

TRIBUNALE ORDINARIO DI TRIESTE

SEZIONE CIVILE

R.G. 64/2012

IL GIUDICE

letti gli atti e i documenti del procedimento promosso ai sensi degli artt. 44 del D.Lgs. n. 286/1998, 4 D.Lgs. 215/03, 28 D.Lgs. 150/2011, 702 bis c.p.c. promosso

DA

1) DANIEL ANDREIANA, 2) NICOLAE BARANESCU, 3) GHEORGITA BASICA, 4) CONSTANTIN CIOBANU, 5) MIRELA COMAN, 6) NAPOLEON ROBERT GALES, 7) ADELA GIURA, 8) VIOREL HOARCA, 9) MARIA LUCACI, 10) GEORGICA MOACA, 11) DANIELA NICA, 12) MARIUS PETRISOR, 13) CLAUDIA LAURA RUS, 14) CONSTANTIN MARIAN SANDU, 15) RODICA SBIRCEA, 16) LAVINIA MIOARA SIRBU, 17) CALIN STANCA, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Dora Zappia del Foro di Trieste, domiciliataria, per procura in calce al ricorso;

ricorrenti;

CONTRO


COMUNE DI TRIESTE, in persona del Sindaco *pro tempore*

convenuto contumace;

NONCHE' CONTRO

REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA, in persona del Presidente in carica Renzo Tondo, rappresentata e difesa dagli avv. Beatrice Croppo e Daniela Iuri, domiciliata presso gli uffici dell'Avvocatura regionale, per procura a margine dell'atto di costituzione;

resistente;

1 

letti gli atti delle parti ed i documenti allegati, a scioglimento della riserva assunta in udienza,


OSSERVA

Con ricorso al Tribunale Ordinario di Trieste, depositato in data 2.2.2012 e promosso, ai sensi delle disposizioni dianzi citate, nei confronti del Comune di Trieste e della Regione Friuli Venezia Giulia, i ricorrenti indicati nell'epigrafe, premesso di essere cittadini rumeni regolarmente soggiornanti ed occupati in Italia e residenti nel Comune di Trieste, hanno esposto di aver proposto domanda, tra l'aprile ed il maggio 2010, allo Sportello Casa gestito dall'ATER della Provincia di Trieste e dal Comune di Trieste, per la concessione del contributo economico a sostegno dell'accesso alle abitazioni in locazione. Dopo essere stati inseriti con riserva nella graduatoria provvisoria degli aventi diritto, i ricorrenti avevano appreso di essere stati esclusi dalla graduatoria definitiva, pubblicata il 29.11.2010, per mancanza del requisito della residenza in Italia da dieci anni; peraltro, in una nota del 15.9.2011, il Comune di Trieste aveva rappresentato di aver già disapplicato l'art. 12 della L.R. n. 6/2003 in relazione al bando del 2011 per i medesimi contributi, trattandosi di norma che violava il diritto comunitario, mentre, in relazione al bando per il 2010, il Comune aveva asserito di essere in attesa di determinazioni da parte della Regione Friuli Venezia Giulia. Hanno sostenuto i ricorrenti che l'art. 12 della L.R. F.V.G. n. 6/2003, come modificato dagli artt. 4 e 5 della successiva L.R. n. 18/2009, nel richiedere per l'erogazione dei contributi per l'accesso alla locazione il requisito dell'anzianità di residenza o di attività lavorativa decennale nel territorio nazionale ed annuale in quello regionale, violava le disposizioni comunitarie relative al principio di parità di trattamento e divieto di discriminazione, segnatamente gli artt. 18 c. 1, 45, 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione



