

N.615/2010 R.L.



IL TRIBUNALE DI UDINE

in funzione di Giudice del Lavoro

in persona del dott. Gianmarco Calienno,

- letti gli atti e gli allegati documenti;
- sciolta la riserva;

osserva.

Con ricorso depositato il 21 giugno 2010 ex art.44 D.Lgs 286/98 ed ex art.4 D.Lgs.215/03, [redacted] e l'associazione ASGI - Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione- chiedevano di accertare, nei confronti del Comune di Majano, la natura discriminatoria della norma contenuta nell'articolo 12 della legge regionale N. 6-2003, come modificata dagli articoli 4 e 5 della 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 in Italia di 10 anni di cui uno in regione.

Assumendo la natura discriminatoria di siffatta disposizione, chiedevano, quindi, all'intestato tribunale che fosse ordinato al Comune di Majano di cessare la condotta discriminatoria posta in essere con il bando indetto il 5/5/2010 per l'accesso ai contributi a sostegno delle locazioni, rimuovendo la disposizione in esso contenuta e relativa al prescritto requisito di anzianità di residenza e ammettendo l'istanza presentata in data 25/5/10 dal signor [redacted] all'esame delle domande di concessione al fine di inserirla in graduatoria.

Domandavano, altresì, che fosse ordinato al Comune di

IL GIUDICE  
dott. Gianmarco Calienno

Majano di riaprire i termini del bando di concorso per l'assegnazione di contributi a sostegno delle locazioni, modificandone il punto 3 con l'eliminazione del requisito dell'anzianità di residenza, almeno con riferimento alle categorie di soggetti protetti dal diritto comunitario quali i cittadini comunitari e i loro familiari, i titolari di permesso di soggiorno CEE per soggiornanti di lungo periodo, i beneficiari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, i cittadini italiani e assicurando altresì che della riapertura del bando e dei nuovi requisiti per accedervi fosse data adeguata pubblicità nel territorio comunale con specifiche pubblicazioni e affissioni.

Chiedevano, infine, che fosse ordinato al predetto Comune di pubblicare l'ordinanza dell'autorità giudiziaria che accerta la natura discriminatoria del bando di accesso al contributo su di un quotidiano a tiratura nazionale a spese dell'ente convenuto ex articolo 4, comma 56 del decreto legislativo 215-2003.

Si costituiva in giudizio il Comune di Majano il quale in via preliminare chiedeva l'autorizzazione alla chiamata in causa della regione Friuli Venezia Giulia e, nel merito, il rigetto delle domande del ricorrente.

In via subordinata il Comune chiedeva che nell'ipotesi di accoglimento delle domande dei ricorrenti, fosse esteso l'emanando provvedimento (in ogni sua parte e prestazione) in capo alla regione Friuli Venezia Giulia, condannando quest'ultima a tenere indenne e manlevato il comune di Majano da ogni conseguenza pregiudizievole che dovesse derivare dall'azione del ricorrente.

Autorizzata la chiamata in causa della Regione Friuli Venezia Giulia, quest'ultima si costituiva in giudizio, chiedendo di essere estromessa dal processo per carenza di

IL GIUDICE  
 Dott. ~~Giuseppe~~ ~~Carli~~

legittimazione passiva in considerazione del fatto che nella fattispecie essa aveva agito come legislatore, non come amministratore.

Nel merito chiedeva il rigetto del ricorso, negando la natura discriminatoria della disposizione regionale censurata dalle controparti.

Eccepeva, infine, nelle note finali il difetto di giurisdizione dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria sul rilievo che il provvedimento di diniego del Comune Majano aveva determinato una mera lesione di interesse legittimo, assumendo l'insussistenza di un diritto soggettivo all'ottenimento del contributo.

Depositata le note difensive nell'assegnato termine, il Giudice si riservava la decisione.

**a) Questione di giurisdizione**

Preliminarmente occorre soffermarsi sull'eccezione di difetto di giurisdizione.

In generale, la posizione giuridica soggettiva di colui che assume l'illegittimità di un bando di concorso emanato dalla P.A. (nella specie il bando di concorso del 6 maggio 2010 del Comune di Majano per l'assegnazione di contributi a sostegno delle locazioni), perchè in tesi contenente requisiti soggettivi di partecipazione *contra legem* che comportino l'automatica esclusione dal concorso, si qualifica in termini di interesse legittimo con onere dell'interessato di tempestiva impugnazione del bando innanzi al Giudice Amministrativo per l'immediata lesività dell'atto, sulla base della considerazione che il successivo atto di esclusione adottato dalla PA sia meramente ricognitivo e vincolato (cfr. sul punto Cons. Stato Ad. Plen n.1/2003).

In quest'ottica si dovrebbe concludere per il difetto di giurisdizione del Giudice Ordinario innanzi al quale si

**IL GIUDICE**  
dott. Giuseppe Calicci

sollevi la questione dell'illegittimità del bando immediatamente lesivo, considerando che la posizione giuridica fatta valere dal ricorrente non possa automaticamente assurgere da interesse legittimo a diritto soggettivo, soltanto perchè l'asserita illegittimità del requisito soggettivo di partecipazione derivi dalla violazione del principio di non discriminazione, anzichè dalla violazione di un'altra norma dell'ordinamento giuridico.

A ben vedere, pero, tale impostazione -che si richiama alla storica suddivisione delle situazioni giuridiche soggettive in diritti soggettivi, sottoposti tradizionalmente alla giurisdizione ordinaria, e interessi legittimi, sottoposti alla giurisdizione amministrativa- non regge di fronte alla precisa scelta legislativa di introdurre nel nostro ordinamento una specifica forma di tutela contro i comportamenti dei privati e della pubblica amministrazione che producano una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi ecc., attraverso la disciplina degli art.43 e 44 del D.lgs. 2986/98 e dei successivi D.lgs. 215 e 216 del 2003.

