



**REPUBBLICA ITALIANA**

**In Nome del Popolo Italiano**

**LA CORTE D'APPELLO DI TRIESTE**

**- Collegio di Lavoro -**

composta dai Signori Magistrati

Dott. Mario Pellegrini - Presidente -

Dott. Lucio Benvegnu' - Consigliere relatore -

Dott. Andrea Doardo - Giudice ausiliario -

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa in materia di assistenza iscritta al n. 102 del Ruolo 2021, promossa in questa sede di appello con ricorso depositato l'1/6/2021

**da**

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, in persona del Presidente dott. Massimiliano Fedriga, rappresentata e difesa dalle Avv. Beatrice Croppo, Elda Massari, Valentina Cocuzza e Camilla Toresini in forza di procura ad litem trasmetta per via telematica, unitamente al ricorso in appello, come copia per immagine su supporto informatico di originale analogico

- appellante -

**contro**

rappresentato e difeso dagli Avv. Alberto Guariso e Caterina Bove, quest'ultima anche domiciliataria in Trieste, in forza di procura del 10/12/2020 trasmessa per via telematica, unitamente al ricorso di primo grado, come copia per immagine su supporto informatico di originale analogico

- appellato -

**e nei confronti di**

Comune di Trieste, costituito in primo grado con gli Avv. Sara De Biaggi, Valentina

Firmato Da: PETRONE ANNA MARIA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 4a5de04cb092493e - Firmato Da: BENVEGNI LUCIO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 2b408b56055fa867cc2ba5c1269953ce  
Firmato Da: PELLEGRINI MARIO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 29a8afb59f9c2760



Frezza, Maritza Filipuzzi e Alda de Gennaro, contumace in appello

- appellato -

e

ATER di Trieste, costituito in primo grado con gli Avv. Bruno Peinkhofer, Monica Sonogo e Arianna Bacchia, contumace in appello

- appellata -

**Oggetto della causa:** giudizio di appello contro l'ordinanza cron.n.469/2021 del Tribunale di Trieste - procedimento ex art.28 d.lgs.150/2011.

Causa chiamata all'udienza di discussione del 25/11/2021.

### **Conclusioni**

Per l'appellante: voglia codesta spettabile Corte d'Appello, ogni contraria istanza, eccezione e deduzione disattesa, - in via preliminare: - assegnare la presente causa alla Sezione civile di codesta Corte d'appello; - nel merito: - riformare l'appellata ordinanza ex art. 702 ter cpc, dd. 30.4.2021, comunicata il 3.5.2021, emessa dal Tribunale di Trieste, Sezione lavoro, in esito al giudizio promosso da sub R.G. n. 514/2020, ex art. 702 bis cpc, per le motivazioni sovra esposte. Spese del doppio grado di giudizio rifuse.

Per l'appellato: voglia la Corte, rigettare l'appello proposto da Regione Friuli V.G., confermando integralmente l'ordinanza impugnata e ferma restando - in via subordinata - la prospettata rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, come illustrata nel ricorso introduttivo di primo grado.

### **Ragioni di fatto e di diritto della decisione**

*(art.132 c.p.c. come modificato dall'art.45 c.17 della legge 69/09)*

Con ricorso ex artt.702 bis c.p.c. e 28 del d.lgs. 150/2011 il premessa la ricostruzione della normativa regionale in materia di politiche abitative, esponeva di aver presentato all'ATER e al Comune di Trieste domanda di assegnazione dei contributi per il sostegno alla locazione e di inserimento nella graduatoria per l'assegnazione di un alloggio di edilizia sovvenzionata, essendo in possesso dei requisiti previsti dalla normativa regionale.



Deduceva il ricorrente che l'ATER, con lettere del 27 agosto e del 24 settembre 2020 gli aveva comunicato la mancanza di documentazione attestante che lui stesso e il suo nucleo familiare non erano proprietari di altri alloggi nel paese di origine e di provenienza; che egli aveva già reso una dichiarazione in tal senso nell'ambito della domanda presentate e comunque aveva inviato tramite l'Avv.Bove un'apposita autocertificazione; e che nonostante ciò l'ATER aveva comunicato al suo legale l'esclusione dalla graduatoria relativa al contributo per l'affitto e non lo aveva inserito in quella relativa agli alloggi.

