



**REPUBBLCA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**TRIBUNALE DI UDINE**  
**- Sezione Lavoro -**

nella persona della dott. Ilaria Chiarelli, in funzione di giudice del lavoro, pronunciando sul ricorso depositato 13/06/2022 R.G. n. 358/2022, promosso da

██████████ e ██████████, con l'avv. Benzoni Martino e l'avv. Guariso Alberto

**RICORRENTI**

**CONTRO**

**REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA**, in persona del Presidente pro tempore, con l'avv. Croppo Beatrice, l'avv. Daniela Iuri, l'avv. Elda Massari e l'avv. Camilla Toresini, tutte dell'Avvocatura della Regione

**RESISTENTE**

**NONCHÉ CONTRO**

**BANCA MEDIOCREDITO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA S.P.A.**

**RESISTENTE CONTUMACE**

**CON L'INTERVENTO DI**

**ASGI - ASSOCIAZIONE DEGLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE**

**APS**, in persona del Presidente pro tempore, con l'avv. Alberto Guariso, l'avv. Livio Neri e l'avv. Dora Zappia

**INTERVENIENTE**

letti gli atti di causa, sentite le parti, sciogliendo la riserva di cui all'udienza del 31.01.2023, ha pronunciato la seguente:

**ORDINANZA**

**ex art. 28 co 1 D.Lgs. n. 150/11 ed ex art 702 ter ult. co. c.p.c.**

Con ricorso, depositato in data 13/06/2022, ██████████ (cittadino italiano) e la moglie ██████████ (cittadina albanese e titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo) esponevano di aver presentato, il 26 giugno

*- ordinanza -*



2019, domanda ex art. 18 L.R. 1/2016 e art. 4 Decreto del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia (d'ora in avanti, per brevità, solo Regione o Regione FVG) 0144/Pres del 13 luglio 2016 al fine di ottenere il beneficio del contributo regionale per l'acquisto di un immobile, dagli stessi poi acquistato effettivamente in data 1 luglio 2019.

In data 21 maggio 2021 la Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia s.p.a. (soggetto delegato dalla Regione FVG quale gestore degli incentivi di cui all'art. 18 L.R. 1/2016, d'ora in avanti, per brevità, solo "la Banca") aveva comunicato ai ricorrenti i motivi per i quali il beneficio richiesto non poteva, allo stato, essere accordato ed aveva loro assegnato un nuovo termine (ex art. 17 D.P. Regione FVGiulia 0144/Pres.) al fine dell'integrazione della documentazione che accompagnava la domanda, con esclusivo riferimento a quanto previsto dall'art. 12, co. 3 bis, D.P. Regione FVG 0144/Pres. per la dimostrazione del requisito (negativo) di cui all'art. 9 lett. C) D.P. Regione FVG 0144/Pres..

Il 7 luglio 2021 la Banca aveva comunicato ai ricorrenti la sospensione del procedimento amministrativo per la concessione del beneficio invocato, nell'attesa del riscontro della Regione FVG – Direzione Centrale Infrastrutture e Territorio – Servizio Edilizia in ordine al quesito posto dall'ente gestore delegato quanto all'applicazione dell'art. 12, co. 3 bis, D.P. Regione FVG 0144/Pres..

I ricorrenti non avevano più avuto notizia della conclusione del procedimento, che avrebbe dovuto essere definito entro 60 giorni dalla presentazione della domanda (ex art. 17 D.P. Regione FVG 0144/Pres.) o al più, in caso di richiesta d'integrazione della domanda o chiarimenti, entro 180 giorni dalla data del decreto del Direttore Generale competente in materie di politiche abitative (art. 14 D.P. Regione FVG 0144/Pres.) di immissione a contributo delle domande annualmente presentate.

La difesa dei ricorrenti lamentava che sia l'art. 29 co. 1 bis della L: R. 1/16, sia l'art. 12 co. 3 bis del regolamento attuativo n. 144/16 imponevano un particolare onere dimostrativo solo a carico dei cittadini non appartenenti



all'Unione Europea ed in particolare contenevano una disciplina più gravosa rispetto a quella prevista per i cittadini UE.

