

IL TRIBUNALE DI TRIESTE

In funzione di giudice del lavoro, nella persona della dott.ssa Silvia Rigon,  
nel procedimento ex art. 44 d. lgs. 286/98 ed ex art. 4 d. lgs. 215/03 promosso  
da:

MUNTEAN ALINA RODICA, PETROVICI CORNELIA ELENA,  
TECUCEANU ALEXANDRU MARIUS, COMAN ION e ASGI -  
ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, in persona  
del presidente e legale rappresentante *pro tempore* avv. Lorenzo Trucco, tutti  
rappresentati e difesi congiuntamente e disgiuntamente dall'avv. Dora Zappia  
del Foro di Trieste e dall'avv. Anna Cattaruzzi del Foro di Udine, giuste  
deleghe a margine ed in calce ricorso ed elettivamente domiciliati presso lo  
studio della prima sito in Trieste via Crispi, 4,

ricorrenti -

contro

COMUNE DI TRIESTE, in persona del sindaco *pro-tempore*

convenuto contumace -

e contro

REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA,

- convenuta contumace -

letto il ricorso e i documenti allegati, a scioglimento della riserva presa  
all'udienza del 19.7.2011, osserva.

\*\*\*

Con ricorso depositato in data 24.6.2001 e promosso ex art. 44 d. lgs. 286/98 e  
art. 4 d. lgs. 215/03 parte ricorrente ha chiesto: "Accertata e dichiarata la natura  
discriminatoria della norma contenuta nell'art. 12, della legge regionale n.  
6/2003, come modificata dalla legge regionale n. 18/2009 nella parte in cui  
impone, per l'accesso all'erogazione del contributo per il sostegno alle  
locazioni, un'anzianità di residenza o di attività lavorativa in Italia di 10 anni,  
ordinarsi al Comune di Trieste e alla Regione Friuli Venezia Giulia di cessare  
la condotta discriminatoria posta in essere con il bando indetto il 19.04.2010 e  
con il regolamento D.P.R. 149/Pres del 2005 e successive modifiche, per  
l'accesso ai contributi a sostegno delle locazioni, rimuovendo le disposizioni in  
essi contenute e relative al prescritto requisito di anzianità di residenza;  
condannarsi il Comune di Trieste al risarcimento del danno patrimoniale subito  
dai ricorrenti ex art. 44 c. 7 d.lgs. n. 286/98 e art. 4 c. 4 d.lgs. n. 215/2003,  
nella misura del contributo affitti già specificato in sede di graduatoria  
provvisoria e che sarebbe stato loro erogato se non fossero stati ingiustamente  
esclusi dalla graduatorie definitiva, e pari dunque si seguenti importi: per la  
sig.ra Muntean € 3.100,00; per la sig.ra Petrovici € 3.100,00; per il sig.  
Tecuceanu € 1.720,13; per il sig. Coman € 2.660,15, oltre agli interessi legali e  
alla rivalutazione monetaria dalla domanda al saldo;  
condannarsi la Regione FVG a procedere al trasferimento dei relativi fondi al  
Comune di Trieste per far fronte al maggiore fabbisogno registrato a seguito  
del procedimento giudiziario in oggetto;  
ordinarsi, ex art. 4 c. 4 d.lgs. n. 215/2003, al Comune di Trieste ed alla Regione  
Friuli Venezia Giulia un piano di rimozione delle discriminazioni perpetrate  
prevedendo, in particolare, che gli Enti si impegnino a:  
non riprodurre in futuro le disposizioni discriminatorie nei propri atti  
amministrativi escludendo, pertanto, dai futuri bandi per il fondo locazioni il  
requisito di anzianità di residenza e disapplicandolo già a partire dalla  
formazione delle graduatorie del bando per il fondo locazione 2011 indetto il  
28 febbraio 2011;





modificare le disposizioni che, nel regolamento regionale attuativo della normativa regionale, indicano tale requisito tra quelli necessari per l'accesso al beneficio e ciò almeno con riferimento alle categorie di soggetti protetti dal diritto dell'Unione europea quali i cittadini di Paesi membri dell'UE e i loro familiari, i titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, i beneficiari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria ed i cittadini italiani in ragione del divieto di discriminazione a rovescio

modificare le istruzioni rivolte alla cittadinanza anche attraverso il sito web del Comune per l'accesso al beneficio, rimuovendo il riferimento alle clausole discriminatorie e modificando di conseguenza la modulistica proposta per la compilazione delle istanze;

trasferire al Comune di Trieste i fondi necessari per soddisfare il fabbisogno corrispondente all'ammissione di tutte le domande di cui sopra;

condannarsi il Comune di Trieste e la Regione Friuli Venezia Giulia alla pubblicazione, su di un quotidiano ex art. 4, comma 6, d.lgs. 215/2003, dell'ordinanza dell'Autorità Giudiziaria che accerta la natura discriminatoria del bando di accesso al contributo per le locazioni e del regolamento attuativo Spese, diritti e onorari di lite integralmente rifusi.

Il Comune di Trieste e Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, pur regolarmente citati, sono rimasti contumaci.

\*\*\*

Come già ritenuto in causa analoga dal Tribunale di Udine (Trib. Udine, sezione lavoro, ordinanza n. 615/2010 dd. 17.11.2010, est. Calienno ), il ricorso merita accoglimento.

Dalla documentazione prodotta risulta che i signori MUNTEAN ALINA RODICA, PETROVICI CORNELIA ELENA, TECUCEANU ALEXANDRU MARIUS e COMAN ION sono cittadini rumeni, regolarmente soggiornanti in Italia ed iscritti nelle liste anagrafiche della popolazione residente nel Comune di Trieste.

Essi presentavano allo Sportello Casa ATER Trieste/Comune di Trieste istanza volta ad ottenere la concessione del contributo economico a sostegno dell'accesso alle abitazioni in locazione di cui alla legge 09.12.1998, n. 431 e disciplinato dall'art. 6 L.R. Fvg 07.03.2003, n. 3, così come modificata dagli artt. 4 e 5 della L.R. Fvg n. 18/2009, come da bando di concorso indetto dal Comune di Trieste in data 19 aprile 2010 - fondi 2009, in relazione alla delibera della Giunta comunale di Trieste n. 170 dd. 19.04.2010 (doc. 1).

Le domande venivano protocollate rispettivamente con il n. 162 dd. 23.04.2010 (doc. 2), con il n. 1102 dd. 12.05.2010 (doc. 3), con il n. 636 dd. 03.03.2010 (doc. 4) e con il n. 66 dd. 22.04.2010.

Successivamente, l'Amministrazione comunale di Trieste, per il tramite dell'ATER, pubblicava le graduatorie provvisorie dei beneficiari del contributo (doc. 5), nelle quali venivano inseriti anche i ricorrenti, seppur con riserva, con l'indicazione dell'ammontare del contributo che sarebbe loro spettato:

sig.ra Muntean (punteggio pari a 33): contributo annuo pari ad € 3.100,00 -

sig.ra Petrovici (punteggio pari a 34): contributo annuo pari ad € 3.100,00 ;

sig. Tecuceanu (punteggio pari a 17) contributo annuo pari ad € 1.720,13;

sig. Coman (punteggio pari 17): contributo annuo pari ad € 2.660,15.

In data 29 novembre 2010, l'Amministrazione comunale di Trieste, tramite l'ATER, pubblicava la graduatoria definitiva, i nomi dei ricorrenti non venivano più indicati.





o della  
cesso al  
tetti dal  
e i loro  
i lungo  
ria ed i  
eb del  
ausole  
per la  
sogno  
a alla  
2003,  
atoria  
ivo  
pur  
line,  
l, il  
NA  
RU  
i in  
une  
za  
no  
e  
gli  
al  
la  
0  
)

I ricorrenti chiedevano all'ATER chiarimenti sulle ragioni per cui erano stati esclusi dal contributo, nonché il rilascio di copia delle graduatorie provvisorie e definitive del bando per l'abbattimento affitti 2009 (doc. 6).