Europea, l'art. 9 del Regolamento n- 1612/68/CEE, l'art. 24 della Direttiva n. 2004/38, l'art. 11 c. 1 della Direttiva CE n. 109/2003. La disposizione di legge regionale e quella regolamentare, che aveva dato alla prima pedissequa attuazione, contrastavano, con ogni evidenza, con la citata normativa comunitaria, prevedendo un criterio di anzianità di residenza che risultava indirettamente discriminatorio per tutti i cittadini non italiani, in particolare per quelli rumeni, che rappresentavano il 70% di tutti i cittadini dell'Unione residenti in Italia e che in tanto avevano potuto ivi stabilirsi in quanto la Romania era entrata a far parte dell'Unione Europea, e dunque soltanto dall'1.1.2007, con conseguente impossibilità di soddisfare il requisito di anzianità di residenza o lavorativa decennale. Ciò premesso, i ricorrenti hanno concluso perché fosse ordinato al Comune di Trieste ed alla Regione Friuli Venezia Giulia di cessare la condotta discriminatoria posta in essere con il bando ed il regolamento, per la condanna del Comune di Trieste al risarcimento del danno patrimoniale, nella misura del contributo già indicato nella graduatoria provvisoria, negli importi specificati per ciascun ricorrente, per la condanna della Regione Friuli Venezia Giulia a procedere al trasferimento dei fondi al Comune di Trieste per far fronte al maggior fabbisogno conseguente alla sollecitata condanna, per la condanna delle amministrazioni comunale e regionale alla pubblicazione dell'ordinanza su un quotidiano.


Il Comune di Trieste non si è costituito nel procedimento, a differenza della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, che ha preliminarmente eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, dovendosi considerare che ad essa, nella qualità di amministratore, competeva esclusivamente la ripartizione dei fondi ai Comuni che avevano ricevuto le domande dei richiedenti il sostegno finanziario per le locazioni. Nel merito, l'amministrazione regionale, premesso che la posizione dei richiedenti nella

3 

graduatoria era determinata dal punteggio calcolato sulla base delle dichiarazioni ISEE e del canone corrisposto, ha allegato che, relativamente al bando 2010, le risorse economiche disponibili avevano consentito l'erogazione del contributo a quanti avessero ottenuto un punteggio pari o superiore a 15 ed a gran parte, ma non tutti, di quelli che avevano conseguito il punteggio 14. In relazione a sei dei ricorrenti erano state verificate specifiche situazioni legittimanti l'esclusione, e cioè: -Daniel Andreiana e Nicolae Baranescu, interessati da controlli a campione in ordine alla veridicità dei dati autocertificati, non avevano prodotto documentazione attestante il requisito di residenza/anzianità lavorativa previsto nel bando; - Viorel Hoarca e Adela Giura parimenti non avevano fornito la richiesta documentazione a prova del possesso dei requisiti ed erano stati segnalati alla Procura della Repubblica; -Calin Stanca si era collocato in posizione non utile a causa dell'insufficienza dei fondi; Daniela Nica era collocata nella posizione 1.557 della graduatoria ed i fondi disponibili avevano consentito di liquidare il contributo ai soli richiedenti che si erano collocati sino alla posizione 1.456. Argomentato in diritto sulla normativa disciplinante il contributo a sostegno delle locazioni, sulla natura della prestazione e sostenuta l'assenza, nel caso di specie, di qualsiasi discriminazione, applicandosi le disposizioni legislative e regolamentare sul requisito dell'anzianità di residenza o lavorativa a tutti i richiedenti il contributo, ivi compresi i cittadini italiani, la Regione ha concluso per la propria estromissione dal giudizio ed, in via subordinata di merito, per il rigetto delle domande.

Il ricorso è fondato e merita accoglimento

Dalla documentazione prodotta risulta che i ricorrenti sono cittadini rumeni, regolarmente soggiornanti in Italia ed iscritti nelle liste anagrafiche della popolazione residente nel Comune di Trieste.

4 

Essi hanno presentato allo Sportello Casa dell'ATER della Provincia di Trieste e del Comune di Trieste, istanza volta ad ottenere la concessione del contributo economico a sostegno dell'accesso alle abitazioni in locazione di cui alla L. 9.12.1998, n. 431 e disciplinato dall'art. 6 L.R. FVG 7.3.2003, n. 3, così come modificata dagli artt. 4 e 5 della L.R. Fvg n. 18/2009, a seguito del bando di concorso indetto del Comune di Trieste del 19.4.2010-fondi 2009, in relazione alla delibera della Giunta comunale di Trieste n. 170 del 19.4.2010 (doc. 1 dei ricorrenti).