Nella materia in questione, come evidenziato dalla dottrina più attenta, è sicura la scelta legislativa di devolvere al giudice ordinario lo scrutinio sul carattere eventualmente discriminatorio di atti o comportamenti della Pubblica amministrazione, senza alcuna distinzione tra discriminazione che incidano su posizioni giuridiche qualificabili come diritti soggettivi e quelle qualificabili, invece, come interessi legittimi. Nell'assolvere il compito affidatogli il giudice ordinario non può, quindi, astenersi dalla verifica giudiziale delle fasi istruttorie dei provvedimenti, anche se di "minuta amministrazione",

**TRIBUNALE**  
 di **Giugurano** e **Castellano**

214

attendendo che sia completato il complesso iter dell'invalidazione dell'atto amministrativo presso la relativa giurisdizione; così come non può sostenere che la mancata azione per invalidazione dell'atto presso il giudice amministrativo precluda al ricorrente l'azione per l'accertamento della valenza discriminatoria di quello stesso atto presso il giudice ordinario, chiedendone eventualmente la disapplicazione. Oltretutto, pretendere che l'atto amministrativo possa essere giudicato per la sua eventuale valenza discriminatoria solo dopo che un altro giudice ne abbia constatato l'illegittimità, significa semplicemente contraddire la lettera e lo spirito degli articoli 43 e 44 del decreto legislativo 286/1998, ove il legislatore ha inteso dare alla tutela contro gli atti discriminatori il carattere di immediatezza e dell'urgenza.

Nell'impianto delineato dal d.lgs 286/98 e dal d.lgs 215/03 assume rilievo la condotta discriminatoria indipendentemente dal fatto che essa, qualora sia stata posta in essere da una Pubblica Amministrazione, si sia manifestata attraverso l'adozione di un atto amministrativo o mediante un mero comportamento materiale.

In altri termini, la tutela accordata da tale normativa, prende atto che il diritto alla non discriminazione -che costituisce principio generale dell'ordinamento giuridico interno (art.2 e 3 Cost.), comunitario (artt.12 e 13 Trattato CE, art.6 Trattato UE, art.21 Carta dei diritti fondamentali dell'UE) e internazionale (art.14 CEDU, art.1 prot. 12 CEDU, artt. 1,2,7 Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo)- appartiene al novero dei diritti cosiddetti "indegradabili" per i quali la Corte di Cassazione e la giurisprudenza di merito sostengono da tempo la necessità di particolari, accresciute

garanzie di tutela: in quanto diritto fondamentale, esso è insuscettibile di affievolimento, o di indiretto pregiudizio, ad opera dei pubblici poteri.

In particolare l'art.43 del D.lgs 286/98, dopo avere definito come discriminatorio "ogni comportamento che direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata... sull'origine nazionale o etnica e che abbia lo scopo o l'effetto distruggere o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali", qualifica come "atto di discriminazione" (comma 2, lett. c) il rifiuto "di fornire l'accesso ai servizi sociali e socio-assistenziale allo straniero regolarmente soggiornanti in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero".

Ai sensi dell'articolo 1 d.lgs. 215/2003, deve essere attuata la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; l'articolo 2 fa, pertanto, divieto di discriminazioni dirette o indirette, poste in essere mediante trattamenti, disposizioni, criteri, prassi, usanze, patti o comportamenti, anche "apparentemente neutri", che abbiano l'effetto di trattare meno favorevolmente o, comunque, svantaggiare una persona di una determinata razza od origine etnica rispetto ad altre persone; la parità di trattamento si applica (art. 3) "a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato" ed è "suscettibile di tutela giurisdizionale" nelle forme dell'articolo 4, con specifico riferimento, tra l'altro, all'area delle prestazioni sociali.

Tali disposizioni affermano, quindi, il diritto a non subire discriminazioni, da qualsiasi soggetto provengano e in qualsiasi modo si estrinsechino.

6  
AL DIRIGENTE  
dott. G. Giamberini - Calabria

Pertanto, ove ponga in essere una siffatta condotta discriminatoria attraverso l'adozione di un atto amministrativo, la Pubblica amministrazione non agisce più in veste di autorità, ma in situazione di carenza assoluta di potere sicchè il Giudice Ordinario, non solo ha la giurisdizione, ma anche il potere di emettere sentenze di condanna al risarcimento del danno in forma specifica siccome si valuta inoperante il divieto imposto dall'art.4, comma 2°, della legge 20 marzo 1865 n.2248 all. E..

In altri termini, ove si deduca in giudizio il diritto a non essere discriminati, lamentandone la lesione, non può che sussistere la giurisdizione del giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti soggettivi, non trattandosi di giudizio sull'atto, ma sul contenuto dello stesso in quanto prospettato discriminatorio, ossia lesivo dell'indegradabile diritto alla non discriminazione.

**b) Questione della legittimazione passiva della Regione FVG**

Coglie nel segno la Regione FVG evidenziando che occorre distinguere le fattispecie in cui l'ente territoriale regionale agisca quale legislatore rispetto a quelle in cui esso agisca come amministratore, ancorchè sulla base delle disposizioni legislative dallo stesso emanate.

Sotto il primo profilo, non appare dubitabile l'inammissibilità della chiamata in "garanzia" dell'ente quale legislatore della norma (art.12 della legge regionale FVG 6/2003, così come modificata dagli artt.4 e 5 della Legge regionale n.18/2009), censurata dai ricorrenti come discriminatoria.

E' evidente che il citato art.12 -di cui le parti ricorrenti assumono la disapplicazione per contrasto con la normativa comunitaria- è stato deliberato dalla Regione come

7  
 IL GIUDICE  
 dott. ~~Giuseppe~~ Callen

organo legislativo, non certamente come organo amministrativo.

La condotta censurata dalla difesa dei ricorrenti come discriminatoria -ossia l'adozione di un bando di concorso asseritamente contrario alla normativa comunitaria antidiscriminatoria e il successivo rigetto della domanda di partecipazione del ricorrente- è, quindi, estranea alla sfera amministrativa della Regione perchè siffatta condotta fa capo esclusivamente all'ente territoriale a cui compete l'emanazione dell'atto amministrativo che si assume discriminatorio.

Pertanto, il Comune, non la Regione, è il soggetto legittimato passivo rispetto alla condotta censurata dai ricorrenti come discriminatoria perchè sia il bando sia il conseguente atto di rigetto della domanda di ammissione sono, sotto il profilo amministrativo, di sua esclusiva competenza.