In data 31 marzo 2011, l'ATER di Trieste (prot. 13871/P) comunicava tra l'altro che le *"domande segnalate sono state escluse [dalla graduatorie definitiva dei beneficiari n.d.r.] per carenza del requisito temporale legato alla residenza e all'attività lavorativa"*. (doc.7)

In risposta all'istanza dei ricorrenti, il Comune di Trieste ribadiva: *"per quanto riguarda il requisito temporale legato alla residenza o all'attività lavorativa prevista dal bando nella parte "Requisiti generali (da possedere alla data di presentazione della domanda)" e che si riporta parzialmente: "- essere residenti ovvero prestare attività lavorativa da almeno 10 anni, anche non continuativi, sul territorio nazionale, di cui uno in Regione..." (...omissis...)* In seguito è stata appurata la mancanza del requisito di residenza o attività lavorativa e ciò ha comportato l'esclusione dal beneficio" (docc. 8 e 9).

\*\*\*

Si tratta di capire se il requisito dell'anzianità di residenza stabilito dall'art. 12 della Legge regionale FVG n. 6 del 2003 sia – come lamentano i ricorrenti – discriminatorio alla luce dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione di cui alla normativa comunitaria vigente.

#### *La normativa sul contributo a sostegno delle locazioni*

La legge regionale Fvg n. 6/2003 disciplina le modalità di accesso al Fondo nazionale per il sostegno alle locazioni istituito, con l'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e finanziato da risorse nazionali e regionali.

Il fondo viene ripartito tra i Comuni ai quali spetta, tramite l'emanazione di appositi bandi, l'individuazione delle modalità di erogazione dei contributi.

Per accedere al contributo, è necessario che il contratto di locazione sia correttamente registrato, che il nucleo familiare del beneficiario posseda un reddito imponibile annuo inferiore a quello indicato dalla normativa regionale per l'assegnazione degli alloggi di e.r.p. e che la situazione economica e patrimoniale del nucleo familiare attestata dalla certificazione della situazione economica equivalente (ISEE) di cui al d.lgs. 31.3.1998 n. 109 sia conforme ai parametri di legge.

Scopo precipuo della normativa è evidentemente quello di sostenere l'accesso alla locazione e garantire il diritto fondamentale dell'abitazione per i soggetti non abbienti, mediante la riduzione della spesa sostenuta dal beneficiario per il canone di locazione (art. 6 L.R. n. 6/2003).

La Regione Friuli Venezia Giulia, che in materia ha competenza legislativa residuale in base al Titolo V Cost. (art. 117 Cost.), con la legge regionale n. 6/2003, modificata dagli art. 4 e 5 della legge regionale n. 18/2009, ha condizionato l'erogazione del contributo al ricorrere dell'ulteriore requisito dell'anzianità di residenza o di attività lavorativa decennale sul territorio nazionale, e annuale sul territorio regionale. Il suo art. 12, come modificato dall'art. 4 L.R. n. 18/2009, stabilisce, infatti, che *"I beneficiari degli interventi di (...) sostegno alle locazioni risiedono o svolgono attività lavorativa da almeno dieci anni, anche non continuativi sul territorio nazionale, di cui uno in Regione"*. Tale ultimo presupposto relativo all'anzianità di soggiorno annuale in Regione FVG è stato recentemente eliminato dalla L.R. 17/2010.

Con la L.R. Fvg 15.10.2009, n. 18, art. 5, è stata esclusa la necessità del requisito di anzianità di residenza/attività lavorativa a favore dei corregionali e dei loro discendenti che, dall'estero, abbiano ristabilito la residenza in Regione,





e a favore di coloro che ivi prestano servizio presso le Forze Armate e le Forze di Polizia.

Il regolamento regionale attuativo della L.R. n. 6/2003 (D.P.Reg. dd . 27 maggio 2005, n. 0149/Pres., come poi modificato dal D.P.Reg. 6/4/2010 n. 067/Pres.), ha poi ribadito tali prescrizioni.

Il Comune di Trieste ha stipulato con l'ATER un accordo di collaborazione, per cui il secondo svolge per conto del primo l'attività di raccolta, documentazione e di concorso nell'istruttoria del procedimento per l'assegnazione dei contributi per il sostegno ai canoni di locazione.

I ricorrenti si sono dunque visti negare l'accesso al beneficio per la mancanza del requisito di residenza decennale nel territorio nazionale, visto che essi risiedono in Italia, e in Friuli Venezia Giulia, soltanto da periodi di tempo inferiori.

Il contributo a sostegno delle locazioni presenta le caratteristiche di un vero e proprio diritto soggettivo in quanto è la normativa stessa ad indicare, con precisione, i requisiti al ricorrere dei quali esso va riconosciuto, con esclusione di qualunque spazio discrezionale in capo ai Comuni. A ben vedere, infatti, ai Comuni compete esclusivamente la verifica dei requisiti e l'erogazione dei contributi.

\*\*\*

La normativa regionale di cui agli artt. 6 e 12 comma 1.1 bis della legge regionale n. 06/2003, così come modificata dagli artt. 4 e 5 della L.R. n. 18/2009, viola le norme di diritto comunitario relative al principio di parità di trattamento e di non discriminazione nella parte in cui impone, per l'accesso al beneficio, un'anzianità di residenza o di attività lavorativa di dieci anni nello Stato.

Del tutto condivisibili sono le ampie argomentazioni esposte dalla difesa dei ricorrenti.

\*\*\*

Nei confronti dei cittadini di Paesi membri dell'Unione europea vige il principio di non discriminazione di cui all'art. 18 c. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (ex art. 12 del Trattato sulla Comunità Europea), il quale sancisce che *"nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità"*. Tale principio rappresenta la più chiara ed esplicita manifestazione del contenuto di quella "cittadinanza dell'Unione", riconosciuta a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro ed istituita dall'art. 20 c. 2 TFUE (ex art. 17 TCE), per cui tutti i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1 dicembre 2009, è entrata parimenti in vigore la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, all'art. 21, prevede il diritto alla non-discriminazione, ribadendo *"il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza nell'ambito di applicazione del trattato sull'Unione Europea e di quello sul funzionamento dell'Unione europea"*. Il principio di non discriminazione ha, dunque, valore e rango di diritto fondamentale e gli Stati membri dell'UE sono vincolati al rispetto della Carta europea dei diritti fondamentali quando applicano il diritto dell'Unione europea.

L'art. 45 del TFUE (già art. 39 TCE) *"assicura la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione europea"* ed afferma l'esigenza che a tal fine sia assicurata *"l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla*

nazional  
la retribu  
L'art. 4  
all'inter  
cittadin  
Al fine  
stabilim  
approva  
Regolar  
principi  
Stati me  
Come b  
di Gius  
applicat  
49 TFU  
di tratta  
fiscali r  
esercita  
o fiscal  
all'inte  
Così, i  
anche  
riconos  
agevol  
nascita  
poi ril  
111/91  
vantag  
provvi  
diritto  
nazior  
Il mec  
di trat  
lavora  
mater  
di cir  
occup  
vanta  
comp  
lavor  
nazio  
esiste  
invar  
L'art  
dell'  
territ  
32/20  
dei c  
socia  
peric  
eseri



nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro".

L'art. 49 del TFUE (ex art. 43 del TCE), che tutela il diritto di stabilimento all'interno dell'Unione, vieta "le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro".

Al fine della realizzazione dei principi di libertà di circolazione e di stabilimento dei lavoratori all'interno della Comunità europea, è stato approvato il Regolamento comunitario n. 1612/1968 (ora sostituito dal Regolamento UE n. 492/2011 dd. 5 aprile 2011) che, all'art. 7 c. 2, ha sancito il principio di parità di trattamento tra lavoratori nazionali e lavoratori di altri Stati membri in materia di vantaggi sociali e fiscali.

