



TRIBUNALE TRIESTE

Sezione civile – controversie del lavoro

Il giudice Paola Santangelo

nel procedimento n. 453/20 ex art. 28 d.lgs. 150/2011 promosso da

l con gli avv.ti Alberto Guariso e Caterina Bove

RICORRENTE

contro

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA in persona del Presidente in carica con gli avv.ti Beatrice Croppo, Elda Massari e Valentina Cocuzza

COMUNE DI TRIESTE in persona del Sindaco in carica con gli avv.ti Sara De Biaggi, Valentina Frezza, Maritza Filipuzzi e Alda de Gennaro

RESISTENTI

A seguito del provvedimento ex art. 221 DL 34/20 conv. L. 77/20 con il quale è stata disposta la trattazione scritta della causa e delle note depositate dalle parti osserva quanto segue.

Con ricorso depositato il 9.11.2020 rappresentava di essere un cittadino siriano, nato in Libano, residente in Italia dal 2007, e in Friuli Venezia Giulia dal 2008, in quanto titolare di un permesso di soggiorno di lungo periodo e di avere richiesto al Comune di Trieste l'assegnazione di un contributo per l'affitto, in quanto in possesso dei requisiti indicati nel bando adottato con delibera dirigenziale n. 934/20 in forza del regolamento della Regione Friuli Venezia Giulia n. 66/20 e della L.R. 1/2016 modificata dalla L.R. 24/2018. Rilevava che tale ultima disposizione aveva variato i requisiti di accesso richiedendo che il beneficiario non doveva essere proprietario di altri alloggi nel territorio nazionale o estero e introducendo il co. 1 bis all'art. 29 il quale prevedeva che i cittadini di Stati non appartenenti all'UE dovevano documentare che tutti i componenti del nucleo familiare non avevano tali proprietà. Deduceva di avere, sul punto, rilasciato una dichiarazione come quella dei cittadini italiani

o europei non avendo la possibilità di soddisfare la previsione prevista dal bando e di non essere stato, per questo motivo, inserito in graduatoria. Precisava che tutti i richiedenti inseriti avevano ottenuto il contributo. Sosteneva la discriminatorietà della condotta in quanto la documentazione aggiuntiva rispetto ai cittadini italiani e comunitari non poteva essere richiesta e il requisito dell'impossidenza non poteva essere previsto per il contributo ex L. 431/98. Sottolineava che la prima questione posta era già stata analizzata dal Tribunale di Milano e che in relazione ad una legge regionale dell'Abruzzo di identico tenore era stata sollevata questione di legittimità costituzionale dal Governo. Evidenziava che la stragrande maggioranza delle Regioni non aveva introdotto requisiti ulteriori rispetto all'ISEE. Riteneva che la legge regionale fosse meramente ricognitiva, posto che richiamava il combinato disposto dell'art. 3 co. 4 DPR 445/2000 e dell'art. 2 DPR 394/99, mentre tale riferimento era inconferente. Specificava che il requisito dell'impossidenza planetaria riguardava tutti i richiedenti ma che soltanto agli stranieri veniva richiesta la documentazione ulteriore, presumibilmente sulla base di due presupposti, ossia che l'impossidenza dell'italiano fosse più semplice da verificare e che verosimilmente lo straniero aveva più possibilità di avere una proprietà all'estero. Rilevava che però lo Stato non poteva accertare la veridicità della dichiarazione del cittadino italiano se non con uno scambio di informazioni con il predetto Stato e che la possibilità di avere un alloggio in un altro Stato era più legata al luogo dove si era vissuto che al dato formale della cittadinanza. Riportava il testo degli artt. 3 co. 2 e 4 DPR 445/2000 rilevando che l'onere di produrre la documentazione era prevista soltanto se lo Stato non poteva acquisire i dati con lo scambio di informazioni e che tale interpretazione consentiva di ritenere che le disposizioni non contrastassero con l'art. 2 co. 5 TU immigrazione e con l'art. 11 co. 1 lett. f) direttiva 2003/109. Sosteneva che l'art. 3 DPR 445/00 non trovava applicazione quando l'accesso alla prestazione era regolato dall'ISEE che non era un'autocertificazione, ma un'attestazione pubblica della situazione economica dell'interessato. Evidenziava che la procedura per il rilascio dell'ISEE era uguale per italiani e stranieri ai sensi dell'art. 10 DPCM 159/13 e che una volta rilasciato l'ISEE, l'esistenza o meno di una proprietà all'estero era accertata e attestata. Sosteneva comunque l'irragionevolezza della differenza di trattamento attuata in quanto la dichiarazione di impossidenza doveva riguardare tutti i paesi

