

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **15/2024**

Giudizio GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI

**Presidente BARBERA - Redattore PATRONI GRIFFI**

Udienza Pubblica del **21/11/2023** Decisione del **23/11/2023**

Deposito del **12/02/2024** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Sorto a seguito dell'ordinanza del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022 e 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, recante «Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)».

Massime:

Atti decisi: **confl. enti 2/2023 e ord. 97/2023**

## SENTENZA N. 15

### ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'ordinanza del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 3-6 aprile 2023,

depositato in cancelleria il 6 aprile 2023, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2023; e nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 1, lettera *d*), e *1-bis*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nel testo risultante a seguito delle modifiche disposte dall'art. 24 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 novembre 2018, n. 24, recante «Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)», promosso dal Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra B.R. A. e altri e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ordinanza dell'8 febbraio 2023, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2023.

*Visti* l'atto di intervento dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps (nel giudizio iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023), nonché gli atti di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, di ASGI aps e di B.R. A. e altri (nel giudizio iscritto al n. 97 reg. ord. 2023);

*udito* nell'udienza pubblica del 21 novembre 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

*uditi* gli avvocati Alberto Guariso e Martino Benzoni per l'ASGI aps e per B.R. A. e altri e Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

*deliberato* nella camera di consiglio del 23 novembre 2023.

#### *Ritenuto in fatto*

1. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023, propone conflitto di attribuzione chiedendo che sia dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, adottare l'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022, nella parte in cui, nell'ambito di un'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità, ha ordinato alla Regione autonoma (punto 2 del dispositivo) di modificare il decreto del Presidente della Regione autonoma 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)», «“nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9, comma 2 lett. C)” dello stesso regolamento».

La medesima ordinanza è oggetto del conflitto anche nelle parti in cui adotta un apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di modifica del regolamento regionale (punti 3, 7 e 8 del dispositivo).

In subordine, la ricorrente richiede che si dichiari che non spettava al Tribunale di Udine adottare l'impugnata ordinanza, nelle parti indicate, «senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma *1-bis*, della legge regionale n. 1 del 2016».

Dell'ordinanza è altresì richiesto l'annullamento *in parte qua*.

1.2. La Regione ricorrente ricostruisce dapprima la controversia che ha originato l'ordinanza oggetto del conflitto.

1.2.1. A tale proposito, riferisce che il Tribunale di Udine ha parzialmente accolto l'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità promossa da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese, titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, i quali si sono visti rifiutare l'erogazione del contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa di abitazione previsto dall'art. 15, comma 1, lettera c), e dall'art. 18 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater).

A tale contributo si ha accesso, secondo quanto previsto dalla medesima legge regionale, sempre che, tra gli altri requisiti, non si sia «proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero, purché non dichiarati inagibili, con esclusione delle quote di proprietà non riconducibili all'unità, ricevuti per successione ereditaria, della nuda proprietà di alloggi il cui usufrutto è in capo a parenti entro il secondo grado e degli alloggi, o quote degli stessi, assegnati in sede di separazione personale o divorzio al coniuge o convivente» (art. 29, comma 1, lettera d).

Il successivo art. 29, comma 1-*bis*, stabilisce, poi, che, «ai fini della verifica del requisito di cui al comma 1, lettera d), 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». Tale ultima previsione legislativa è stata sostanzialmente riprodotta dall'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016.

1.2.2. I ricorrenti dinanzi al Tribunale di Udine lamentavano che fosse stata loro negata l'erogazione del contributo in ragione della mancata produzione della documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza. Di qui la richiesta, per il solo caso in cui il giudice non ritenesse di poter accogliere le domande applicando la normativa dell'Unione europea evocata nel ricorso, di sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29 della richiamata legge regionale nella parte in cui prevede l'assenza di proprietà in Italia o all'estero per accedere al beneficio e le diverse modalità, per cittadini italiani e stranieri, per attestare detto requisito. I ricorrenti, poi, chiedevano anche, tra le altre cose, di ordinare alla Regione autonoma di esercitare nuovamente la potestà normativa regolamentare.

1.2.3. Nel giudizio era intervenuta anche la Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione – ASGI, che proponeva domande analoghe, e si era costituita la stessa Regione autonoma, resistendo al ricorso ed eccependo che non rientra «tra i poteri dell'autorità giudiziaria quello di ordinare una modifica del regolamento esecutivo, anzi riproduttivo, di una legge regionale».

1.2.4. Con l'ordinanza oggetto del conflitto, il Tribunale di Udine ha parzialmente accolto le domande proposte, previa disapplicazione dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 e dell'art. 12, comma 3-*bis*, del richiamato regolamento regionale di attuazione. Il giudice ha ritenuto, infatti, che tali norme regionali – nel prevedere che per attestare l'impossidenza solo i cittadini italiani e

dell'Unione europea possono avvalersi di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000 – sono discriminatorie e devono essere disapplicate per contrasto con il diritto dell'Unione.

1.3. Ciò premesso, la Regione autonoma con l'odierno ricorso non contesta la decisione del giudice di disapplicare le norme regionali ritenute in contrasto con il diritto UE, ma la pretesa del Tribunale di Udine «di ordinare alla Regione di esercitare i propri poteri normativi secondo contenuti decisi da esso giudice, ed in particolare – nel caso specifico – di esercitarli in modo contrario a [quanto] precisamente disposto dalla legge regionale». Osserva la ricorrente infatti che, nelle parti impugnate, l'ordinanza non decide il caso oggetto del giudizio, ma dispone dei poteri normativi regionali e, per di più, in contrasto con quanto stabilito dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016: è solo in ragione di ciò che viene promosso il conflitto di attribuzione, in quanto si ritiene che lo Stato, e per esso il Tribunale di Udine, «abbia invaso la sfera di attribuzione ad essa riservata dalla Costituzione e dallo statuto speciale approvato con legge costituzionale n. 1 del 1963, ledendo lo *status* della legge regionale (primo motivo), l'autonomia della Regione nell'uso delle proprie fonti normative (secondo motivo), esorbitando dai limiti che la Costituzione pone alla giurisdizione rispetto ai poteri regolamentari e di amministrazione (terzo motivo)».

La Regione autonoma precisa di avere provveduto all'abrogazione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016, ma senza acquiescenza e al solo fine di evitare il pagamento delle *astreintes* disposte dal giudice *ex art.* 614-*bis* del codice di procedura civile, la cui ordinanza è stata appellata.

1.3.1. Secondo la Regione ricorrente, l'ordinanza oggetto del conflitto avrebbe violato, innanzitutto, il regime giuridico della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, il cui valore e forza sarebbero stati disconosciuti dal Tribunale di Udine, con conseguente lesione dell'autonomia legislativa, riconosciuta dagli artt. 4 e 56 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, oltre che dall'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Ciò detto, la Regione autonoma ribadisce di non contestare, in quanto estranee al conflitto di attribuzione, né la possibilità per il Tribunale di Udine di disapplicare la normativa interna in contrasto con il diritto dell'Unione né il carattere autoapplicativo della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, sullo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Contesta, invece, «la pretesa – una volta disapplicata nel caso concreto la norma legislativa e quella regolamentare – di imporre alla Regione l'adozione di norme regolamentari in diretto e voluto contrasto con la disposizione di legge disapplicata»: così facendo, infatti, si priva «di effetto, con valenza *erga omnes*, una disposizione legislativa, sottraendola ad una corrispondente valutazione di altri giudicanti (sia di pari grado in diversi casi, sia di grado superiore in sede di impugnazione), valutazione che potrebbe condurre tali giudicanti ad esiti diversi: risultandone dunque contraddetto lo stesso diritto della Regione di difendere la propria normativa». Il Tribunale di Udine, dunque, ritenendo che le norme in contrasto con il diritto dell'Unione dovessero essere rimosse con effetto *erga omnes*, avrebbe adottato una pronuncia, preclusagli, i cui effetti sono corrispondenti alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale.