Come ben evidenziato dalla difesa dei ricorrenti, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea ha poi progressivamente esteso l'ambito di applicazione degli artt. 12, 39 e 43 del TCE (ora rispettivamente artt. 18, 45 e 49 TFUE), e della normativa che ne è l'esplicazione, riconoscendo che la parità di trattamento deve trovare applicazione anche a quei diritti e vantaggi sociali e fiscali non direttamente connessi all'impiego del lavoratore comunitario che ha esercitato il diritto alla libera circolazione, ogniquale volta la prestazione sociale o fiscale erogata sia in grado di facilitare la mobilità dei cittadini comunitari all'interno dello spazio comune europeo (CGE, *Even*, sentenza 31.05.1979).

Così, in virtù dell'art. 7 c. 2 del Regolamento n. 1612/68 (rimasto invariato anche nel nuovo regolamento UE n. 492/2011), la Corte di Giustizia ha riconosciuto il diritto del lavoratore migrante comunitario a fruire di agevolazioni finanziarie concesse ai soli cittadini nazionali in occasione della nascita di un figlio (CGE *Reina*, causa 65/81, sentenza 14.01.1982, principio poi ribadito nella sentenza CGE *Commissione c. Lussemburgo*, causa V-111/91, sentenza 10.03.1993) ritenendo che rientrassero nella nozione di vantaggio sociale di cui all'art. 7 del regolamento n. 1612/68/CEE anche le provvidenze economiche a carattere assistenziale e non contributivo (ad es. il diritto alla riduzione sulle tariffe ferroviarie concessa da un ente ferroviario nazionale alle famiglie numerose (CGE *Cristini*, sentenza 30.9.1975, 32/75).

Il medesimo Regolamento n. 1612/68/CEE, all'art. 9, prevede anche la parità di trattamento del lavoratore comunitario migrante e dei suoi familiari con i lavoratori nazionali per quanto concerne i diritti e i vantaggi accordati in materia di abitazione, in quanto funzionali alla piena realizzazione della libertà di circolazione dei lavoratori: "1. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro gode di tutti i diritti e vantaggi accordati ai lavoratori nazionali per quanto riguarda l'alloggio, ivi compreso l'accesso alla proprietà dell'alloggio di cui necessita. 2. Detto lavoratore può iscriversi, nella Regione in cui è occupato, allo stesso titolo dei nazionali, negli elenchi dei richiedenti alloggio nelle località ove tali elenchi esistono, e gode dei vantaggi e precedenza che ne derivano." (testo rimasto invariato anche nel nuovo Regolamento UE n. 492/2011).

L'art. 24 della Direttiva n. 2004/38, che disciplina il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, recepita in Italia con i d.lgs. n. 30/2007 e n. 32/2008, espressamente estende il principio di parità di trattamento, a favore dei cittadini comunitari e dei loro familiari, anche alla materia dell'assistenza sociale, con le uniche deroghe previste per i primi tre mesi di soggiorno e, per i periodi anche immediatamente successivi, quando il diritto al soggiorno venga esercitato per la ricerca di un'attività occupazionale.





Le disposizioni di diritto europeo sopra richiamate hanno tutte o una diretta applicabilità o un'efficacia diretta ed immediata nell'ordinamento interno.

Esse, inoltre, delineano un principio di parità di trattamento che il diritto comunitario ha esteso anche ad altre categorie di cittadini.

L'art. 11 co. 1 lettera d) della Direttiva CE n. 109/2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo in uno Stato UE (d'ora in poi, per brevità, "lungo soggiornanti") prevede che *"Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento del cittadino nazionale per quanto riguarda...le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione sociale..."*.

La lettera f) del medesimo articolo prevede pure il principio di parità di trattamento a favore dei lungo soggiornanti per quanto attiene *"all'accesso ai beni e servizi a disposizione del pubblico, ...nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio"*. L'Italia ha recepito tale direttiva con il D.lgs 3/2007 che ha sostituito l'art. 9 del d.lgs. 286/98 (TU Immigrazione).

L'art. 9 TU immigrazione prevede che il titolare del permesso per lungo soggiornanti può *"usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, ... salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale...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"*. Ugualmente, l'art. 40 c. 6 del d.lgs. n. 286/98 prevede il principio di parità di trattamento rispetto al cittadino italiano a favore del titolare di carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti) in materia di interventi per agevolare l'accesso alle locazioni abitative.

Beneficiari del diritto alla di parità di trattamento sono altresì coloro che hanno ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, di cui alla direttiva 29 aprile 2004 n. 2004/83/CE, attuata in Italia con il D.Lgs. n. 251 dd. 19 novembre 2007. L'art. 28 di detta direttiva stabilisce infatti che *"1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ricevano, nello Stato membro che ha concesso tali status, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione"*. La portata di tale diritto alla parità di trattamento è ulteriormente chiarita dal considerando n. 33 introduttivo al testo della direttiva medesima, nel quale si afferma: *"Per scongiurare soprattutto il disagio sociale, è opportuno offrire ai beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, senza discriminazioni nel quadro dei servizi sociali, assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati"*.

Lo Stato italiano ha quindi recepito correttamente il principio di parità di trattamento prevedendo espressamente che *"I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino in materia di assistenza sociale e sanitaria"* (art. 27 d.lgs. n. 251/2007). L'art. 29 c. 3 del medesimo d.lgs. n. 251/2007 estende anche ai rifugiati e ai titolari di protezione sussidiaria il principio di parità di trattamento di cui all'art. 40 c. 6 del d.lgs. n. 286/98 in materia di interventi per agevolare l'accesso alle locazioni abitative.

I rifugiati e i titolari della protezione sussidiaria, quindi, non possono subire alcuna discriminazione rispetto ai cittadini nazionali.

Nel diritto comunitario il principio di parità di trattamento va inteso non solo come divieto di discriminazioni dirette, che si realizzano quando una persona

protetta  
causa de  
si prod  
apparent  
diversa  
(quale c  
esercitat  
sproporz  
Tale no  
europee  
n. 2004  
dell'Uon  
Nella se  
materia  
afferma  
paesi i  
su altri  
in altra  
l'efficac  
riconos  
che la p  
di fatto  
La Cor  
criterio  
dissimu  
requisit  
discrim  
dai cit  
privileg  
Meints  
sentenz  
sentenz  
In una  
relazio  
alle so  
trattan  
cittadi  
media  
risulta  
distanz  
operan  
che il  
Comm  
2003 r  
Ad an  
Belgio  
cerca  
studi  
(CGE  
eviden  
senter  
un'inc



protetta dal diritto comunitario è trattata meno favorevolmente di un'altra a causa della nazionalità, ma anche come divieto di discriminazioni indirette, che si producono quando una disposizione o un criterio o una prassi apparentemente neutra dello Stato membro pone una persona di cittadinanza diversa da quella nazionale ma comunque protetta dalle norme comunitarie (quale come nel nostro caso innanzitutto il cittadino comunitario che ha esercitato il diritto alla libera circolazione) in una posizione di particolare e sproporzionato svantaggio rispetto ai cittadini dello Stato membro.

Tale nozione di discriminazione indiretta è ricavabile tanto dalle direttive europee anti-discriminazione (n. 2000/43/CE, n. 2000/78/CE, n. 2006/54/CE, n. 2004/113/CE) quanto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e della Corte di Giustizia europea.

Nella sentenza *Scholz*, (CGE; *Scholz, causa C- 419/92*, sentenza 23.02.1994) in materia di libertà di circolazione dei lavoratori, la Corte di Giustizia europea ha affermato che "l'art. 48 del Trattato vieta non soltanto le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, ma anche quelle dissimulate che, fondandosi su altri criteri, pervengono comunque al medesimo risultato", precisando, poi, in altra occasione, che "una simile interpretazione, necessaria a garantire l'efficacia di uno dei principi basilari della comunità, è espressamente riconosciuta nel 5° considerando del regolamento n. 1612/68, in cui si legge che la parità di trattamento dei lavoratori deve essere assicurata "di diritto e di fatto" (CGE, *Sotgiu*, causa 152/73, sentenza 12.02.1974).