Ciò premesso in fatto il deduceva che il requisito della c.d. "impossidenza planetaria" è richiesto dalla normativa vigente in Friuli Venezia Giulia sia per i cittadini italiani che per gli stranieri, ma solo a questi ultimi viene imposto di fornire sul punto una documentazione aggiuntiva sulla base degli artt.3 c.2 e 4 del D.P.R. 445/2000; che questa disciplina, interpretata nel senso voluto dalla Regione e dall'ATER, sarebbe in contrasto con il principio di parità di trattamento nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, sancito dall'art.2 comma 5 del T.U. sull'immigrazione, e in materia di accesso all'alloggio, garantito dall'art.11 comma 1 lettera f) della direttiva comunitaria 2003/109; che in realtà l'art.3 del D.P.R. 445/2000 non si applica quando l'accesso ad una prestazione sia subordinato alla certificazione ISEE, regolata allo stesso modo sia per gli italiani che per gli stranieri; che l'attestazione ISEE comprende anche l'esistenza o meno di proprietà all'estero e quindi rende superflua ogni documentazione ulteriore; che la normativa regionale deve essere interpretata in modo conforme agli artt.3 e 97 della Costituzione e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; che inoltre l'art.29 comma 1 lettera d) della l.r. 1/2016, in cui è previsto il requisito della c.d. "impossidenza planetaria", è illegittimo perché contrasta con gli artt.3 e 117 della Costituzione e con il citato art. 34 della Carta Europea; che la discriminazione derivante dalla normativa regionale, come applicata dal Comune e dall'ATER di Trieste, poteva essere eliminata con i rimedi previsti dall'art. 28 del d.lgs. 150/2011.

Si costituiva in giudizio il Comune di Trieste rilevando che esso non aveva



alcuna competenza in materia di assegnazione di alloggi e che, quanto ai contributi per l'affitto, in base alla l.r. 1/2016 il suo ruolo, come di tutti gli altri Comuni, era quello di mero soggetto attuatore del Programma regionale in materia di politiche abitative, senza avere in materia alcuna autonomia decisionale e tanto meno discrezionalità; e chiedendo perciò di essere tenuto indenne da ogni conseguenza derivante dalla dedotta illegittimità delle norme superiori cui esso aveva dato materiale esecuzione, peraltro avvalendosi, per la gestione operativa, della collaborazione dell'ATER.

Deduceva il Comune di Trieste che, nel bando, la prova del requisito della impossidenza non era vincolata ad una particolare forma di certificazione; che peraltro esso aveva cercato di date applicazione all'art.264 comma 1 lettera a) del d.l. 34/2020, prevedendo di consentire la produzione di autocertificazioni anche ai cittadini extracountari, e che però la Regione era intervenuta con nota prot.n.37929/P del 29/6/2020 per affermare che la suddetta norma non era applicabile ai fini della prova della insussistenza di proprietà immobiliari all'estero; che la Regione, con apposite note dell'Assessore e della Direzione competente, aveva segnalato la necessità di acquisire dai cittadini stranieri, a dimostrazione dei requisiti soggettivi di accesso ai contributi, apposite certificazioni rilasciate dagli Stati esteri; che esso si era quindi attenuto alle indicazioni della Regione; e che pertanto alcuna condotta discriminatoria gli era direttamente imputabile.

Anche l'ATER si costituiva in giudizio eccependo in via preliminare il difetto di giurisdizione dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria e l'inapplicabilità del rito del lavoro.

Nel merito l'ATER esponeva che i precedenti giurisprudenziali richiamati dal si non erano aderenti al caso di specie; che essa Azienda non era dotata di legittimazione passiva sia riguardo al contributo affitti, trattandosi di materia di competenza del Comune, sia riguardo all'assegnazione di un alloggio, poiché le decisioni sul punto erano state assunte dall'apposita Commissione; che il si era privo di interesse ad agire, non avendo alcuna possibilità di collocarsi nella gradua-



toria in posizione utile per ottenere un alloggio; e che in ogni caso l'azione del sig. era priva di fondamento.

Si costituiva anche la Regione Friuli Venezia Giulia che, premessa una breve ricostruzione della vicenda fattuale e del quadro normativo di riferimento, eccepiva in via preliminare che il ricorso era inammissibile per cumulo di domande, non consentito dall'art.44 del d.lgs. 286/98; che il procedimento avrebbe dovuto essere assegnato alla Sezione Civile e trattato non con il rito del lavoro; che il cumulo di domande rendeva impossibile l'applicazione del rito sommario ex art.702 bis e ss. c.p.c.;

In via pregiudiziale di merito la Regione deduceva che la questione di costituzionalità sollevata dal ricorrente contro l'art.29 comma 1 bis della l.r. 1/2016 era priva di rilevanza; che infatti tale disposizione contiene un rinvio esterno alla disciplina statale; che inoltre il requisito della impossidenza è richiesto dalla norma regionale a tutti i potenziali destinatari del beneficio; che, non potendo i cittadini extracomunitari avvalersi dell'autocertificazione, solo per loro tale requisito è stato limitato ai Paesi di origine e di provenienza, risultando perciò la norma tutt'altro che discriminatoria; che non sussistevano neppure gli altri profili di illegittimità costituzionale evidenziati dal ricorrente, non essendo configurabile una violazione degli artt.3 e 117 Cost.; che l'art.34 della CDFUE non ha efficacia diretta; che lo stesso vale per l'art.11 della direttiva 109/2003 e per l'art.24 della CEDU; che di conseguenza era impossibile pervenire alla disapplicazione della norma regionale contestata dal ricorrente; e infine che anche nel merito il ricorso era privo di fondamento.

