur con riferimento alla diversa prestazione del reddito di cittadinanza: *“il reddito di cittadinanza”, previsto in via sperimentale dall'art. 2 della legge*

*Regione Campania n. 2 del 2004 quale misura di contrasto alla povertà ed all'esclusione nonché come strumento teso a favorire condizioni efficaci di inserimento lavorativo e sociale, costituisce una prestazione avente natura assistenziale, con la conseguenza che le relative controversie rientrano tra quelle previste dall'art. 442 cod. proc. civ. e sono di competenza del tribunale in funzione di giudice del lavoro” (cfr. Cass. S.U. 18480/2010).*

La Suprema Corte, in tale occasione, ha ribadito la sussistenza “*di un nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento (famiglia, minori, anziani, disabili, indigenti, emarginati), e la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione*

15

*del benessere fisico e psichico della persona, a prescindere dalla sua occupazione lavorativa e dalla costituzione di un rapporto assicurativo: questa correlazione è di per sé idonea alla definizione di una prestazione come di natura assistenziale, intesa alla tutela dei diritti sociali dei cittadini (art. 38 Cost.) e, più in generale, all’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale finalizzati, ai sensi dell’art. 2 Cost., alla garanzia dei diritti inviolabili di ogni persona (cfr. Cass., sez. un., n. 5386 del 1993)”.*

Per l’effetto, la controversia in esame si inserisce senza dubbio nell’ambito dell’assistenza sociale, materia devoluta *ex lege* alla competenza del Giudice del Lavoro.

Ad opinione del Comune resistente, inoltre, la presente controversia avrebbe semmai dovuto essere instaurata davanti al Giudice Amministrativo con l’impugnazione del provvedimento di diniego della contribuzione (non ancora emesso), mentre non sarebbe corretta la proposizione del ricorso davanti al Giudice Civile nelle forme della cd. azione civile contro la discriminazione *ex artt.* 28 d.lgs. 150/2011 e 44 d.lgs. 286/1998.

Anche la Regione, a tal proposito, ritiene che l’azione antidiscriminatoria proposta dai ricorrenti sia erroneamente fondata sull’assunta compressione di un diritto fondamentale, ovvero il diritto sociale all’abitazione, mentre trattasi nel caso di specie del mero riconoscimento di un beneficio economico riservato dalla legge ai soggetti in possesso di determinati



requisiti.

Tali osservazioni non colgono nel segno.

È vero infatti che i ricorrenti non agiscono sul presupposto della lesione di un interesse legittimo per effetto del (eventuale) provvedimento amministrativo di diniego, come vorrebbe il Comune, né sulla base di un'asserita compressione del diritto fondamentale all'abitazione, come sostiene la Regione; essi intendono piuttosto far valere in giudizio la violazione dell'obbligo di parità di trattamento che deriva dalla condotta posta in essere dalla pubblica amministrazione, condotta idonea a pregiudicare e discriminare i richiedenti sulla base della sola circostanza della propria nazionalità.

16

Così circoscritto l'oggetto della pretesa dei ricorrenti, rileva allora quanto statuito dalla Suprema Corte, in particolare con la pronuncia a Sezioni Unite n. 7186 del 2011.

I giudici di legittimità hanno infatti chiarito come la tutela antidiscriminatoria sia assicurata sul piano civilistico attraverso il riconoscimento del diritto soggettivo a non subire discriminazioni, diritto fondamentale, di rilievo primario e assoluto, che non può subire compressioni per effetto dell'azione amministrativa.

Più precisamente, *“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”*” (cfr. Cass. S.U. 7186/2011).

In altri termini, la sola circostanza che il comportamento che si assume discriminatorio sia riconducibile all’esercizio del potere amministrativo non muta la posizione giuridica soggettiva di diritto fondamentale azionata: l’indagine circa la sussistenza di un trattamento sfavorevole di tipo discriminatorio, dunque, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario anche quando, come nel caso di specie, sia posto in essere mediante adozione di atti amministrativi.

17

Tale posizione trova peraltro conferma nella stessa disposizione dell’art. 28, d.lgs. 150/2011, il quale consente al giudice, accertata la discriminazione, di *“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”*; analogamente, ai sensi dell’art. 44 del T.U. immigrazione, *“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”*.

### **Nel merito**

Venendo infine al merito della presente controversia, è necessario ricostruire brevemente il contesto normativo di riferimento. L’art. 29, co. 1, lett. d), L.R. 1/2016, modificato dalla L.R. 24/2018, prevede, tra i requisiti minimi necessari ai fini dell’accesso alla misura di “sostegno dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione” prevista dalla medesima legge regionale (art. 19), *“il non essere proprietari neppure della nuda*

*proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero"* (requisito della impossidenza). Il co. 1-bis dell'art. 29, introdotto con la successiva legge regionale n. 24/2018, precisa poi che *"ai fini della verifica del requisito di cui al comma 1, lettera d), i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria [...] devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 [...], e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 [...], la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza"*.

Il riferimento operato dalla legge regionale investe *in primis* l'art. 3 del D.P.R. 445/2000, disposizione che limita l'utilizzo di dichiarazioni

18

sostitutive per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea agli stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, prevedendo che, di fuori di tali casi, i cittadini extra-UE documentino gli stati, le qualità personali e i fatti mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana.