E' assolutamente irrilevante che il Comune di Majano, come esposto nella sua difesa, non disponga di un ufficio legale-legislativo in grado di evidenziare il carattere potenzialmente discriminatorio della disposizione regionale censurata; l'eventuale responsabilità giuridica del Comune per aver applicato una norma discriminatoria non concorre con quella politica della Regione conseguente all'emanazione di una normativa eventualmente ritenuta discriminatoria rispetto ai principi comunitari.

Il Giudice non è chiamato (né potrebbe) a giudicare sulla responsabilità "politica" della Regione, ma esclusivamente sulla sussistenza di un eventuale contrasto tra la normativa regionale e quella comunitaria in materia di discriminazione al fine di verificare se la condotta del Comune sia lecita o meno.

Ne consegue che la condotta della Regione, quale ente

8  
IL GIUDICE  
dott. Gianluigi Calter



legislatore, non è censurabile nel presente giudizio, sicchè in nessun caso potrebbe accogliersi una domanda di "manleva" fondata sul fatto dell'emanazione di una normativa eventualmente ritenuta discriminatoria sicchè essa si appalesa inammissibile.

Dall'altro canto, però, la partecipazione della Regione, quale amministratore, è opportuna nel presente procedimento secondo gli orientamenti giurisprudenziali formatisi in tema di "intervento per ordine del giudice" ex art.107 c.p.c. (cfr.Cass.707/2004, ma anche anche Cass.5082/95 e 3670/84) perchè l'ente territoriale, ancorchè 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 ricorse 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.

Sicchè 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 che, sebbene non siano oggetto di censura nel presente procedimento, involgono in parte anche atti di competenza esclusiva della Regione quale amministratore.

In definitiva la partecipazione della Regione al presente procedimento appare legittima esclusivamente alla stregua del criterio di opportunità di cui all'art.107 c.p.c., non essendo ammissibile una sua chiamata in causa a titolo di "garanzia" come richiesto dal Comune di Majano.

**c) Merito**

La questione fondamentale che si agita nel presente giudizio consiste nello stabilire se il requisito dell'anzianità di residenza stabilito dall'art.12 della Legge regionale FVG n.6 del 2003 sia da ritenersi discriminatorio alla luce dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione di cui alla normativa comunitaria vigente.

Ciò perchè il ricorrente ██████ -cittadino comunitario regolarmente soggiornante in Italia dall'11 marzo 2006 e residente a Gemona del Friuli sino al 1/4/2008 e, successivamente, a Majano dal 22 aprile 2008- si è visto negare dal Comune di Majano l'accesso al beneficio del contributo economico a sostegno dell'accesso alle abitazioni in locazione proprio per la mancanza del requisito **decennale** di residenza in Italia, in applicazione di quanto previsto nel bando di concorso emesso in proposito dall'ente comunale in conformità al citato art.12 della legge regionale n.6/2003.

Tale articolo, modificato recentemente dagli art.4 e 5 della legge regionale FVG 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.

In particolare l'articolo 12, come modificato dalla citata legge n. 18/2009, stabilisce che "i beneficiari degli interventi di (...) sostegno alle locazioni risiedono o

10 IL GIUDICE  
dott. Giannmarco Calicci

255

svolgono attività lavorativa di almeno 10 anni anche non continuativi sul territorio nazionale, di cui uno in regione".

Con la legge reg. FVG n.18 del 2009, 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 legge reg. n.6/2003 ha poi ribadito tali indicazioni stabilendo che il beneficiario dei contributi in questione sarà il solo cittadino italiano o di uno Stato membro dell'unione europea ovvero il cittadino extracomunitario in possesso dei requisiti previsti dalla legislazione in materia di immigrazione, che risieda o presti attività lavorativa in Italia da almeno 10 anni, anche non continuativi, di cui uno in Regione, fatta salva la condizione di favore accordata a coloro che prestano servizio presso le forze armate e le forze di polizia ovvero ai corregionali e ai loro discendenti che ristabiliscono la loro residenza in Friuli Venezia Giulia.

Occorre, quindi, chiedersi, se la normativa dell'Unione garantisca la parità di trattamento nei confronti dei cittadini degli stati membri nell'accesso ad una prestazione sociale -quale è il contributo di cui si discute- e se il requisito dell'anzianità di residenza stabilito dalla citata normativa regionale -apparentemente neutro perchè richiesto indistintamente a tutti coloro che intendano accedere al beneficio- dissimuli, in realtà, una ingiustificata discriminazione indiretta.

Com'è noto nei confronti dei cittadini comunitari vige

il principio di non discriminazione di cui all'articolo 18, 1° comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che sancisce che "nel campo di applicazione dei trattati e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuate in base alla nazionalità"; pertanto tutti i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dai trattati. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, entrata in vigore con il trattato di Lisbona in data 1° dicembre 2009, prevede all'art.21, 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".

Non può, quindi, revocarsi in dubbio, come tra l'altro anticipato trattando della questione di giurisdizione, che il principio di non discriminazione abbia valore e rango di diritto fondamentale.

La natura fondamentale di tale diritto trova conferma nell'articolo 45 del TFUE che "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 nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro"; così anche nell'articolo 49 del TFUE che tutela il diritto di stabilimento all'interno dell'unione, vietando "Le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro".

Proprio per dare concreta attuazione a siffatte libertà, venne approvato il Regolamento Comunitario n.1612/1968 che, all'articolo 7 comma 2, ha previsto


A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The stamp contains some illegible text, possibly a date or a reference number.

238

espressamente il principio di parità di trattamento tra lavoratori nazionali e lavoratori di altri Stati membri in materia di vantaggi sociali e fiscali.