Infatti, tali norme consentivano ai cittadini UE di attestare l'impossidenza di immobili all'estero con una semplice autodichiarazione, mentre per i cittadini extra UE, ancorché con solo riferimento al proprio paese di origine o di provenienza, non era consentita l'autodichiarazione, ma era imposto loro di documentare l'impossidenza mediante la produzione di certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati da traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana, che ne attestasse la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri.

Secondo la tesi attorea, a fronte della previsione di un requisito di impossidenza di immobili a livello planetario, non era ragionevole ed era anzi evidentemente discriminatorio imporre ai soli stranieri extra UE di dover documentare tale requisito, seppur limitatamente al proprio paese di origine e a quello di provenienza, mediante la produzione di certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana attestante la conformità all'originale, autorizzando invece i cittadini UE, i rifugiati e i titolari protezione sussidiaria ad attestare l'esistenza del requisito con riferimento a qualsiasi Paese del mondo con la più semplice autocertificazione.

L'onere imposto, peraltro, era di difficile se non impossibile assolvimento, così ostacolando i soli cittadini extra UE nell'accesso ai benefici subordinati alla dimostrazione di tale requisito.

Secondo la tesi attorea le disposizioni della legge regionale e del regolamento di esecuzione oggetto del presente giudizio confliggevano con l'art. 11 della direttiva del Consiglio n. 2003/109/CE, che imponeva la parità di trattamento tra il soggiornante di lungo periodo e i cittadini nazionali per quanto riguardava l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio, senza che potesse ammettersi alcun limite, a mente dell'art. 11 comma 4 della citata Direttiva; detta direttiva aveva carattere self executing e quindi efficacia diretta nel nostro ordinamento.



La parte ricorrente rimarcava che vari Tribunali del Distretto e anche la Corte d'Appello di Trieste si erano già pronunciati in fattispecie analoghe in favore dei ricorrenti e che la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità della legge regionale dell'Abruzzo che conteneva una previsione del tutto sovrapponibile a quella qui in esame.

Solo per la denegata ipotesi in cui la domanda non potesse essere accolta mediante disapplicazione della normativa interna illegittima, la parte ricorrente chiedeva che venisse investita della questione la Corte Costituzionale e concludeva come in epigrafe.

La Banca rimaneva contumace, mentre la Regione FVG (d'ora in avanti, per brevità, anche solo la "Regione") si costituiva in causa, eccependo che la materia si collocava al di fuori del perimetro dell'ambito assistenziale, trattandosi di contributo a fondo perduto in conto capitale per l'acquisto o il recupero della prima casa ed essendo il beneficio concesso a condizione che l'ISEE del richiedente non fosse superiore ad €. 30.000,00.

Ciò comportava, fra l'altro, che la materia fosse di competenza della Sezione Civile del Tribunale e non del Giudice del Lavoro.

Il diritto all'abitazione tutelato a livello comunitario, secondo la Regione, si sostanziava esclusivamente nel diritto a disporre di un'abitazione, non ad acquistarne la proprietà.

La parte resistente eccepeva anche l'inammissibilità della domanda per difetto di interesse ad agire, poiché il procedimento amministrativo che vedeva coinvolti i ricorrenti era stato sospeso ed era ancora in corso non essendosi, quindi, concretizzato alcun formale rigetto.

Ancora la Regione negava la sussistenza della condotta discriminatoria e sottolineava che tanto la legge regionale, quanto il regolamento attuativo avevano semplicemente recepito quanto previsto nel D.P.R. n. 445/2000 e nel D.P.R. n. 349/99, norme di provenienza statale; contestava, poi, la sussistenza dei presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale, così come di quelli per procedere alla disapplicazione della normativa regionale per contrasto con la normativa comunitaria, che doveva ritenersi non self executing.



Da ultimo la Regione rimarcava che nessun danno era nemmeno astrattamente configurabile a carico dei ricorrenti, posto che il procedimento era ancora in fase istruttoria e che ove la ricorrente [REDACTED] avesse, nel frattempo, ottenuto la cittadinanza italiana, il problema della documentazione richiesta si sarebbe automaticamente risolto.

La Regione contestava anche che rientrasse tra i poteri dell'autorità giudiziaria quello di ordinare una modifica del regolamento attuativo.

Si costituiva in giudizio anche l'ASGI – Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione (d'ora in avanti, per brevità, solo ASGI) per esplicitare un intervento adesivo autonomo o, in subordine, adesivo dipendente funzionale all'accertamento della sussistenza, nella fattispecie in esame, di una discriminazione anche collettiva.