del mondo ed era sufficiente per gli italiani e per i cittadini comunitari, mentre per i cittadini extracomunitari non era sufficiente soltanto per i paesi di origine e di provenienza. Sottolineava la genericità dei requisiti e il fatto che nel caso del paese di provenienza la disparità di trattamento con un cittadino italiano era ancora più evidente. Esponeva che con DM 21.10.2019, attuativo dell'art. 2 co. 1 ter DL 4/2019 era stato pubblicato l'elenco degli Stati i cui cittadini erano tenuti a produrre certificazione consolare, al fine di indicare da quali Stati era impossibile ottenere un documento come quello richiesto dal Comune. Sottolineava che la Siria non era inclusa nell'elenco e che, comunque, non si poteva accedere ad un catasto nazionale. Evidenziava che si stava trattando di un diritto fondamentale della persona e che la produzione del documento attestante la proprietà era un mezzo del tutto sproporzionato rispetto al fine perseguito. Sosteneva, comunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 co. 1 lett. d) L.R. 1/2016 per violazione degli artt. 3 e 117 Cost. nonché dell'art. 34 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Riteneva sussistente la violazione della parità di trattamento per ragioni di nazionalità enunciato anche dall'art. 43 TU Immigrazione, dall'art. 14 CEDU e dall'art. 21 CDFUE. Sosteneva la giurisdizione del giudice ordinario ai sensi dell'art. 28 d.lgs. 150/11 e chiedeva di accertare il carattere discriminatorio del regolamento n. 66/20, e del bando 934/20 che riportava la medesima disposizione, e quindi di ordinare la modifica del suddetto regolamento, di condannare il Comune di Trieste ad inserire il ricorrente nella graduatoria per l'assegnazione ove sarebbe stato inserito presentando i documenti richiesti e di pagargli la somma alla quale avrebbe avuto diritto e condannare il Comune di Trieste e la Regione Friuli Venezia Giulia in solido al risarcimento del danno non patrimoniale e il Comune per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del predetto ordine ad una somma ex art. 614 bis cpc. Infine chiedeva di ordinare la pubblicazione del provvedimento ed adottare ogni opportuno provvedimento per la rimozione ex art. 28 d.lgs. 150/11.

Si costituiva in giudizio la Regione Friuli Venezia Giulia che inquadrava la fattispecie nella normativa vigente, sottolineando che il ricorrente aveva richiesto la concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione degli immobili ad uso abitativo, previsto dall'art. 19 L. R. 1/16, rivolto ai conduttori meno abbienti in forza di risorse assegnate dal Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11 L. 431/1998. Riportava i