Come ha bene evidenziato la difesa dei ricorrenti, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha poi progressivamente esteso l'ambito di applicazione degli articoli 12, 39 e 43 del TCE e della normativa che ne è esplicazione, riconoscendo che la parità di trattamento deve trovare applicazione anche a quei diritti, vantaggi sociali e fiscali non direttamente connessi all'impiego del lavoratore comunitario che ha esercitato il diritto alla libera circolazione, ogni qual volta la prestazione sociale o fiscale irrogata sia in grado di facilitare la mobilità dei cittadini comunitari all'interno dello spazio comune europeo (CGE, Even del 31 maggio 1979); la stessa Carta ha poi riconosciuto, sulla base della medesima disposizione, il diritto del lavoratore emigrante comunitario a fruire di agevolazioni finanziarie concesse solo i cittadini nazionali in occasione della nascita di un figlio (CGE 65/81 del 14/1/82) ritenendo che rientrassero nella nozione di vantaggio sociale di cui all'articolo sette del regolamento numero 1612-68-CEE anche le provvidenze economiche a carattere assistenziale e non contributivo (CGE Cristini del 30/9/75). Del resto l'art.9 del citato regolamento, prevede anche la parità di trattamento del lavoratore comunitario migrante e dei suoi familiari con i lavoratori nazionali per quanto concerne i diritti e vantaggi accordati in materia di abitazione, in quanto funzionali alla piena realizzazione della libertà di circolazione dei lavoratori<sup>1</sup>. In

<sup>1</sup> "1. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro gode di tutti i diritti 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 occupato, allo stesso titolo dei nazionali, degli elenchi dei richiedenti alloggio nelle località ove tali elenchi esistono e gode dei vantaggi e precedenza che ne derivano.

  
dott. Giampaolo Calienno

quest'ottica, l'articolo 24 della direttiva n.2004/38 -che disciplina il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri recepita in Italia con i decreti legislativi 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 la 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.

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; sicchè, 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.

A questo punto, affermato il diritto alla non discriminazione tra cittadini comunitari all'accesso al contributo in questione, occorre soffermarsi sull'altro interrogativo sopra evidenziato, ossia se il requisito dell'anzianità di residenza stabilito dalla citata normativa regionale -apparentemente neutro perchè richiesto indistintamente a tutti coloro che intendano accedere al beneficio- dissimuli, in realtà, una ingiustificata

IL GIUDICE  
 Dott. Gianluigi CATTENEO

discriminazione indiretta.

Sul concetto di discriminazione indiretta, occorre evidenziare che 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 dal diritto comunitario è trattata meno favorevolmente di un'altra a causa della nazionalità, ma anche come divieto di discriminazioni indirette.

Esse si producono quando si sia di fronte a disposizione, criterio, prassi, atto, patto, o comportamento apparentemente neutri dello Stato membro che, però, mettano le persone di una cittadinanza diversa da quella nazionale, ma comunque protetta dalle norme comunitarie (quale il cittadino comunitario), in una posizione di particolare sproporzionato svantaggio rispetto ai cittadini dello Stato membro.

Tale nozione di discriminazione indiretta è ricavabile tanto dalle direttive europee antidiscriminazione (la 43 del 2000, la 78 del 2000 la 54 del 2006 la 113 del 2004) quanto dalla giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo e della corte di giustizia europea <sup>2</sup>.

<sup>2</sup> vedi sentenza Scholz (CGE n.419-92 del 23/2/1994) in materia di libertà di circolazione dei lavoratori, la corte di giustizia europea ha affermato che "l'articolo 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, necessarie a garantire l'efficacia di uno dei principi basilari della comunità, è espressamente riconosciuta dal quinto considerando del regolamento numero 1612 del 1968, in cui si legge che la parità di trattamento dei lavoratori deve essere assicurata "di diritto e di fatto" (CGE causa numero 152-73, sentenza del 12/2/1974).

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 è 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 dei lavoratori comunitari, finendo dunque per privilegiare misura sproporzionata i primi a danno dei secondi (vedi CGE causa n. 57/1996 del 27/11/1997; CGE causa numero 337/1997, sentenza dell'8/6/1999; CGE causa n.299/2001, sentenza 26 2002).

In una decisione emblematica, è coinvolto il nostro paese condannato in relazione ad agevolazioni tariffarie per l'accesso ai musei comunali assicurate le sole persone residenti, la corte ha chiarito che "il principio di parità di trattamento, ..., vietano 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 particolare, la Corte di Giustizia -nella sentenza Commissione contro Lussemburgo (CGE causa n. 299/01, sentenza del 20/6/02) relativa ad una normativa del Principato del Lussemburgo che richiedeva un'anzianità di residenza quinquennale del paese ai fini della concessione della prestazione assistenziale del reddito minimo garantito- 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'articolo 7 comma 2 del regolamento CEE numero 1612/68 e all'articolo 43 del TCEE. In altra sentenza (CGE, Commissione contro Lussemburgo, causa n.111/91, sentenza 10/3/1993) relativa ad un'altra disposizione normativa del Principato del Lussemburgo, dove si prevedeva, ai fini dell'erogazione di un assegno di natalità, 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'articolo 7 comma due del regolamento numero 1612 citato e all'articolo 52 del trattato (ora divenuto articolo 49 del trattato di funzionamento).

---

in pratica lo stesso risultato. Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che prevede 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 causa 388-2000 e sentenza 16/1/2003).

Ad analoghe conclusioni La corte è pervenuta nella sentenza commissione contro 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 sovvenzionato dallo Stato (CGE sentenza del 12/9/96) il che presupponeva evidentemente la progressiva residenza nello Stato membro, così come nella sentenza commissione contro 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 lavoratori comunitari frontalieri (CGE sentenza del 7/10/04).

*Callemo*  
 Dott. Gianluigi Callemo



Con specifico riferimento all'accesso all'abitazione, la Corte di Giustizia con la sentenza 63/1986, Commissione contro Italia, ha concluso che "la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dagli articoli 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".

L'anzianità di residenza, quindi, pur apparendo un criterio di per sé neutro, può senz'altro costituire, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, lo strumento per determinare ingiustificate discriminazioni indirette tra cittadini comunitari di nazionalità diverse.

E' bene precisare che il ricorso a tale criterio può non determinare la discriminazione vietata qualora essa sia giustificata da ragioni oggettive.

Orbene, alla luce di quanto sin qui esposto, ritiene il Giudicante che l'omessa ammissione del ricorrente al concorso è illegittima alla luce normativa e della giurisprudenza comunitaria poiché si fonda sull'applicazione di un criterio di anzianità di residenza che risulta indirettamente discriminatorio per i cittadini comunitari.

Il requisito di anzianità di residenza, prescritto dalla legge regionale n. 6/2003 crea per le caratteristiche che in questo caso lo contraddistinguono, una discriminazione indiretta o dissimulata a danno dei cittadini di altri Stati membri che risiedono in Friuli Venezia Giulia, danneggiandoli in misura sproporzionata rispetto cittadini nazionali.