I ricorrenti hanno proposto la domanda di concessione del predetto contributo entro il termine imposto dal bando; le domande in questione sono state esibite in giudizio su ordine del giudice.

Successivamente, il Comune di Trieste, a mezzo dell'ATER, ha pubblicato le graduatorie provvisorie dei beneficiari del contributo (doc. 5), nelle quali venivano inseriti anche i ricorrenti, seppure con riserva, con l'indicazione dell'ammontare del contributo che sarebbe loro spettato: - Sandu: posizione 187, contributo annuo pari ad € 3.100,00; -Lucaci: posizione 214, contributo annuo pari ad € 3.100,00; -Basica: posizione 296, contributo annuo pari ad € 3.100,00; Rus: posizione 303, contributo annuo pari ad € 3.100,00; -Baranescu: posizione 309, contributo annuo pari ad € 3.100,00; Sbircea: posizione 522, contributo annuo pari ad € 3.100,00; -Moaca: posizione 541, contributo annuo pari ad € 3.100,00; -Ciobanu: posizione 623, contributo annuo pari ad € 3.100,00; -Petrisor: posizione 998, contributo annuo pari ad € 1.978,68; Andreiana: posizione 1.074, contributo annuo pari ad € 3.100,00; -Giura: posizione 1169, contributo annuo pari ad € 3.100,00; Sirbu: posizione 1199, contributo annuo pari ad 3.100,00; -Gales: posizione 1207, contributo annuo pari ad € 2.928,24; -Coman: posizione 1341, contributo annuo pari ad € 3.100,00; -Hoarca: posizione 1526, contributo annuo pari ad € 2.252,29; -Nica: posizione 1557, contributo annuo



pari ad € 2.635,47; -Stanca: posizione 1799, contributo annuo pari ad € 1.209,59.

Dalla nota del Comune di Trieste del 15.11.2011 (doc. 5 dei ricorrenti), risulta confermato che i ricorrenti furono esclusi dalla graduatoria definitiva per difetto del requisito dell'anzianità di residenza o lavorativa in Italia di dieci anni.

La L.R. FVG n. 6/2003 ha disciplinato le modalità di accesso al Fondo nazionale per il sostegno alle locazioni istituito, con l'art. 11 della legge 9.12.1998 n. 431 e finanziato da risorse nazionali e regionali.

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

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

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

La Regione Friuli Venezia Giulia, che in materia ha competenza legislativa residuale in base al Titolo V Cost. (art. 117 Cost.), con la legge regionale n. 6/2003, modificata dagli art. 4 e 5 della legge regionale n. 18/2009, ha condizionato l'erogazione del contributo all'ulteriore requisito dell'anzianità di residenza o di attività lavorativa decennale sul territorio

nazionale, e annuale sul territorio regionale. Il suo art. 12, come modificato dall'art. 4 L.R. n. 18/2009, stabilisce, infatti, che *"I beneficiari degli interventi di (...) sostegno alle locazioni risiedono o svolgono attività lavorativa da almeno dieci anni, anche non continuativi sul territorio nazionale, di cui uno in Regione"*. Tale ultimo presupposto, relativo all'anzianità di soggiorno annuale nella Regione Friuli Venezia Giulia, è stato di recente eliminato dalla L.R. 17/2010.

Il regolamento regionale attuativo della L.R. n. 6/2003 (D.P.Reg. 27.5.2005, poi modificato dal D.P.Reg. del 6.4.2010), ha poi ribadito tali prescrizioni.

Con la L.R. FVG 15.10.2009, n. 18, art. 5, è stata esclusa la necessità del requisito di anzianità di residenza o di 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 Comune di Trieste ha stipulato con l'ATER della Provincia di Trieste un accordo di collaborazione, per cui il secondo svolge per conto del primo l'attività di raccolta, documentazione e di concorso nell'istruttoria del procedimento per l'assegnazione dei contributi per il sostegno ai canoni di locazione.

Il contributo a sostegno delle locazioni presenta le caratteristiche di un vero e proprio diritto soggettivo in quanto è la normativa stessa ad indicare, con precisione, i requisiti per la sua concessione, senza che residui alcuno spazio discrezionale in capo ai Comuni, cui compete unicamente la verifica dei requisiti e l'erogazione dei contributi.