A conferma della propria prospettazione, la Regione autonoma osserva che, in un parallelo giudizio, il Tribunale di Udine, in diversa composizione, ha sì rilevato il contrasto della normativa legislativa e regolamentare regionale con la citata direttiva ma, per decidere sulle domande concernenti le modifiche del regolamento, ha ritenuto di sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016.

Con l'ordinanza impugnata, invece, il Tribunale di Udine avrebbe utilizzato una «scorciatoia», facendo venire meno gli effetti *erga omnes* della legge regionale. In tal modo, ed esorbitando dalla funzione giurisdizionale di cui all'art. 101 Cost., avrebbe invaso la sfera di attribuzioni della Regione, in violazione: i) della potestà legislativa regionale *ex artt.* 4, 5 e 6 dello statuto speciale e dell'art. 117, terzo e quarto

comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; ii) degli artt. 134 e 136 Cost., che riservano a questa Corte il sindacato sulla legge e il correlato potere di annullarla con effetti *erga omnes*; iii) del principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. e di quello concernente la supremazia della legge regionale sul regolamento (art. 117, sesto comma, Cost.), in quanto sarebbe imposto alla Regione di esercitare la potestà regolamentare in contrasto con la legge. A supporto delle proprie doglianze la Regione richiama anche la sentenza di questa Corte n. 285 del 1990 e la più recente sentenza n. 26 del 2022.

1.3.2. La Regione autonoma rileva, poi, che, anche ad ammettere che ogni giudice possa imporre al titolare dei poteri normativi «di tradurre il proprio convincimento in disposizioni operanti *erga omnes*», non può però certamente spettare al giudice decidere con quale atto normativo si deve intervenire, «per di più sovvertendo l'ordine naturale delle fonti». La ricorrente osserva, infatti, che il regolamento che è stato ordinato di modificare è, in tale parte, meramente riproduttivo della legge regionale: sicché il giudice ha indicato una fonte inidonea a disciplinare la materia e, se ciò è accaduto, è perché egli era consapevole di non potere indicare la disposizione di legge quale fonte da modificare, pena una invasione ancora maggiore delle competenze della Regione.

Sarebbe evidente, pertanto, «il carattere pretestuoso ed invasivo dell'ordine di modificare “il regolamento”», dal che deriverebbe la violazione, di nuovo, degli artt. 134 e 136 Cost., oltre che degli artt. 97 e 117, sesto comma, Cost., per le medesime ragioni già indicate.

1.3.3. La Regione autonoma, con motivo che espressamente afferma essere preliminare, asserisce poi che l'ordinanza del Tribunale di Udine «esorbita dai limiti della giurisdizione».

Premessa una ricostruzione circa le competenze statutarie presupposte alla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, cui corrispondono funzioni regolamentari e amministrative, la ricorrente afferma che nessuna norma consente al giudice ordinario di ordinare l'esercizio, in un determinato modo, della potestà regolamentare, sicché l'ordinanza del Tribunale di Udine «eccede i limiti esterni della giurisdizione nei confronti di una autorità amministrativa e lede, oltre che lo statuto costituzionale della amministrazione (ricavabile dagli artt. 101 e 113 Cost.), il principio di separazione dei poteri, rappresentando un esercizio di attività formalmente amministrativa e sostanzialmente normativa ad opera di un organo giurisdizionale».

Non varrebbe opporre, sostiene la Regione autonoma, che il giudice ha adottato tale provvedimento a seguito di un'azione civile contro le discriminazioni, nell'ambito del cui giudizio l'art. 28, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69) consente al giudice di pronunciare ordini nei confronti della pubblica amministrazione e di ordinare altresì, al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Tale normativa, infatti, si inserisce in un quadro costituzionale «che distingue i poteri in base alle funzioni – normative, esecutive, giurisdizionali – ad essi affidate, e che limita, nell'art. 113 Cost., i poteri del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione» (sono richiamate, a sostegno, le sentenze di questa Corte n. 175 del 1991 e n. 150 del 1981).

L'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011 non potrebbe essere inteso, pertanto, «né nel senso di attribuire al giudice ordinario poteri di annullamento di atti amministrativi, poteri cui la disposizione non fa cenno, né, tanto meno, poteri di amministrazione attiva o addirittura poteri di preventiva sostituzione normativa». D'altra parte, la giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione avrebbe ricondotto i poteri *de quibus* del giudice ordinario «al tradizionale schema della disapplicazione incidentale dell'atto amministrativo illegittimo» (sono richiamate le ordinanze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 15 febbraio 2011, n. 3670, e sezione prima civile, 15 febbraio 2021, n. 3842).

Non potrebbe opporsi, a tale proposito, che la stessa Corte di cassazione avrebbe ricondotto i poteri dell'autorità giurisdizionale di cui si discute «ai moduli di tutela dei diritti soggettivi assoluti a fondamento

costituzionale o sovranazionale», secondo una ricostruzione presente anche nella sentenza n. 140 del 2001 di questa Corte, la quale ha riconosciuto che il legislatore può «attribuire al giudice ordinario anche un potere di annullamento e speciali effetti talora sostitutivi dell'azione amministrativa»: ciò perché, è ribadito ancora una volta, la Regione ricorrente non contesta il potere dell'autorità giurisdizionale «di attribuire il bene della vita al soggetto che si è ritenuto discriminato» ma quello, diverso e ulteriore, di ordinare l'emanazione di «specifiche norme generali ed astratte». A tale riguardo, la Regione autonoma richiama la giurisprudenza amministrativa che esclude, in riferimento agli atti regolamentari e agli atti amministrativi generali, l'ammissibilità dello speciale rimedio processuale avverso il silenzio inadempiuto della pubblica amministrazione, che è circoscritto all'attività amministrativa di natura provvedimentoale (sono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione quarta, 26 marzo 2014, n. 1460, e 2 settembre 2019, n. 6048).

1.3.4. La Regione ricorrente, infine, osserva che con l'ordinanza impugnata il Tribunale di Udine avrebbe altresì violato lo «statuto del potere sostitutivo» di cui agli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., attribuito al Governo e da esercitarsi nel rispetto del principio di leale collaborazione.

2. Con atto depositato il 9 maggio 2023, qualificato «atto di intervento *ad opponendum* del terzo controinteressato pretermesso», è intervenuta in giudizio ASGI.

2.1. L'interveniente rappresenta che nel distretto della Corte d'appello di Trieste si sono susseguite, a partire dal 2019, diverse azioni civili contro la discriminazione per motivi di nazionalità, tutte riferite a regolamenti regionali in materia di sostegno al diritto all'abitazione che prevedono oneri documentali sproporzionati in capo a cittadini stranieri e tutte culminate con l'ordine di modificare tali norme regolamentari.

Contenziosi analoghi, con similari esiti, sarebbero sorti anche in altre regioni italiane.

Questa Corte, inoltre, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale dal contenuto identico a quello di cui ai regolamenti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (è citata la sentenza n. 9 del 2021).

2.1.1. Nel marzo 2023, riferisce ancora ASGI, sono state abrogate le diverse norme regolamentari che disponevano la differenza di trattamento documentale. Ciononostante, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha coltivato i giudizi, impugnando dinanzi alla Corte di cassazione o alla Corte d'appello, a seconda dei casi, le pronunce che hanno deciso le azioni civili, tra cui anche quella oggetto del conflitto. In particolare, con il ricorso in appello la Regione autonoma «ha posto esattamente la stessa questione posta nel presente giudizio e cioè la (asserita) inammissibilità dell'ordine di modifica del Regolamento».