L'altra norma richiamata, l'art. 2 del D.P.R.394/99, dopo aver sancito il divieto per lo straniero di utilizzare dichiarazioni sostitutive per stati, fatti e qualità personali non attestabili da parte di soggetti pubblici italiani (l'attestazione deve quindi provenire dall'autorità straniera competente) prevede, al co. 2-bis (inserito dal D.P.R. 334/2004) che *"ove gli stati, fatti e qualità personali di cui al comma 1 non possono essere documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati da competenti autorità straniere, in ragione della mancanza di una autorità riconosciuta o della presunta inaffidabilità dei documenti, rilasciati dall'autorità locale [...], le rappresentanze diplomatiche o consolari provvedono al rilascio di certificazioni, ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200, sulla base delle verifiche ritenute necessarie, effettuate a spese degli interessati"*.

Il regolamento regionale n. 66/2020 ha inteso dare esecuzione alla previsione di cui all'art. 29, co. 1-*bis*, della L.R. 1/2016, con la disposizione di cui all'art. 9, co. 3.

L'effettiva attuazione delle politiche abitative e assistenziali regionali, e in questo caso la gestione della procedura di concessione dei contributi di sostegno alle locazioni, è poi delegata ai singoli Comuni.

Il Comune di Udine approvava dunque, con determina n. 565/2020, il "Bando per la concessione di contributi per l'abbattimento dei canoni di locazione di immobili adibiti ad uso abitativo – fondi anno 2020 – canoni anno 2019".

Il Comune, deve precisarsi sin d'ora, si limitava nel Bando a recepire puntualmente la disciplina di livello regionale (l. 1/2016, come modificata dalla l. 24/2018, e regolamento di esecuzione 66/2020), né avrebbe potuto fare diversamente, non essendo configurabile in capo al Comune alcuna

competenza in materia, e di conseguenza alcuna facoltà di disapplicare la normativa regionale, modificando i criteri di assegnazione dei contributi o i requisiti soggettivi richiesti.

Pertanto, correttamente deduce la difesa del Comune l'assenza di qualsivoglia autonomia decisoria in capo all'Ente, mero delegato alla gestione della procedura di assegnazione del contributo per cui è causa. Al riguardo si evidenzia come in data 2.12.2019 il Comune, nella persona del Dirigente del Servizio "Servizi per la salute e il benessere sociale", si fosse anzi curato di segnalare alla competente Direzione Regionale l'opportunità, in particolar modo alla luce di quanto statuito dal Tribunale di Milano, ordinanza n. 20954/2018, in un caso del tutto analogo che interessava il Comune di Lodi, di riconsiderare la norma introdotta dell'art. 29, co. 1-bis, L.R. 1/2016, introdotta dall'art. 1, co. 1, lett d) L.R. 24/2018. Un tanto si riflette inevitabilmente sulla valutazione dell'effettivo ruolo assunto dal Comune di Udine nella vicenda per cui è causa, con implicazioni sulla statuizione circa le spese di lite.

Il Bando comunale, limitandosi, come detto, a far propri i requisiti soggettivi

previsti dalla sovraordinata disciplina regionale, ribadiva all'art. 3, co. 2, lett. B-5 che *“gli interessati dovranno essere in possesso, al momento della presentazione della domanda dei seguenti requisiti: [...]*

*non essere proprietario, nudo proprietario o usufruttuario di altri alloggi, anche per quote, all'interno del territorio nazionale e dell'Unione europea”* (requisito dell'impossidenza).

Si legge a seguire che *“per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea - con esclusione dei titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria - il possesso di tale requisito con riferimento al paese di origine e al paese di provenienza di ciascun componente il nucleo familiare, va dimostrato con apposita certificazione o attestazione di cui all'art. 7, punto 3”*.

All'art. 7, n. 3, il Bando precisava a tal riguardo che *“(in caso di stranieri cittadini di uno Stato non aderente all'Unione europea, con esclusione dei titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria) il possesso del requisito riguardante le proprietà immobiliari all'estero di cui all'art. 3,*

20

*comma 2, lettera B – 5, va dimostrata mediante certificazione o attestazione - rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero - legalizzata dalla rappresentanza diplomatica o consolare italiana all'estero e corredata da traduzione in lingua italiana, di cui la rappresentanza diplomatica o consolare italiana all'estero attesta la conformità all'originale. Nei casi in cui il possesso di tale requisito non possa essere documentato mediante certificazione o attestazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, in ragione della mancanza di un'autorità riconosciuta o della presunta inaffidabilità della documentazione rilasciata dalla stessa autorità, dovrà essere presentata apposita certificazione o attestazione rilasciata dalla rappresentanza diplomatica o consolare italiana all'estero.*

*Tale documentazione dev'essere prodotta con riferimento al paese di origine e all'eventuale paese di provenienza di ciascun componente il nucleo familiare. Per paese di origine si intende il paese o i paesi di cui il soggetto è cittadino, per paese di provenienza si intende il paese estero in cui il soggetto era residente prima di trasferirsi in Italia”*.

Ciò premesso, si impone una prima considerazione.