requisiti minimi indicati dall'art. 29 L.R. 1/2016 e precisava che oltre ai soldi del fondo nazionale, la Regione destinava risorse proprie. Specificava che il contributo riguardava i canoni pagati nell'anno precedente e, quindi, interveniva a posteriori e non incideva sul diritto all'abitazione, con la conseguenza che non poteva ritenersi corretto l'assunto della compressione di un diritto fondamentale. Eccepiva la nullità del ricorso in quanto mancava la ricostruzione dei fatti di causa e l'indicazione del provvedimento dell'Amministrazione asseritamente lesivo. Deduceva la carenza di interesse ad agire del ricorrente posto che alla data dell'atto introduttivo non era stato emesso alcun provvedimento definitivo. Riteneva che la causa doveva essere assegnata alla sezione civile e che non si doveva seguire il rito del lavoro. Sottolineava che il ricorso si sostanziava in un ricorso diretto di costituzionalità non ammesso nel nostro ordinamento e che, se anche si doveva qualificarlo come un ricorso incidentale, difettava il requisito della rilevanza perché la questione riguardava l'applicazione di una norma statale sia perché si poteva effettuare un'interpretazione costituzionalmente orientata. Richiamava le disposizioni degli artt. 3 co. 2, 3 e 4 DPR 445/2000, nonché dell'art. 2 DPR 394/1999 ed evidenziava che la ratio delle stesse era quella di garantire la possibilità per l'amministrazione di controllare le eventuali dichiarazioni mendaci. Sosteneva che la legge regionale effettuava un rinvio esterno ed applicava, non potendo fare diversamente, la normativa statale e che, in ogni caso, proprio per superare le difficoltà di richiedere per ogni paese una certificazione, aveva limitato l'onere soltanto per il paese di origine e quello di provenienza. Rilevava di avere competenza ad introdurre requisiti ulteriori in quanto integrava con risorse proprie il fondo nazionale e che il DM 7.06.1999 individuava soltanto i requisiti minimi senza escludere la possibilità per la Regione di integrarli nell'ambito dell'assetto della sua competenza residuale ex art. 119 co. 4 Cost. e 10 Legge costituzionale 3/2001. Contestava l'efficacia diretta dell'art. 34 CDFUE e della direttiva 109/2003. Sottolineava che quest'ultima era stata recepita dal d.lgs. 3/2007 che aveva incorporato le disposizioni nel TU immigrazione e in questo senso richiamava l'art. 9 co. 12 che consentiva al legislatore nazionale o regionale, la possibilità di dettare le condizioni per l'accesso degli stranieri alle prestazioni di previdenza e assistenza sociale, ivi compresi gli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Ribadiva, quindi, la mancanza delle condizioni per l'efficacia diretta della direttiva posto che la

stessa non era incondizionata e non era sufficientemente precisa. In questo contesto rilevava che una recente sentenza della Corte di Giustizia confermava la riserva di competenza degli Stati in materia di assegni familiari. Contestava che un'eventuale violazione dell'art. 14 CEDU consentisse al giudice nazionale di disapplicare la normativa interna. Sosteneva l'infondatezza del ricorso nel merito e l'inconferenza della giurisprudenza citata che riguardava fattispecie diverse. Riteneva corretta l'interpretazione del DPR 445/2000 e rilevava che era legittimo che situazioni diverse fossero trattate in modo diversificato e che era stata effettuata una scelta ragionevole basata sull'esperienza che è più probabile essere proprietari di beni immobili nel paese in cui si vive e quindi per un cittadino extracomunitario si era polarizzata l'attenzione ai paesi d'origine e di provenienza. Precisava che l'intervento economico era ancorato all'attestazione ISEE quale prova dei mezzi per consentire l'accesso al contributo, ossia per le condizioni socio-economiche delle famiglie in quanto si trattava dello strumento di valutazione della situazione economica di coloro che richiedevano l'accesso a prestazioni sociali. Rappresentava che la scelta di introdurre una verifica aggiuntiva rispondeva alla logica secondo la quale chi aveva proprietà immobiliari non poteva beneficiare dell'abbattimento di canoni di affitto perché altrimenti avrebbe concorso con chi, non avendo immobili di proprietà, non aveva alternativa all'affitto di un alloggio. Rilevava che il DM 21.10.2019 riguardava solo il reddito di cittadinanza. Sosteneva che l'azione discriminatoria presupponeva una condotta discrezionale che la Regione non aveva posto che non poteva adottare un regolamento *contra legem*. Chiedeva comunque di rigettare le richieste risarcitorie e anche quella di pubblicazione.

Si costituiva in giudizio il Comune di Trieste che sottolineava la carenza di responsabilità in ordine agli effetti discriminatori lamentati posto che la sua funzione era soltanto quella di dare attuazione alla norma regionale e che la fase della raccolta delle domande, dell'attività di sportello, delle verifiche istruttorie e della formazione della graduatoria veniva svolta normalmente dall'Ater in base ad una convenzione. Richiamava le disposizioni che era stato chiamato ad applicare nella formazione del bando pubblico basato su criteri adottati con la delibera n. 179/2020 sottolineando che nell'ambito dell'emergenza Covid 19 aveva previsto di consentire la produzione di modelli autocertificativi anche ad opera dei cittadini extracomunitari ma che la Regione aveva inoltrato una nota con la quale