Disposta la separazione della causa per la parte relativa all'assegnazione di un alloggio, il Tribunale di Trieste, con ordinanza di data 30/4/2021, respingeva le questioni preliminari sollevate dalla Regione e accertava il carattere discriminatorio del comportamento consistito nell'imporre ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, come presupposto per l'accesso ai contributi in materia di locazione, l'onere di produrre documentazione attestante l'assenza di titolarità di altri alloggi nei Paesi di origine e di provenienza.



Contro questa decisione ha proposto appello la Regione Friuli Venezia Giulia affermando che il Tribunale erroneamente: **a)** ha ricondotto la controversia alla materia dell'assistenza e quindi all'art.442 c.p.c.; **b)** ha ritenuto esistente la denunciata disparità di trattamento fra cittadini comunitari ed extracomunitari, sul presupposto della comparabilità delle posizioni delle due categorie di soggetti; **c)** ha ritenuto irragionevole la disciplina regionale della materia, essendo invece questa pienamente logica e coerente con la regola secondo cui situazioni diverse vanno trattate in modo diversificato; **d)** ha disapplicato l'art.29 comma 1 bis della l.r. 1/2016, facendo riferimento a norme comunitarie e internazionali non direttamente applicabili nell'ordinamento italiano; **e)** ha richiamato a sostegno della sua decisione la sentenza della Corte Costituzionale n.9/2011, relativa ad una fattispecie normativa diversa da quella oggetto di causa; **f)** ha violato l'art.28 comma 7 del d.lgs. 150/2011.

Il Comune e l'ATER di Trieste non si sono costituiti in giudizio.

Il sig.            si è invece costituito, contestando la fondatezza delle censure sollevate dalla Regione e insistendo per la conferma dell'impugnato provvedimento.

★ ★ ★

1. Con il primo motivo di appello la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ribadisce la tesi secondo cui la controversia avrebbe dovuto essere assegnata, in primo grado e in appello, alla Sezione Civile dell'Autorità Giudiziaria adita e non dal Giudice del Lavoro, poiché riguarda una materia diversa dall'assistenza obbligatoria.
  - 1.1. Non è del tutto chiaro se l'eccezione sollevata dall'Ente riguardi la validità della costituzione del Giudice o la correttezza del rito.
    - 1.1.1. Riguardo al primo aspetto si deve ricordare che *"la garanzia posta dall'art. 25 Cost., secondo cui nessuno può essere distolto dal giudice naturale preconstituito per legge, va riferita alla competenza dell'organo giudiziario nel suo complesso, impersonalmente considerato, ma non incide sulla specifica assegnazione della causa all'interno di questo ad una delle persone fisiche che ne fanno parte"* (Cass. Sez.L, Sentenza n. 4839 del 22/04/1992); e



ancora che non costituisce motivo di nullità della sentenza ex art.158 c.p.c. il fatto che il Giudice che l'ha emessa sia stato individuato senza rispettare le tabelle di organizzazione dell'Ufficio, essendo questa, al più, una mera irregolarità (così Cassazione Sez. 3, Sentenza n. 19660 del 03/10/2016; Sez. 2, Sentenza n. 9879 del 15/06/2012; Sez. 3, Sentenza n. 6964 del 22/05/2001; Sez. 3, Sentenza n. 489 del 18/01/2000).

E quindi - anche volendo ammettere, in via di mera ipotesi, che la trattazione della controversia sia stata erroneamente assegnata, in primo grado, a un Magistrato incardinato nell'Organo Giudiziario adito come Giudice del Lavoro piuttosto che come Giudice Civile - ciò non costituirebbe in ogni caso un vizio del provvedimento oggetto di impugnazione.

Le medesime considerazioni valgono, naturalmente, anche per questo grado di appello.

- 1.1.2.** Nel caso in cui la censura sollevata dalla Regione riguardi il rito adottato dal Tribunale di Trieste, si deve allora osservare innanzitutto che il Giudice di primo grado ha correttamente deciso la controversia emettendo un'ordinanza ai sensi dell'art.702 ter c.p.c.; e comunque che, secondo l'orientamento ormai consolidato della Corte di Cassazione, *"la violazione della disciplina sul rito assume tuttavia rilevanza invalidante soltanto nell'ipotesi in cui, in sede di impugnazione, la parte indichi lo specifico pregiudizio processuale concretamente derivatole dalla mancata adozione del rito diverso, quali una precisa e apprezzabile lesione del diritto di difesa, del contraddittorio e, in generale, delle prerogative processuali protette della parte (Cass. n. 19942 del 2008; Cass. SS.UU. n. 3758 del 2009; Cass. n. 22325 del 2014; Cass. n. 1448 del 2015). Perché essa assuma rilevanza invalidante occorre infatti che la parte che se ne dolga in sede di impugnazione indichi il suo fondato interesse alla rimozione di uno specifico pregiudizio processuale da essa concretamente subito per effetto della mancata adozione del rito diverso. Ciò perché l'individuazione del rito non deve essere considerata fine a se*



*stessa, ma soltanto nella sua idoneità ad incidere apprezzabilmente sul diritto di difesa, sul contraddittorio e, in generale, sulle prerogative processuali della parte"* (così, in motivazione, Cassazione Sez.L., Sentenza n. 7199 del 22/03/2018).