Il co. 1-*bis* dell'art. 29 L.R. 1/2016 deve necessariamente essere interpretato conformemente ai principi costituzionali e comunitari in tema di uguaglianza, di non discriminazione e di diritto all'assistenza sociale. In applicazione del principio di proporzionalità, può e deve essere diversamente risolto l'apparente conflitto tra l'interesse della Pubblica Amministrazione al controllo delle proprietà immobiliari dei soggetti beneficiari di sussidi di assistenza sociale e l'interesse del soggetto richiedente, in condizioni di bisogno, a non vedersi preclusa la possibilità di accedere a un contributo pubblico quale quello in questione. Correttamente osservano i ricorrenti che la Regione, nel prevedere l'ulteriore onere di documentazione di cui all'art. 29, co. 1-*bis*, l. 1/2016, non ha in realtà legiferato, bensì ha operato un mero riferimento alla normativa nazionale in materia di documentazione amministrativa e di disciplina dell'immigrazione (D.P.R. 445/00 e D.P.R. 394/99). Ora, tale riferimento normativo all'art. 3, co. 4, D.P.R. 445/2000 e all'art. 2 D.P.R. 394/1999, per i motivi che si esporrà di seguito, pare inconferente ed

21

errato, e non è pertanto idoneo a giustificare il più gravoso onere che i resistenti in tal modo pongono in capo ai soli cittadini extra-UE. È vero infatti che la Corte Costituzionale ha evidenziato, anche di recente, come *“ogni norma che imponga distinzioni fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l'accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.. Come ha recentemente ribadito questa Corte, tale principio può ritenersi rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio» (sentenza n. 107 del 2018)”* (cfr. Corte Cost., sent. 166/2018).

Nel caso in esame non pare sussistere alcuna causa normativa idonea a fondare la differenziazione introdotta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e

dal Comune di Udine ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate da parte di cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

Il D.P.R. 445/2000, come noto, raccoglie al suo interno norme di rango primario e disposizioni regolamentari di rango secondario; l'art. 3, che viene qui in rilievo, è norma di natura meramente regolamentare (contrassegnata in rubrica dalla lettera R), e come tale non può porsi in contrasto con le disposizioni di rango superiore (norme nazionali di rango primario e sovranazionali) che sanciscono la parità di trattamento degli stranieri rispetto ai cittadini italiani (art. 14 CEDU, art. 21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, artt. 2 e 43 d.lgs. 286/1998, solo per citarne alcune).

In particolare, la norma di rango primario di cui all'art. 2, co. 5, d.lgs. 286/1998, affermando che *“allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge”*, stabilisce un regime assolutamente paritario tra cittadini italiani e stranieri nei rapporti con la Pubblica Amministrazione,

22

regime che non può essere derogato da una norma di fonte secondaria quale l'art. 3 D.P.R. 445/2000, attesa la riserva di legge espressamente contenuta nella disposizione del T. U. immigrazione (cfr. Corte d'Appello di Milano, sent. 29.12.2020, R.G. 77/2019).

Allo stesso modo, è fonte del diritto di rango secondario altresì l'art. 2 D.P.R. 394/99, configurandosi tale disciplina quale mero regolamento di attuazione del T.U. immigrazione; tale norma, per l'effetto, non può porsi in contrasto con fonti di rango superiore, come il predetto d.lgs. 286/98, che vieta qualsiasi forma di discriminazione a danno dello straniero (artt. 2 e 43).

Come correttamente affermato da autorevole giurisprudenza di merito, peraltro, l'art. 2 del D.P.R. 394/1999 si applica *“esclusivamente nei casi di impossibilità per lo straniero di documentare, secondo le modalità stabilite dallo stesso articolo, stati, fatti, e qualità personali, in ragione della*

*manca di un'autorità straniera riconosciuta o della presunta inaffidabilità dei documenti rilasciati e, quindi, evidentemente solo ove assolutamente manchi (o risulti inaffidabile) un'autorità "riconosciuta" preposta al rilascio e non nelle ipotesi di obiettiva impossibilità di reperire la documentazione richiesta per motivi diversi, quali, per esempio (come potrebbe essere per il caso di cui si tratta), la mancanza di un sistema catastale nazionale o equivalente nel paese d'origine che impedisca alla (pur esistente) autorità straniera di certificare l'assenza di proprietà immobiliari del richiedente in tutto il territorio dello Stato" (cfr. Trib. Milano, ord. 20.3.2020, R.G. 40830/2019).*

I successivi passaggi argomentativi della medesima pronuncia del Tribunale di Milano, chiamato a pronunciarsi su una fattispecie del tutto analoga all'odierna, paiono meritevoli di piena condivisione.

Così prosegue l'ordinanza appena citata: *"in secondo luogo, la disposizione richiamata consente - nell'eccezionale eventualità accennata - il rilascio di certificazioni, sulla base delle verifiche ritenute necessarie, da parte delle rappresentanze consolari o diplomatiche, ai sensi dell'art. 49 D.p.r. n. 200/1967 e, quindi (poiché il D.p.r. n. 200/1967 ha ad oggetto le "Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari") necessariamente da*

23

*parte delle rappresentanze italiane nel paese straniero e non [...] del console straniero in Italia, essendo evidentemente precluso all'ordinamento italiano disciplinare funzioni e poteri del console straniero. Il D.P.R. n. 200/1967, peraltro, è stato abrogato dal D.LGS. 71/2011 [...] il quale disciplina, all'art. 52, le funzioni dei consolati in materia di certificati, legalizzazioni, vidimazioni (in precedenza oggetto dell'art. 49 D.P.R. 200/1967), limitandosi a prevedere (per quanto interessa e secondo quanto previsto anche dall'abrogato art. 49 D.P.R. 200/1967) che l'autorità consolare possa rilasciare certificati concernenti "gli atti compiuti ed i fatti accertati nell'esercizio delle proprie funzioni".*