Saranno, infatti, quasi esclusivamente cittadini italiani a possedere sia il requisito di residenza decennale in Italia sia quello annuale in regione, e ciò è tanto più

Official stamp of the Friuli Venezia Giulia Region, containing the text "REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA" and "DIREZIONE REGIONALE". A handwritten signature is written over the stamp.

24

evidente dopo le modifiche introdotte dall'articolo 5 della legge regionale n.18/2009 che hanno introdotto misure derogatorie a tale requisito a favore dei soli corregionali e loro discendenti che hanno ristabilito la regione la loro residenza e dei cittadini italiani appartenenti alle forze armate e di polizia in servizio nella regione.

Né inficia queste conclusioni il rilievo sollevato dal Comune di Maiano nel provvedimento impugnato (e fatto proprio anche dalla Regione nella propria memoria di costituzione) che non vi sarebbe discriminazione in quanto la norma colpirebbe indistintamente i cittadini italiani e quelli non italiani.

A tale proposito occorre richiamare a mente la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, secondo la quale "devono essere considerate 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 favorevoli in modo particolare ai lavoratori migranti (...). Non è necessario al riguardo accertare se le disposizioni di cui trattasi si applichino 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". In altri termini una disposizione di diritto nazionale deve essere giudicata indirettamente discriminatoria quando per sua stessa natura tende ad essere applicata più ai lavoratori migranti che a quelli nazionali e di conseguenza rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi (CGE causa

237-94, sentenza 23/5/96). E ancora poiché una misura possa essere qualificata discriminatoria in base alla cittadinanza, ai sensi delle norme relative alla libera circolazione 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 causa 281-98, sentenza 6 giugno 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.

La difesa attorea ha prodotto documentazione dalla quale emerge chiaramente, anche dalle rilevazioni statistiche Istat per l'anno 2008, che circa il 60% dei cittadini rumeni e bulgari attualmente residenti in Italia hanno regolarizzato la propria residenza solo dopo l'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Unione Europea e, dunque, a partire dal 1° gennaio 2007.

Dagli stessi dati si può, pertanto, stimare grossolanamente che non più del 5% dei cittadini rumeni residenti in Italia alla data di entrata in vigore del regolamento applicativo degli articoli 6 e 12 della legge regionale n.3/2006 è in grado di soddisfare il requisito di anzianità di residenza di 10 anni in Italia. Considerazioni analoghe possono essere dedotte dall'esame dei dati relativi all'evoluzione della popolazione dei cittadini comunitari residenti in Friuli Venezia Giulia. In particolare dai dati Istat relativi ai cittadini rumeni residenti in regione si evince che questi ultimi hanno in grandissima parte una breve anzianità di residenza in quanto tale popolazione è aumentata costantemente solo dopo il 2007, ossia dopo l'ingresso della Romania nell'Unione Europea; basti pensare che i rumeni

19  
 Tribunale  
 G. G. G. C. Colonna

presenti in Friuli Venezia Giulia al 31/12/ 2001 erano 1.721, per poi passare alle 13.593 unità del 31/12/2007.

Poiché i due requisiti di anzianità e residenza sul territorio nazionale e su quello regionale devono essere entrambi presenti, è del tutto evidente che un cittadino rumeno, regolarmente residente in regione al momento dell'entrata in vigore del regolamento applicativo degli articoli 6 e 12 della legge regionale numero 3/2006, potrà soddisfarli in una percentuale assai ridotta di casi.

In questo senso, il requisito cumulativo di anzianità di residenza decennale in Italia ed annuale in regione è potenzialmente idoneo ad introdurre una disparità di trattamento ai danni dei cittadini comunitari in misura largamente sproporzionata rispetto ai cittadini nazionali e ciò a maggior ragione ora che, a seguito del modifiche apportate alla legge regionale 3/2006 ad opera della legge regionale 18/2009, si è esclusa la necessità che ricorra il doppio requisito di anzianità di residenza per tutti i corregionali e i loro discendenti provenienti dall'estero che abbiano ristabilito la residenza in Regione.

Nè ricorrono nella fattispecie quelle ragioni oggettive che possono giustificare la discriminazione indiretta attraverso il requisito dell'anzianità di residenza.

Nella giurisprudenza alla corte di giustizia europea, infatti, 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 si fondi sulla necessità di perseguire altre finalità legittime che non si sostanziano nella volontà di realizzare distinzioni sulla base della nazionalità purché tali scelte siano



commisurate allo scopo perseguito, frutto di ponderazione di una valutazione ispirata ad un criterio di proporzionalità per scopo perseguito e svantaggio arrecato (CGE 15/96, sentenza 15/1/98).

Nel caso in esame, a parere dello scrivente, si deve escludere che la scelta operata dal legislatore regionale risponde agli indicati criteri di proporzionalità, ragionevolezza e necessità.

Dai resoconti ufficiali delle sedute consiliari che hanno portato all'approvazione della legge regionale 18/2009 (vedi doc.6 ric.), 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 possibile 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 deroga la parità di trattamento esclusivamente fondata su ragioni oggettive, diverse e indipendenti dalla questione della nazionalità (vedi la già richiamata sentenza 15/96).

Ma vi è di più.

La direttiva europea 2000-43-CE (da cui discende il d.lgs.215/2003), 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 della residenza mira sostanzialmente ad agevolare e a favorire i soggetti maggiormente radicati sul territorio che, evidentemente, appartengono per gran parte ad una comunità autoctona caratterizzata da una coesione culturale ed etnica tendenzialmente omogenea; questa volontà di

264

privilegiare chi appartiene a tale comunità è resa ancora più evidente dal fatto che si prevede che requisito di anzianità di residenza non sia richiesto ai correghionali (o ai loro discendenti) che dall'estero si ristabiliscono in regione. Questi ultimi, infatti, fanno già evidentemente parte di quel gruppo etnico che si vuole tutelare e privilegiare.

Tale finalità discriminatoria, nel caso in esame, è addirittura ammessa e pubblicizzata quale ragione che ha ispirato siffatta normativa.

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 o di contenimento della spesa pubblica, in un contesto di crisi economica che determina la limitatezza delle risorse disponibili e rende necessari criteri di selezione che privilegiano il lungo residenti in quanto questi avrebbero contribuito in misura proporzionalmente maggiore alle entrate pubbliche.