ASGI rileva, tuttavia, che, quali che siano gli esiti dei diversi pronunciamenti, la Regione autonoma potrà solo varare un nuovo regolamento *pro futuro*, insuscettibile di far venir meno i diritti acquisiti dai cittadini stranieri sulla base dei vigenti regolamenti e che dovrà comunque tener conto dei principi di cui alla indicata sentenza n. 9 del 2021. Ne consegue che «risulta di difficile comprensione quale interesse pubblico la Regione intenda perseguire» con il conflitto, in considerazione del fatto che non potrà «certo mantenere nel proprio ordinamento disposizioni delle quali i giudici abbiano ripetutamente accertato l'illegittimità».

2.2. Ciò premesso, in punto di legittimazione a intervenire nel conflitto ASGI ritiene di averne titolo in quanto parte del giudizio definito con l'ordinanza impugnata: la giurisprudenza di questa Corte, infatti, avrebbe già riconosciuto che è ammissibile «l'intervento delle parti di un giudizio avanti il giudice comune, il cui esito può essere condizionato dalla pronuncia della Corte» (è richiamata, in particolare, la sentenza n. 259 del 2019).

2.3. Quanto al ricorso, ASGI ne lamenta innanzitutto l'inammissibilità.

La giurisprudenza di questa Corte è nel senso che una decisione giurisdizionale può essere oggetto di un conflitto solo nel caso in cui se ne contesti la riconducibilità alla funzione giurisdizionale (sono richiamate le sentenze n. 150 del 2007 e n. 359 del 1999) e non, invece, quando si facciano valere *errores in iudicando* (sono citate le decisioni n. 290 e n. 222 del 2007, n. 376 e n. 326 del 2003 e n. 27 del 1999).

Affermazioni, queste, che sono state ribadite anche con riferimento al conflitto tra enti (sono richiamate le sentenze n. 39 del 2007 e n. 27 del 1999).

Alla luce di queste premesse, l'interveniente ritiene che il ricorso sia inammissibile, in primo luogo, perché la Regione autonoma avrebbe censurato il fatto che il Tribunale di Udine abbia considerato la norma legislativa come priva di effetti, in quanto in contrasto con il diritto UE. La correttezza o meno della disapplicazione, e la percorribilità o meno di altre strade decisorie da parte del predetto Tribunale, sono aspetti che possono essere valutati in altre sedi e non, invece, fatti valere con il conflitto di attribuzione, in quanto altrimenti «risulterebbe del tutto vanificato il primato del diritto dell'Unione».

In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile perché la Regione autonoma, che non contesta che il giudice amministrativo potrebbe annullare la clausola illegittima di esclusione contenuta in un regolamento, lamenta che a un simile esito sia pervenuto, «pur nelle forme diverse dell'ordine di modifica e non dell'annullamento dell'atto», il giudice ordinario: ciò che non sarebbe materia da conflitto tra enti – in quanto conflitto potrebbe esservi solo ove «allo Stato, mediante il potere giudiziario, sia precluso in assoluto pervenire alla modifica dell'atto regolamentare, non perché vi perviene l'uno o l'altro giudice» – ma da regolamento di giurisdizione.

Il ricorso, in altri termini, sarebbe inammissibile in quanto, a seguire la prospettiva della Regione autonoma, o il potere ordinatorio è stato mal esercitato – e si tratterebbe allora di *error in iudicando*, o è stato esercitato in conformità a una legge incostituzionale – e allora la Regione autonoma avrebbe dovuto contestare la legittimità costituzionale di quest'ultima dinanzi al Tribunale di Udine.

Sul punto, ASGI conclude rilevando che, nel ricorso, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha utilizzato «i medesimi argomenti proposti nel corso del giudizio di merito [...] se pure, curiosamente, capovolgendoli»: il che dimostrerebbe l'inammissibilità del conflitto, che si risolve in una impropria impugnazione dell'ordinanza del Tribunale di Udine.

2.4. Nel merito, ad ogni modo, a parere di ASGI il ricorso non sarebbe fondato.

2.4.1. Secondo la Regione autonoma, l'impugnata ordinanza avrebbe determinato, innanzitutto, effetti *erga omnes* «incompatibili con i limiti legati alla disapplicazione incidentale»: ASGI osserva che questa censura non tiene in conto il fatto che l'ordinamento ha considerato e disciplinato le cosiddette «discriminazioni collettive» e non si interroga su quali siano i compiti del giudice nel caso in cui accerti una siffatta discriminazione.

L'interveniente afferma, infatti, che la violazione della parità di trattamento può essere determinata anche mediante un atto amministrativo generale, nei confronti del quale possono agire in giudizio anche i soggetti collettivi a ciò legittimati (art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, recante «Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica»). Il giudice, ove riscontri la discriminazione, è tenuto a «ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole» e un ordine siffatto non potrebbe essere efficace, nell'ambito di un'azione collettiva, se non determinasse anche la rimozione dell'atto generale che genera la condotta discriminatoria: quando tale atto sia riproduttivo di norma legislativa, l'eventuale disapplicazione di quest'ultima per contrasto con il diritto UE fa sì che l'atto amministrativo sia da considerarsi privo di basi legali. Secondo ASGI, dunque, in casi del genere l'ordine del giudice non determina l'usurpazione di potere ma è il risultato «congiunto della disapplicazione e della azione collettiva,

che non può pervenire a risultati minori e diversi (e quindi minori della integrale rimozione della discriminazione) da quelli ottenibili con l'azione individuale».

2.4.2. In fattispecie quali quelle del giudizio da cui origina il conflitto, d'altra parte, la posizione del giudice sarebbe analoga a quella in cui questi si trova quando è la norma nazionale a violare la parità di trattamento di cui al diritto UE: in tale situazione, il giudice è tenuto a riconoscere alle persone discriminate il medesimo trattamento di cui godono le persone della categoria privilegiata (è richiamata la sentenza n. 67 del 2022 di questa Corte). Che ciò accada anche a fronte della discriminazione determinata da un atto amministrativo non cambia i termini della questione, essendo peraltro la pubblica amministrazione libera di superare la disparità con modi diversi da quelli disposti dal giudice, il quale però fintanto che ciò non accada non può far altro che applicare il principio di «uguaglianza al rialzo».

Tutto ciò, peraltro, sarebbe altresì in linea con la nozione di «discriminazione da scoraggiamento» elaborata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (il riferimento è, in particolare, alle sentenze 10 luglio 2008, in causa C-54/07, Feryn, e 25 aprile 2013, in causa C-81/12, Asociaia Accept). Se, infatti, già la mera dichiarazione pubblica volta a precludere l'accesso a un bene o a un diritto è discriminatoria, tanto più deve essere vietato mantenere all'interno di un atto amministrativo una regola che si è accertato essere discriminatoria. Sul punto, sarebbe errata la prospettiva della Regione autonoma, secondo cui la garanzia della parità di trattamento sarebbe assicurata già dalla disapplicazione: ciò perché sarebbe discriminatorio che l'accesso a talune prestazioni sia per alcuni automatico e, per altri, condizionato alla disapplicazione della normativa per opera del giudice che deve essere appositamente adito.

2.4.3. ASGI rileva, poi, che quanto sostenuto non sarebbe smentito dalla giurisprudenza della Corte di cassazione richiamata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che dovrebbe essere letta diversamente.

Con l'ordinanza n. 3842 del 2021, il giudice di legittimità, da un lato, avrebbe confermato che la discriminazione può essere effettuata anche per mezzo di atti amministrativi e, dall'altro, non avrebbe affrontato *ex professo* il tema relativo alla possibilità per il giudice d'ordinarne la rimozione, in quanto un ordine del genere non era contenuto nella sentenza impugnata.