Così stringatamente riassunti i temi oggetto del procedimento, va prima di tutto chiarito che la natura assistenziale del beneficio consistente in un contributo di provenienza pubblica, in conto capitale, a fondo perduto, in favore delle persone il cui Isee sia inferiore ad un determinato limite prefissato per l'acquisto della prima casa non può essere seriamente posta in dubbio, ove si consideri che è proprio l'art. 1 della stessa legge regionale ad esordire specificando quali siano le finalità della disciplina regionale: *“La Regione riconosce il valore primario del diritto all'abitazione quale fattore fondamentale di inclusione, di coesione sociale e di qualità della vita, promuovendo ogni forma di intervento per l'esercizio effettivo di tale diritto, disciplinando in modo organico il sistema regionale dell'intervento pubblico nel settore abitativo...in conformità alla normativa nazionale e comunitaria, con particolare riferimento alle disposizioni previste in materia di aiuti di Stato...le politiche abitative della Regione sono tese a sostenere l'accesso ad un alloggio adeguato, in locazione o in proprietà, come prima casa, ai cittadini della Regione, in particolare alle fasce deboli della popolazione...a tal fine la Regione persegue l'integrazione degli strumenti di politica abitativa con quelli finalizzati a garantire il diritto di cittadinanza sociale...”*.

Non vi è dubbio, quindi, che nell'ottica del legislatore regionale qualunque forma di sovvenzione pubblica (sia essa in conto canone di locazione o in



conto capitale per l'acquisto o sia l'assegnazione di un alloggio di edilizia popolare) ha la funzione di agevolare e sostenere le fasce più deboli della popolazione nel soddisfacimento del diritto all'abitazione ed ha, dunque, natura evidentemente assistenziale, essendo irrilevante a tal fine sia la soglia di reddito autonomamente e discrezionalmente fissata dal legislatore regionale per individuare le fasce deboli e per l'accesso al beneficio, sia il fatto che esso sia erogato dopo che l'acquisto dell'immobile è già stato effettuato. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 44/20, ha ribadito il proprio orientamento secondo il quale *“il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009)”*.

Pertanto, anche a livello comunitario, è stato ampiamente chiarito che rientra nell'assistenza sociale qualunque prestazione concessa dall'autorità pubblica che contribuisca a permettere all'individuo di soddisfare le necessità elementari come, vitto, alloggio e salute (sentenza CGUE – Grande Sezione 24.04.2012 nella causa C-571/2010, Kamberaj): ciò vale a radicare la competenza del giudice adito e a far rientrare la materia di cui si tratta, a pieno titolo, nell'art. 11 punti d) ed f) della direttiva comunitaria 2003/109/CE.

Sempre in via preliminare, va certamente affermata la legittimazione ad intervenire nel presente giudizio in forma adesiva anche autonoma dell'ASGI. Invero il D.Lgs. n. 251/03, che ha dato attuazione alla direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone, all'art. 5 co. 3 prevede che le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto



ministeriale siano legittimati ad agire nei casi di discriminazione collettiva, quando non siano individuabili in modo diretto ed immediato le persone lese dalla discriminazione.

Nella fattispecie in esame è pacifica e comunque documentata l'iscrizione di ASGI nell'apposito elenco di cui all'art. 5 comma 1 D. Lgs. n. 215/03.

Ancora in via preliminare è certamente sussistente la legittimazione ad agire anche di ██████████, il quale, benchè ormai cittadino italiano, forma un unico nucleo familiare con la moglie, cittadina albanese, ed è proprio il reddito del nucleo familiare uno dei parametri per poter accedere al beneficio, sicchè la discriminazione lamentata nei confronti della moglie si riverbera necessariamente sulla possibilità per entrambi di ottenere il contributo.

Passando ad esaminare il merito della vertenza, si osserva che il requisito della c.d. "impossidenza planetaria" è richiesto dalla normativa regionale di rango primario sia per i cittadini italiani che per gli stranieri, ma solo a questi ultimi viene imposto di fornire sul punto una documentazione aggiuntiva sulla base degli artt.3 c.2 e 4 del D.P.R. 445/2000.