*Pertanto, se pare innanzitutto dubbio che rientri tra le funzioni dell'autorità consolare italiana all'estero quella di eseguire ricerche catastali e, quindi, che la disposizione in esame possa applicarsi anche nel caso in cui il*



*“fatto” da attestare sia quello relativo alla proprietà di immobili all’estero, è comunque evidente che le “verifiche” demandabili al console italiano all’estero non potranno mai essere maggiori o più estese di quelle che potrebbe condurre l’autorità straniera, sì che tale potere attribuito alle rappresentanze italiane all’estero non consentirebbe comunque allo straniero di ottenere una certificazione non rilasciabile dall’autorità preposta.*

*In definitiva, se da un lato pare dubbia, in ragione dello specifico “fatto” da accertare, la possibilità di applicare, nel caso di specie, l’art. 2, comma 2 bis, D.P.R. 394/99, dall’altro ne rimane comunque oscura la concreta modalità operativa, sì che la disposizione normativa in esame non appare idonea ad evitare il prodursi dell’effetto, che consegue all’onere documentale aggiuntivo imposto dal Comune al solo cittadino straniero, di porre quest’ultimo quantomeno in una condizione più svantaggiosa per l’accesso all’alloggio rispetto al cittadino italiano” (cfr. Trib. Milano, ord. 20.3.2020, R.G. 40830/2019).*

Particolare rilevanza assume altresì la circostanza che alla misura in esame si acceda previa verifica della situazione economica del richiedente attuata mediante ISEE; l’art. 29, co. 1, lett. b), della L.R. 1/2016 prevede infatti, tra

24

i requisiti minimi in capo ai beneficiari, il possesso di determinati indicatori della situazione economica di cui al D.P.C.M. 159/2013.

L’attestazione ISEE – che, come noto, non costituisce una mera autocertificazione, bensì un’attestazione pubblica della situazione economica dell’interessato, che si perfeziona mediante una dichiarazione dell’amministrazione a ciò deputata – contiene altresì l’accertamento del patrimonio immobiliare personale all’estero; detta procedura, va evidenziato, si svolge con modalità del tutto identiche tra cittadini italiani e stranieri.

L’art. 11, co. 4, del D.P.C.M. 159/2013 prevede che *“l’INPS determina l’ISEE sulla base delle componenti autodichiarate dal dichiarante, degli elementi acquisiti dall’Agenzia delle entrate e di quelli presenti nei propri*

*archivi amministrativi”.*

Come è stato recentemente osservato, la disciplina del DPCM 159/2013 è *“speciale rispetto a quella del DPR 445/2000, che è più in generale dedicato a regolare la materia della documentazione amministrativa. Si può pertanto concludere che il DPCM assume natura di normativa speciale (oltre che cronologicamente successiva) rispetto a quella generale introdotta con il DPR e, dunque, prevale rispetto ad essa nella disciplina della materia in questa sede in esame”* (Trib. Milano, ord. 13.12.2018, R.G. 20954/2018; cfr. altresì Corte d’Appello di Milano, sent. 29.12.2020, R.G. 77/2019).

Tanto considerato, pare che il riferimento normativo che la legge regionale 1/2016 opera agli artt. 3 D.P.R. 445/2000 e 2 D.P.R. 394/1999 vada dunque disatteso, laddove la produzione dell’attestazione ISEE è idonea essa sola ad accertare la presenza o meno di proprietà immobiliari all’estero, senza che possa ammettersi per i soli cittadini stranieri un onere documentale integrativo volto all’attestazione del medesimo requisito.

D’altronde, l’art. 2, co. 1, del D.P.C.M. 159/2013 espressamente cataloga il nuovo ISEE, ai fini dell’accesso alle prestazioni sociali agevolate, come *“livello essenziale delle prestazioni”*, in quanto tale rimesso alla competenza statale esclusiva; con riferimento alla determinazione ed applicazione dell’ISEE per l’accesso a prestazioni sociali agevolate, dunque, le leggi

25

regionali devono considerare vincolanti le prescrizioni statali (cfr. Corte d’Appello di Milano, sent. 29.12.2020, R.G. 77/2019).

È inoltre corretta la deduzione di parte ricorrente secondo la quale il rinvio esterno operato dall’art. 29 in esame è altresì incoerente rispetto alla normativa fiscale nazionale: attesa l’assoluta identità di regime fiscale tra italiani e stranieri residenti in Italia e l’assoluta identità dei correlativi obblighi di denuncia relativamente agli immobili all’estero, l’ulteriore adempimento che la P.A. richiede ai soli cittadini extra-UE si risolve di fatto in un’irragionevole ed ingiustificata presunzione di infedeltà del solo straniero rispetto a quanto dichiarato in sede fiscale.

Si deve poi richiamare l’osservazione dell’interveniente ASGI secondo cui trova applicazione nel caso *de quo* il nuovo comma 3-*bis* dell’art. 18 l.