Il tema degli «ordini di rimozione» richiesti da soggetti collettivi non è stato affrontato neppure dall'ordinanza delle sezioni unite civili n. 3670 del 2011. In quella occasione, in cui si è dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, la Corte di cassazione ha sì fatto riferimento «ai consueti limiti della disapplicazione» ma, a parere dell'interveniente, dovrebbe considerarsi che: i) non veniva in considerazione un'azione collettiva; ii) si è escluso che il giudice abbia poteri di annullamento o revoca di atti amministrativi, poteri che il Tribunale di Udine non ha esercitato; iii) l'ordinanza oggetto del ricorso per cassazione aveva un «contenuto assolutamente identico» a quella oggetto dell'odierno conflitto.

La giurisprudenza di merito, d'altra parte, non avrebbe «manifestato incertezze nell'ammettere ordini di rimozione non certo dell'atto amministrativo in se stesso, ma delle clausole discriminatorie in esso contenute» e avrebbe ottenuto avallo nella sentenza n. 44 del 2020 di questa Corte, la quale ha affermato che in base all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 «il giudice ordinario può ordinare anche alla pubblica amministrazione la cessazione della condotta discriminatoria».

3. In prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con la quale, per il caso in cui questa Corte ritenga non doversi dichiarare cessata la materia del contendere, ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

3.1. La ricorrente riferisce, innanzitutto, che la Corte d'appello di Trieste, con sentenza dell'8 giugno 2023, n. 99, «ha annullato le statuizioni del Tribunale di Udine impuginate con il presente conflitto».



Le ragioni d'annullamento «corrispondono, nella sostanza, a quelle fatte valere dalla Regione nel proprio ricorso», sicché la ricorrente ritiene «che, alla stregua della giurisprudenza costituzionale, possa dirsi attualmente cessata la materia del contendere», in ragione del venir meno «con efficacia *ex tunc* [...] delle affermazioni di competenza determinative del conflitto e, quindi, dell'interesse del ricorrente a ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato» (è richiamata, in particolare, la sentenza di questa Corte n. 224 del 2019). Ciò è quanto si sarebbe verificato nel caso di specie, del tutto analogo a quello deciso da questa Corte con l'ordinanza n. 332 del 1985, in cui si dichiarò cessata la materia del contendere a seguito della cassazione senza rinvio per difetto di giurisdizione della decisione allora oggetto di conflitto.

Non avrebbe alcun rilievo, in proposito, che è ancora aperto il termine per ricorrere per cassazione avverso la pronuncia della Corte d'appello di Trieste, in quanto ciò che conterebbe è la «completa rimozione della passata rivendicazione», mentre «una eventuale e futura nuova lesione inferta da altra giurisdizione» potrebbe, a sua volta, essere oggetto di altro conflitto.

È proprio l'eventualità di un rinnovo della lesione «in assenza di un inoppugnabile chiarimento delle competenze costituzionali», tuttavia, a indurre la Regione autonoma «a rimettersi alla valutazione» di questa Corte circa la possibilità di addivenire comunque a una decisione di merito sul conflitto, ove reputi sussistente «la permanenza di un interesse all'accertamento incontrovertibile circa la spettanza del potere», nelle peculiari circostanze che hanno originato l'odierno giudizio.

3.2. La Regione autonoma passa poi a prendere in esame gli argomenti adottati nel suo atto di intervento da ASGI.

3.2.1. La ricorrente precisa, in primo luogo, che la modifica regolamentare cui fa riferimento l'interveniente è stata effettuata solo quale «mero adempimento delle disposizioni dell'Autorità giudiziaria di Udine, ma non da intendersi come acquiescenza alle suddette disposizioni», come indicato nel preambolo del decreto del Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 1° marzo 2023, n. 045, recante «Regolamento recante modifiche al Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno alle locazioni a favore dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione dovuto ai proprietari degli immobili destinati a prima casa, di cui all'articolo 19 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater) emanato con D.P.Reg. 15 aprile 2020, n. 066/Pres.».

Quanto all'esistenza di altre pronunce analoghe a quella oggetto di conflitto, la difesa regionale rileva che si tratta di pronunce tutte contestate dalla Regione ricorrente e che nessuna di esse è passata in giudicato. Senza dire, poi, che in sede di conflitto non opera l'istituto dell'acquiescenza e che ogni decisione giurisdizionale è idonea a produrre nuovamente la lesione delle attribuzioni regionali.

3.2.2. L'eccezione di inammissibilità del conflitto sollevata da ASGI, poi, sarebbe non fondata.

La Regione autonoma rileva, in proposito, come i «punti focali» del ricorso, che avrebbero tono costituzionale, sono «se il giudice comune abbia il potere di ordinare ad un'amministrazione regionale di modificare un proprio regolamento» e se un ordine del genere possa essere emesso quando determinerebbe l'adozione di un regolamento «in frontale contrapposizione con il disposto di una norma di legge regionale vigente», anche se disapplicata per contrasto con il diritto UE. Secondo ASGI, il ricorso avrebbe lamentato, invece, *errores in iudicando* del giudice, del quale sarebbe contestata la possibilità di disapplicare la legge regionale per contrasto con il diritto UE.

La difesa regionale osserva, tuttavia, di avere pacificamente ammesso il potere di disapplicazione, del quale nell'odierno conflitto non mette in discussione neppure la ricorrenza dei presupposti per esercitarlo.

Ciò che si contesta al giudice – ordinario o amministrativo che sia – è di potere ordinare alla Regione autonoma l'uso di poteri normativi, determinandone inoltre il contenuto; contenuto che, per di più, comporterebbe la «sostanziale abrogazione» di norme di legge regionale che dispongano in senso diverso.

La circostanza che alcuni dei profili fatti valere nel ricorso siano stati proposti anche nel ricorso in appello, peraltro accolto, non dimostrerebbe affatto che si intendano far valere *errores in iudicando*: ciò perché, per un verso, l'insussistenza di potere giurisdizionale può ben essere fatto valere «anche nell'ambito delle impugnazioni comuni» e, per un altro, quelle costituzionali sul riparto di competenza sono pur sempre norme giuridiche, la cui violazione può essere conosciuta anche dal giudice comune.

ASGI, inoltre, sostiene che nel ricorso si contesterebbe il potere del giudice amministrativo di annullare i regolamenti. La Regione autonoma osserva, al riguardo, che l'interveniente ha travisato il ricorso, in quanto a essere contestato non è detto potere, ma quello di qualsiasi giudice di ordinare la modifica di regolamenti.

Neppure, ancora, coglierebbe nel segno l'argomento secondo cui nel ricorso si sarebbe lamentata una errata applicazione dell'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011, del quale semmai, nell'ambito del giudizio comune, si sarebbe dovuta eccepire l'illegittimità costituzionale. A vietare al giudice di potere ordinare la modifica di regolamenti starebbero non tanto detta disposizione, quanto «direttamente le regole costituzionali che delimitano la sfera della giurisdizione in relazione all'esercizio in generale dei poteri normativi»: se la prospettazione del ricorso sia o meno corretta, poi, è questione che attiene al merito del conflitto.

D'altra parte, continua la ricorrente sul punto, il conflitto costituisce «proprio lo strumento chiamato a correggere quel particolare tipo di *error in iudicando* che consiste nell'affermare e nel praticare un potere giurisdizionale inesistente, contrario alle garanzie costituzionali dei poteri normativi regionali e statali, e in particolare del potere legislativo».

3.2.3. Nel merito, anche rispondendo alle argomentazioni di ASGI, la Regione autonoma insiste per l'accoglimento del ricorso.

Nella prospettiva del Tribunale di Udine, la discriminazione trarrebbe la sua origine dalla legge regionale, sicché l'ordine di modifica avrebbe dovuto riguardare quest'ultima prima ancora che il regolamento. Se ciò non è stato fatto è perché «il giudice era consapevole di non averne il potere», ma ordinare la modifica di un regolamento riproduttivo della legge – disapplicata nel caso singolo – darebbe luogo, secondo la ricorrente, «ad un mero sotterfugio giuridico», in quanto intenderebbe comunque privare di effetti l'atto legislativo. L'azione collettiva contro le discriminazioni non può divenire strumento «attraverso il quale la giurisprudenza si fa legislazione», consentendo al giudice di «disapplicare la legge *pro futuro* e in via generale ed astratta per tutti i casi possibili»: per porre nel nulla la legge è necessario rivolgersi a questa Corte.