sosteneva che non era applicabile alla fattispecie dell'art. 264 DL 34/20. Evidenziava che l'iter della procedura era proseguito e che infine era stata approvata la graduatoria con determinazione n. 1490/20 e che era stata trasmesso alla Regione la domanda di finanziamento corredata di quantificazione del fabbisogno e della graduatoria. Precisava che la Regione con la nota del 3.08.2020 aveva sottolineato la necessità di applicare la disposizione regolamentare e che siffatta istruzione era stata trasmessa all'Ater. Deduceva che da tale procedimento era scaturita la nuova graduatoria provvisoria approvata con determinazione n. 1788/2020 che individuava il fabbisogno rilevato a fronte di 2154 domande presentate e n. 523 non ammesse. Evidenziava, quindi, l'assenza di discrezionalità propria e rilevava che il ricorrente aveva il numero di domanda 1117/20 e che i beneficiari non occupavano una posizione in graduatoria, nel senso che tutti coloro che erano in regola con i requisiti ottenevano il contributo che veniva determinato in modo proporzionale al numero di soggetti ammessi ed altri parametri come l'incidenza del canone. Specificava che in caso di accoglimento della domanda, vi erano ancora margini di disponibilità finanziarie in quanto la procedura era rimasta nel frattempo sospesa. Si rimetteva al giudice in ordine alle questioni proposte e si dichiarava disponibile ad ottemperare anche sottolineando che riconoscendo la documentazione prodotta dal ricorrente, lo stesso, secondo un report di simulazione, avrebbe ottenuto la somma massima erogabile.

La causa veniva istruita con l'acquisizione dei documenti prodotti e, quindi, all'esito del provvedimento ex art. 221 DL 34/20 conv. L. 77/20 decisa con la presente ordinanza ex art. 702 ter c.p.c., dopo il deposito delle note scritte.

Preliminarmente, deve richiamarsi la propria ordinanza del 26.02.21 in ordine alla riconducibilità della causa alle ipotesi di cui all'art. 442 c.p.c. Il ricorrente, infatti, sostiene la discriminatorietà della condotta delle controparti nell'ambito di un procedimento effettuato per l'assegnazione di contributi per il *“sostegno dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione di cui all'art. 2 L. 431/98”* come previsto dall'art. 19 L.R. 1/2016. La circostanza che la legge persegua diverse finalità non incide sulla presente questione che riguarda specificatamente un contributo rientrante nell'ambito dell'assistenza obbligatoria prevista dall'art. 442 c.p.c. come confermato, anche implicitamente, da precedenti di giudici del lavoro nella stessa materia (cfr. ordinanza Tribunale

Udine del 2.03.2021, ordinanza Tribunale Trento 29.09.2020, Corte d'Appello di Milano del 3.12.2018), e come si può desumere anche dall'analisi effettuata dalla Corte Costituzionale, secondo la quale *“La circostanza che plurime siano le esigenze che il contributo può soddisfare non esclude che tra queste ve ne siano di decisive per chi versi in una situazione di indigenza, sì da incontrare gravi difficoltà nel corrispondere il canone di locazione per la casa. Non è di ostacolo a riconoscere che il sostegno al canone è volto a sostenere gli indigenti e a contrastare la povertà il fatto che tale beneficio sociale sia destinato a soggetti già titolari di un contratto di locazione (art. 11, comma 2, legge n. 431 del 1998): le difficoltà economiche possono manifestarsi successivamente alla locazione e in ogni caso l'erogazione del contributo è subordinata al verificarsi di documentate situazioni di povertà.”* (C. Cost. 166/2018).

Da un punto di vista processuale, va anche precisato che l'art. 28 d.lgs. 150/2011 ha stabilito che la causa venga regolata dal rito sommario di cognizione che all'art. 702 bis cpc prevede modi e termini del tutto identici agli artt. 414 ss. c.p.c. ma che stabilisce all'art. 702 ter c.p.c. la decisione nella forma dell'ordinanza.