La Corte di Giustizia europea ha in tal senso evidenziato che anche il ricorso al criterio della residenza può determinare una discriminazione indiretta o dissimulata vietata dall'ordinamento europeo. Esso, infatti se previsto quale requisito ai fini dell'accesso ad un beneficio può integrare una forma di illecita discriminazione "dissimulata" in quanto può essere più facilmente soddisfatto dai cittadini piuttosto che dai lavoratori comunitari, finendo dunque per privilegiare in misura sproporzionata i primi a danno dei secondi (ad es. CGE, *Meints*, causa 57/96, sentenza 27.11.1997; CGE, *Meussen*, causa 337/97, sentenza 8.06.1999; CGE, *Commissione c. Lussemburgo*, causa 299/01, sentenza 20.06.2002).

In una decisione emblematica, che ha coinvolto il nostro Paese, condannato in relazione ad agevolazioni tariffarie per l'accesso ai Musei Comunali assicurate alle sole persone residenti, la Corte ha chiarito che "...il principio di parità di trattamento,....., vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato. Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza, in quanto quest'ultimo rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri". (CGE, *Commissione c. Repubblica italiana*, causa C-388/01, sentenza 16 gennaio 2003 n., parr. 13 e 14).

Ad analoghe conclusioni la Corte è pervenuta nella sentenza *Commissione c. Belgio*, in cui si subordinava l'erogazione di un'indennità per i lavoratori in cerca di prima occupazione al requisito del conseguimento di un diploma di studi secondari superiori in un istituto riconosciuto o sovvenzionato dallo Stato (CGE, *Commissione c. Belgio*, sentenza 12.09.1996), il che presupponeva evidentemente la pregressa residenza nello Stato membro, così come nella sentenza *Commissione c. Belgio*, in cui si subordinava l'erogazione di un'indennità di carriera per i lavoratori in congedo parentale al domicilio o alla



residenza in Belgio, escludendo così i lavoratori comunitari frontalieri (CGE, *Commissione c. Belgio*, sentenza 7.10.2004).

Ancora più rilevanti sono le decisioni adottate in fattispecie analoghe al caso in esame, nel quale viene sostenuta la tesi che il criterio apparentemente neutro dell'anzianità di residenza determini una discriminazione dissimulata a danno dei cittadini stranieri protetti dal principio di parità di trattamento di cui al diritto comunitario. Nella sentenza *Commissione c. Lussemburgo* (CGE, *Commissione c. Lussemburgo*, causa C- 299/01, sentenza 20.06.2002), relativa ad una normativa del Principato del Lussemburgo che richiedeva un'anzianità di residenza quinquennale nel Paese ai fini della concessione della prestazione assistenziale del reddito minimo garantito, la Corte di Giustizia ha inequivocabilmente concluso che tale requisito costituiva una discriminazione indiretta a danno dei cittadini di altri Stati membri, in violazione degli obblighi di cui all'art. 7 c. 2 del Regolamento CEE n. 1612/68 e all'art. 43 del Trattato (ora art. 49 TFUE).

In altra sentenza (CGE, *Commissione c. Lussemburgo*, causa C-111/91, sentenza 10.03.1993.), relativa ad un'altra disposizione normativa del Principato del Lussemburgo, dove si prevedeva, ai fini dell'erogazione di un assegno di natalità *una tantum*, il requisito di anzianità di residenza nell'anno antecedente alla nascita, la Corte di Giustizia ha concluso che tale requisito, potendo essere più facilmente soddisfatto da una cittadina lussemburghese piuttosto che da una cittadina di altro Stato membro, costituiva una disparità di trattamento indirettamente discriminatoria, non giustificata da scopi legittimi e pertanto contraria al principio di non discriminazione nella fruizione di vantaggi sociali di cui all'art. 7 c. 2 del Regolamento n. 1612/68 e all'art. 52 del TCEE (poi divenuto art. 43 TCE ed ora art. 49 TFUE).

Con riferimento, infine, all'accesso all'abitazione, la Corte di Giustizia europea, con la sentenza C-63/1986, *Commissione c. Italia*, ha concluso che "la Repubblica Italiana è venuta meno agli obblighi imposti dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE, riservando ai soli cittadini italiani, con varie disposizioni di diritto interno, l'accesso alla proprietà e alla locazione di alloggi costruiti o restaurati mediante finanziamenti pubblici, nonché l'accesso al credito agevolato".

\*\*\*

E' allora evidente, alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria, l'illegittimità del rifiuto opposto ai ricorrenti, in quanto si fonda sull'applicazione di un criterio di anzianità di residenza che risulta indirettamente discriminatorio per tutti i cittadini non italiani.

Vero, infatti, che il requisito di anzianità di residenza prescritto dalla L.R. 6/2003 crea per sua natura, e soprattutto per le caratteristiche che in questo caso lo contraddistinguono, una discriminazione indiretta o dissimulata a danno dei cittadini non italiani che risiedono in Friuli Venezia Giulia, danneggiandoli in misura sproporzionata rispetto ai cittadini nazionali. Saranno, infatti, quasi esclusivamente i cittadini italiani a possedere il requisito di residenza decennale in Italia, e ciò è tanto più evidente dopo le modifiche introdotte dall'art. 5 della L.R. n. 18/2009 che ha previsto una deroga a tale requisito a favore dei corregionali e dei loro discendenti che hanno ristabilito la residenza in Regione nonché dei cittadini italiani appartenenti alle forze armate e di polizia in servizio in Regione.

Né inficia queste conclusioni la prevedibile obiezione che la norma colpirebbe indistintamente i cittadini italiani e quelli non italiani. Come efficacemente evidenziato dalla Corte di Giustizia europea, "devono essere considerate

indiretta  
le qua  
riguarda  
nonché  
più age  
rischia  
Non è  
applic  
migran  
effetto  
paragra  
giudica  
ad ess  
conseg  
(parag  
discrim  
libera  
l'effett  
lavora  
(CGE  
06.06  
poten  
nazio  
Alla  
requis  
natura  
dissim  
cittad  
comu  
bene  
a "ro  
Il rec  
poten  
citta  
rispe  
mod  
nece  
e i l  
in R  
La  
dall  
uffi  
resi  
circ  
1.2  
Al  
pro  
46.  
Se  
cit  
31  
att



*indirettamente discriminatorie le condizioni poste dall'ordinamento nazionale le quali, benché indistintamente applicabili secondo la cittadinanza, riguardino essenzialmente [...] o in gran parte i lavoratori migranti [...], nonché le condizioni indistintamente applicabili che possono essere soddisfatte più agevolmente dai lavoratori nazionali che dai lavoratori migranti [...] o che rischiano di essere sfavorevoli in modo particolare ai lavoratori migranti [...]. Non è necessario al riguardo accertare se la disposizione di cui trattasi si applichi in concreto ad una percentuale notevolmente più elevata di lavoratori migranti. Basta rilevare che detta disposizione è in grado di produrre un effetto del genere". ((CGE, O' Flynn, causa C-237/94, sentenza 23.05.1996, paragrafo 18). In altri termini, "una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad essere applicata più ai lavoratori migranti che a quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi" (paragrafo 20). E ancora: "poiché una misura possa essere qualificata discriminatoria in base alla cittadinanza, ai sensi delle norme relative alla libera circolazione dei lavoratori, non è necessario che tale misura abbia l'effetto di favorire tutti i lavoratori nazionali o di svantaggiare soltanto i lavoratori cittadini degli altri paesi membri esclusi i lavoratori nazionali", (CGE, Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano, causa C-281/98, sentenza 06.06.2000) ma è sufficiente che tale misura sia suscettibile, anche solo in via potenziale, di svantaggiare i lavoratori degli altri Stati membri rispetto a quelli nazionali.*

Alla luce di queste chiare indicazioni, può agevolmente concludersi che il requisito di anzianità di residenza prescritto dalla L.R. 6/2003 crea per sua natura, ma soprattutto per la sua entità, una discriminazione indiretta o dissimulata a danno di tutti coloro che non sono cittadini italiani, ivi inclusi i cittadini che godono del diritto alla parità di trattamento in base al diritto comunitario e, quindi, i cittadini comunitari, i lungosoggiornanti, i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria, oltre che, per il divieto di discriminazioni a "rovescio", tutti i cittadini italiani.