La discriminazione lamentata dai ricorrenti deriva dall'art.29 c.1 bis della L.R. n. 1/2016 e non riguarda i requisiti sostanziali per l'accesso ai benefici previsti dalla medesima legge, bensì le modalità di prova di questi requisiti e si sostanzia nel fatto che i cittadini comunitari possono avvalersi, a questo scopo, di una dichiarazione sostitutiva, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, mentre ciò non è consentito agli extracomunitari.

Sulla base di tali premesse non può avere alcuna rilevanza quanto asserito dalla Regione, ossia che per i cittadini extra UE la prova sarebbe addirittura più agevole perché circoscritta al solo paese di origine e di provenienza: è evidente che non ha alcuna rilevanza l'oggetto della prova (e cioè il fatto che essa debba riguardare l'intero pianeta o solamente alcuni paesi), ma soltanto le modalità con cui tale prova deve essere offerta.

Quanto alla comparabilità, la situazione di un cittadino comunitario e quella di un cittadino di uno Stato extracomunitario non presentano - rispetto al possesso e alla prova del requisito della non titolarità di altri alloggi - alcuna significativa differenza: entrambi, infatti, possono essere proprietari di



immobili ad uso abitativo (in Italia e all'estero) ed identica è anche la possibilità per lo Stato italiano di controllare la rispondenza al vero delle loro rispettive autocertificazioni.

Tale possibilità è ancorata non alla cittadinanza comunitaria o extracomunitaria di chi rende la dichiarazione, ma alle condizioni organizzative del Paese rispetto al quale la verifica deve essere eseguita e cioè al fatto che ivi esistano un sistema catastale e un'autorità pubblica in grado di certificare le condizioni patrimoniali dei cittadini o residenti.

Il divieto di discriminazione è un principio immanente dell'ordinamento comunitario, come dimostra l'art.21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (*"1. E' vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. 2. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi"*).

La materia specifica di cui si tratta è disciplinata dall'art.11 comma 1 lettere d) ed f) della direttiva 109/2003 che prevede che *"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..."*.

Non vi è dubbio che, nel caso di specie, quello che i ricorrenti lamentano sia proprio di essere stati discriminati nell'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio, essendo ad uno dei componenti del nucleo familiare stato precluso di attestare l'impossidenza di altri immobili con le stesse modalità con cui ciò è possibile per chi sia cittadino UE.





È vero che, ai sensi del comma 4 della direttiva 2003/109, "*gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali*", ma non vi è motivo di escludere dalla categoria delle prestazioni essenziali (alla luce di quanto prevedono la Carta Sociale Europea nella Parte I, punto 31, e nella Parte II, artt.19, 30 e 31, e la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea nell'art.34) le sovvenzioni economiche dirette a favorire l'accesso all'abitazione; in particolare, è già stato acclarato dalla Corte di Giustizia Europea (v. sentenza della CGUE - Grande sezione del 24 aprile 2012 nella causa C-571/2010, *Kamberaj*) che il legislatore italiano non si è avvalso della facoltà prevista dalla direttiva comunitaria 109/2003, come dimostra l'art.9 comma 12 lettera c) del D.Lgs. n. 286/98 nel testo introdotto dal D.Lgs. n. 3/2007 (che estende agli stranieri soggiornanti di lungo periodo le "*prestazioni di assistenza sociale*" e le "*erogazioni in materia...sociale*", senza fare distinzioni, e non risulta che vi siano altre norme speciali che abbiano introdotto deroghe con riferimento ai sussidi per l'alloggio).

Invero 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, essendo il beneficio di cui si tratta espressamente diretto a consentire alle fasce meno agiate della popolazione (ossia quelle i cui redditi certificati dall'ISEE siano al di sotto del limite prefissato dal legislatore regionale) di poter disporre di una prima casa, 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.

Peraltro la scelta dei diversi tipi di intervento assistenziale da mettere in campo per conseguire la tutela effettiva del diritto all'abitazione è stata discrezionalmente effettuata a monte dalla stessa Regione, che ha previsto contributi con modalità differenti (contributo al canone di locazione, attribuzione di un alloggio di edilizia popolare, contributo a fondo perduto per



l'acquisto di un'abitazione): benefici tutti accomunati dalla stessa finalità assistenziale, come emerge dall'art 1 della legge regionale.