D'altro canto, conclude la Regione autonoma, la giurisprudenza della Corte di cassazione richiamata nel ricorso – e vanamente interpretata in senso diverso dall'interveniente, tanto è vero che a detta giurisprudenza fa riferimento anche la Corte d'appello di Trieste nel riformare la decisione oggetto del conflitto – sarebbe eloquente nell'individuazione di «limiti ordinamentali» al potere del giudice anche nell'ambito dei giudizi antidiscriminatori.

4. In prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria anche ASGI, con la quale l'interveniente ha insistito nelle conclusioni già rassegnate.

4.1. Una volta ribadito di avere legittimazione a intervenire nel conflitto, anche in ragione della circostanza che è stata parte pure nel giudizio d'appello avverso l'ordinanza impugnata, ASGI torna ad affermare che, nel caso di specie, la Regione autonoma avrebbe censurato *errores in iudicando*, con conseguente inammissibilità del conflitto.

In particolare, sarebbe evidente che non si fa questione di carenza assoluta di giurisdizione: è la stessa ricorrente, infatti, ad affermare che, al limite, il giudice avrebbe potuto ordinare la modifica del regolamento, ma solo una volta dichiarata costituzionalmente illegittima la legge regionale cui il regolamento dà esecuzione.

4.2. Secondo ASGI, l'annullamento, ad opera della Corte d'appello di Trieste, dei capi dell'ordinanza impugnata concernenti l'ordine di modifica del regolamento hanno «pacificamente effetto *ex tunc*», sicché – oltre a confermarsi l'inammissibilità del conflitto perché sono censurati *errores in iudicando* – sarebbe cessata la materia del contendere o, comunque, sarebbe venuto meno l'interesse della Regione autonoma alla decisione. Lo Stato, infatti, a seguito della decisione della Corte d'appello triestina converrebbe «con la Regione sul fatto che “non spetta” ad esso adottare detta ordinanza».

4.3. Nel merito, l'interveniente ritiene che il conflitto sarebbe comunque non fondato.

In una precedente occasione, infatti, la Corte d'appello di Trieste aveva confermato una ordinanza che conteneva analogo ordine di modifica di un regolamento regionale, così come pronunce dello stesso tenore sarebbero state più volte adottate da giudici di merito. Rileva ASGI che tali interventi dei giudici ordinari «non hanno nuociuto all'equilibrio costituzionale», tant'è che «nel panorama giurisprudenziale non si riscontra alcuna azione (e alcuna pronuncia) relativa alla esecuzione coattiva di dette pronunce».

Ciò premesso, e richiamati gli argomenti già spesi nell'atto di intervento, ASGI afferma che «la tesi della inammissibilità di qualsiasi “ordine” del giudice ordinario nei confronti della PA sembra “provare troppo” soprattutto se si considera il fatto che il Giudice ordinario non ha una giurisdizione “aggiuntiva” rispetto a quella del Giudice amministrativo, ma è l'unico a poter esaminare i profili di contrasto con il divieto di discriminazione». Escludere che il giudice ordinario possa ordinare la rimozione di atti amministrativi discriminatori non sarebbe «compatibile con la rilevanza attribuita dall'ordinamento al divieto di discriminazione», oltre che in contrasto con l'art. 28 del d.lgs. n. 151 del 2011, il quale invece affida «ampissima discrezionalità» al giudice nell'adozione di un piano di rimozione.

In questa ottica, il Tribunale di Udine avrebbe potuto ottenere il medesimo effetto «ordinando all'amministrazione di accogliere tutte le domande di cittadini stranieri a parità di “condizioni documentali” e di diffondere la comunicazione al fine di evitare la “discriminazione da scoraggiamento”», lasciando alla Regione autonoma l'onere di adeguare il regolamento alla norma superiore. Simile modo di procedere, tuttavia, non sarebbe «lineare dal punto di vista della coerenza e della trasparenza dell'azione amministrativa». Ad ogni modo, secondo l'interveniente – al di là di quale soluzione si ritenga preferibile – non può lasciarsi il giudice ordinario «inerte di fronte a una accertata violazione degli obblighi di parità di trattamento».

4.3.1. ASGI, infine, reputa opportuno rimarcare due peculiarità dell'odierno conflitto.

In primo luogo, non sarebbe in discussione il potere del giudice di sostituirsi alla pubblica amministrazione nello svolgimento di attività discrezionale, ma il potere del medesimo giudice di ripristinare la parità di trattamento quando ciò deve avvenire «mediante una attività vincolata». Nel caso di specie, se la discriminazione è avvenuta con atto generale riferito a una collettività, «l'unico rimedio è che l'atto generale venga sostituito da un atto altrettanto generale che tale diritto garantisca».

In secondo luogo, a venire in considerazione è un ordine giudiziale a fronte di un atto amministrativo in contrasto con il diritto UE, sicché è dubbio che un intervento del giudice che si limiti ad accertare la disparità di trattamento, senza potere ordinare la rimozione dell'atto che l'ha generata, sia efficace, proporzionato e dissuasivo. Visto sotto questa prospettiva, con il ricorso la Regione autonoma pretenderebbe vedere affermare che «“non spetta” allo Stato e per esso al Tribunale di Udine adottare tutti i provvedimenti necessari affinché la normativa regionale secondaria sia conforme al diritto dell'Unione», in chiaro contrasto con il primato del diritto UE e del correlato «obbligo di cooperazione tra tutti gli organi dello Stato affinché tale primato venga salvaguardato».

5. Il Tribunale ordinario di Udine, con ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, sostanzialmente lamentando che tale disposizione prevede che i cittadini extra UE, ai fini della dimostrazione del requisito dell'impossidenza di altri alloggi di cui all'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale, devono presentare 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 con modalità diverse rispetto a quelle che possono utilizzare i cittadini italiani e UE.

Con la medesima ordinanza, per il solo caso in cui le suddette questioni siano ritenute non fondate, il giudice *a quo* ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, ancora in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale, «nella parte in cui tra i requisiti minimi per l'accesso al contributo per il sostegno alle locazioni previsto dall'art. 19 della medesima legge, indica “il non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero, purché non dichiarati inagibili, con esclusione delle quote di proprietà non riconducibili all'unità, ricevuti per successione ereditaria, della nuda proprietà di alloggi il cui usufrutto è in capo a parenti entro il secondo grado e degli alloggi, o quote degli stessi, assegnati in sede di separazione personale o divorzio al coniuge o convivente.”».

5.1. Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi su un'azione civile contro la discriminazione, *ex art.* 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, presentata da diversi cittadini extra UE, titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo, in ragione della condotta tenuta dal Comune di Udine e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Tutti i ricorrenti, infatti, avevano presentato domanda per la concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione corrisposto nel 2021, essendo in possesso di tutti i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa regionale, primaria e regolamentare, e dal bando comunale. Veniva loro richiesto, tuttavia, di dimostrare «il requisito dell'impossidenza attraverso documentazione aggiuntiva attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri immobili ad uso abitativo nel paese di origine e nel paese di provenienza ovvero di giustificare l'impossibilità di poterla produrre, a pena di inammissibilità della domanda», secondo quanto previsto dall'art. 9 del decreto del Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 15 aprile 2020, n. 066/Pres., recante «Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno alle locazioni a favore dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione dovuto ai proprietari degli immobili destinati a prima casa, di cui all'articolo 19 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)».