In concreto la Regione non ha mai specificamente indicato quale danno essa avrebbe subito (nell'esercizio del suo diritto di difesa) a causa dell'applicazione da parte del Tribunale di Trieste (e ora della Corte d'Appello) degli artt.414 e ss. c.p.c. (e cioè del rito del lavoro piuttosto che di quello civile): ne deriva che l'impugnazione sul punto risulta, prima che infondata, inammissibile per difetto di interesse.

- 1.2.** Nel merito si deve infine osservare che il sussidio oggetto di causa è pacificamente riconducibile all'azione prevista dall'art.15 comma 1 lettera d) della l.r. 1/2016 ed è quindi finalizzato, secondo l'espressa previsione dell'art.19 comma 1 della medesima legge, **"al sostegno dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione"**: la sua natura assistenziale appare perciò evidente e incontestabile (essendo irrilevanti, ai fini della qualificazione giuridica della prestazione di cui si discute, sia la soglia di reddito prevista discrezionalmente dal legislatore regionale per l'accesso al beneficio, sia il fatto che esso venga erogato non in via anticipata, ma a posteriori, ovvero dopo che il canone di affitto è già stato pagato).

Correttamente quindi il Tribunale di Trieste ha ritenuto che il procedimento instaurato dal sig. [redacted] sia riconducibile alla categoria delle controversie in materia di assistenza obbligatoria ai sensi dell'art.442 c.p.c.

★ ★ ★

- 2.** Nel merito la Regione appellante afferma che la discriminazione lamentata dal sig. [redacted] non sussiste, poiché le posizioni dei cittadini comunitari ed extracomunitari non sono comparabili e quindi la diversa disciplina applicabile alle due categorie di soggetti, quanto alla possibilità di utilizzo dell'autocertificazione, non è affatto irragionevole.



- 2.1.** A sostegno della sua tesi la Regione deduce innanzitutto che il comma 1 bis dell'art.29 della l.r. 1/2016 deve essere letto assieme al precedente comma 1 lettera d), ricavando così dal combinato disposto delle due norme che ai cittadini extracomunitari è riservato un trattamento addirittura migliore di quello fatto ai cittadini comunitari, poiché ai primi è sufficiente dimostrare di non essere proprietari di immobili nel paese di origine e nel paese di provenienza, mentre i secondo hanno l'onere di provare la c.d. impossidenza planetaria (e cioè di non essere proprietari di immobili ovunque nel mondo).
- 2.1.1.** L'argomento appare però estraneo al tema di cui si discute: la discriminazione che, secondo il sig. \_\_\_\_\_ deriva dall'art.29 c.1 bis della l.r. 1/2016 non riguarda infatti i requisiti sostanziali per l'accesso ai benefici previsti dalla medesima legge ma le modalità di prova di questi requisiti e consiste nel fatto che i cittadini comunitari possono avvalersi a questo scopo di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del D.P.R. 445/2000 mentre ciò non è consentito agli extracomunitari; e, sotto questo profilo, è evidente che non ha alcuna rilevanza l'oggetto della prova (e cioè il fatto che essa debba riguardare l'intero pianeta o solo alcuni paesi).
- 2.2.** Quanto alla comparabilità, la situazione di un cittadino comunitario e quella di un cittadino di uno Stato extracomunitario non presentano - rispetto al possesso e alla prova del requisito della non titolarità di altri alloggi - alcuna significativa differenza: la possibilità (teorica) che l'uno e l'altro siano proprietari di immobili ad uso abitativo (in Italia e all'estero) è infatti la medesima ed è la stessa anche la possibilità dello Stato italiano di controllare la rispondenza al vero delle loro rispettive autocertificazioni (essendo evidente che questa dipende non dalla cittadinanza del soggetto interessato, ma dalle condizioni organizzative del Paese rispetto al quale la verifica deve essere eseguita e cioè dal fatto che ivi esistano un sistema catastale e un'autorità pubblica in grado di certificare le condizioni patrimoniali dei cittadini o residenti).



**2.3.** Va quindi pienamente condivisa l'ordinanza del Tribunale di Trieste nella parte in cui ha ritenuto irragionevole, e discriminatoria, la disciplina dell'art. 29 comma 1 bis della l.r. 1/2016: essa contrasta infatti, come ha correttamente ritenuto il Giudice di primo grado, con l'art.43 commi 1 e 2 lettera c) del d.lgs. 286/98 e con l'art.11 comma 1 lettere d) ed f) della direttiva del Consiglio 2003/109/CE.

**2.3.1.** In senso contrario non può essere richiamato l'art.11 comma 4 della citata direttiva, che consente agli Stati membri di *"limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali"*.