La direttiva 2003/109 possiede tutti i requisiti necessari per avere efficacia diretta negli ordinamenti interni degli Stati membri: sono, infatti, determinati e individuabili il contenuto della posizione di vantaggio (che consiste nel garantire la medesima possibilità di accesso all'alloggio quale prestazione essenziale di assistenza), i destinatari di questa posizione (ovvero i cittadini non comunitari dotati di permesso di soggiorno di lungo periodo) e il soggetto pubblico obbligato a garantirne il godimento da parte dei beneficiari (ovvero il soggetto pubblico che gestisce la procedura di accesso).

La disposizione contenuta nella direttiva è inoltre incondizionata, poiché non lascia margini di discrezionalità nella sua attuazione da parte degli Stati membri e ai soggetti pubblici e contiene il divieto di adottare una disciplina per i soggiornanti di lungo periodo differente - in quanto più gravosa o svantaggiosa - rispetto a quella prevista per i cittadini UE.

Di recente la Corte Costituzionale (sentenza n. 67/2022) ha chiaramente affermato che *“Nella prospettiva del primato del diritto dell'Unione, alle norme di diritto europeo contenute negli artt. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE, e 12 paragrafo 1, lettera e) della direttiva 2011/98/UE deve riconoscersi effetto diretto nella parte in cui prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano. Si tratta di un obbligo cui corrisponde il diritto del cittadino di Paese terzo - rispettivamente titolare di permesso di lungo soggiorno e titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro - a ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro. La tutela riconosciuta al diritto in questione e la sua azionabilità richiamano le condizioni che la costante giurisprudenza della Corte di giustizia individua per affermare l'efficacia diretta delle disposizioni su cui tali diritti si fondano (a partire dalla sentenza 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich). Non è quindi la disciplina delle prestazioni sociali...l'oggetto delle direttive citate. Come ha chiarito la Corte di giustizia nelle sentenze rese a*



*seguito del duplice rinvio pregiudiziale, l'organizzazione dei regimi di sicurezza sociale rientra tra le competenze degli Stati membri, che possono conformare e modificare il sistema delle provvidenze in coerenza con esigenze interne di sostenibilità complessiva. Le richiamate direttive si limitano a prescrivere l'obbligo di parità di trattamento...L'intervento dell'Unione si sostanzia, dunque, nella previsione dell'obbligo di non differenziare il trattamento del cittadino di Paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli Stati in cui essi operano legalmente. Si tratta di un obbligo imposto dalle direttive richiamate in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto”.*

La direttiva essendo, quindi, immediatamente e direttamente esecutiva può essere invocata dal singolo nei confronti dello Stato o delle sue articolazioni territoriali, tanto se questo non ha trasposto tempestivamente la direttiva nel diritto nazionale, quanto se esso l'ha trasposta in modo inadeguato, dato che in entrambi i casi deve essere evitato che lo Stato possa trarre vantaggio dalla sua inosservanza al diritto dell'Unione.

La direttiva di cui si tratta, perciò, nel nostro ordinamento interno inibisce, per il primato del diritto dell'Unione, al legislatore e alla pubblica amministrazione l'emanazione di disposizioni normative, di rango tanto primario che secondario, che si pongano in contrasto con il divieto di discriminazione nelle procedure di accesso all'alloggio.

Del tutto ininfluyente ai fini della decisione è, poi, la circostanza, sulla quale la difesa della Regione ha molto insistito, che nel prevedere l'ulteriore onere di documentazione di cui all'art. 29, co. 1 *bis*, l. 1/2016, riportato testualmente anche nel regolamento attuativo, l'autorità regionale non abbia in realtà legiferato, bensì operato un mero riferimento alla normativa nazionale in materia di documentazione amministrativa e di disciplina dell'immigrazione (D.P.R. n. 445/00 e D.P.R. n. 394/99).

A questo proposito basterà rammentare che l'art. 3 del D.P.R. n. 445/2000 è norma di natura meramente regolamentare 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 (oltre alla direttiva 2003/109/CE anche l'art. 14 CEDU, l'art. 21 Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, gli artt. 2 e 43 D.Lgs. n. 286/1998 *ex multis*).

In particolare, la norma di rango primario di cui all'art. 2, co. 5, D.Lgs. n. 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, regime che non può essere derogato da una norma di fonte secondaria quale l'art. 3 D.P.R. n. 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 l'art. 2 D.P.R. n. 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.