Il requisito di anzianità di residenza o di attività lavorativa decennale in Italia è potenzialmente idoneo ad introdurre una disparità di trattamento ai danni dei cittadini di altri Paesi membri dell'UE, in misura largamente sproporzionata rispetto ai cittadini nazionali, e ciò a maggior ragione ora che, a seguito della modifica apportata alla L.R. 6/2003 ad opera della L.R. 18/2009, si è esclusa la necessità che ricorra il requisito di anzianità di residenza per tutti i corregionali e i loro discendenti, provenienti dall'estero, che abbiano ristabilito la residenza in Regione.

La difesa attorea ha poi prodotto documentazione dalla quale emerge, anche dalle rilevazioni statistiche ISTAT per l'anno 2009 e consultabili sul sito ufficiale dell'ISTAT (<http://demo.istat.it/index.html>) che i cittadini comunitari residenti in Italia, che hanno esercitato a pieno titolo il diritto alla libera circolazione e soggiorno di cui alla direttiva 2004/38/CE, erano pari a 1.241.348 unità.

Al 31.12.2009 circa il 70% di tutti i cittadini comunitari residenti in Italia provenivano dalla Romania (887.763) mentre i cittadini bulgari erano pari a 46.026 unità (doc. 10, lett. A).

Se analizziamo il dato statistico diacronico della residenza rispettivamente dei cittadini rumeni e bulgari in Italia nel periodo compreso tra il 31.12.1999 ed il 31.12.2009, si evince che circa il 60% dei cittadini rumeni e bulgari attualmente residenti in Italia ha regolarizzato la propria residenza ovvero vi è





giunto solo dopo l'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Unione europea e dunque a partire dal 1 gennaio 2007 (passaggio dalle 342.200 unità del 31.12.2006 (doc. 10, lett. B) alle 625.278 unità del 31.12.2007 (doc. 10, lett. C) per i cittadini rumeni, dalle 19.924 unità del 31.12.2006 alle 33.477 unità del 31.12.2007 per i cittadini bulgari). I cittadini rumeni regolarmente soggiornanti in Italia muniti di permesso di soggiorno al 31.12.1999 erano appena 61.212, i bulgari 7.738 (doc. 10, lett. D). Dagli stessi dati si può dunque stimare grossolanamente che non più del 5% dei cittadini rumeni residenti in Italia alla data di entrata in vigore del nuovo Regolamento applicativo degli artt. 6 e 12 della legge regionale FVG n. 3/2006 (aprile 2010) è in grado di soddisfare il requisito di anzianità di residenza di dieci anni in Italia mentre tale percentuale potrebbe essere solo leggermente superiore per i cittadini bulgari. Si tratterebbe, peraltro, di percentuali per eccesso, in quanto fondate sul presupposto, del tutto teorico e, dunque inesatto, che tutti i cittadini rumeni e bulgari già residenti in Italia al 31.12.1999 vi siano rimasti fino alla data odierna.

Considerazioni analoghe possono essere dedotte dall'esame dei dati relativi all'evoluzione della popolazione dei cittadini comunitari residenti in Friuli-Venezia Giulia. Dai dati ISTAT relativi alla popolazione residente nel FVG al 31.12.2009, si ricava che i cittadini comunitari residenti in Regione erano 26.249, di cui 18.156, pari al 69% rumeni (doc. 10, lett. E). Tuttavia, per una buona percentuale, questi ultimi hanno una breve anzianità di residenza. Infatti, la popolazione dei cittadini rumeni qui residenti è aumentata consistentemente dopo il 2007, ossia dopo l'ingresso della Romania nell'Unione Europea, passando dalle 8.661 unità presenti al 31.12.2006 (doc. 10, lett. F) alle 13.593 unità del 31.12.2007 (doc. 10, lett. G), mentre, al 31.12.2001, i rumeni presenti erano 1.812 (doc. 10, lett. H), e al 31.12.2003, 4.222 (doc. 10, lett. I).

E' del tutto evidente, dunque, che un cittadino rumeno, regolarmente residente a Trieste al momento dell'emanazione del bando affitti nell'anno 2010, poteva soddisfare il requisito di anzianità di residenza o di attività lavorativa decennale in Italia in una percentuale assolutamente irrisoria di casi.

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea una discriminazione indiretta può essere compatibile con il diritto comunitario qualora la deroga al principio di parità di trattamento trovi giustificazione in fondati motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o sanità pubblica ovvero ove si dia conto del fatto che la scelta fonda sulla necessità di perseguire altre finalità legittime che non si sostanziano nella volontà di realizzare distinzioni sulla base della nazionalità e purché tali scelte siano commisurate allo scopo perseguito, frutto di ponderazione e di una valutazione ispirata ad un criterio di proporzionalità tra scopo perseguito e svantaggio arrecato ( ad es. CGE, C 15/96, sentenza *Schöning*, 15 gennaio 1998).

Nel caso in esame, in aggiunta a quanto si è già evidenziato, si deve anche escludere che la scelta operata dal legislatore regionale risponda agli indicati criteri di proporzionalità, ragionevolezza e necessità.

Dai resoconti ufficiali delle sedute consiliari che hanno portato all'approvazione delle mlegge regionale 18/2009 (doc.

si evince chiaramente che il criterio della anzianità di residenza prescelta ai fini dell'ammissione a molti benefici è stato introdotto con la finalità espressa e manifesta di escludere dal novero dei beneficiari il maggior numero di cittadini stranieri, comunitari compresi. Si è quindi compiuta una scelta manifestamente fondata sulla volontà di discriminare in base alla nazionalità in totale contrasto con la normativa comunitaria che giustifica deroghe alla parità di trattamento

esclusiv  
questio  
Si cons  
discrim  
in esar  
residen  
maggio  
parte  
etnica  
al pop  
che si  
correg  
Questi  
autoct  
Nel ca  
pubbli  
Quest  
pure  
benef  
spesa  
Siffat  
le spe  
mod  
cittad  
ed i  
esser  
perd  
La C  
stata  
bilan  
la q  
sul  
fona  
don  
fina  
Han  
Neg  
di  
del  
"pr  
dal  
for  
leg  
pr  
Se  
po  
su  
bi  
de  
pe  
pa



esclusivamente se fondate su ragioni oggettive, diverse ed indipendenti dalla questione della nazionalità (v. la già richiamata Sentenza *Schöning*).

Si consideri che la direttiva europea n. 2000/43/CE che disciplina i divieti di discriminazione per razza e origine etnica, trova senz'altro applicazione al caso in esame perché la discriminazione indiretta operata con il criterio delle residenza mira sostanzialmente ad agevolare e favorire i soggetti maggiormente radicati sul territorio che, evidentemente, appartengono per gran parte ad una comunità autoctona caratterizzata da una coesione culturale e etnica tendenzialmente omogenea; questa volontà di privilegiare chi appartiene al popolo "friulano" o a quello "giuliano" è resa ancora più evidente dal fatto che si prevede che il requisito di anzianità di residenza non sia richiesto ai corregionali (o ai loro discendenti) che dall'estero si ristabiliscono in Regione. Questi ultimi, infatti, fanno già evidentemente parte di quei gruppi etnici autoctoni che si vogliono tutelare e privilegiare.

Nel caso in esame, la finalità discriminatoria è quindi addirittura ammessa e pubblicizzata quale ragione che ha ispirato le norme in contestazione.

Questi rilievi non vengono superati nemmeno dalla circostanza, addotta essa pure a sostegno della normativa, per cui la compressione all'accesso al beneficio si giustificerebbe con ragioni di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, in un contesto di crisi economica.

Siffatte argomentazioni non sono legittime. In particolare la necessità di ridurre le spese per ragioni di contenimento della spesa pubblica non legittima in alcun modo la limitazione alla fruizione di diritti fondamentali collegati alla cittadinanza europea. Vero, infatti, che se libertà di circolazione e di soggiorno ed i principi di parità di trattamento e di non - discriminazione dovessero essere condizionati dalle finanze degli Stati membri, esse finirebbero con il perdere di significato.