Non appare fondata l'eccezione di nullità proposta dalla Regione in quanto il ricorrente ha esposto gli elementi di fatti e di diritto a base della propria pretesa, affermando a sostegno delle richieste effettuate, di non essere stato inserito nella graduatoria finale, per la mancata certificazione dell'impossidenza immobiliare producendo anche l'atto con il quale gli era stato richiesto di integrare la documentazione, pena l'esclusione dalla graduatoria (doc. 4). Evidente è poi l'interesse ad agire dell'attore posto che lo stesso ha dedotto che in caso di inserimento avrebbe conseguito quasi certamente il contributo e che tale circostanza ha trovato conferma nelle difese del Comune.

Nel merito, va intanto evidenziato che il ricorrente ha proposto un'azione ex art. 28 d.lgs. 150/11 per l'accertamento del carattere discriminatorio della condotta tenuta dai resistenti e che tale specifica domanda delinea il parametro valutativo della causa. Posta tale puntualizzazione, è il caso di effettuare un breve inquadramento giuridico della fattispecie. La L. 431/98 all'art. 11 ha istituito un fondo nazionale per il sostegno dell'accesso alle abitazioni, demandando ad un decreto l'indicazione dei requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi e dando la possibilità alle Regioni di concorrere al finanziamento del

fondo. In ottemperanza, il Ministero dei Lavori Pubblici, con DM 7.06.1999 ha stabilito i requisiti minimi riferiti al nucleo familiare del richiedente, corrispondenti ad un certo reddito annuo rispetto al quale l'incidenza del canone deve assumere una certa proporzione. Il decreto ha anche previsto che la situazione economica doveva essere verificata con la dichiarazione ai sensi del d.lgs. 109/98 (doc. 8 ricorrente).

In questo contesto, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato la L.R. 1/2016 disciplinando il caso specifico agli artt. 19 e 29 e, poi, con la L.R. 24/2018 ha effettuato delle modifiche e, in particolare, ha sostituito la lettera d) al comma 1, ed ha introdotto il co. 1 bis riguardante la prova del requisito inserito. In particolare l'art. 29 in tale ultima formulazione, ha previsto, per quel che qui interessa il requisito *“d) il non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero, purché non dichiarati inagibili, con esclusione delle quote di proprietà non riconducibili all'unità, ricevuti per successione ereditaria, della nuda proprietà di alloggi il cui usufrutto è in capo a parenti entro il secondo grado e degli alloggi, o quote degli stessi, assegnati in sede di separazione personale o divorzio al coniuge o convivente”* stabilendo al co. 1 bis 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 di cui all' articolo 2, comma 1, lettera a bis), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), devono 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 attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza”*.

La norma ha quindi, stabilito autonomamente un presupposto per l'accesso al contributo ed ha altresì, imposto, mediante il richiamo alle disposizioni regolamentari riportate, uno specifico onere probatorio per i cittadini extracomunitari, limitato però ai paesi di origine e di provenienza. La Regione ha poi dato attuazione alla legge con il regolamento n. 66/20 che, tra l'altro, richiama anche i suddetti precetti.

In relazione all'accertamento della sussistenza della dedotta discriminatorietà, appaiono rilevanti l'art. 43 d.lgs. 286/98 e l'art. 11 della direttiva n. 109/2003. L'art. 43 co. 1 stabilisce per quel che qui interessa "1. *Ai fini del presente capo, 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*". La direttiva 109/2003, invece, riguarda specificatamente lo status di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e all'art. 11 stabilisce "Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: ...d) *le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale;*... f) *"l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio*". Va subito rilevato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, la direttiva ha efficacia diretta posto che "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" (Cass. 28745/19).

Ciò posto deriva dalla lettura delle disposizioni regionali soprariportate che, seppure il requisito dell'impossidenza planetaria è richiesto a tutti i partecipanti, vi è però diverso e deteriore trattamento per i cittadini extracomunitari, i quali debbono fornire una prova della sussistenza del requisito della richiesta impossidenza, per accedere ai contributi, mentre tutti gli altri possono fare