241/1990, introdotto dal d.l. 76/2020, che così recita: *“nei procedimenti avviati su istanza di parte, che hanno ad oggetto l'erogazione di benefici economici comunque denominati, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni, da parte di pubbliche amministrazioni ovvero il rilascio di autorizzazioni e nulla osta comunque denominati, le dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ovvero l'acquisizione di dati e documenti di cui ai commi 2 e 3, sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”*.

Tale norma intende evidentemente rafforzare la semplificazione amministrativa con riferimento all'accesso a benefici economici e a prestazioni assistenziali e non opera alcuna distinzione a tal fine tra italiani e stranieri.

Concludendo sul punto, dunque, la richiesta di documentazione supplementare rivolta al solo cittadino straniero non è sostenuta da alcuna norma di rango primario, né può ritenersi legittima o ragionevole alla luce delle considerazioni appena svolte: il riferimento normativo operato dall'art.

26

29, co. 1-*bis*, L.R. 1/2016 ai D.P.R. 445/2000 e 394/1999 deve essere conseguentemente disatteso.

Deve ritenersi che la denunciata condotta delle amministrazioni resistenti, ponendo il cittadino straniero, in virtù della sola sua condizione di straniero, in una situazione significativamente più svantaggiosa rispetto a quella del cittadino italiano, costituisca discriminazione diretta in ragione della nazionalità.

Vi è discriminazione diretta, come noto, ogniqualvolta una persona venga trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga, per il solo fatto di appartenere ad un gruppo sociale contraddistinto da un determinato fattore, caratteristica,

qualità.

Il principio di non discriminazione trova fondamento normativo in molteplici disposizioni di rango sovranazionale; si pensi, tra gli altri, all'art. 14 CEDU, all'art. 21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, già menzionati, e per quanto maggiormente rileva ai fini della presente vertenza, all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

A livello di diritto nazionale, poi, a fianco all'enunciato fondamentale di cui all'art. 3 Cost., l'art. 43 d.lgs. 286/1998 afferma che *“costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.*

*In ogni caso compie un atto di discriminazione: [...] c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;”*

27

La giurisprudenza della Corte EDU, in linea con l'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ha chiarito che il trattamento differenziato diviene discriminatorio ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole, e non realizzi un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito.

Nel caso *de quo*, come esposto, non sussiste alcuna causa normativa che possa porsi a fondamento e giustificazione della differenziazione introdotta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dal Comune di Udine ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate da parte di cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

Il Giudice delle Leggi ha chiarito che *“il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento (sentenza n. 133 del 2013). Tuttavia, la scelta legislativa non è esente da vincoli di ordine costituzionale.*

*La legge deve anzitutto rispettare gli obblighi europei che, anche per quanto riguarda le prestazioni sociali, esigono la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i soggiornanti di lungo periodo” (Corte Costituzionale, sent. 166/2018).*

Insistono in particolare i ricorrenti nell’evidenziare il contrasto della norma regionale di cui all’art. 29, co. 1-bis, L.R. 1/2016 con la direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

Viene in rilievo in particolar modo l’art. 11 della citata direttiva, che sancisce il principio di parità di trattamento dei soggiornanti di lungo periodo rispetto ai cittadini per quanto riguarda, tra gli altri, *“d) le prestazioni sociali, l’assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale”.*

Onde fin da subito sgomberare il campo da equivoci che potrebbero condurre a sottostimare la portata di tale disposizione, occorre precisare che, come chiarito dalla Corte di Giustizia con la sentenza Kamberaj del 24 aprile 2012, C-571/10, il rinvio che la direttiva ha voluto realizzare con la dicitura *“ai sensi della legislazione nazionale” “implica che il legislatore*

28

*dell’Unione abbia inteso rispettare le differenze che sussistono tra gli Stati membri riguardo alla definizione ed alla portata esatta delle nozioni di cui trattasi”.*

Ecco che *“ai sensi della legislazione nazionale”* altro non vuol dire se non *“così come tali nozioni sono definite dalla legislazione nazionale”* e non sta a significare, come sostiene la resistente Regione, che la parità di trattamento nell’accesso alle prestazioni sociali non sia sancita dalla direttiva in maniera incondizionata, bensì sia rimessa alle misure attuative dettate dalla legislazione nazionale.

Al contrario, è fondata la tesi di parte ricorrente secondo cui l'accertamento della discriminatorietà della condotta posta in essere dagli Enti resistenti, derivante dalla violazione dell'obbligo di parità di trattamento di cui all'art. 11, deve condurre il Giudice alla disapplicazione della norma di legge regionale illegittima e violativa del diritto dell'Unione Europea, dovendosi riconoscere alla direttiva 2003/109/CE idoneità ad operare con efficacia diretta negli ordinamenti interni degli Stati membri.

Può infatti ritenersi che la direttiva in esame sia dotata di tutti i requisiti che la giurisprudenza della Corte di Giustizia ritiene necessari per ammettere la produzione di effetti diretti da parte di tale fonte del diritto comunitario, ovvero i requisiti di sufficiente precisione ed incondizionatezza (cfr. *ex plurimis* CGUE, sent. Marshall, 26 febbraio 1986, C-152/84 e sent. Van Duyn, 4 dicembre 1974, C-41/74).