La Corte di Giustizia europea, occupandosi di discriminazione di genere, è stata, sul punto, molto chiara: *"D'altronde, ammettere che considerazioni di bilancio possano giustificare una differenza di trattamento tra uomini e donne, la quale, in loro mancanza, costituirebbe una discriminazione indiretta basata sul sesso, comporterebbe che l'applicazione e la portata di una norma tanto fondamentale del diritto comunitario quale quella della parità tra uomini e donne possano variare, nel tempo e nello spazio, a seconda dello stato delle finanze pubbliche degli Stati membri"* (CGE, *Helga Kutz-Bauer c. F.H. Hamburg*, causa C- 187/00, sentenza 20.03.2003).

Negli stessi termini si è espressa anche la Corte europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo che ha ritenuto discriminatoria, e dunque contraria all'art. 14 della CEDU, ogni distinzione fondata sulla cittadinanza nell'erogazione di "prestazioni sociali", incluse quelle a carattere "non contributivo", protette dall'art. 1 del protocollo n. 1 alla CEDU, qualora le distinzioni non siano fondate su giustificazioni obiettive e ragionevoli o non perseguano scopi legittimi o non sia possibile ravvisare una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si vuol raggiungere.

Secondo la Corte di Strasburgo soltanto ragioni di particolare rilevanza possono giustificare un trattamento differenziato, basato anche indirettamente sulla nazionalità, e tali non sono le ragioni fondate su considerazioni di bilancio o contenimento della spesa pubblica. (Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza *Koua Poirrez c. Francia*, 30 settembre 2003 in particolare paragrafo 43; sentenza *Gaygusuz c. Austria*, 16 settembre 1996, in particolare paragrafo 45).



Tali considerazioni sono state di recente riprese anche dalla Corte Costituzionale (Corte Cost. 26-28.05.2010, n. 187).

Le conclusioni non mutano neppure sostenendo che così facendo si privilegiano gli autoctoni in ragione del maggior contributo fiscale che i "lungo residenti" hanno assicurato al territorio e questo perché la modifica introdotta dall'art. 5 della legge regionale n. 18/2009, che ha disposto una deroga al doppio requisito di residenza a favore dei correligionari all'estero e dei loro discendenti che abbiano ristabilito, anche da poco, la loro residenza in Regione, smentisce evidentemente tale posizione.

Infine, secondo quanto evidenziato anche dalla Corte Costituzionale italiana (sentenze n. 432/2005 e n. 40/2011), un criterio di distinzione nella fruizione di un beneficio sociale, per essere ragionevole deve essere coerente con le finalità complessive che la norma principale si propone.

Se dunque può ritenersi ragionevole un rapporto tra contribuzione e beneficio in relazione a prestazioni aventi natura previdenziale, lo stesso non vale con riferimento alle prestazioni sociali, non sorrette da meccanismi contributivi e che invece rispondono a esigenze di solidarietà e di inclusione sociale, di eguaglianza sostanziale e di opportunità, di protezione dei minori e della famiglia, che trovano fondamento nella Carta costituzionale e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ha infatti ritenuto riconducibile «fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione» l'accessibilità al diritto sociale all'abitazione (sentenze n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988; ordinanza n. 76 del 2010 e da ultimo sentenza n. 61/2011).

A tali valori e principi fa riferimento la stessa L.R. 6/2003, la quale - come già ricordato - ha la finalità di favorire l'accesso alla locazione e dunque l'accesso al diritto fondamentale dell'abitazione per i soggetti non abbienti, mediante la riduzione della spesa sostenuta dal beneficiario per il canone di locazione. Nella L.R. n. 6/2003, si legge, infatti, che *"Per sostegno alle locazioni si intendono le agevolazioni previste a favore di soggetti non abbienti, volte a ridurre la spesa sostenuta dal beneficiario per il canone di locazione. Il sostegno alle locazioni si attua anche attraverso l'erogazione di finanziamenti o contributi a favore di soggetti pubblici o privati che mettono a disposizione alloggi a favore di locatari meno abbienti"*.

Vale la pena ricordare come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 40 del 7.2.2011 ha dichiarato l'illegittimità della normativa introdotta nell'ordinamento regionale del FVG con l'art. 4 della L.R. FVG n. 24/2010 che escludeva tout court i cittadini extracomunitari dal sistema integrato dei servizi sociali, e ne subordinava l'accesso, per i cittadini comunitari ed italiani, al soddisfacimento di un criterio di anzianità di residenza. Secondo il giudice delle leggi la normativa violava i principi di uguaglianza e ragionevolezza in quanto creava delle distinzioni arbitrarie in relazione alla natura e agli scopi dei benefici sociali previsti, volti ad affrontare situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale. In altre parole, la natura e le funzioni dei benefici sociali interessati dalla normativa discriminatoria rendono intollerabili distinzioni fondate sulla cittadinanza o su particolari tipologie di residenza in quanto dalla loro applicazione finirebbero per essere esclusi, dal sistema di prestazioni e di servizi, proprio i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio tradendo così le finalità eminentemente sociali e di integrazione che il sistema vuole realizzare.

Alla luce  
lungo re  
esclusio  
stranieri  
del sost  
supporto  
all'abita  
famiglia  
particol  
gruppi  
"etnicar  
dignità  
scelta  
Carta c  
europe  
La pal  
dell'U  
delle  
Comm  
In dat  
2009/  
region  
edilizi  
sono  
nazio  
Tale  
una  
risie  
para  
citta  
corru  
resic  
peri  
bene  
deri  
dire  
Nel  
coo  
dei  
feb  
ma  
200  
In  
Co  
da  
cit  
su  
Co  
da  
cc  
fa  
(i



Alla luce di queste indicazioni è chiaro allora che la preferenza accordata ai lungo residenti, la maggior parte dei quali "nati in Regione", e la conseguente esclusione dal beneficio degli "alloctoni", la maggior parte dei quali cittadini stranieri, è incoerente con le proclamate finalità universalistiche dell'istituto del sostegno alle locazioni. Questo a meno di non voler sostenere che il supporto al soddisfacimento di un diritto fondamentale quale quello all'abitazione adeguata e alla connessa tutela costituzionalmente garantita della famiglia e della genitorialità si intendano riservati ai cittadini italiani, ed in particolare a quelli che condividono le caratteristiche etniche e culturali dei gruppi tradizionalmente radicati sul territorio regionale, in modo quindi "eticamente" determinato, antepoendo ai valori universalistici della pari dignità della persona quelli della tutela dell'etnicità e della "stirpe", con una scelta evidentemente incompatibile con i principi fondamentali della nostra Carta costituzionale e con la nostra partecipazione al processo di integrazione europea.

La palese incompatibilità della legislazione regionale in oggetto con il diritto dell'Unione europea è inoltre stata confermata dall'avvio, ex art. 258 TFUE, delle procedure preliminari di infrazione al diritto UE da parte della Commissione europea nei confronti della Repubblica Italiana.

In data 6 aprile 2011, la Commissione europea (procedura d'infrazione n. 2009/2001) ha infatti messo in mora l'Italia in relazione alle disposizioni regionali del Friuli-Venezia Giulia, in forza delle quali l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica e a diverse misure di politica familiare (tra cui il fondo affitti) sono subordinati ad un determinato numero di anni di presenza sul territorio nazionale e/o regionale.

Tale iniziativa è stata modificata evidenziando che tali norme "costituiscono una discriminazione nei confronti dei soggiornanti di lungo periodo che risiedono abitualmente nel territorio italiano, in violazione dell'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f). Tale requisito è più facile da soddisfare per i cittadini italiani, tanto più che è stata prevista una deroga specifica per i coregionali all'estero e i loro discendenti che abbiano ristabilito la loro residenza in Regione. Tale norme equivale ad imporre ai soggiornanti di lungo periodo un ulteriore requisito correlato alla durata del soggiorno in Italia per beneficiare dei diritti di cui all'art. 11 della direttiva, nonostante tali diritti derivino direttamente dal permesso di soggiorno di lungo periodo e vadano direttamente connessi al titolare del permesso di soggiorno" (in allegato).