un'autodichiarazione. E' subito il caso di osservare che le rispettive posizioni sono certamente comparabili, posto che in tutti e due i casi, lo Stato o l'Ente pubblico erogatore, non possono controllare direttamente la veridicità delle dichiarazioni rese, circa l'insussistenza di proprietà di alloggi in un paese extracomunitario. Neppure sembra che la disparità di trattamento possa trovare oggettive giustificazioni in valutazioni meramente possibilistiche, circa una maggiore ricorrenza dei casi di possidenza del cittadino extracomunitario rispetto a quello italiano o comunitario, di beni situati in territorio straniero, tanto più che il requisito della cittadinanza non implica un necessario legame effettivo al territorio e che il concetto di luogo di provenienza implica la fondata possibilità che, ad esempio, anche un cittadino italiano precedentemente residente all'estero, possa ivi avere acquistato delle proprietà immobiliari. A fronte di situazione comparabili, però, soltanto al cittadino extracomunitario viene richiesto di dimostrare la sua impossidenza per poter ricevere un contributo pubblico. Non può non osservarsi, poi, che tale diversità assume i caratteri dell'irragionevolezza laddove impedisce di fatto, l'accesso alla sovvenzione pubblica per l'impossibilità oggettiva di produrre la documentazione richiesta, come nel caso di specie, tanto più che il legislatore nazionale con il DM 21.10.2019 ha stilato una lista dei paesi che consentono la produzione di certificazione, tra i quali non rientrano né il Libano né la Siria. Sempre su questo piano, non si può non considerare che non vi è un'immediata connessione tra il requisito da dimostrare e la *ratio* del contributo, ossia quello di dare sostegno ai nuclei familiari in situazioni di disagio economico, da supportare con la produzione dell'ISEE, che già tiene conto delle proprietà immobiliari.

Va sottolineato che tali considerazioni e conclusioni appaiono del tutto in linea con la recente decisione con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima la norma della L.R. 34/2019 Abruzzo che imponeva analogo onere documentale per dimostrare l'impossidenza di alloggi adeguati, salvo che la stessa prevedeva, a differenza di quella in esame, l'inapplicabilità della disposizione nei casi in cui le rappresentanze diplomatiche o consolari avessero dichiarato l'impossibilità di acquisire la documentazione nel paese di origine o di provenienza. Nonostante tale diversità, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della norma in quanto l'onere imposto era irragionevole e discriminatorio con considerazioni che sembra opportuno riportare integralmente "3.3.1.- La

questione di legittimità 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, è fondata. 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 «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)» (C. Cost. 9/21).

Dalla portata discriminatoria della disposizione deriva il contrasto della stessa con la direttiva comunitaria già citata e, in questo ambito, appare rilevante anche quanto deciso dalla Corte di Giustizia con la sentenza nella causa C-571/10, Kamberaj, relativa a sussidi per alloggi, ha avuto modo di analizzare la deroga prevista dall'art. 11 par. 4 della suddetta direttiva - anche se nel caso di

specie non è stato dedotto che lo Stato abbia inteso avvalersene - ma ha enunciato dei principi che devono essere considerati nell'interpretazione della fattispecie che ci occupa laddove ha rappresentato "90 *Il senso e la portata della nozione di «prestazioni essenziali» di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 devono pertanto essere ricercati tenendo conto del contesto in cui s'iscrive tale articolo e della finalità perseguita da detta direttiva, ossia l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che abbiano soggiornato legalmente e a titolo duraturo negli Stati membri.* 91 *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.* 92 *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. Spetta al giudice nazionale procedere agli accertamenti necessari, prendendo in considerazione la finalità di tale sussidio, il suo ammontare, i requisiti per la sua attribuzione e la posizione da esso occupata nel sistema di assistenza sociale italiano.* 93 *Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109 deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale o regionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, per quanto riguarda la concessione di un sussidio per l'alloggio, riservi ad un cittadino di un paese terzo, beneficiario dello status di soggiornante di lungo periodo conferito conformemente alle disposizioni di detta direttiva, un trattamento diverso da quello riservato ai cittadini nazionali residenti nella medesima provincia o regione nell'ambito della distribuzione dei fondi destinati al sussidio summenzionato, a condizione che tale sussidio rientri in*

una delle tre categorie contemplate dalla disposizione sopra citata e che il paragrafo 4 del medesimo articolo 11 non trovi applicazione”.