Come ha precisato la Corte di Cassazione, pronunciandosi su fattispecie analoghe, l'efficacia diretta della direttiva n. 109 del 2003 deve necessariamente essere riconosciuta poiché *“i beneficiari della posizione di vantaggio erano determinati (i cittadini non comunitari dotati di permesso di soggiorno di lungo periodo), il contenuto della posizione di vantaggio era specificato (trattandosi di “prestazione essenziale” individuabile dal giudice interno), il soggetto passivo tenuto ad assicurare il vantaggio era un'autorità pubblica”* (cfr. Cass. 28745/2019 e Cass. 11165/2017); così è anche nel caso di specie.

Né vale a ritenere diversamente quanto affermato al paragrafo 4 dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, ove si legge che *“gli Stati membri possono*

29

*limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali”*.

Occorre *in primis* rilevare che *“dal momento che l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri ed il diritto di tali cittadini al beneficio della parità di trattamento nei settori elencati all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109 costituiscono la regola generale, la deroga prevista dal paragrafo 4 di tale articolo deve essere interpretata restrittivamente”* (CGUE, sent. Kamberaj, 24 aprile 2012, C

571/10).

Nella pronuncia appena menzionata la Corte di Giustizia ha precisato altresì che *“un’ autorità pubblica, sia essa di livello nazionale, regionale o locale, può invocare la deroga prevista all’ articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 unicamente qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l’ attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l’ intenzione di avvalersi della deroga suddetta”*; ha ribadito tale principio, più di recente, CGUE 25 novembre 2020, C-303/19.

Non risulta che l’ Italia abbia manifestato la propria intenzione di ricorrere alla deroga al principio della parità di trattamento prevista dall’ articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 al fine di evitare l’ erogazione di una prestazione quale quella in esame ai cittadini stranieri lungo-soggiornanti.

Cass.n.28745/2019 ha poi affermato che *“neppure può ritenersi che l’ Italia abbia previsto la deroga quando, recependo la direttiva citata 2003/109 con il D.Lgs.n.3 del 2007, ha sostituito il testo dell’ art.9 del TU immigrazione prevedendo che “il lungo soggiornante possa usufruire delle prestazioni di assistenza, di previdenza sociale-... salvo che sia diversamente disposto...”*. *Tale disposizione non può ritenersi l’ espressione di una chiara volontà di deroga relativa alla concessione dell’ ANF trattandosi piuttosto di una norma a carattere generale ..”*.

Con la pronuncia Kamberaj, giova osservare, la Corte di Giustizia si pronunciava su un caso che presenta molteplici analogie con la controversia oggetto di causa, atteso che trattasi di maggiori oneri imposti ai soli cittadini extra-UE per l’ accesso ad un sussidio per l’ alloggio, sotto forma di

30

contributo al pagamento del canone di locazione, previsto da una legge della Provincia Autonoma di Bolzano.

Ebbene, il ragionamento della Corte (ripercorso e condiviso altresì da Cass. 11165/2017 e Cass. 28745/2019) è pienamente applicabile nel caso di specie laddove afferma che l’ elenco contenuto nel tredicesimo considerando della direttiva, *“che illustra la nozione di «prestazioni essenziali» di cui all’ articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 non è esaustivo, come*

*confermato dall'impiego del termine «almeno». Pertanto, il fatto che in tale considerando non venga effettuato alcun riferimento espresso ai sussidi per l'alloggio non implica che questi ultimi non costituiscano prestazioni essenziali alle quali il principio della parità di trattamento deve necessariamente essere applicato”.*

*E ancora, “l’articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 deve essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento della quale beneficiano i titolari dello status conferito dalla direttiva medesima, ad eccezione delle prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale concesse dalle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale, che contribuiscono a permettere all’individuo di soddisfare le sue necessità elementari, come il vitto, l’alloggio e la salute.*

*Al riguardo occorre rammentare che, conformemente all’articolo 34 della Carta, l’Unione riconosce e rispetta il diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa volte a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti. Ne consegue che, nei limiti in cui il sussidio di cui trattasi nel procedimento principale risponde alla finalità enunciata nel citato articolo della Carta, esso non può essere considerato, nell’ambito del diritto dell’Unione, come non compreso tra le prestazioni essenziali ai sensi dell’articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109”.*

In conclusione, la differenziazione introdotta dalla normativa regionale di cui all’art. 29, co. 1-bis, l. 1/2016 e al regolamento n. 66/2020, e dal Bando del Comune di Udine approvato con determina n. 565/2020 (art. 7, n. 3), costituisce una discriminazione diretta in ragione della nazionalità.

Deve ritenersi, infatti, che le disposizioni in esame realizzino un trattamento sfavorevole nei confronti dei cittadini extra-UE a causa della loro nazionalità, atteso che, di fatto, attraverso l’onere di documentazione diverso e ulteriore gravante su tali cittadini, rendono loro difficoltoso, se non impossibile, concorrere all’accesso alle prestazioni sociali agevolate in oggetto (contributo per il pagamento del canone di locazione), così precludendo a tali soggetti, in violazione del principio di parità di



trattamento dei cittadini lungo-soggiornanti sancito dalla direttiva 2003/109/CE, il pieno sviluppo della loro persona e l'integrazione nella comunità di accoglienza.