Sul punto si deve osservare, in linea generale, che non vi è motivo di escludere dalla categoria delle prestazioni essenziali (alla luce di quanto prevedono la Carta Sociale Europea<sup>1</sup> nella Parte I, punto 31, e nella Parte II, artt.19,

---

<sup>1</sup> **Carta Sociale Europea**

**Parte I**

[...]

31 Tutte le persone hanno diritto all'abitazione.

**Parte II**

[...]

**Articolo 19 - Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza**

Per assicurare il concreto esercizio del diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza sul territorio di ogni altra Parte, le Parti s'impegnano:

[...]

4 a garantire ai lavoratori di cui sopra che si trovano legalmente sul loro territorio, a condizione che tali materie siano disciplinate dalla legislazione o dalla regolamentazione o sottoposte al controllo delle autorità amministrative, un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai loro connazionali per le seguenti materie:

- a retribuzione e altre condizioni d'impiego e di lavoro;
- b affiliazione alle organizzazioni sindacali e godimento dei vantaggi offerti dalle convenzioni collettive;
- c abitazione;

[...]

**Art.30 Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale**

Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, le Parti s'impegnano:

- a a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie;
- b a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso.

**Articolo 31 - Diritto all'abitazione**

Per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate:

- 1 a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente;
- 2 a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente;



30 e 31, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>2</sup> nell'art.34) le sovvenzioni economiche dirette a favorire l'accesso all'abitazione; e, in particolare, che il legislatore italiano non si è avvalso della facoltà prevista dalla direttiva comunitaria 109/2003, come dimostra l'art.9 comma 12 lettera c) del d.lgs. 286/98 nel testo introdotto dal d.lgs. 3/2007 (che estende agli stranieri soggiornanti di lungo periodo le "*prestazioni di assistenza sociale*" e le "*erogazioni in materia...sociale*", senza fare distinzioni, e non risulta che vi siano altre norme speciali che abbiano introdotto deroghe con riferimento ai sussidi per l'alloggio).

Assai chiara appare, del resto, la sentenza della CGUE - Grande sezione del 24 aprile 2012 nella causa C-571/2010, Kamberaj, di cui è utile citare i punti da 82 a 93 (che la difesa della Regione pare non aver considerato nell'atto di appello):

- 82 Poiché il giudice del rinvio potrebbe ritenere che il sussidio per l'alloggio di cui trattasi nel procedimento principale rientri nell'ambito dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, occorre esaminare, in terzo luogo, se la Provincia autonoma di Bolzano sia legittimata, come sostiene, a limitare l'applicazione del principio della parità di trattamento sancito in detto articolo 11, paragrafo 1, avvalendosi del paragrafo 4 del medesimo articolo.
- 83 Al riguardo occorre rammentare che quest'ultima disposizione dispone che, in materia di assistenza sociale e di protezione sociale, gli Stati membri possono limitare l'applicazione di detto principio alle prestazioni essenziali. L'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 non consente, per contro, una deroga a detto principio per quanto riguarda le prestazioni rientranti nella previdenza sociale come definita dalla legislazione nazionale.
- 84 Risulta dal tredicesimo considerando di detta direttiva che la nozione

---

3 a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti.

<sup>2</sup> **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**

**Articolo 34 - Sicurezza sociale e assistenza sociale**

1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.

2. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.

3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.



- di benefici o di prestazioni essenziali comprende almeno il sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza a lungo termine. Le modalità di concessione di tali benefici o prestazioni devono essere determinate, a mente di detto considerando, dalla legislazione nazionale.
- 85 Occorre anzitutto osservare che l'elenco contenuto in tale tredicesimo considerando e che illustra la nozione di «prestazioni essenziali» di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 non è esautivo, come confermato dall'impiego del termine «almeno». Pertanto, il fatto che in tale considerando non venga effettuato alcun riferimento espresso ai sussidi per l'alloggio non implica che questi ultimi non costituiscano prestazioni essenziali alle quali il principio della parità di trattamento deve necessariamente essere applicato.
- 86 Inoltre, occorre rilevare che, dal momento che l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitesi a titolo duraturo negli Stati membri ed il diritto di tali cittadini al beneficio della parità di trattamento nei settori elencati all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109 costituiscono la regola generale, la deroga prevista dal paragrafo 4 di tale articolo deve essere interpretata restrittivamente (v., per analogia, sentenza del 4 marzo 2010, Chakroun, C-578/08, Racc. pag. I - 1839, punto 43).
- 87 Al riguardo occorre rilevare che un'autorità pubblica, sia essa di livello nazionale, regionale o locale, può invocare la deroga prevista all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 unicamente qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi della deroga suddetta.
- 88 Dal fascicolo di causa a disposizione della Corte non risulta che la Repubblica italiana abbia manifestato la propria intenzione di ricorrere alla deroga al principio della parità di trattamento prevista dall'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109. [grassetto aggiunto dal redattore]**
- 89 Infine, occorre rilevare che il rinvio al diritto nazionale effettuato dal tredicesimo considerando di detta direttiva è limitato alle modalità di concessione delle prestazioni di cui trattasi, vale a dire alla determinazione delle condizioni di accesso e del livello di tali prestazioni nonché delle relative procedure.
- 90 Il senso e la portata della nozione di «prestazioni essenziali» di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 devono pertanto essere ricercati tenendo conto del contesto in cui s'iscrive tale articolo e della finalità perseguita da detta direttiva, ossia l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che abbiano soggiornato legalmente e a titolo duraturo negli Stati membri.
- 91 L'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 deve essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento della quale beneficiano i titolari dello status conferito dalla direttiva medesima, ad eccezione delle prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale concesse dalle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale, che contribuiscono a permettere all'individuo di soddisfare le sue necessità elementari, come il vitto, l'alloggio e la salute.