Anche se norme di provenienza statale, pertanto, quelle richiamate nella legge regionale andrebbero comunque disapplicate per contrasto con la normativa sovranazionale, laddove comportino per il cittadino extracomunitario lungosoggiornante un trattamento più sfavorevole rispetto a quello riservato al cittadino comunitario per l'accesso all'abitazione.

Ne consegue che sia l'art. 29 co. 1 bis della L.R. n. 1/16, sia l'art. 12 co. 3 bis del regolamento attuativo n. 144/164, in quanto integranti una discriminazione diretta sulla base della nazionalità, devono essere disapplicati dal giudice interno, in forza del primo pilastro portante di integrazione europea ed al fine di garantire, con la propria decisione, il principio di primazia del diritto dell'Unione.

Ciò esclude, quindi, la necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale, specie ove si consideri che la Corte Costituzionale ha da tempo chiarito (sentenza 207/13) il principio secondo il quale: "*quanto alla competenza di questa Corte a valutare la conformità di una normativa*



*nazionale al diritto dell'Unione europea, occorre ricordare che, conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di Giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando - se del caso - il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta - contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di Giustizia - e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)".*

Anche di recente nella sentenza n. 67/22 la Corte Costituzionale ha rimarcato che: *“il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme europee dotate di effetto diretto, «disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale»... La Corte di giustizia ha, inoltre, precisato che la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto europeo viola «i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, riconosciuti dall'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l'articolo 267 TFUE, nonché [...] il principio del primato del diritto dell'Unione» (sentenza 22 febbraio 2022, in causa C430/21, RS, punto 88)...In tale sistema il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo (sentenza n. 269 del 2017, punti 5.2 e 5.3 del Considerato;*



sentenza n. 117 del 2019, punto 2 del Considerato), ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate”.

Passando all'individuazione dei soggetti responsabili della perpetrata discriminazione, risulta evidente che la stessa va imputata alla Regione FVG dalla quale promana la normativa interna di rango sia primario, sia secondario contrastante con la normativa comunitaria, mentre nessuna responsabilità può essere ascritta alla Banca, soggetto meramente delegato per l'istruttoria, la gestione e l'erogazione degli incentivi e del tutto estraneo alle decisioni circa i requisiti e le modalità della loro attestazione, nonché certamente privo del potere di disapplicare la normativa regionale e di autonomia decisoria per modificare i criteri di assegnazione del contributo ed i requisiti soggettivi per accedervi.

Quanto ai rimedi per annullare gli effetti della perpetrata discriminazione, si osserva che ben può il legislatore scegliere le modalità con cui eliminare l'accertata discriminazione anche per il passato.

Tuttavia, il compito della rimozione degli effetti discriminatori già verificatisi rimane affidato al giudice.

Come affermato dalla Corte di Giustizia nella sentenza 14 marzo 2018, in causa C-482/16, Stollwitzer punto 30, l'eliminazione della discriminazione deve essere assicurata mediante il riconoscimento alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata.

Il regime applicato alla categoria privilegiata costituisce il solo riferimento normativo da prendere in considerazione fino a quando il legislatore nazionale non abbia provveduto a ristabilire la parità di trattamento e con essa la conformità del diritto interno a quello dell'Unione.

Va inoltre ricordato che l'art. 28 D. Lgs. n. 150/11 prevede espressamente la possibilità per il giudice, con l'ordinanza che definisce il giudizio, 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”*, sicchè non può dubitarsi che possano essere disposte misure di tipo



condannatorio aventi ad oggetto la modifica di atti di natura regolamentare da parte della amministrazione pubblica se ciò sia funzionale all'eliminazione della situazione discriminatoria in atto verso soggetti già individuati o anche solo potenziale verso la generalità dei soggetti tutelabili.

Deve, perciò, essere accertato e dichiarato il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione FVG nell'aver adottato il regolamento del 13.07.16 n. 0144/Pres. "*Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)*" nella parte in cui, ai fini dell'accesso alla prestazione di cui all'art. 18 LR 1/2016, detto Regolamento prevede, all'art. 9, co. 2 lett. C), il requisito della assenza di proprietà di immobili in Italia e all'estero in capo ad ogni componente del nucleo familiare e, all'art. 12, comma 3 bis, che i soli 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.