A parere dei ricorrenti, la normativa regionale e il bando comunale introducono oneri documentali per i cittadini extra UE non previsti per i cittadini italiani e dell'UE, integrando dunque una condotta discriminatoria, come con ordinanza del 4 marzo 2021 lo stesso Tribunale di Udine ha già accertato, ordinando peraltro la modifica del regolamento regionale n. 066 del 2020. La Regione autonoma ha provveduto alla modifica con il regolamento regionale 18 luglio 2022, n. 089, recante «Regolamento recante modifiche al Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno alle locazioni a favore

dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione dovuto ai proprietari degli immobili destinati a prima casa, di cui all'articolo 19 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater) emanato con D.P.Reg. 15 aprile 2020, n. 66»: a parere dei ricorrenti, riferisce tuttavia il rimettente, «anche nella nuova versione, la previsione del Regolamento Regionale è illegittima nella parte in cui mantiene un trattamento differenziato e discriminatorio tra italiani e stranieri, che finisce per porre a carico di questi ultimi degli oneri inutili e del tutto irragionevoli».

5.1.1. Nel giudizio *a quo* si è costituita la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, rilevando che il regolamento regionale non poteva che recepire quanto previsto dall'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016.

5.1.2. In giudizio si costituiva anche il Comune di Udine, resistendo alle domande, ed intervenivano un cittadino extra UE e ASGI.

5.1.3. Il giudice *a quo* riferisce, infine, di avere, contestualmente all'ordinanza di rimessione, pronunciato ordinanza che ha definito il giudizio nei confronti del Comune di Udine. Con tale provvedimento, e previa disapplicazione della normativa regionale per contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, si è ordinato di non richiedere ai ricorrenti documentazione ulteriore rispetto a quanto previsto per i cittadini italiani e UE ai fini dell'inclusione nelle graduatorie.

5.2. Per decidere sulle domande nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, invece, il giudice rimettente ritiene che «non si possa prescindere da un giudizio di legittimità costituzionale» dell'art. 29, commi 1, lettera *d*), e 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Lo scrutinio di legittimità costituzionale sarebbe necessario, in particolare, per decidere sulla domanda di ordinare alla Regione, anche quale piano di rimozione destinato ad evitare il reiterarsi della discriminazione, di abrogare i commi 3 e 3-*bis* dell'art. 9 del regolamento regionale n. 066 del 2020, così da consentire ai cittadini extra UE di accedere all'incentivo a sostegno delle locazioni producendo, per attestare l'impossidenza di immobili, la medesima documentazione richiesta al cittadino italiano.

5.2.1. In punto di rilevanza, il Tribunale di Udine osserva che il richiamato art. 29, comma 1, lettera *d*), prevede, tra i requisiti per potere accedere all'incentivo in questione, quello della impossidenza, ovvero il non essere proprietari, neppure in nuda proprietà, di altri alloggi sul territorio nazionale o all'estero. Il successivo comma 1-*bis* precisa che, ai fini della verifica dell'impossidenza, i cittadini extra UE, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria, devono presentare, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3, comma 4, del d.P.R. n. 445 del 2000 e 2 del d.P.R. n. 394 del 1999, «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».

L'art. 9, comma 3, del regolamento regionale n. 066 del 2020 darebbe esecuzione a tale normativa primaria disponendo in senso sostanzialmente identico.

Il giudice *a quo* riferisce che in analogo procedimento era stato accertato il carattere discriminatorio della condotta della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che aveva adottato detto regolamento, del quale, conseguentemente, era stata ordinata la modifica.

Con il regolamento reg. n. 089 del 2022 la Regione autonoma è intervenuta sul richiamato art. 9 aggiungendo un comma 3-*bis*, ai sensi del quale «i cittadini di cui al comma 3 impossibilitati, pur avendo agito con correttezza e diligenza, a produrre la documentazione in osservanza delle disposizioni richiamate dal comma medesimo presentano in sostituzione una dichiarazione resa ai sensi dell'articolo 47 del DPR 445/2000».

A parere del giudice rimettente, detta modifica non è idonea a eliminare l'accertata discriminazione perché – come argomentato nella contestuale ordinanza che ha definito il giudizio nei confronti del Comune

di Udine, di cui vengono riportati ampi stralci – essa, da un lato, richiede ai cittadini extra UE una dichiarazione *ex art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2000* relativa non a un fatto, ma a una valutazione (quella di essere impossibilitati a produrre la documentazione), e, dall'altro, conferisce al singolo funzionario «incaricato dell'esame di “correttezza e diligenza” una inammissibile discrezionalità; non vi sono infatti dei criteri oggettivi predeterminati per valutare l'impossibilità da un lato e lo sforzo pretendibile dal richiedente dall'altro». Inoltre, la previsione sarebbe comunque sia irragionevole, in quanto la dichiarazione di impossibilità a presentare la documentazione sarebbe difficilmente verificabile da parte del singolo funzionario.

5.2.2. Ciò premesso, il Tribunale di Udine afferma di non poter soddisfare le domande in giudizio per mezzo della disapplicazione dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 per contrasto con l'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE, il quale stabilisce che ai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo deve essere garantita la parità di trattamento per quanto riguarda, in particolare, le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale.

Il giudice *a quo* riferisce che nella già richiamata ordinanza del 2021 con la quale aveva deciso analogo giudizio – peraltro confermata dalla sentenza della Corte d'appello di Trieste n. 159 del 2021 – aveva invero riconosciuto efficacia diretta a tale direttiva. Richiamando ampi stralci di quella decisione, il Tribunale di Udine osserva, infatti, che essa è dotata dei requisiti di sufficiente precisione e incondizionatezza richiesti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, come peraltro riconosciuto anche dalla Corte di cassazione. Non varrebbe richiamare, in senso contrario, il paragrafo 4 del citato art. 11, ai sensi del quale «[g]li Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali», in quanto tale deroga deve essere interpretata restrittivamente e può essere invocata dall'autorità pubblica solo se gli organi competenti dello Stato membro per l'attuazione della direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersene (è richiamata Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj): il che non è accaduto da parte dell'Italia.

Il rimettente riferisce, tuttavia, che nel giudizio *a quo* la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia «ha sostenuto l'erroneità degli “ordini” (che sono stati imposti in varie ordinanze) di modificare i regolamenti attuativi» che, in materia di sostegno alle politiche abitative, riproducono l'art. 29 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Ciononostante, essa ha provveduto alle modifiche, aggiungendo il comma 3-*bis* all'art. 9 del regolamento regionale in questione, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata che tenga conto anche del richiamato art. 29.

La Regione autonoma ha poi rilevato, in particolare, che anche laddove «abrogasse o modificasse il regolamento in parola nel senso richiesto dai ricorrenti, tale regolamento sarebbe in contrasto con la disposizione di legge e dunque non potrebbe essere applicato, prevalendo in ogni caso, nel contrasto tra fonti di rango diverso, la disposizione di legge».

5.2.3. Il giudice *a quo* ritiene allora, anche alla luce di quanto dedotto dalla Regione autonoma, che, per un verso, non possa imporsi ai fini della cessazione della condotta discriminatoria «una diversa (e peraltro già proposta) interpretazione costituzionalmente orientata» dell'art. 29 della legge regionale e, per un altro, «che una efficace rimozione della condotta discriminatoria e dei suoi effetti non possa che passare per l'adozione di una normativa, anche di rango regolamentare, che preveda uguale possibilità di accesso ai cittadini comunitari ed extracomunitari e ciò anche sotto il profilo documentale».

Di qui, pertanto, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia-Giulia n. 1 del 2016: «qualora la normativa regionale venga ritenuta conforme a Costituzione, la stessa giustifica l'adozione del regolamento censurato; nel caso invece la legge regionale non rispetti i parametri di cui si dirà *infra*, potrà essere emesso un ordine di modifica del Regolamento che eviti anche *pro futuro* un contenzioso ormai nutrito in questo Distretto».