Tanto accertato, in base al primo pilastro portante del processo d'integrazione europea, come ribadito dalla giurisprudenza della CGUE, il giudice interno è obbligato ad assicurare con la propria decisione il principio di primazia del diritto dell'Unione, e a tal fine può, anzi deve, procedere autonomamente alla disapplicazione della norma dell'ordinamento interno che si appalesi come violativa di norma o principio del diritto UE dotato di efficacia diretta.

In virtù dell'efficacia diretta che la direttiva 2003/109/CE, e in particolare l'art. 11, esplicano nel nostro ordinamento, il Giudice è dunque tenuto a disapplicare la norma interna regionale di cui all'art. 29, co. 1-*bis*, L.R. 1/2016, che si pone, per tutti i motivi sinora esposti, in contrasto con il diritto comunitario.

La conferma della natura discriminatoria di requisiti e adempimenti quali quelli previsti dalla normativa regionale oggetto di causa è venuta dalla Corte Costituzionale, che con sentenza n.9/2021 ha esaminato una analoga previsione della Legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019 n.24 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione).

Al comma 1 dell'art.2 infatti il legislatore regionale aveva integrato la disciplina contenuta all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, aggiungendo, dopo il comma 4, i commi 4.1 e 4.2.

Il comma 4.1 stabilisce che, *«[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non*

32

*appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria [...] devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'articolo 2 del decreto del Presidente*

*della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza»; e che «[l]a disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza».*

La norma impugnata avanti alla Corte Costituzionale prevedeva un onere documentale aggiuntivo per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, ed in particolare la presentazione di documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza (comma 4.1), ai fini della verifica della «non titolarità di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero» (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996).

La Corte Costituzionale ha osservato quanto segue:

*“La norma impugnata, la quale obbliga «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» a presentare «la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza», si inserisce in una cornice normativa, quella della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che già da prima prevedeva, come requisito per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi, la*

33

*«non titolarità di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero» (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), da asseverare mediante apposita dichiarazione (art. 5, commi 1, 2, 3 e 4, della medesima legge regionale) resa nei modi previsti dall'art. 4 della legge 4 gennaio*

1968, n. 15 (Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme), nel frattempo abrogata e sostituita dall'art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2000.

*L'onere di rendere questa dichiarazione circa la non titolarità di diritti su alloggi di qualsiasi tipo in Italia o all'estero grava su chi intende partecipare al bando per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a prescindere dallo status di cittadino italiano o di altro Paese dell'Unione europea o di Paesi extraeuropei.*

*La norma oggetto dell'odierno giudizio si rivolge, invece, solo ai «cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e solo a costoro richiede di presentare, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2», «la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza».*

*L'onere documentale così introdotto riguarda una situazione diversa da quella oggetto della previsione generale di cui all'art. 2, comma 1, lettera d), legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996: mentre infatti quest'ultima disposizione concerne la titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su uno o più alloggi (quindi a prescindere dalla loro "adeguatezza"), ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero (dunque, non solo nel Paese di origine o di provenienza), la norma censurata fa riferimento al possesso di alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza. Il suo ambito di applicazione non comprende invero né gli alloggi di cui il richiedente non abbia il possesso, pur essendo titolare di diritti su di essi, né gli alloggi ubicati in Paesi extraeuropei diversi da quello di origine o di provenienza, né infine alloggi che non siano "adeguati".*

*Alla luce di queste precisazioni, l'onere procedimentale prescritto dalla disposizione in esame risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare. Se, infatti, lo scopo della normativa nella quale la disposizione impugnata si*

*colloca è di garantire un alloggio adeguato nel luogo di residenza in Regione a chi si trovi nelle condizioni di bisogno individuate dalla legge, il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa l'espressione "alloggio adeguato" come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare posseda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia. E non lo è nemmeno come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, per la quale non offre alcun significativo elemento aggiuntivo rispetto a quanto già si desume dalla generale attestazione di non titolarità di diritti su alloggi all'interno del territorio nazionale o all'estero, prevista dall'art. 2, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.*

*Oltre che irragionevole per le ragioni appena esposte, la previsione risulta altresì discriminatoria. Tale carattere dell'onere aggiuntivo a carico dei soli cittadini extracomunitari – sul presupposto (indimostrato) che a essi sarebbero riservati «oneri probatori meno gravosi» di quelli imposti ad altri cittadini – appare evidente, solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, i quali invece sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa impugnata.*

*Si tratta, dunque, di un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli «ostacoli di ordine pratico e burocratico» che questa Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019).*

*Per le ragioni anzidette deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del*

1996”.

Per tutti i motivi esposti, deve essere dichiarato il carattere discriminatorio della condotta tenuta

- dalla Regione Friuli Venezia Giulia, consistente nell’aver adottato il Regolamento 15.4.20 n. 66 (*“Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno alle locazioni e favore dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione dovuto ai proprietari degli immobili destinati a prima casa di cui all’art. 19 LR 1/16”*) nella parte in cui, ai fini dell’accesso alla prestazione di cui all’art. 19 LR 1/16, il Regolamento prevede, all’art.6, comma 2 lett. d) il requisito della assenza di proprietà di immobili in Italia e all’estero e, all’art. 9, comma 3 che tutti i cittadini extra UE debbano fornire *“documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza”*, con conseguente esclusione di tutti i richiedenti di cittadinanza extra UE che non forniscano tale documentazione;

- dal Comune di Udine nell’aver inserito, nel bando di cui alla determina 934/2020, le medesime clausole.