La norma regionale che impone, ai fini della concessione del contributo di cui si discute, l'anzianità decennale di residenza o di attività

lavorativa in Italia confligge con le norme dell'Unione Europea in materia di parità di trattamento e di non discriminazione.

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

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

L'art. 45 del TFUE (già art. 39 TCE) *"assicura la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione europea"* ed afferma l'esigenza che a tal fine sia assicurata *"l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro"*.



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

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

Come ben evidenziato dalla difesa dei ricorrenti, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea ha poi progressivamente esteso l'ambito di applicazione degli artt. 12, 39 e 43 del TCE (ora rispettivamente artt. 18, 45 e 49 TFUE), e della normativa che ne è l'esplicazione, riconoscendo che la parità di trattamento deve trovare applicazione anche a quei diritti e vantaggi sociali e fiscali non direttamente connessi all'impiego del lavoratore comunitario che ha esercitato il diritto alla libera circolazione, ogniquale volta la prestazione sociale o fiscale erogata sia in grado di facilitare la mobilità dei cittadini comunitari all'interno dello spazio comune europeo (CGE, *Even*, , sentenza 31.5.1979).

Così, in virtù dell'art. 7 c. 2 del Regolamento n. 1612/68 (rimasto invariato anche nel nuovo regolamento UE n. 492/2011), la Corte di Giustizia ha riconosciuto il diritto del lavoratore migrante comunitario a fruire di agevolazioni finanziarie concesse ai soli cittadini nazionali in occasione della nascita di un figlio (CGE *Reina*, causa 65/81, sentenza 14.01.1982, principio poi ribadito nella sentenza CGE *Commissione c. Lussemburgo*, causa V-111/91, sentenza 10.03.1993) ritenendo che rientrassero nella nozione di vantaggio sociale di cui all'art. 7 del regolamento n. 1612/68/CEE anche le

provvidenze economiche a carattere assistenziale e non contributivo (ad es. il diritto alla riduzione sulle tariffe ferroviarie concessa da un ente ferroviario nazionale alle famiglie numerose (CGE *Cristini*, sentenza 30.9.1975, 32/75).

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

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

Le disposizioni europee sopra richiamate sanciscono un principio di parità di trattamento che è stato poi esteso anche ad altre categorie di cittadini stranieri.



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

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

L'art. 9 TU immigrazione prevede che il titolare del permesso per lungo soggiornanti può *"usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, ... salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale...Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda (...) d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale"*. Ugualmente, l'art. 40 c. 6 del medesimo D.Lgs. n. 286/98 prevede il principio di parità di trattamento rispetto al cittadino italiano a favore del titolare di carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti) in materia di interventi per agevolare l'accesso alle locazioni abitative.

Come ricordato nel contesto del ricorso, beneficiari del diritto alla parità di trattamento sono altresì coloro che hanno ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, di cui alla direttiva 29 aprile 2004 n. 2004/83/CE, attuata in Italia con il D.Lgs. 19.11.2007, n. 251, il cui art. 27 dispone che *"I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al*

cittadino in materia di assistenza sociale e sanitaria". L'art. 29 c. 3 del medesimo D.Lgs. n. 251/2007 estende anche ai rifugiati e ai titolari di protezione sussidiaria il principio di parità di trattamento di cui all'art. 40 c. 6 del D.Lgs. n. 286/98 in materia di interventi per agevolare l'accesso alle locazioni abitative.

Il principio di parità di trattamento garantito dal diritto dell'Unione Europea non si limita ad escludere le sole discriminazioni dirette, attuate mediante attribuzione di un trattamento meno favorevole in ragione della nazionalità, ma anche le discriminazioni indirette, che si producono quando una disposizione o un criterio o una prassi apparentemente neutra dello Stato membro pone una persona di cittadinanza diversa da quella nazionale ed, innanzitutto, il cittadino dell'Unione Europea in una posizione di particolare e sproporzionato svantaggio rispetto ai cittadini dello Stato membro.