Nel marzo 2011, la Regione F.V.G. ha altresì ricevuto, dal Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, una richiesta di informazioni dalla Commissione europea dd. 25 febbraio 2011, volta a verificare la compatibilità delle normative regionali in materia di welfare (inclusa quella sul fondo locazioni) con la direttiva n. 2004/38/CE in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. In tale missiva viene precisato che, secondo la giurisprudenza costante della Corte di Giustizia europea, le norme relative alla parità di trattamento previste dal diritto UE "vietano non solo le discriminazioni palesi, in base alla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che fondandosi su altri criteri di distinzione, pervenga in effetti al medesimo risultato". La Commissione europea, dunque puntualizza, che i requisiti di residenza previsti dalle leggi regionali in materia di welfare risultano contrarie alle disposizioni contenute nell'art. 24 della direttiva n. 2004/38/CE, in quanto appaiono più facili da soddisfare per i cittadini italiani rispetto ai cittadini migranti dell'UE (in proposito si veda Commissione europea, direzione generale giustizia,



Direzione C: diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione, Richiesta di informazioni EU-Pilot su presunte violazioni della direttiva 2004/38/CE da parte dell'Italia, lettera a firma di Aurel Ciobanu- Dordea dd. 25 febbraio 2011, in allegato).

*Alla luce di quanto sin qui esposto, ossia dal contrasto tra la normativa regionale ed il principio di parità di trattamento tra cittadini autoctoni e cittadini di altri paesi dell'Unione Europea nell'accesso alle prestazioni ai vantaggi sociali, inclusi quelli in materia di accesso all'abitazione, discende l'obbligo del giudice italiano di disapplicare la norma interna difforme senza necessità di adire la Corte Costituzionale e la verifica della legittimità costituzionale.*

L'obbligo per gli Stati membri di attuare una direttiva e di raggiungere il risultato previsto opera anche per gli enti locali (CG UE, *Fratelli Costanza spa c. Comune di Milano*, 22 giugno 1989, C-103/88, paragrafi 31 e 32) oltre che, nell'ambito di loro competenza, per gli organi giurisdizionali.

Come affermato anche recentemente dalla CGE *"nell'applicare il diritto interno, il giudice nazionale chiamato ad interpretare tale diritto deve procedere quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva, onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima...l'esigenza di un'interpretazione conforme è (infatti) inerente al sistema del Trattato in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia del diritto dell'unione quando risolve la controversia ad esso sottoposta"*. Ove però tale interpretazione conforme non sia possibile il giudice deve comunque *"assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la tutela giuridica che il diritto dell'Unione attribuisce ai soggetti dell'ordinamento, garantendone la piena efficacia e disapplicando, ove necessario, ogni contraria disposizione di legge...senza che gli sia imposto né gli sia vietato di sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale"* (CGE, sentenza *Seda Kucukdeveci c. Swedex gmbh &Co. Kg.*, C-555/07, 19.01.2010).

L'obbligo di disapplicazione costituisce principio recepito anche dalla nostra Corte Costituzionale che, a far data dalla storica sentenza dell'8 giugno 1984 n. 170 (*Granital c. Ministero delle Finanze*) ha affermato che il giudice nazionale è tenuto a disapplicare la normativa nazionale posteriore configgente con le disposizioni di un regolamento comunitario senza l'obbligo di un preventivo giudizio di legittimità costituzionale. Il giudice delle leggi ha altresì riconosciuto l'immediata applicabilità delle disposizioni comunitarie anche in relazione alle *"statuizioni risultanti (...) dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia"* (C.Cost. 23.04.1985, n. 113), chiarendo che il giudice nazionale non deve applicare le norme interne allorchè queste siano incompatibili (oltre che con regolamenti) anche con le norme comunitarie produttive di effetti diretti, quali le disposizioni contenute nei trattati dell'Unione (C.Cost. n. 389/1989) e quelle contenute nelle direttive comunitarie (C.Cost. 2.02.1990 n. 64 e C.Cost. 18.04.1991, n. 168). Inoltre, ha ulteriormente specificato che *"l'applicazione della normativa comunitaria direttamente efficace all'interno dell'ordinamento italiano non dà luogo ad ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità della norma interna incompatibili, ma produce un effetto di disapplicazione di quest'ultima, seppure nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze comunitarie sono legittimate a svolgersi"* (C.Cost. 11.07.1989, n. 389) e che tale obbligo investe anche gli organi amministrativi e non soltanto quelli giurisdizionali.



richiesta di  
1/38/CE da  
braio 2011,

normativa  
autoctoni e  
azioni ai  
discende  
me senza  
egittimità

ungere il  
anza spa  
ltre che,

l diritto  
to deve  
o della  
enza di  
tato in  
lle sue  
olve la  
ne non  
lle sue  
oggetti  
, ove  
sto né  
uncia  
Kg.,

rostra  
'84 n.  
onale  
on le  
rtivo  
tresi  
e in  
ella  
lice  
ano  
arie  
tati  
ive  
ha  
ria  
ad  
di  
in  
e  
a  
li

In questa direzione anche il citato Tribunale di Udine ha evidenziato che "E', quindi, lecito affermare che siffatte disposizioni, tutte direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale, affermino, alla luce dell'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione, che nell'accesso alle prestazioni e/o vantaggi sociali i cittadini dell'Unione debbano essere trattati in modo paritario, senza ingiustificate discriminazioni; sicché, non potendosi revocare in dubbio che il contributo a sostegno delle locazioni di cui alla legge regionale FVG 6/2003 appartenga a siffatte prestazioni sociali, occorre concludere che anch'esso sia soggetto al regime di parità di trattamento tra cittadini nazionali e comunitari che esercitino il diritto alla libera circolazione. .... Alla luce di quanto sin qui esposto, ossia dal contrasto tra la normativa regionale e il principio di parità di trattamento tra cittadini autoctoni e cittadini di altri paesi dell'Unione Europea nell'accesso alle prestazioni ai vantaggi sociali, inclusi quelli in materia di accesso all'abitazione, discende l'obbligo del giudice italiano di disapplicare la norma interna difforme, senza necessità di adire la Corte costituzionale per la verifica di legittimità costituzionale" (Trib. Udine, sezione lavoro, ordinanza n. 615/2010 dd. 17.11.2010, est. Calienno cit).

\*\*\*

Come già ritenuto dal Tribunale di Udine, si ritiene sussistere anche la legittimazione attiva dell'ASGI.

In particolare, l'iniziativa di ASGI trova fondamento innanzitutto nella previsione di cui all'art. 7 della direttiva 2000/43 che riconosce la possibilità di agire in giudizio contro la discriminazione, anche autonomamente, a soggetti che risultino essere titolari di un interesse al contrasto delle discriminazioni collettive, ossia rivolte a soggetti non individuabili in modo diretto ed immediato.

La norma ha trovato attuazione negli articoli 4, 5 e 6 del D.lgs 215/03 che ha riconosciuto la legittimazione attiva all'azione antidiscriminazione a favore dei soggetti inseriti in apposito elenco approvato con decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e del Ministero per le pari opportunità, individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione.

L'ASGI è iscritta nel richiamato registro ed è dunque legittimata ad agire in giudizio, anche autonomamente, con l'azione civile contro la discriminazione. Essa, peraltro, è ente esponenziale degli interessi delle comunità straniere in Italia e svolge un'imponente attività di formazione, informazione e sensibilizzazione sul tema del diritto degli stranieri (cfr. www.asgi.it).

\*\*\*

Correttamente parte ricorrente ha convenuto sia il Comune di Trieste che la regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

Il Comune di Trieste viene convenuto in qualità di ente esecutore della normativa regionale in oggetto e in quanto titolare dei poteri concessori del beneficio.

Poiché, però, ai fini della effettiva erogazione dell'importo è necessario che la Regione trasferisca al Comune i relativi fondi, attivando una procedura di assegnazione nei confronti di quest'ultimo ente delle risorse in base al fabbisogno accertato (art. 6 D.P.Reg 27.5.2005 n. 0149/Pres. e successive modifiche ), viene convenuta in giudizio anche la Regione, affinché la decisione faccia stato anche nei suoi confronti.