- 92 **Al riguardo occorre rammentare che, conformemente all'articolo 34 della Carta, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti. Ne consegue che, nei limiti in cui il sussidio di cui trattasi nel procedimento principale risponde alla finalità enunciata nel citato articolo della Carta, esso non può essere considerato, nell'ambito del diritto dell'Unione, come non compreso tra le prestazioni essenziali ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109.** [grassetto aggiunto] Spetta al giudice nazionale procedere agli accertamenti necessari, prendendo in considerazione la finalità di tale sussidio, il suo ammontare, i requisiti per la sua attribuzione e la posizione da esso occupata nel sistema di assistenza sociale italiano.
- 93 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109 deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale o regionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, per quanto riguarda la concessione di un sussidio per l'alloggio, riservi ad un cittadino di un paese terzo, beneficiario dello status di soggiornante di lungo periodo conferito conformemente alle disposizioni di detta direttiva, un trattamento diverso da quello riservato ai cittadini nazionali residenti nella medesima provincia o regione nell'ambito della distribuzione dei fondi destinati al sussidio summenzionato, a condizione che tale sussidio rientri in una delle tre categorie contemplate dalla disposizione sopra citata e che il paragrafo 4 del medesimo articolo 11 non trovi applicazione.

In concreto il sussidio oggetto di causa è diretto, per espressa volontà della legge regionale, *"al sostegno dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione"* e quindi pare evidente che esso risponda alle finalità dell'art.34 della Carta, rientrando perciò fra le prestazioni essenziali.

**2.3.2.** La natura discriminatoria di una norma come l'art.29 comma 1 bis della l.r. 1/2016 è stata peraltro già dichiarata dalla Corte Costituzionale, seppure con riferimento ad una legge della Regione Abruzzo.

Le due disposizioni sono, per la parte che qui interessa, quasi del tutto identiche, come appare evidente dal loro confronto sinottico:

Legge regionale Friuli Venezia Giulia 19 febbraio 2016 n.1 art.29	Legge regionale Abruzzo 31/10/2019 n.34 art.2 comma 1
1 bis. Ai fini della verifica del requisito di cui al comma 1, lettera d), i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione	1. Dopo il comma 4 dell'articolo 5 della l.r. 96/1996, sono aggiunti i seguenti: 4.1. Ai fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione



europea, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a bis), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta),  
**devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza.**

europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta),  
**devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza.**  
 La disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza ;

Nessun rilievo ha il fatto che siano diversi l'oggetto della prova (la proprietà di altri alloggi nel caso della legge del Friuli Venezia Giulia e il possesso di alloggi adeguati nel caso di quella abruzzese) e la sua finalità (che, nel caso della Regione Abruzzo, è esclusivamente l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica): ciò che rileva è che entrambe le norme impongono ai soli cittadini extracomunitari di fornire, in aggiunta alla certificazione ISEE, anche altra documentazione idonea ad attestare il requisito della c.d. impossidenza; e la Corte Costituzionale ha appunto chiarito che tale previsione, oltre che irragionevole, è anche discriminatoria osservando che *"tale carattere dell'onere aggiuntivo a carico dei soli cittadini extracomunitari – sul presupposto (indimostrato) che a essi sarebbero riservati «oneri probatori meno gravosi» di quelli imposti ad altri cittadini – appare evidente, solo che si*



*consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, i quali invece sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa impugnata", con la conseguenza che "si tratta, dunque, di un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli «ostacoli di ordine pratico e burocratico» che questa Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019)" (così, in motivazione, la sentenza n.9 del 12-29/1/2021).*

★ ★ ★

3. Non rimane quindi che valutare le conseguenze della accertata natura discriminatoria della norma regionale.

Le alternative possibili sono, in sintesi, tre: individuare un'interpretazione idonea a rendere l'art.29 comma 1 bis della l.r. 1/2016 coerente con la disciplina comunitaria e costituzionale (come ha proposto, in appello, la difesa del ); disapplicare la disposizione (come ha fatto il Giudice di primo grado) o rimetterla alla Corte Costituzionale perché ne verifichi la legittimità.