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

Nella sentenza *Scholz*, (CGE, *Scholz*, causa C- 419/92, sentenza 23.02.1994) in materia di libertà di circolazione dei lavoratori, la Corte di Giustizia europea ha affermato che *"l'art. 48 del Trattato vieta non soltanto le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, ma anche quelle dissimulate che, fondandosi su altri criteri, pervengono comunque al medesimo risultato"*, precisando, poi, in altra occasione, che *"una simile interpretazione, necessaria a garantire l'efficacia di uno dei principi basilari della comunità, è espressamente riconosciuta nel 5° considerando del regolamento n. 1612/68, in cui si legge che la parità di trattamento dei lavoratori deve essere assicurata "di diritto e di fatto" (CGE, Sotgiu, causa 152/73, sentenza 12.2.1974).*



Alcune decisioni della Corte di Giustizia Europea si riferiscono proprio a fattispecie analoghe al caso in esame, nel quale viene sostenuta la tesi che il criterio apparentemente neutro dell'anzianità di residenza determini una discriminazione dissimulata a danno dei cittadini stranieri protetti dal principio di parità di trattamento di cui al diritto comunitario. Nella sentenza *Commissione c. Lussemburgo* (CGE, *Commissione c. Lussemburgo*, causa C-299/01, sentenza 20.6.2002), relativa ad una normativa del Principato del Lussemburgo che richiedeva un'anzianità di residenza quinquennale nel Paese ai fini della concessione della prestazione assistenziale del reddito minimo garantito, la Corte di Giustizia ha inequivocabilmente concluso che tale requisito costituiva una discriminazione indiretta a danno dei cittadini di altri Stati membri, in violazione degli obblighi di cui all'art. 7 c. 2 del Regolamento CEE n. 1612/68 e all'art. 43 del Trattato (ora art. 49 TFUE).

In altra sentenza (CGE, *Commissione c. Lussemburgo*, causa C-111/91, sentenza 10.3.1993,) relativa ad un'altra disposizione normativa del Principato del Lussemburgo, che prevedeva, ai fini dell'erogazione di un assegno di natalità *una tantum*, il requisito di anzianità di residenza nell'anno antecedente alla nascita, la Corte di Giustizia ha concluso che tale requisito, potendo essere più facilmente soddisfatto da una cittadina lussemburghese piuttosto che da una cittadina di altro Stato membro, costituiva una disparità di trattamento indirettamente discriminatoria, non giustificata da scopi legittimi e pertanto contraria al principio di non discriminazione nella fruizione di vantaggi sociali di cui all'art. 7 c. 2 del Regolamento n. 1612/68 e all'art. 52 del TCEE (poi divenuto art. 43 TCE ed ora art. 49 TFUE).

Con riferimento, infine, all'accesso all'abitazione, la Corte di Giustizia europea, con la sentenza C-63/1986, *Commissione c. Italia*, ha concluso che *“la Repubblica Italiana è venuta meno agli obblighi imposti dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE, riservando ai soli cittadini italiani, con*

varie disposizioni di diritto interno, l'accesso alla proprietà e alla locazione di alloggi costruiti o restaurati mediante finanziamenti pubblici, nonché l'accesso al credito agevolato".

Ne discende, con tutta evidenza, l'illegittimità dell'esclusione dei ricorrenti dalla graduatoria degli aventi diritto al contributo, fondata sull'applicazione di un criterio di anzianità di residenza che risulta indirettamente discriminatorio per tutti i cittadini non italiani.

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

Né coglie nel segno l'affermazione dell'amministrazione regionale secondo cui la norma che prevede il citato requisito colpirebbe indistintamente i cittadini italiani e quelli non italiani. Come efficacemente evidenziato dalla Corte di Giustizia europea, *"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 sfavorevoli in modo*



particolare ai lavoratori migranti [...]. Non è necessario al riguardo accertare se la disposizione di cui trattasi si applichi in concreto ad una percentuale notevolmente più elevata di lavoratori migranti. Basta rilevare che detta disposizione è in grado di produrre un effetto del genere". (CGE, O' Flynn, causa C-237/94, sentenza 23.5.1996, paragrafo 18). In altri termini, "una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad essere applicata più ai lavoratori migranti che a quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi" (paragrafo 20). E ancora: "poiché una misura possa essere qualificata discriminatoria in base alla cittadinanza, ai sensi delle norme relative alla libera circolazione dei lavoratori, non è necessario che tale misura abbia l'effetto di favorire tutti i lavoratori nazionali o di svantaggiare soltanto i lavoratori cittadini degli altri paesi membri esclusi i lavoratori nazionali", (CGE, Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano, causa C-281/98, sentenza 6.6.2000) 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.