Il Tribunale di Udine rileva, inoltre, che il medesimo art. 29, comma 1-*bis*, presenta un ulteriore elemento di criticità, in quanto ai cittadini extra UE la documentazione aggiuntiva richiesta è relativa ai soli Paesi di origine e di provenienza, mentre per quel che concerne l'impossidenza relativamente al resto del mondo (Italia inclusa) non è richiesta alcuna attestazione.

5.2.4. Il giudice *a quo* prospetta poi, per il caso in cui si ritengano non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, anche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, ovvero «del requisito della impossidenza planetaria in sé».

L'espunzione dalla normativa regionale di detto requisito, infatti, impedirebbe la discriminazione dei cittadini extra UE sotto il profilo documentale: gli altri requisiti per l'accesso alla prestazione possono essere autocertificati anche da loro «e lo sarebbe anche una impossidenza limitata ad esempio al territorio nazionale». La discriminazione è determinata dalla «impossibilità di autocertificare il non essere proprietari di immobili al di fuori del territorio nazionale, mentre la proprietà di immobili in Italia è un fatto certificabile da parte di soggetti pubblici italiani, con riguardo alla previsione dell'art. 3 comma 4 DPR n. 445/2000».

5.3. Tutto ciò premesso, in punto di non manifesta infondatezza delle questioni sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 9 del 2021 di questa Corte, che si sarebbe pronunciata «su analoga disposizione di legge regionale».

In quella occasione, la disposizione censurata «prevedeva un onere documentale aggiuntivo per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, ed in particolare la presentazione di documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza» ai fini della verifica che essi non fossero titolari di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione. Questa Corte l'ha ritenuta irragionevole «per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare» oltre che per la sua natura «discriminatoria», essendo l'onere documentale aggiuntivo a carico dei soli cittadini extra UE e, dunque, concretizzandosi in un ostacolo di «ordine pratico e burocratico».

5.3.1. Ampiamente richiamato il precedente, il Tribunale di Udine sostiene che la disposizione censurata si ponga in contrasto, innanzitutto, con l'art. 3 Cost., in ragione dell'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra cittadini italiani o UE e cittadini extra UE. La legge regionale, infatti, prevede sì il requisito della «impossidenza planetaria» per tutti i richiedenti, ma poi il medesimo art. 29, comma 1-*bis*, ai fini della verifica della sussistenza di detto requisito, per i cittadini UE reputa sufficiente una autocertificazione «la cui veridicità non è verificabile con riguardo a tutti i paesi del mondo», mentre per i cittadini extra UE «riduce l'ambito territoriale di prova del requisito (limitato al paese di origine e al paese di provenienza)» e al contempo «introduce un gravoso onere di attestazione e documentazione, non richiesto per i primi». La disposizione censurata sarebbe altresì in contrasto con l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come questa Corte avrebbe già affermato con riferimento alle discriminazioni dello straniero in materia di prestazioni sociali (è richiamata la sentenza n. 187 del 2010).

5.3.2. Il giudice *a quo* lamenta anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, alla quale deve riconoscersi efficacia diretta. In proposito, non varrebbe richiamare la possibilità per il legislatore di circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse (sentenza n. 133 del 2013), in quanto gli obblighi europei richiedono pur sempre la parità di trattamento tra cittadini UE e soggiornanti di lungo periodo (sentenza n. 166 del 2018).

5.4. Per quel che concerne le questioni sollevate in via subordinata – quelle concernenti il requisito dell'impossidenza di cui all'art. 29, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 – il Tribunale di Udine osserva che sarebbe violato il principio di ragionevolezza e proporzionalità.

La legge regionale intende tutelare, come espressamente si dice all'art. 1, il diritto all'abitazione (in relazione al quale il rimettente richiama la sentenza di questa Corte n. 44 del 2020) e, in tale ambito, questa Corte – osserva il giudice *a quo* – nella sentenza n. 176 del 2000 ha ritenuto non irragionevole precludere l'accesso a prestazioni quali quelle di cui alla disposizione censurata, quando si sia titolari di un bene della medesima natura pur se al di fuori dell'ambito territoriale di riferimento, in quanto si può da detto bene «ricavare utilità comparabili a quelle di un alloggio situato in luogo adeguato in relazione alle proprie esigenze lavorative».

Il Tribunale di Udine rileva, tuttavia, che secondo la disposizione censurata «risulta preclusiva all'accesso al beneficio la titolarità di diritti di proprietà su immobili ubicati in tutto il mondo, il che pare sproporzionato e contrastante con le esigenze di tutela sociale della provvidenza», tanto più che, sotto il profilo reddituale, il rilievo di altre proprietà «è comunque garantito all'interno della certificazione ISEE».

6. Con atto del 4 settembre 2023, si sono costituiti in giudizio, con il medesimo collegio difensivo, ASGI e trentanove cittadini extra UE, tutte parti nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate.

6.1. La difesa delle parti private offre, innanzitutto, un quadro complessivo della vicenda da cui origina il giudizio *a quo*, in diverse occasioni conosciuta da giudici di merito della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Il contributo integrativo per il pagamento dei canoni di locazione di cui all'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), rinvia a un successivo decreto del Ministro dei lavori pubblici per l'indicazione dei requisiti minimi per beneficiare del contributo, individuati nei soli requisiti di reddito massimo (art. 1 del decreto ministeriale 7 giugno 1999, recante «Requisiti minimi dei conduttori per beneficiare dei contributi integrativi a valere sulle risorse assegnate al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e criteri per la determinazione degli stessi»). Il successivo art. 2 del medesimo d.m. prevede che le regioni e i comuni possano incrementare le risorse con propri fondi ma senza potere inserire, rilevano le parti private, «requisiti diversi da quelli reddituali».

Nessuna regione avrebbe mai aggiunto requisiti ulteriori, salvo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale all'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2016 ha introdotto il requisito della «impossidenza planetaria»: la proprietà preclude l'accesso al contributo di per sé, e non per via dell'effetto «doveroso e pacifico» che tale proprietà ha ai fini reddituali e dell'ISEE. Questa Corte si sarebbe occupata di normativa analoga «con riferimento all'accesso alla casa», introducendo il «correttivo della “utilità comparabile”», il quale però non sarebbe applicabile ai contratti di locazione in quanto «l'essere o meno proprietario di un alloggio altrove è, dal punto di vista della sua condizione di bisogno (e ferma restando, si ribadisce, l'incidenza sul reddito) del tutto irrilevante».

In termini analoghi alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si sarebbe mossa soltanto la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ma, a seguito di condanna da parte del Tribunale di Torino, ha subito modificato la norma che prevedeva il requisito dell'impossidenza. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, invece, non solo «pretende di mantenere il requisito», ma ha introdotto altresì un onere documentale aggiuntivo a carico dei cittadini extra UE «che tutti i giudici sin qui investiti della questione hanno ritenuto illegittimo».

6.1.1. Ciò premesso, le parti private rilevano che, successivamente all'ordinanza di rimessione, le norme regolamentari che prevedevano detto onere documentale sono state abrogate con il regolamento regionale n. 045 del 2023 e si è espressamente stabilito che gli effetti valgano anche nei confronti delle domande presentate prima della modifica. Con la conseguenza che «per le domande 2023 (relative ai canoni 2022) la regola vigente è del tutto coerente con quanto il Giudice rimettente ritiene conforme a Costituzione»; peraltro, i cittadini stranieri che hanno presentato domanda per gli anni 2020 e 2021 hanno tutti ottenuto la



prestazione, o sulla base di provvedimenti giurisdizionali o in ragione del comportamento dei comuni, che per evitare contenziosi si sono adeguati a tali provvedimenti.