Al fine della rimozione degli effetti della accertata discriminazione, ed anche in accoglimento della domanda collettiva proposta dall’Associazione interveniente, deve essere ordinato alla Regione Friuli Venezia Giulia di modificare il regolamento 15.4.2020 n. 66 con riferimento alle parti oggetto dell’accertamento della natura discriminatoria.

Il Comune di Udine deve essere condannato ad inserire i ricorrenti nella graduatoria per l’assegnazione del contributo oggetto di causa nella medesima posizione ove sarebbero stati inseriti se avessero presentato i documenti richiesti dal Comune, ed inoltre, ad inserire in graduatoria tutti i cittadini extra UE che avevano già presentato domanda senza produrre la documentazione relativa alla proprietà di altri alloggi e che per tale motivo abbiano ricevuto comunicazione di inammissibilità della stessa.

Non si ritiene necessario disporre la riapertura dei termini del bando in quanto la prestazione della domanda al fine della manifestazione di interesse

poteva avvenire entro i termini già stabiliti, mentre il deposito della documentazione e la verifica dei requisiti attengono ad una fase successiva, e peraltro il contributo è annuale.

Deve essere respinta la domanda di risarcimento del danno non patrimoniale da discriminazione, non essendovi alcuna allegazione specifica al riguardo.

Ugualmente, trattandosi di enti pubblici e di adempimenti amministrativi che richiedono (in particolare per la modifica regolamentare e l'esame delle graduatorie) tempi non preventivabili, non può trovare accoglimento la domanda di condanna degli enti convenuti al pagamento di una somma ex art. 614-bis c.p.c., poiché ciò si rivelerebbe non equo.

Deve essere ordinata la pubblicazione, previa anonimizzazione delle generalità dei ricorrenti, del presente provvedimento sulla home page del sito istituzionale della Regione per giorni 30.

Stante la soccombenza, la Regione Friuli Venezia Giulia deve essere condannata al pagamento delle spese di lite in favore dei ricorrenti, ed in favore della terza interveniente ASGI, liquidate come in dispositivo.

Sussistono invece, per quanto sopra esposto circa la sostanziale estraneità del Comune di Udine alle decisioni circa i requisiti e le modalità della loro attestazione, i presupposti per compensare interamente le spese di lite tra i ricorrenti e il Comune.

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

Il giudice del lavoro del Tribunale di Udine, ogni contraria e diversa istanza, eccezione e deduzione disattesa,

- 1) respinge le eccezioni preliminari e di rito proposte dalle parti resistenti;
- 2) accerta e dichiara il carattere discriminatorio della condotta tenuta - dalla Regione Friuli Venezia Giulia, consistente nell'aver adottato il Regolamento 15.4.20 n. 66 (*“Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno alle locazioni e favore dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione dovuto ai proprietari degli immobili destinati a prima casa di cui all'art. 19 LR 1/16”*) nella parte in cui, ai fini dell'accesso alla prestazione di cui all'art. 19 LR 1/16, il

Regolamento prevede, all'art.6, comma 2 lett. d) il requisito della assenza di

proprietà di immobili in Italia e all'estero e, all'art. 9, comma 3 che tutti i cittadini extra UE debbano fornire "*documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza*", con conseguente esclusione di tutti i richiedenti di cittadinanza extra UE che non forniscano tale documentazione;

- dal Comune di Udine nell'aver inserito, nel bando di cui alla determina 934/2020, le medesime clausole;

3) Ordina alla Regione Friuli Venezia Giulia in persona del Presidente pro tempore di modificare il regolamento 15.4.2020 n. 66 con riferimento alle parti oggetto dell'accertamento di cui al punto 2);

4) Condanna il Comune di Udine a inserire i ricorrenti nella graduatoria per l'assegnazione del contributo di cui sopra nella medesima posizione ove sarebbero stati inseriti se avessero presentato i documenti richiesti dal Comune;

5) Ordina al Comune di Udine di inserire in graduatoria tutti i cittadini extra UE che avevano già presentato domanda senza produrre la documentazione di cui al punto 2 e che per tale motivo abbiano ricevuto comunicazione di inammissibilità della stessa;

6) respinge la domanda di risarcimento del danno non patrimoniale da discriminazione;

7) respinge la domanda di condanna degli enti convenuti al pagamento di una somma ex art. 614-bis c.p.c.;

8) Ordina la pubblicazione, previa anonimizzazione delle generalità dei ricorrenti, del presente provvedimento sulla home page del sito istituzionale della Regione per giorni 30;

9) condanna la Regione Friuli Venezia Giulia al pagamento delle spese di lite in favore dei ricorrenti, liquidate in euro 5.500,00 per compenso, oltre accessori di legge, con distrazione in favore dei procuratori antistatari; 10) condanna la Regione Friuli Venezia Giulia al pagamento delle spese di lite in favore della ASGI ASSOCIAZIONE DEGLI Studi Giuridici

sull'Immigrazione APS, liquidate in euro 3.000,00 per compenso, oltre accessori di legge, con distrazione in favore dei procuratori antistatari; 11) compensa interamente le spese di lite tra le parti ricorrenti e il Comune di Udine e tra l'interveniente e il Comune di Udine.

Si comunichi.

Udine, 2 marzo 2021

Il giudice del lavoro  
dott.ssa Marina Vitulli