Siffatte argomentazioni non sono legittime alla luce dei principi fondamentali già richiamati.

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: se le libertà di circolazione e di soggiorno e il principio di parità di trattamento e di non discriminazione dovessero essere condizionati dalla finanza gli Stati membri, essi finirebbero per il perdere di significato.

La Corte di Giustizia, occupandosi di discriminazione di genere, è stata peraltro 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 causa 187/00, sentenza 20/3/2003).

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo si è espressa negli stessi termini, ritenendo discriminatoria, e dunque contraria all'articolo 14 della CEDU, ogni distinzione fondata sulla cittadinanza nell'erogazione di "prestazioni sociali ", incluse quelle a carattere "non contributivo", protette dall'articolo 1 del protocollo n.1 CEDU, qualora le distinzioni non siano fondate su giustificazioni obiettive 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 vuole 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 e/o contenimento della spesa pubblica. (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza Koua c. Francia, 30 settembre 2003; sentenza Gaygusuz 16 settembre 1996).

Tali considerazioni sono state di recente riprese della sentenza della corte costituzionale italiana numero 187 del 26-28 maggio 2010.

Il diritto comunitario deve essere interpretato alla luce del fatto che uno degli obiettivi dell'unione europea è quello di facilitare ed agevolare l'esercizio del diritto alla libera circolazione dei cittadini comunitari e dei loro

A handwritten signature in black ink is written over a rectangular stamp. The stamp contains the text "TRIBUNALE" at the top and "CANTÙ" below it, with some illegible text underneath. The signature is a cursive scribble that overlaps the stamp.

familiari (nei resoconti ufficiali dei lavori e delle sedute del consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia sembrerebbe emergere una finalità opposta che mira a scoraggiare flussi migratori verso la regione Friuli Venezia Giulia).

Anche alla luce di queste considerazioni il diniego di accesso al beneficio opposto al ricorrente è discriminatorio ed ingiustificato.

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'articolo 5 della legge regionale N. 18-2009, che ha disposto una deroga al doppio requisito di residenza a favore dei corregionali 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 (sentenza N.432/2005), 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 alle 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. A tali valori e principi fa riferimento la stessa legge regionale 6/2003 la quale ha la finalità di favorire l'accesso alla locazione e



27

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 predetta legge si legge che "Per sostegno alla locazione 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 contribuiti a favore di soggetti pubblici o privati che mettono a disposizione alloggi a favore di locatari meno abbienti...".

Ne consegue 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 si intendano riservati a cittadini italiani in particolare a quelli che condividono le caratteristiche etniche e culturale dei gruppi tradizionalmente radicati sul territorio regionale, in modo quindi etnicamente 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.

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 e la verifica di legittimità costituzionale.

L'obbligo per gli Stati membri di attuare una direttiva e di raggiungere il risultato previsto da quest'ultima è efficace infatti sia per gli enti locali (CG UE Fratelli Costanza spa contro Comune di Milano 22/6/89) sia, nell'ambito di loro competenza, per gli organi giurisdizionali.

Anche la Corte costituzionale, a far data dalla sentenza dell'8 giugno 1984 numero 170, ha recepito il principio dell'obbligo di disapplicazione affermando che il giudice nazionale è tenuto a disapplicare la normativa nazionale posteriore confliggente con le disposizioni di un regolamento comunitario senza l'obbligo di un preventivo giudizio di legittimità costituzionale. Si è riconosciuta (Corte Cost. 113/85) l'immediata applicabilità delle disposizioni comunitarie anche in relazione alle "statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della corte di giustizia" chiarendo che il giudice nazionale non deve applicare le norme interne allorché queste siano incompatibili (oltre che con regolamenti) anche con le norme comunitarie produttive di effetti diretti, quali le disposizioni contenute nei trattati dell'Unione e quelle contenute nelle direttive comunitarie.

E' bene evidenziare che il giudice delle leggi ha ulteriormente specificato che l'applicazione della normativa comunitaria direttamente efficace all'interno dell'ordinamento italiano non dà luogo ad ipotesi di

26 IL GIUDICE  
Lombardo

248

abrogazione di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità della norma interna incompatibile, 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 (corte costituzionale 11/7/1989 N. 389) e che tale obbligo investe anche gli organi amministrativi e non soltanto quelli giurisdizionali.

In quest'ottica, non appare assolutamente condivisibile quanto affermato dal Comune circa una pretesa responsabilità contabile dei propri amministratori qualora avessero ammesso a contributo/spese la persona priva del requisito dell'anzianità di residenza previsto dalla normativa regionale perchè tale Comune, così come qualsivoglia ente amministrativo, compresa la Regione, ha l'obbligo di uniformarsi alle norme comunitarie direttamente applicabili nella fattispecie, anche disapplicando la normativa regionale in conflitto con il divieto comunitario di non-discriminazione, indipendentemente dall'esistenza di uno specifico Ufficio Legislativo che si occupi della materia.

Orbene, considerato, quindi, che la norma regionale censurata va disapplicata perchè in conflitto con il principio di parità di trattamento tra cittadini autoctoni e cittadini di altri Paese dell'Unione nell'accesso alle prestazioni e ai vantaggi sociali, ritiene il giudicante, per quanto sin qui evidenziato, che sussistano nella fattispecie, nei limiti di cognizione propri della presente fase, i presupposti per l'esercizio dell'azione di discriminazione disciplinata dalle richiamate normative, ossia dall'articolo 44 del d. lgs. 286/1998 e dagli artt. 2, 3 e 4 del d. lgs. 215/2003.

Il signor [REDACTED] infatti, è cittadino rumeno, e, quindi,

27 IL GIUDICE  
dott. ~~Giuseppe Caliendo~~  
IL GIUDICE  
dott. [REDACTED]

430

comunitario, che ha esercitato il diritto alla libera circolazione, venendo a vivere a lavorare in Italia ove ha conseguito il diritto a soggiornare.

Di conseguenza, il ricorrente è titolare di un diritto pieno alla parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni e/o vantaggi sociali in Italia.