Debbono richiamarsi i dati statistici prodotti dalla difesa sub 6), ai quali ci si riporta, per concludere che forse soltanto un numero minimo di cittadini rumeni, regolarmente residente a Trieste al momento dell'emanazione del bando per i contributi a sostegno dell'accesso alle locazioni del 2010, poteva soddisfare il requisito di anzianità di residenza o di attività lavorativa decennale in Italia.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea ha ritenuto che una discriminazione indiretta possa essere compatibile con il diritto comunitario soltanto qualora la deroga al principio di parità di trattamento trovi giustificazione in fondati motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o sanità pubblica ovvero ove si dia conto del fatto che la scelta fonda sulla



necessità di perseguire altre finalità legittime che non si sostanziano nella volontà di realizzare distinzioni sulla base della nazionalità e purché tali scelte siano commisurate allo scopo perseguito, frutto di ponderazione e di una valutazione ispirata ad un criterio di proporzionalità tra scopo perseguito e svantaggio arrecato (ad es. CGE, C 15/96, sentenza *Schöning*, 15.1.1998).

Dai resoconti ufficiali delle sedute consiliari che hanno portato all'approvazione della L.R. 18/2009 (prodotti sub 9) dai ricorrenti), si evince chiaramente che il criterio della anzianità di residenza, previsto ai fini dell'ammissione a molti benefici, è stato introdotto con l'espressa finalità di escludere dal novero dei beneficiari il maggior numero di cittadini stranieri, comunitari compresi. Si è quindi compiuta una scelta dichiaratamente fondata sulla volontà di discriminare in base alla nazionalità, in totale contrasto con la normativa comunitaria, come interpretata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Dai citati resoconti consiliari emerge altresì che, a sostegno dell'introduzione del requisito discriminatorio, sono state addotte ragioni di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, in un contesto di crisi economica; in un quadro di risorse limitate, si intendeva assicurare i benefici in primo luogo ai cittadini italiani.

Tali argomentazioni risultano irrilevanti, in quanto la necessità di ridurre la spesa pubblica non legittima in alcun modo la limitazione alla fruizione di diritti fondamentali collegati alla cittadinanza europea.

La Corte di Giustizia europea, occupandosi di discriminazione di genere, è stata, sul punto, molto chiara: *"D'altronde, ammettere che considerazioni di bilancio possano giustificare una differenza di trattamento tra uomini e donne, la quale, in loro mancanza, costituirebbe una discriminazione indiretta basata sul sesso, comporterebbe che l'applicazione e la portata di una norma tanto fondamentale del diritto comunitario quale*



quella della parità tra uomini e donne possano variare, nel tempo e nello spazio, a seconda dello stato delle finanze pubbliche degli Stati membri" (CGE, *Helga Kutz-Bauer c. F.H. Hamburg*, causa C- 187/00, sentenza 20.3.2003).

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

Secondo la Corte di Strasburgo soltanto ragioni di particolare rilevanza possono giustificare un trattamento differenziato, basato anche indirettamente sulla nazionalità, e tali non sono le ragioni fondate su considerazioni di bilancio o contenimento della spesa pubblica. (CEDU, sentenza *Koua Poirrez c. Francia*, 30.9.2003 in particolare paragrafo 43; sentenza *Gaygusuz c. Austria*, 16.9.1996, in particolare paragrafo 45).