Discende da tali considerazioni che l’art. 29 co. 1 bis L.R. 1/2016 è incompatibile con l’art. 11 della direttiva 109/2003 e che, quindi, il giudice è tenuto a disapplicarlo (cfr. C. Cost. 125/2009) ed a riconoscere la condotta discriminatoria della Regione Friuli Venezia Giulia e del Comune di Trieste nell’aver imposto ai cittadini extracomunitari con permesso di lungo periodo, di documentare l’insussistenza, per tutti i componenti del nucleo familiare, di un diritto di proprietà su alloggi nei paesi di origine e di provenienza, al fine di essere inseriti nella graduatoria per la concessione dei contributi per i canoni di locazione.

Alla luce dell’azione proposta e dell’oggetto della stessa, tale conclusione assorbe le ulteriori questioni e porta al riconoscimento del diritto del ricorrente all’inserimento nella graduatoria per l’assegnazione del contributo integrativo per il canone di locazione ed anche al conseguimento dello stesso nella misura che verrà determinata dal Comune di Trieste in ragione dello stanziamento disponibile. In questo ultimo senso, infatti, da un lato il Comune ha dato atto che il ricorrente avrebbe diritto all’attribuzione del contributo, dall’altro ha rappresentato che sarebbero poi da effettuare le riparametrazioni rispetto alla copertura totale, individuando la somma approssimativa di € 1.989,06 che però non appare quindi definita.

Per quanto riguarda le ulteriori richieste di parte ricorrente, innanzitutto si deve rilevare che è stato presentato un ricorso individuale e non collettivo e che il disposto dell’art. 28 D.lgs. 150/2011 va interpretato sempre alla luce dell’interesse ad agire di colui che promuove la causa, con le conseguenti statuizioni soltanto riguardanti l’attore. Va poi rigettata la richiesta di risarcimento del danno che avrebbe dovuto essere provato dal richiedente, ma rispetto al quale non si ravvisano concrete e specifiche allegazioni. Non può essere neppure accolta la domanda di condanna ex art. 614 bis c.p.c. posto che il Comune ha già manifestato la disponibilità a riconoscere il contributo richiesto e in ragione dei tempi necessari ad adempiere da parte di una pubblica amministrazione la disposizione si rivelerebbe iniqua. Ai sensi dell’art. 28, invece, può essere accolta la domanda di pubblicazione del presente provvedimento sul

sito della Regione Friuli Venezia Giulia per la durata di giorni 30, previa eliminazione del nome del ricorrente.

Le spese di giudizio vanno compensate tra il ricorrente ed il Comune di Trieste, posto che lo stesso in effetti era tenuto ad applicare il regolamento regionale e, inoltre, fin dal primo atto di costituzione si è rimesso alle valutazioni del giudice, dichiarando la propria disponibilità, in caso di disapplicazione delle norme regionali, al riconoscimento del contributo richiesto.

Rispetto alla Regione Friuli Venezia Giulia invece, le spese seguono la soccombenza, non ravvisandosi ragioni rilevanti ai sensi dell'art. 92 c.p.c. per una loro compensazione e vanno liquidate, tenendo conto del valore della causa, della sua natura, dell'assenza di istruttoria e del grado concreto di difficoltà della stessa, in € 5.200 (€ 1.600 per la fase di studio € 1.100 per la fase introduttiva ed € 2.500 per la fase decisionale), oltre rimborso spese generali ed iva e cpa come per legge.

PQM

- 1) rigetta le questioni preliminari poste dalla resistente;
- 2) accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dal Comune di Trieste nell'aver preteso, quale presupposto per l'ammissione ai contributi alla locazione, a pena di esclusione dalla graduatoria, che i cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, dovessero produrre documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non fossero proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza;
- 3) condanna il Comune di Trieste ad inserire il ricorrente nella graduatoria per l'assegnazione del suddetto contributo ed a corrispondergli il contributo a lui spettante;
- 4) ordina la pubblicazione, previa eliminazione delle generalità del ricorrente, del presente provvedimento sul sito della Regione Friuli Venezia Giulia per il termine di giorni 30;
- 5) rigetta le altre domande attoree;
- 6) condanna la Regione Friuli Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante, al pagamento delle spese di lite dell'attore che liquida in €

4.300 oltre rimborso spese generali, iva e cpa come per legge, da distrarsi in favore dei difensori dichiaratisi antistatari;

7) compensa le spese di lite tra il ricorrente ed il Comune di Trieste.

Si comunichi.

Trieste, 30 aprile 2021

Il giudice
Paola Santangelo