Ricorrendo un'ipotesi discriminazione indiretta nei suoi confronti ex articolo 44 del T.U. Immigrazione ed ex art. 4 comma 4 del d.lgs. 215/2003, si deve ordinare la cessazione della condotta produttiva degli effetti discriminatori e la rimozione dei suoi effetti.

Ne consegue che al Comune di Majano - che avrebbe dovuto disapplicare, perchè discriminatoria, la norma contenuta nell'art.12 della Legge Regionale n.6/2003, come modificata dagli artt.4 e 5 della Legge Regionale FVG n.18/2009 nella parte in cui impone per l'accesso al beneficio di cui è causa, un'anzianità di residenza in Italia di 10 anni di cui uno in regione- andrà ordinato di cessare la condotta discriminatoria, rimuovendo la disposizione contenuta nel bando del 5/5/2010 relativa al prescritto requisito di anzianità di residenza e ammettendo l'istanza presentata in data 25/5/2010 dal Sig. [redacted] all'esame delle domande di concessione al fine di inserirla in graduatoria.

Andrà, altresì, ordinato ad entrambi gli enti territoriali, ciascuno per quanto di competenza, a porre in essere ogni ulteriore atto amministrativo che consenta, nell'ambito del procedimento amministrativo rivolto all'assegnazione del sostegno economico alle locazioni, l'effettiva eliminazione delle conseguenze della predetta discriminazione in danno del ricorrente [redacted] al fine di assicurargli la concreta ammissione al godimento del beneficio alle stesse condizioni degli altri soggetti

ammessi, prescindendo dal requisito discriminatorio.

A questo punto occorre soffermarsi sull'altra azione proposta nel presente giudizio, ossia quella contro le cc.dd. discriminazioni collettive promossa dall'ASGI -Associazione Studi Giuridici sull'immigrazione-, quale ente legittimato ai sensi dell'art.7 della direttiva 2000/43, a tutela delle persone lese dalla discriminazione, qualora esse non siano individuabili in modo diretto e immediato.

Si tratta di una legittimazione autonoma rispetto a quella dell'altro ricorrente sicchè in tal caso, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa del Comune, non è richiesta alcuna delega, a differenza di quanto previsto invece dal 1° comma dell'art.5 d.lgs.215/03, ossia nell'ipotesi in cui le organizzazioni nazionali agiscano in nome e per conto o a sostegno di un determinato soggetto discriminato.

Nella fattispecie, trattandosi di bando di concorso, ossia di un atto amministrativo generale rivolto a soggetti non individuabili in modo diretto e autonomo, la legittimazione dell'ASGI sussiste, essendo rivolta a far valere la discriminazione collettiva inerente alla richiesta del requisito dell'anzianità di residenza per l'accesso al beneficio in favore di siffatti soggetti.

In particolare, la ASGI chiede la disapplicazione del criterio di anzianità di residenza di cui al citato art.12 anche nei confronti di cittadini di Paesi terzi titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti nonché nei confronti dei rifugiati, dei titolari di protezione sussidiaria e degli stessi cittadini italiani.

Orbene, in ambito comunitario il principio di parità di trattamento, in materia di accesso alle prestazioni di assistenza sociale e di alloggio, si estende anche a favore

di cittadini non comunitari appartenenti a categorie comunque protette dalla normativa comunitaria. Si tratta, in particolare, dei cittadini stranieri di Paesi terzi titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e dei beneficiari dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria.

I primi sono, infatti, destinatari delle disposizioni contenute nella direttiva N. 2003/109/-CEE, attuata in Italia con il decreto legislativo N.3/2007 che ha modificato l'art. 9 del testo unico immigrazione <sup>3</sup>. Ai beneficiari dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria è invece destinata la direttiva N. 2004/83/CE, attuata in Italia con il decreto legislativo 251/2007<sup>4</sup>.

Il principio di parità di trattamento è stato, quindi, correttamente recepito nello Stato prevedendo espressamente che "i titolari dello status di rifugiato dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto cittadino in materia di assistenza sociale e s'era Italia" (art. 27 d.lgs n.251/2007). I rifugiati titolari della protezione sussidiaria pertanto non possono essere fatti oggetto di alcuna discriminazione, anche indiretta o dissimulata.

Il criterio di anzianità di residenza imposto dalla

<sup>3</sup> L'articolo 11 comma primo lettera d) della direttiva dispone esplicitamente che: "il soggiornanti 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 ai beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché la procedura per l'ottenimento dell'alloggio".

<sup>4</sup> L'articolo 28 della citata direttiva dispone che "1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale status, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione 2. In via d'eccezione alla regola generale di cui al paragrafo 1. gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale per i beneficiari della protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerti allo stesso livello delle stesse condizioni di ammissibilità previste per il cittadino dello Stato membro in questione". La portata del diritto alla parità di trattamento del rifugiato del titolare di protezione sussidiaria è ulteriormente ribadita nel considerando N. 33 della direttiva, dove si afferma che: "per scongiurare soprattutto il disagio sociale, è opportuno offrire ai beneficiari dello status di rifugiato di protezione

legislazione regionale è evidentemente un criterio che ingenera una discriminazione indiretta inammissibile anche nei confronti di queste due categorie di soggetti stranieri per le stesse ragioni esposte con riferimento ai cittadini comunitari, in quanto esso pone siffatte categorie protette in una condizione di evidente svantaggio rispetto ai cittadini nazionali o regionali.

Come correttamente evidenziato dalla difesa dell'associazione, l'illegittimità dei criteri di anzianità di residenza coinvolge inevitabilmente anche i cittadini italiani ai quali, in applicazione del criterio di anzianità di residenza, verrebbe negato l'accesso alla prestazione sociale.

Stante, infatti, l'inapplicabilità per discriminazione del criterio di anzianità di residenza a comunitari e a categorie di cittadini stranieri protetti dal diritto comunitario, va ritenuto che tale criterio non è applicabile nemmeno ai cittadini italiani, in quanto il nostro ordinamento vieta le cosiddette "discriminazioni a rovescio".