Per l'effetto - al fine di eliminare gli effetti di tale accertata discriminazione nei confronti dei ricorrenti, ma anche in accoglimento della domanda collettiva proposta da ASGI e per evitare la ripetizione della discriminazione anche con riferimento ad altri soggetti, che si trovino nelle stesse condizioni dei ricorrenti - deve essere adottato un piano di rimozione della discriminazione, ordinando alla Regione FVG di modificare immediatamente detto regolamento nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelle previste per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9 co. 2 lett. C). Di ciò dovrà essere data comunicazione alla popolazione inserendo permanentemente nell'home page del sito istituzionale della Regione FVG un



avviso in caratteri rossi che chiarisca che, ai fini dell'accesso alla prestazione di cui all'art. 18 LR 1/2016, non sono più previsti per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero.

La Banca, inoltre, deve essere condannata a valutare la domanda presentata dai ricorrenti in data 26.06.19, così come le domande presentate da altri cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo, come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari.

Va, invece, respinta la domanda dei ricorrenti diretta ad ottenere il risarcimento del danno patrimoniale sia perché richiesto solo in via subordinata rispetto al ripristino della parità di condizioni nell'erogazione della prestazione richiesta, sia perché allo stato effettivamente non vi sono elementi dotati di adeguata oggettiva efficacia probatoria per ritenere che i ricorrenti, una volta riammessi alla procedura, subiscano in concreto un pregiudizio significativo di carattere patrimoniale.

Al contrario, deve essere riconosciuto a ciascuno dei due ricorrenti il risarcimento del danno non patrimoniale, essendo la condotta della Regione certamente lesiva non solo del loro diritto essenziale di disporre di una abitazione, ma soprattutto della loro dignità di persone, interesse questo di rango primario costituzionale, che appare tanto più incisivamente aggredito ove si consideri non solo la durata della sua compromissione (la domanda di ammissione alla procedura risale a oltre tre anni e mezzo fa), ma anche il fatto che la natura discriminatoria della normativa regionale era già stata accertata e dichiarata da molti altri Tribunali del Distretto, in primo e secondo grado, in fattispecie del tutto sovrapponibili e che la legge regionale dell'Abruzzo (di tenore quasi identico) è già stata dichiarata costituzionalmente illegittima.

Tenuto conto di tali parametri il danno non patrimoniale deve essere quantificato all'attualità in €. 3.500,00 per ciascuno dei ricorrenti.





Va anche accolta la domanda di *astreintes* proprio alla luce del fatto che, nonostante plurime pronunce dai Tribunali del Distretto e dalla Corte di Appello tutte conformi siano già intervenute in relazione alle previsioni della legge regionale e dei suoi regolamenti di attuazione, a distanza di anni la Regione non abbia eliminato efficacemente la propria condotta discriminatoria.

Non può essere sottaciuto, invero, il fatto che in questo stesso Tribunale è già insorto un nuovo contenzioso proprio a seguito della modifica - con D. Pres. Reg. 089 del 18.07.22 - del regolamento regionale n. 66/2020 che conteneva un'identica previsione in merito alla documentazione da produrre per accedere agli incentivi a sostegno delle locazioni, modifica che è stata disposta proprio per adeguarsi a quanto prescritto da precedenti provvedimenti giudiziali.

Come si legge nell'ordinanza del Tribunale di Pordenone del 27.11.22, che è stata prodotta in causa, benchè non sia questa la sede per sindacarne la legittimità, detta modifica non sembra poter realizzare comunque il risultato concreto di non imporre modalità di attestazione diverse ai cittadini extra UE, poiché il nuovo testo del regolamento prevede per il cittadino di uno Stato non aderente all'Unione Europea la possibilità di presentare una dichiarazione sostitutiva di certificazione da rendere ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. n. 445/2000 qualora dimostri – provando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo correttezza e diligenza – l'impossibilità di produrre la richiesta documentazione.

Analoga modifica è in corso di approvazione anche con riferimento al regolamento che disciplina le assegnazioni di alloggi.

Va, pertanto, accolta la domanda proposta sia dai ricorrenti, sia dall'associazione intervenuta di condanna della Regione ex art. 614 bis c.p.c. al pagamento dell'importo di €. 100,00 ciascuno in favore dei ricorrenti e di €. 100,00 in favore di ASGI per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione dei suddetti ordini, con decorrenza dal 30° giorno successivo alla comunicazione della presente ordinanza.