Giova poi ricordare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 40 del 7.2.2011, su impugnazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della L.R. FVG 31.3.2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), così come modificato dall'art. 9, c.51, 52 e 53, della L.R. 30.12.2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione, Legge finanziaria 2010) che escludeva i cittadini extracomunitari dal sistema integrato dei servizi sociali, e ne subordinava l'accesso, per i cittadini comunitari ed italiani, al



soddisfaccimento di un criterio di anzianità di residenza. Secondo il giudice delle leggi la normativa violava i principi di uguaglianza e ragionevolezza in quanto creava delle distinzioni arbitrarie in relazione alla natura e agli scopi dei benefici sociali previsti, volti ad affrontare situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale. In altre parole, la natura e le funzioni dei benefici sociali interessati dalla normativa discriminatoria rendono intollerabili distinzioni fondate sulla cittadinanza o su particolari tipologie di residenza in quanto dalla loro applicazione finirebbero per essere esclusi, dal sistema di prestazioni e di servizi, proprio i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio tradendo così le finalità eminentemente sociali e di integrazione che il sistema vuole realizzare.

I ricorrenti hanno affermato che la palese incompatibilità della legislazione regionale in oggetto con il diritto dell'Unione europea ha determinato l'avvio, ex art. 258 TFUE, delle procedure preliminari di infrazione al diritto dell'Unione da parte della Commissione europea nei confronti della Repubblica Italiana.

Come noto, la Corte Costituzionale ha ricostruito i rapporti tra diritto comunitario e diritto interno in termini di rapporti tra sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati, in relazione alle rispettive competenze previste dai Trattati; le norme comunitarie vincolano il legislatore nazionale, ex artt. 10 e 117 c. I Cost., hanno efficacia diretta e comportano l'obbligo per il giudice di interpretare le norme interne in senso conforme od, ove ciò non sia possibile, di disapplicare le disposizioni nazionali configgenti, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili, obbligo che peraltro è stato riconosciuto gravare anche sugli organi amministrativi. Il giudice delle leggi ha altresì riconosciuto l'immediata applicabilità delle



disposizioni comunitarie anche in relazione alle "statuizioni risultanti (...) dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia" (C.Cost. 23.4.1985, n. 113).

Accertata la condotta discriminatoria, si rileva che essa è stata correttamente imputata sia al Comune di Trieste che alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

Il Comune di Trieste è titolare del potere di concessione del beneficio, ma in tanto può erogare i contributi, in quanto l'amministrazione regionale gli trasferisca i fondi necessari, sulla base del fabbisogno accertato (art. 6 D.P.Reg 27.5.2005 n. 0149/Pres. e successive modifiche); l'evocazione della Regione è giustificata non soltanto dall'interesse a che la decisione faccia stato anche nei suoi confronti, come ente finanziatore, ma anche dalla considerazione che l'amministrazione regionale ha concorso nella condotta discriminatoria, con l'emanazione di disposizioni regolamentari e di istruzioni dirette alle amministrazioni comunali. Va sottolineato che, con la nota del 15.11.2011 (doc. 5 ricorrenti), il Comune di Trieste ha comunicato a procuratore degli odierni ricorrenti di aver disapplicato la norma regionale relativa al requisito di anzianità di residenza o attività lavorativa in Italia relativamente al bando emesso per il 2011-fondi 2010 e di essere in attesa di istruzioni dalla Regione per le determinazioni da assumere in relazione al bando per l'anno precedente, quello cui si riferisce il presente procedimento.

I ricorrenti hanno proposto, ai sensi dell'art. 28 c. 5 D.Lgs. n. 150/2011 e 4 c. 4 D.Lgs. n. 215/2003, domanda di risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale.

Il pregiudizio patrimoniale può per certo essere identificato, conformemente alla richiesta dei ricorrenti, nella mancata percezione del contributo già indicato in loro favore nella graduatoria provvisoria.