Sul punto è intervenuto molto chiaramente il giudice delle leggi che ha affermato che nell'ipotesi in cui il trattamento riservato dalla normativa interna italiana al cittadino italiano sia peggiore rispetto a quella applicabile, in base alla normativa comunitaria, in analoga situazione, al cittadino comunitario o al soggetto protetto dal diritto comunitario, occorrerà, in funzione del principio costituzionale di eguaglianza, applicare al cittadino italiano la normativa comunitaria al fine di garantire anche a costui un trattamento analogo a quello garantito in ambito comunitario cittadino comunitario (Corte Cost.30/12/97 n.443 e Corte Cost.16/6/95 n.249).

---

sussidiaria, senza discriminazioni nel quadro dei servizi sociali, assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati".

**IL GIUDICE**  
 dott. Giannarco **Caltemo**

In altri termini il principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Cost. vieta le "discriminazioni a rovescio", ossia quelle discriminazioni che si verificano in danno del cittadino italiano quando per effetto di una norma comunitaria, una persona o soggetto comunitario finisce per godere in Italia di un trattamento più favorevole di quello previsto, in una situazione analoga, per il cittadino soggetto nazionale in virtù della norma di diritto interno.

Tale divieto è stato peraltro recepito espressamente nella nostra legislazione con l'articolo 14 bis della legge della 7/7/2009 N. 88 (Legge Comunitaria 2008)<sup>5</sup>.

Ne consegue che, nei termini sopra ampiamente esposti, va estesa la tutela antidiscriminatoria ai sensi dell'art.44 TU Immigrazione e art.4 del d.lgs.215/03 anche ai titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ai beneficiari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria nonché agli stessi cittadini italiani.

Anche nei loro confronti occorre procedere, quindi, alla disapplicazione del criterio di anzianità di residenza di cui al citato art.12.

A tutela di siffatte categorie di soggetti, non individuabili in modo diretto e immediato, non può che pronunziarsi declaratoria sulla natura discriminatoria del bando del Comune di Majano nella parte in cui, all'art.3 punto b), impone il predetto requisito di anzianità di residenza.

Trattandosi di azione collettiva, ossia in favore di una categoria di soggetti non individuabili in modo diretto e

<sup>5</sup> tale disposizione prevede che "le norme italiane di recepimento e di attuazione di norme principio della comunità europea e dell'Unione Europea assicurano la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto cittadini degli altri Stati membri dell'unione europea residenti o stabiliti nel territorio nazionale e non posso in ogni caso comportare un trattamento d sfavorevole dei cittadini italiani. Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione normd dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione

Il C. C. P. N. L.  
 Dott. Gianmario Carboni AG



257

immediato, ritiene il Giudicante che la pubblicazione della presente ordinanza su un quotidiano costituisca una forma adeguata di tutela, tenuto conto che secondo la Corte di Giustizia la pubblicità del provvedimento giurisdizionale con cui si accerta la discriminazione rappresenta una delle modalità più adatte per sanzionare la discriminazione (CGE sentenza 10/7/08 causa C.54/07 Centrum c. Feryn); ciò a maggior ragione, quando come nella fattispecie, la condotta discriminatoria è stata posta in essere da un'amministrazione comunale, cioè da un soggetto pubblico tenuto a dare concreta attuazione alle leggi dello Stato e dell'Unione Europea.

Del resto, posto che le richieste di ammissione al beneficio vengono convogliate alla Regione da ciascun Comune per la determinazione e ripartizione complessiva delle risorse finanziarie, non è ipotizzabile un ordine di riapertura dei termini del concorso limitatamente al solo Comune di Majano, così come richiesto dall'ASGI, perchè l'interesse collettivo tutelato fa capo anche coloro che, sebbene non individuabili in modo immediato e diretto, appartengono a siffatte categorie protette, ma risiedono o lavorano in altri Comuni della Regione nei cui bandi è verosimile che abbia trovato applicazione la norma censurata.

Le spese del procedimento seguono la soccombenza in relazione al rapporto processuale ricorrenti/Comune di Majano, mentre ricorrono giustificati motivi, da individuarsi nella opportuna partecipazione della Regione al giudizio, per compensarle interamente in riferimento ai rapporti processuali terza chiamata/Comune di Majano e terza chiamata/ricorrenti.

P. Q. M.

a) dichiara la natura discriminatoria del bando di

---

trattamento dei cittadini comunitari residenti stabiliti nel territorio nazionale"

46

concorso del 6/5/10 del Comune di Majano (bando di concorso per l'assegnazione di contributi a sostegno delle locazioni) in danno del ricorrente [REDACTED] e delle categorie dei soggetti protetti dal diritto comunitario (cittadini comunitari, titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, beneficiari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, cittadini italiani) nella parte in cui prevede, al punto 3 lett. b), il requisito dell'anzianità di residenza in Italia di dieci anni di cui uno in Regione per l'ammissione al concorso per l'erogazione del contributo a sostegno delle locazioni;

b) per l'effetto, ordina al Comune di Majano di cessare tale condotta, eliminando siffatto requisito dal bando e ammettendo l'istanza del ricorrente [REDACTED] datata 25/5/10, all'esame delle domande di concessione al fine di inserirla in graduatoria;

c) ordina al Comune di Majano e alla Regione FVG, ciascuno per quanto di competenza, a porre in essere ogni ulteriore atto amministrativo che consenta, nell'ambito del procedimento amministrativo rivolto all'assegnazione del sostegno economico alle locazioni di cui al predetto bando, l'effettiva eliminazione delle conseguenze della predetta discriminazione in danno del ricorrente [REDACTED] al fine di assicurare allo stesso la concreta ammissione al godimento del beneficio alle stesse condizioni degli altri soggetti ammessi al concorso;

d) ordina, a tutela delle predette categorie di soggetti protette dal diritto comunitario, la pubblicazione del presente provvedimento per una volta sul quotidiano "Messaggero Veneto", con spese a carico del Comune di Majano;

e) condanna il Comune di Majano al pagamento, in favore dei ricorrenti, delle spese del presente procedimento che

liquida in complessivi Euro 3.400,00 di cui Euro 1.900,00 per onorari, oltre spese generali, IVA e CNA;

f) compensa interamente le spese processuali in riferimento ai rapporti processuali terza chiamata/Comune di Majano e terza chiamata/ricorrenti;

g) manda la cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Udine il 17/11/10

IL GIUDICE  
dott. Gianmarco Calleno

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

oggi 17/11/10

L'OPERATORE GIUDIZIARIO B2  
Patrizia Manto