A prescindere dalla sua qualità di legislatore, che evidentemente non consente alcun suo coinvolgimento, tuttavia, la Regione è anche ente amministratore coinvolto nel procedimento amministrativo discriminatorio.



Inoltre essa è corresponsabile della discriminazione perpetrata in quanto ha emanato, come amministratore, il Regolamento applicativo della norma regionale discriminatoria e, dunque, le istruzioni rivolte ai Comuni sulla procedura amministrativa da seguire per la concessione e l'erogazione del beneficio.

Così facendo essa non solo non ha esercitato il dovere proprio di qualsivoglia amministratore di disapplicazione della normativa discriminatoria ma, anzi, ha dato istruzioni agli enti locali di effettuare le discriminazioni vietate dal diritto europeo (art. 5 del Decreto Presidente della Regione 27.05.2005, n. 0149/pres. relativo ai beneficiari ed art. 6 del citato decreto relativo al procedimento di erogazione dell'assegno). In tal senso, pertanto, la Regione, in quanto amministrazione, è responsabile della discriminazione perpetrata ai sensi dell'art. 2 ultimo comma della direttiva n. 2000/43/CE che assimila all'atto discriminatorio anche "l'ordine di discriminare": "L'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica è da considerarsi una discriminazione ai sensi del paragrafo 1". La norma è poi stata recepita nell'ordinamento italiano con l'art. 2 co. 4 del D.Lgs. n. 215/2003.

Peraltro, come efficacemente evidenziato dal Tribunale di Udine, "la partecipazione della Regione, quale amministratore, è opportuna nel presente procedimento secondo gli orientamenti giurisprudenziali formati in tema di "intervento per ordine del giudice" ex articolo 107 c.p.c. (cfr. Cass. 707/2004, ma anche anche Cass. 5082/95 e 3670/84) perchè l'ente territoriale, ancorché non possa essere chiamato in "garanzia" rispetto ad una condotta discriminatoria del Comune per le ragioni appena esposte, è tenuto, a sua volta a porre in essere, quale amministratore, le ulteriori fasi del procedimento amministrativo rivolte alla concreta assegnazione del beneficio oggetto di causa, tra cui il trasferimento delle ricorser economiche ai Comuni per far fronte alle richieste pervenute dagli stessi per effetto dei bandi. In questo senso, anch'essa è tenuta quale amministratore -è bene ribadirlo- a non porre in essere condotte discriminatorie, anche eventualmente disapplicando, per effetto della diretta applicazione della normativa comunitaria, le disposizioni legislative regionali confliggenti con quella comunitaria. Sicché l'estensione ad essa dell'eventuale pronuncia sulla natura discriminatoria della disposizione censurata appare opportuna in relazione alle ulteriori fasi amministrative del procedimento di assegnazione del beneficio" (Trib. Udine, ord. 17.11.2010, est. Calienno, cit.).

\*\*\*

I ricorrenti, in considerazione del fatto che la graduatoria degli aventi diritto al beneficio ha già trovato definitiva pubblicazione e gli importi dei benefici sono stati già erogati, essendosi pertanto la discriminazione già verificata - avanzano richiesta di risarcimento del danno, anche non patrimoniale, ingiustamente patito.

Ai sensi dell'art. 44 c. 7 d.lgs. n. 286/98 e art. 4 c. 4 d.lgs. n. 215/2003, alle vittime di discriminazione è riconosciuto il diritto di chiedere il risarcimento del danno patito, sia patrimoniale che non patrimoniale.

La ratio della norma è evidentemente quella di tutelare la vittima, in particolare in quelle situazioni in cui la condotta discriminatoria si è ormai esaurita ovvero i suoi effetti si sono ormai dispiegati sicché non è più possibile una reintegrazione in forma specifica.

Orbene, in accoglimento del ricorso, accertata la natura discriminatoria della norma contenuta nell'art. 12 della legge regionale n. 6/2003, come modificata dalla legge regionale n. 18/2009 nella parte in cui impone, per l'accesso



quanto ha  
lla norma  
muni sulla  
azione del  
  
alsivoglia  
a, anzi, ha  
dal diritto  
149/pres.  
imento di  
1 quanto  
ai sensi  
a all'atto  
riminare  
arsi una  
recepita  
  
ne, "la  
resente  
tema di  
7/2004,  
corché  
ndotta  
a sua  
imento  
tto di  
er far  
questo  
porre  
, per  
izioni  
aria.  
tura  
ione  
del  
  
o al  
ono  
ano  
nte  
  
lle  
ito  
  
re  
ro  
ia  
  
a  
a  
)

all'erogazione del contributo per il sostegno alle locazioni, un'anzianità di residenza o di attività lavorativa in Italia di dieci anni, va ordinato al Comune di Trieste e alla Regione Friuli Venezia Giulia di cessare la condotta discriminatoria posta in essere con il bando indetto il 19.4.2010 e con il regolamento D.P.R. 149/Pres del 2005 e successive modifiche, rimuovendo le disposizioni in essi contenute e relative al prescritto requisito di anzianità di residenza.

Di conseguenza, il Comune di Trieste va condannato a risarcire ai ricorrenti, ex art. 44 c. 7 d.lgs. n. 286/98 e art. 4 c. 4 d.lgs. n. 215/2003, il danno patrimoniale subito nella misura del contributo affitti già specificato in sede di graduatoria provvisoria e che sarebbe stato loro erogato se non fossero stati ingiustamente esclusi dalla graduatorie definitiva, e pari dunque si seguenti importi: per la sig.ra Muntean € 3.100,00; per la sig.ra Petrovici € 3.100,00; per il sig. Tecuceanu € 1.720,13; per il sig. Coman € 2.660,15, oltre agli interessi legali e alla rivalutazione monetaria dalla domanda al saldo; la Regione FVG va condannata a procedere al trasferimento dei relativi fondi al Comune di Trieste per far fronte al maggiore fabbisogno registrato a seguito del procedimento giudiziario in oggetto.

Le spese del procedimento seguono la soccombenza.

P.Q.M.

accertata la natura discriminatoria della norma contenuta nell'art. 12 della legge regionale n. 6/2003, come modificata dalla legge regionale n. 18/2009 nella parte in cui impone, per l'accesso all'erogazione del contributo per il sostegno alle locazioni, un'anzianità di residenza o di attività lavorativa in Italia di dieci anni, ordina al Comune di Trieste e alla Regione Friuli Venezia Giulia di cessare la condotta discriminatoria posta in essere con il bando indetto il 19.4.2010 e con il regolamento D.P.R. 149/Pres del 2005 e successive modifiche, rimuovendo le disposizioni in essi contenute e relative al prescritto requisito di anzianità di residenza.

Di conseguenza, condanna il Comune di Trieste a risarcire ai ricorrenti, ex art. 44 c. 7 d.lgs. n. 286/98 e art. 4 c. 4 d.lgs. n. 215/2003, il danno patrimoniale subito nella misura del contributo affitti già specificato in sede di graduatoria provvisoria e che sarebbe stato loro erogato se non fossero stati ingiustamente esclusi dalla graduatorie definitiva, e pari dunque si seguenti importi: per la sig.ra Muntean € 3.100,00; per la sig.ra Petrovici € 3.100,00; per il sig. Tecuceanu € 1.720,13; per il sig. Coman € 2.660,15, oltre agli interessi legali e alla rivalutazione monetaria dalla domanda al saldo; condanna la Regione FVG va condannata a procedere al trasferimento dei relativi fondi al Comune di Trieste per far fronte al conseguente maggiore fabbisogno.

Condanna le parti convenute in solido a rifondere ai ricorrenti le spese del giudizio, liquidate in complessivi € 1.800,00 per diritti ed onorari, oltre spese generali, IVA e CPA.

Trieste, 5.8.2011

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
Ada Perrotta

Il Giudice del lavoro  
Silvia Rigon

