

**Sentenza:** 23 novembre 2023, n. 15 del 2024

**Materia:** edilizia residenziale pubblica

**Parametri invocati:** Cost. 97, 117 comma sesto, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE

**Giudizio:** conflitto di attribuzione; di costituzionalità in via incidentale

**Ricorrenti:**

- Regione Friuli Venezia Giulia (per il conflitto di attribuzione)
- Tribunale ordinario di Udine (per la questione di costituzionalità in via incidentale)

**Oggetto:** art. 29, c. 1°, lett. d), e 1-bis, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1, nel testo risultante a seguito delle modifiche disposte dall'art. 24 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 novembre 2018, n. 24, (Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater))

**Esito:**

1) illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-bis, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza, documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale, debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea;

2) non spettanza al Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, di ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016, n. 0144 (Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)) (punto 2 del dispositivo dell'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022), senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016; e conseguentemente, non spettanza al medesimo Tribunale di adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 del dispositivo della medesima ordinanza);

3) annullamento per l'effetto dell'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023 del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, resa nel procedimento R.G. 358/2022, limitatamente ai punti 2, 3, 7 e 8 del dispositivo della ordinanza stessa.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

**Sintesi:**

Il controllo di costituzionalità delle leggi, di competenza della Corte costituzionale, e la verifica della compatibilità della normativa interna con il diritto UE, affidato ai giudici nazionali e alla Corte di giustizia dell'UE, non sono in contrapposizione tra di loro, ma costituiscono un concorso di rimedi giurisdizionali volti alla tutela dei diritti fondamentali.

La Corte costituzionale ha deciso un conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Udine.

I giudizi nascevano da due diverse controversie in materia di discriminazione, promosse ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 presso il Tribunale di Udine.

I casi riguardano comportamenti della pubblica amministrazione che ha richiesto, a cittadini extra UE titolari di permessi di lungo soggiorno che hanno fatto domanda per accedere ad agevolazioni in materia di diritto all'abitazione, di dimostrare l'impossidenza di immobili nel Paese di origine e nel Paese di provenienza con modalità diverse da quelle consentite ai cittadini UE.

a) Il Tribunale di Udine ha ritenuto di non applicare la normativa regionale, perché in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, e ha pertanto consentito ai ricorrenti di utilizzare una autocertificazione, analogamente a quanto consentito ai cittadini UE. Il Tribunale, al fine di rimuovere la discriminazione anche per il futuro, in uno dei due giudizi ha ordinato alla Regione di modificare il regolamento contestato: questa decisione è oggetto del conflitto di attribuzione da parte della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale sostiene che il giudice non può ordinarle di rimuovere un regolamento conforme alla legge regionale.

b) Nell'altro giudizio, il Tribunale di Udine ha, invece, sollevato questione di legittimità costituzionale della legge regionale di cui le disposizioni regolamentari, fonte del comportamento discriminatorio dell'amministrazione, erano attuative.

La Corte costituzionale, dopo aver riconosciuto che, nel giudizio antidiscriminatorio, il giudice ordinario ben può ordinare la modifica di un regolamento al fine di evitare in futuro il ripetersi della discriminazione, ha affermato, tuttavia, che, quando detta discriminazione trovi origine diretta nella legge, il giudice è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della stessa, per evitare che l'amministrazione sia costretta ad adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa.

Ciò vale anche qualora, come nel caso in esame, la normativa sia ritenuta in contrasto con il diritto UE.

La Corte costituzionale, infatti, ha rilevato che nel giudizio antidiscriminatorio l'efficacia diretta del diritto UE è garantita quando, accertato che la condotta contestata trova fondamento in atti normativi incompatibili con la normativa dell'UE, il giudice "dà immediata applicazione a quest'ultima e ordina la cessazione della discriminazione". Se, invece, egli intenda ordinare la modifica di norme regolamentari discriminatorie, viene in gioco "una logica interna all'ordinamento nazionale che, con una forma rimediale peculiare e aggiuntiva, è funzionale a garantire un'efficace rimozione, anche pro futuro, della discriminazione", attraverso l'eliminazione della normativa incostituzionale.

Le peculiari caratteristiche del giudizio antidiscriminatorio dimostrano, dunque, che la verifica della compatibilità della normativa interna con il diritto UE, affidato ai giudici nazionali e alla Corte di giustizia dell'UE, e il controllo accentratore di legittimità costituzionale delle leggi, posto "a fondamento dell'architettura costituzionale" di competenza della Corte costituzionale, danno luogo a "un concorso di rimedi giurisdizionali", tutti egualmente volti, con le proprie particolarità, ad apprestare tutela ai diritti fondamentali.

Sul punto del conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia la Corte dichiara che

- non spettava al Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016, n. 0144, recante "Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)" senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016;

- né, conseguentemente, spettava al medesimo Tribunale adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 del dispositivo della medesima ordinanza), ed annulla per l'effetto l'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023 del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, resa nel procedimento R.G. 358/2022, limitatamente ai punti 2, 3, 7 e 8 del dispositivo.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dal Tribunale di Udine, la Corte conclude che è costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli 117, comma 1, Cost. quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE, l'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nella parte in cui prevede che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza, documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. d), della medesima legge regionale, debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE, precisando che, laddove la norma regolamentare sia sostanzialmente riproductiva di norma legislativa, ordinarne la rimozione implica che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sulla seconda mentre la mera non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta, necessaria per l'attribuzione immediata del bene della vita negato sulla base dell'accertata discriminazione, non rimuove la legge dall'ordinamento con immediata efficacia erga omnes, ma impedisce soltanto che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale.

La Corte, oltre ad altre articolate argomentazioni, ricorda che in relazione a norma analoga a quella oggetto della questione di legittimità costituzionale, ha già avuto modo di osservare che un siffatto onere documentale “risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare” (sentenza n. 9 del 2021).

Quando, come nel caso di specie, obiettivo del legislatore regionale è riconoscere “il valore primario del diritto all'abitazione quale fattore fondamentale di inclusione, di coesione sociale e di qualità della vita” (art. 1, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016) e a tal fine sostiene l'accesso a un alloggio adeguato, in locazione o in proprietà come prima casa ai cittadini della Regione, in particolare alle fasce deboli della popolazione (art. 1, comma 2, della medesima legge regionale), il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o di provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa l'espressione “alloggio adeguato” come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare posseda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia (sentenza n. 9 del 2021). Non è, inoltre, neppure un indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, peraltro già considerata, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera b, della legge regionale n. 1 del 2016, dal necessario possesso di determinati indicatori della situazione economica di cui al d.P.C.m. n. 159 del 2013.

Nella medesima occasione, è stato altresì rilevato che una norma del genere è anche discriminatoria 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 (sentenza n. 9 del 2021). Essa, pertanto, pone in essere un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli “ostacoli di ordine pratico e burocratico” che la 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) (ancora sentenza n. 9 del 2021; in termini analoghi, in riferimento ad altro onere documentale, sentenza n. 157 del 2021).