- 3.1. La prima strada non sembra praticabile, per vari motivi.

- 3.1.1. Innanzitutto è impossibile ritenere che l'art.29 comma 1 bis, nel momento in cui richiede al cittadino extracomunitario di presentare, genericamente, "**documentazione attestante**" una certa condizione personale, intenda fare riferimento (anche) alla certificazione ISEE: questa ipotesi contrasta infatti palesemente con il richiamo agli artt.3 comma 4 del D.P.R. 445/2000 e 2 del D.P.R. 394/99, da cui risulta chiara la volontà della l.r. 1/2016 di imporre la produzione di certificati o attestazioni emessi dalla competente autorità dello Stato estero o dall'autorità consolare italiana (e certo non si può ritenere, stante la finalità tipicamente precettiva delle norme di legge, che il legislatore regionale abbia voluto esprimere una mera opinione sulla vigenza della



disciplina statale in materia di dichiarazioni sostitutive).

**3.1.2.** Il problema non è risolto neppure dall'art.18 comma 3 bis della legge 241 del 90, introdotto dall'art.12 comma 1, lettera h), n. 2), del d.l. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 120/2020: appare infatti evidente che la norma - applicabile alla fattispecie oggetto di causa perché anteriore alla approvazione della graduatoria da parte del Comune di Trieste - presuppone che il soggetto richiedente possa avvalersi degli strumenti previsti dagli artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000 e quindi ne rimangono esclusi, in radice, i cittadini extracomunitari.

**3.1.3.** Nessuna utilità hanno l'art.11 della legge 431/98 e il d.m. 7/6/1999.

E' vero infatti che queste norme non prevedono (per i sussidi a carico dello Stato) il requisito della c.d. impossidenza né attribuiscono alle Regioni il potere di richiederlo (dato che la delega ivi contenuta riguarda solo lo *"stabilire ulteriori articolazioni delle classi di reddito o soglie di incidenze del canone più favorevoli rispetto a quelle indicate alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 1"*); ciò attiene però alle condizioni sostanziali per l'accesso al beneficio, mentre qui si discute del regime della prova (che l'art.29 comma 1 bis della l.r. 1/2016 diversifica per i cittadini extracomunitari rispetto a quelli comunitari).

**3.1.4.** Non si può infine sostenere che la norma regionale appena citata riguardi solo le agevolazioni all'acquisto dell'abitazione (e non anche i contributi in conto canone di locazione): il tenore letterale della disposizione dimostra infatti che essa si occupa di tutte le forme di sovvenzione previste dalla legge 1/2016.

**3.2.** L'appellante Regione Friuli Venezia Giulia contesta poi la decisione del Tribunale di Trieste di disapplicare, perché discriminatoria, la disciplina dettata dall'art.29 comma 1 bis affermando che la direttiva 2003/109/CE non ha efficacia diretta nel nostro ordinamento.

**3.2.1.** Sul punto si deve ricordare innanzitutto che il divieto di discriminazione co-



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

E già questo dato potrebbe essere sufficiente a far ritenere immediatamente applicabile in Italia l'art.11 comma 1 lettere d) ed f) della direttiva 109/2003.

**3.2.2.** A ciò si deve aggiungere che la direttiva in esame possiede tutti i requisiti necessari per avere efficacia diretta negli ordinamenti interni degli Stati membri: sono infatti determinati e individuabili il contenuto della posizione di vantaggio (che consiste in una prestazione essenziale di assistenza), i destinatari di questa posizione (ovvero i cittadini non comunitari dotati di permesso di soggiorno di lungo periodo) e il soggetto pubblico obbligato a garantirne il godimento da parte dei beneficiari (in questo senso Cassazione Sez. L, Sentenza n. 11165 del 08/05/2017; conformi Sez. 6 - L, Ordinanza n. 16593 del 22/06/2018 e Sez. L, Sentenza n. 28745 del 07/11/2019: si tratta di pronunce che riguardano l'assegno per il nucleo familiare e che però affermano principi di carattere generale, validi anche per la prestazione oggetto di questa causa, come del resto dimostra il richiamo fatto dalla Corte alla sentenza della CGUE C-571/10, *Kamberaj*).

**3.2.3.** In senso contrario la Regione richiama due recenti Ordinanze della Corte di Cassazione (Sez.L, n.9378 e 9379 dell'8 aprile 2021), che però non sembrano fornire indicazioni utili nel caso oggetto di esame.



Nelle suddette pronunce infatti la Suprema Corte ha ritenuto impossibile procedere alla disapplicazione della norma interna contraria alla direttiva n. 109/2003 sulla base del presupposto che non esiste una disciplina comunitaria dei trattamenti di famiglia che possa sostituirsi a quella illegittima<sup>3</sup>.