Da ultimo, può trovare accoglimento anche la domanda di pubblicazione della presente ordinanza, previa anonimizzazione delle generalità dei ricorrenti, a spese della Regione sul Corriere della Sera per una sola volta.

Le spese del presente giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono per legge la soccombenza e vanno, quindi, poste a carico della Regione FVG sia con riferimento alla posizione dei ricorrenti, che con riguardo a quella di ASGI, con distrazione in favore dei procuratori attorei e di parte interveniente che si sono dichiarati anticipatari.

Sussistono, invece, in forza di quanto più sopra esposto circa la sostanziale estraneità alla condotta discriminatoria della Banca, i presupposti per compensare integralmente le spese nei confronti di quest'ultima.

**P.Q.M.**

Il Tribunale di Udine, in composizione monocratica, in persona del Giudice del Lavoro dr.ssa Ilaria Chiarelli, ogni contraria istanza ed eccezione disattesa,

- 1) accerta e dichiara il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Friuli Venezia Giulia nell'aver adottato il regolamento del 13.07.16 n. 0144/Pres. "*Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)*" nella parte in cui, ai fini dell'accesso alla prestazione di cui all'art. 18 LR 1/2016, detto Regolamento prevede, all'art. 9, co. 2 lett. C), il requisito della assenza di proprietà di immobili in Italia e all'estero in capo ad ogni componente del nucleo familiare e, all'art. 12, comma 3 bis, che i soli 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;
- 2) ordina alla Regione Friuli Venezia Giulia di modificare immediatamente detto regolamento nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli



previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9 co. 2 lett. C);

- 3) ordina che della modifica del regolamento sia data comunicazione alla popolazione, inserendo permanentemente nell'home page del sito istituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia un avviso in caratteri rossi che chiarisca che ai fini dell'accesso alla prestazione di cui all'art. 18 LR 1/2016 non sono più previsti per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diversi rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero;
- 4) ordina a Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia s.p.a. di valutare la domanda presentata dai ricorrenti in data 26.06.19, così come le domande presentate da altri cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo, come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri vevoli per i cittadini comunitari;
- 5) rigetta la domanda dei ricorrenti di risarcimento del danno patrimoniale;
- 6) condanna la Regione Friuli Venezia Giulia al pagamento dell'importo di € 3.500,00 per ciascuno dei ricorrenti, a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, oltre interessi legali dal giorno successivo al deposito del presente provvedimento fino al saldo;
- 7) condanna la Regione Friuli Venezia Giulia al pagamento in favore dei ricorrenti dell'importo di € 100,00 ciascuno per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione degli ordini di cui ai punti 2) e 3), con decorrenza dal 30° giorno successivo alla comunicazione della presente ordinanza;
- 8) condanna la Regione Friuli Venezia Giulia al pagamento in favore di ASGI - Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione dell'importo di € 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione degli ordini di cui ai punti 2) e 3), con decorrenza dal 30° giorno successivo alla comunicazione della presente ordinanza;



- 9) ordina la pubblicazione della presente ordinanza, previa anonimizzazione delle generalità dei ricorrenti, a spese della Regione Friuli Venezia Giulia sul Corriere della Sera per una sola volta;
- 10) condanna la Regione Friuli Venezia Giulia all'integrale rifusione delle spese del presente giudizio sostenute dai ricorrenti, spese che liquida in € 3.500,00 per compensi, oltre al 15% dei compensi a titolo di rimborso forfetario ed oltre accessori come per legge, con distrazione in favore dei procuratori di parte ricorrente, che si sono dichiarati anticipatari;
- 11) condanna la Regione Friuli Venezia Giulia all'integrale rifusione delle spese del presente giudizio sostenute da ASGI – Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione, spese che liquida in € 3.500,00 per compensi, oltre al 15% dei compensi a titolo di rimborso forfetario ed oltre accessori come per legge con distrazione in favore dei procuratori di parte intervenuta, che si sono dichiarati anticipatari.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di sua competenza.

Udine, 31/01/2023

Il Giudice del lavoro  
**dr.ssa Ilaria Chiarelli**