In proposito, la Regione resistente ha evidenziato che i richiedenti Andreiana e Baranescu avrebbero reso la dichiarazione non rispondente al vero di essere residenti o prestare la loro attività lavorativa da almeno dieci anni, anche non continuativi, sul territorio nazionale, di cui uno in regione, affermando poi che Hoarca e Giura non avrebbero depositato la documentazione attestante il possesso dei requisiti loro richiesta. Il bando relativo alla concessione dei contributi prevedeva che, nel caso fosse emerso, nel corso di controlli a campione, la non veridicità dei dati dichiarati, l'amministrazione comunale avrebbe potuto provvedere alla revoca del beneficio concesso. Le dichiarazioni non rispondenti al vero di cui si discute relativamente ad Andreiana e Baranescu non possono certo comportare l'esclusione del diritto al risarcimento nella misura pari al contributo, posto che questo sarebbe comunque spettato, a prescindere dalla dichiarazione non veritiera, perché il requisito cui tale dichiarazione si riferiva non doveva essere preteso dall'amministrazione, in quanto discriminatorio ed illegittimo. A diverse conclusioni deve invece pervenirsi relativamente ai ricorrenti Giura, Stanca, Nica e Hoarca. Per Giura ed Hoarca l'amministrazione resistente ha allegato che essi erano stati esclusi per l'omessa produzione, da parte della stessa, di ogni documentazione relativa ai requisiti, dunque anche a quelli diversi dal requisito discriminatorio. Quanto a Stanca, Nica e Hoarca, la Regione resistente ha evidenziato il collocamento in una posizione non utile nella graduatoria, in ragione dei fondi disponibili. Incombendo ai ricorrenti la prova del danno subito e non avendo gli stessi addotto concrete circostanze volte a confutare le allegazioni della Regione resistente in punto omessa produzione della documentazione relativa ai requisiti diversi da quello ritenuto discriminatorio, quanto a Giura e Hoarca, ed in punto sufficienza dei fondi disponibili per erogare il contributo a coloro che avevano consentito il punteggio 14 sino alla posizione 1456 -mentre Stanca



aveva il punteggio 10, Hoarca e Nica, pur con punteggio 14, erano collocati nelle posizioni 1526 e 1557- deve escludersi la ricorrenza nei confronti dei predetti del pregiudizio patrimoniale, posto che non avrebbero comunque potuto conseguire il contributo, anche in caso di disapplicazione del requisito discriminatorio.

Nulla può riconoscersi in favore dei ricorrenti a titolo di danno non patrimoniale, in difetto della benché minima allegazione sul punto.

Le spese del procedimento, liquidate come da dispositivo in considerazione della complessità delle questioni trattate, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

1) ordina alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ed al Comune di Trieste di cessare la condotta discriminatoria posta in essere, rispettivamente, con l'inserimento nel regolamento D.P.Reg. 149 del 27.5.2005 della previsione di cui all'art. 5 lett. b) (*essere residente ovvero prestare attività lavorativa da almeno dieci anni, anche non continuativi, sul territorio nazionale, di cui uno in regione*) e con la previsione, tra i requisiti soggettivi prescritti dal bando di concorso del Comune di Trieste del 19.4.2010 per l'erogazione dei contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione di immobili adibiti ad uso abitativo-fondi 2009, del citato requisito di "anzianità" di residenza o di lavoro, e ciò mediante eliminazione e disapplicazione delle citate previsioni discriminatorie;

2) condanna il Comune di Trieste e la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, in via tra loro solidale, a risarcire il danno patrimoniale, mediante pagamento delle somme dianzi indicate, da maggiorarsi per la rivalutazione secondo gli indici ISTAT e per gli interessi legali sulla somma via via rivalutata, ai seguenti ricorrenti: -Sandu: € 3.100,00; -Lucaci: € 3.100,00; -Basica: € 3.100,00; Rus: € 3.100,00; -Baranescu: € 3.100,00;



Sbircea: € 3.100,00; -Moaca: posizione 541, € 3.100,00; -Ciobanu: € 3.100,00; -Petrisor: € 1.978,68; Andreiana: € 3.100,00; Sirbu: € 3.100,00; -Gales: € 2.928,24; -Coman: € 3.100,00;

3) rigetta le domande risarcitorie dei ricorrenti Hoarca, Giura, Stanca e Nica;

4) condanna le amministrazioni convenute, in solido tra loro, a rifondere ai ricorrenti le spese del giudizio, liquidate in complessivi € 2.837,00, di cui € 37,00 per esborsi ed il resto per compenso professionale, oltre a CPA ed IVA.

Trieste, 24 novembre 2012.

Il Giudice

dott.ssa Annalisa Barzani



IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Ada Perrotta