Nel caso dell'art.29 comma 1 bis della l.r. 1/2016 questo problema non si pone, poiché l'effetto discriminatorio della norma non riguarda i requisiti sostanziali per l'accesso a una determinata prestazione assistenziale, ma il regime della prova; non vi è perciò alcun bisogno di individuare, a livello comunitario, una fonte alternativa da cui ricavare i presupposti per la concessione del beneficio (in sostituzione di quelli previsti dalla legislazione italiana), ma è sufficiente - una volta disapplicata la norma interna in contrasto con la direttiva europea - applicare la disciplina italiana in materia di dichiarazioni sostitutive e cioè quella ora dettata dall'art.18 comma 3 bis della legge 241 del 1990 (*"Nei procedimenti avviati su istanza di parte, che hanno ad oggetto l'erogazione di benefici economici comunque denominati, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni, da parte di pubbliche amministrazioni ovvero il rilascio di autorizzazioni e nulla osta comunque denominati, le dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ovvero l'acquisizione di dati e documenti di cui ai commi 2 e 3, sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di rife-*

<sup>3</sup> testualmente:

*"16. neppure può farsi ricorso alla tecnica di «disapplicazione» della norma in esame, giacché tale evenienza potrebbe verificarsi solo alla condizione che la direttiva sia dotata di efficacia diretta cioè che la norma contestata sia suscettibile di essere disapplicata per contrasto con normative comunitarie; nel caso di specie non è individuabile una disciplina self-executing di tale matrice direttamente applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio, giacché il diritto dell'Unione non regola direttamente la materia dei trattamenti di famiglia;*

[...]

*19. la direttiva n. 109 del 2003, all'art. 11 paragrafo 1 lettere d), dunque, pur imponendo allo Stato italiano di non trattare diversamente dagli altri destinatari, considerandoli quali componenti del nucleo familiare ai fini del calcolo dell'assegno familiare, i congiunti del lavoratore non cittadino europeo anche se residenti in paese terzo, come ha affermato la Corte di giustizia con la sentenza del 25 novembre 2020 adita in via pregiudiziale da questa Corte di cassazione in seno a questo stesso giudizio, non è disciplina completa che consenta di affermare in via diretta il primato della (inesistente) disciplina euro unitaria sulla disciplina nazionale".*



*rimento, fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159") oppure quella vigente in materia di certificazione ISEE (che vale anche per i cittadini extracomunitari e consente di ricostruire la titolarità o meno di immobili abitativi sia in Italia che all'estero).*

**3.3.** La decisione del Tribunale di Trieste di disapplicare l'art.29 comma 1 bis della l.r. 1/2016 va quindi pienamente condivisa.

Questa conclusione rende inutile rimettere la norma alla Corte Costituzionale (pur essendo la questione di legittimità rilevante e non manifestamente infondata, alla luce di quanto statuito dalla Corte con la sentenza 9/2021 riguardo alla analoga disposizione abruzzese).

★ ★ ★

**4.** L'appellante Regione Friuli Venezia Giulia lamenta infine che il Tribunale abbia disposto la pubblicazione del suo provvedimento sul sito dell'Ente, invece che su un quotidiano a tiratura nazionale, e per 30 giorni invece che per una sola volta.

**4.1.** A parte l'osservazione che non si comprende quale sarebbe il maggior danno (economico e di immagine) che la Regione potrebbe subire a causa della forma di pubblicità disposta dal Giudice di primo grado al posto di quella prevista dall'art.28 comma 7 del d.lgs. 150 del 2001, e pertanto quale sia l'interesse all'impugnazione, il capo 4) dell'ordinanza appellata sembra riconducibile, più che alla norma appena citata, alla disciplina del precedente comma 5, ovvero costituire una forma di risarcimento del danno non patrimoniale e, soprattutto, di misura diretta a prevenire la reiterazione della condotta discriminatoria (rendendo nota, tramite il sito Internet della Regione, sia ai cittadini interessati alla prestazione che ai Comuni delegati ad erogarla, quale sia la corretta disciplina da applicare nel procedimento di verifica dei requisiti di accesso al beneficio).

**4.2.** Non vi sono pertanto ragioni di modificare, anche per questa parte, il prov-



vedimento del Tribunale di Trieste.

★ ★ ★

5. L'appello proposto dalla Regione va quindi integralmente respinto.

Le spese seguono la soccombenza.

**P.Q.M.**

la Corte di Appello di Trieste, definitivamente pronunciando, così decide:

respinge l'appello proposto da Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia contro l'ordinanza emessa dal Tribunale di Trieste il 30/4/2021, che integralmente conferma; condanna l'appellante Regione a rifondere al si [redacted] anche le spese di questo grado di giudizio, che liquida in complessivi Euro 3.500,00 oltre spese forfettarie nella misura massima di tariffa, IVA e CPA di legge; compensa le spese di lite nei confronti delle altre parti; dà atto della sussistenza in capo all'appellante Regione dei presupposti di cui all'art.13 comma 1 quater del D.P.R. 115/2002; dispone la distrazione delle spese ai procuratori dell'appellato.

Trieste, 25/11/2021.

Il Giudice Estensore

(dott.Lucio Benvegnù)

Il Presidente

(dott.Mario Pellegrini)