Alla luce di quanto rappresentato, le parti private osservano, pertanto, «che tutti coloro che vantavano un diritto in apparente contrasto con la norma sospetta di incostituzionalità hanno già ottenuto il riconoscimento del diritto vantato; e che nessuna altra lesione è prospettabile per il futuro, salvo che non intervenga una ulteriore modifica del Regolamento (ipotesi che, tra l'altro, nessuno risulta aver mai prospettato)».

Le vicende illustrate potrebbero avere effetti sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale. Pur non avendo «interesse a formulare conclusioni nel senso della inammissibilità», la difesa delle parti private osserva, infatti, che l'ordine di rimozione del regolamento – sulla cui necessità di adozione si fonda la valutazione sulla rilevanza del giudice rimettente – non potrebbe più essere emanato, in ragione dell'intervenuta abrogazione.

6.2. Nel merito, le parti private ritengono «pregiudiziale e assorbente» il dubbio di legittimità costituzionale concernente il requisito dell'impossidenza di cui all'art. 29, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016.

Tali questioni sarebbero rilevanti, anche se nel ricorso introduttivo del giudizio era richiesto un piano di rimozione delle sole modalità di documentazione, in quanto se è «incostituzionale “a monte” la previsione dello stesso requisito da documentare», l'illegittimità di quest'ultimo «condurrebbe in ogni caso all'accoglimento sostanziale della domanda», volta a ottenere un trattamento paritario tra cittadini UE ed extra UE.

6.2.1. La sentenza n. 9 del 2021 di questa Corte in riferimento all'accesso alla casa ha già qualificato come palesemente irrilevante e pretestuoso un requisito siffatto, di modo che tanto più ciò dovrebbe valere «con riferimento all'accesso a un modesto contributo economico, rispetto al quale davvero non si può spiegare perché mai la proprietà di un altro alloggio (ferma la sua eventuale incidenza sul reddito e sull'indicatore ISEE) dovrebbe avere addirittura un effetto preclusivo se il nucleo familiare risiede in Italia, vive in locazione e si trova in condizioni economiche disagiate».

Anzi, il requisito in discorso potrebbe avere anche effetti distorsivi, sol si pensi che persone in minor bisogno – perché con indicatore ISEE vicino ai massimi – potrebbero accedere alla prestazione, a differenza di chi versa in condizione di maggior bisogno che, «per il solo fatto di essere proprietario di un alloggio dall'altra parte del mondo, dal quale non ricava alcun reddito e che comunque non ha alcun effetto sulla sua condizione di persona bisognosa residente in Italia», non potrebbe invece ottenere il contributo. L'irrazionalità della disposizione censurata sarebbe altresì confermata dall'«assoluto arbitrio con il quale sono individuate le cause di esenzione».

La violazione del principio d'eguaglianza sarebbe dunque palese e il richiamo alla direttiva 2003/109/CE, a integrazione del parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., dovrebbe considerarsi «superfluo» o comunque assorbito nell'art. 3 Cost., «anche per non limitare gli effetti della pronuncia ai soli stranieri lungosoggiornanti, lasciando gli altri (italiani compresi) soggetti a una norma così illogica».

6.3. Anche le ulteriori questioni sull'onere di documentazione aggiuntiva, ove non si ritenessero assorbite, troverebbero uno specifico precedente nella citata sentenza n. 9 del 2021, che aveva ad oggetto «una norma assolutamente identica», dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto irragionevole e discriminatoria.

La difesa delle parti private osserva, ad ogni modo, che il legislatore regionale sarebbe consapevole di avere introdotto un requisito «impossibile da provare documentalmente», tant'è che avrebbe consentito «ai cittadini italiani di autocertificare (mediante la dichiarazione sostitutiva unica che precede il rilascio dell'ISEE) l'assenza di proprietà immobiliari in Italia, mentre per quanto attiene l'ulteriore requisito della

impossidenza “globale” ha ritenuto, per i cittadini italiani, di affidarsi alla dichiarazione dell’interessato», verificabile solo mediante rapporti con Paesi esteri e, evidentemente, facendo leva sul fatto che la proprietà all’estero va denunciata ai fini del pagamento dell’imposta sul valore aggiunto (art. 19, comma 13, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214). Il medesimo trattamento andrebbe riservato ai cittadini stranieri, che si troverebbero in «condizione assolutamente identica», in quanto su di loro graverebbe l’obbligo fiscale di denuncia dell’eventuale immobile e quello di presentare l’ISEE e, inoltre, la pubblica amministrazione avrebbe identiche possibilità di controllo. Tra l’altro, il fatto che l’onere documentale attenga ai soli Paesi di origine e di provenienza sarebbe parimenti irragionevole in quanto non realizza neppure «quell’effetto di certezza in ordine al requisito di impossidenza planetaria».

7. Con atto depositato il 5 settembre 2023, si è costituita in giudizio anche la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o non fondate.

7.1. Nel ricostruire le vicende del giudizio *a quo* e il quadro normativo regionale di riferimento, la Regione autonoma osserva, in particolare, che il comma 1-*bis* del censurato art. 29 è stato aggiunto a seguito dei rilievi delle commissioni chiamate ad effettuare le graduatorie, secondo le quali l’art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 445 del 2000 non consentirebbe «agli stranieri di autocertificare il possesso di immobili all’estero». Il comma 3-*bis* aggiunto all’art. 9 del regolamento regionale n. 066 del 2020, volto a consentire agli stranieri di effettuare una dichiarazione sostitutiva, sarebbe stato introdotto a seguito delle pronunce giurisdizionali che avevano giudicato discriminatorie le norme legislative e regolamentari sull’onere documentale.

7.2. Secondo la Regione autonoma, le questioni di legittimità costituzionale sollevate sarebbero tutte inammissibili.

7.2.1. Esse, innanzitutto, sarebbero state prospettate contraddittoriamente.

Le questioni sollevate in via principale sull’onere di documentazione, infatti, potrebbero «giuridicamente e praticamente porsi soltanto se si presuppone l’applicazione della disposizione relativa all’impossidenza». Il giudice rimettente, pertanto, avrebbe invertito la priorità logica delle questioni – quelle sulle modalità di dimostrazione del requisito dell’impossidenza essendo rilevanti solo se è legittimo il requisito stesso – rendendo così «perplesso o ancipite» il carattere della loro prospettazione.

7.2.2. Le questioni sarebbero inammissibili anche perché il Tribunale di Udine non avrebbe motivato in ordine alla giurisdizione sulla domanda di modifica del regolamento regionale.

Se è vero, infatti, che l’esistenza della legge regionale impedisce al giudice di ordinare la modifica del regolamento regionale che la riproduca – questione, questa, sottesa al giudizio iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023 – a parere della difesa regionale esisterebbe anche un «divieto più generale», concretizzantesi nella «impossibilità legale per il giudice comune di ordinare alla Regione di adottare o modificare atti normativi secondari».

Nel giudizio *a quo*, pertanto, manca o è «massimamente discutibile» la sussistenza della giurisdizione sulla domanda volta a ottenere «un ordine di modifica di norme secondarie».

Il dubbio della Regione autonoma sarebbe comprovato dalle pronunce della Corte di cassazione che hanno ricondotto i poteri del giudice ordinario nell’ambito dei giudizi antidiscriminatori «allo schema della disapplicazione incidentale degli atti amministrativi illegittimi» (sono richiamate, in proposito, le medesime pronunce di legittimità già richiamate nella sede del conflitto tra enti). In tal senso, poi, si sarebbe mossa anche la Corte d’appello di Trieste, che con la sentenza n. 99 del 2023 ha annullato l’ordinanza del Tribunale di Udine che ha originato il conflitto tra enti iscritto n. 2 dell’omonimo registro 2023, in quanto ha ritenuto che ordinare la modifica di un regolamento esorbiti dai limiti della giurisdizione ordinaria.

Il Tribunale di Udine non si sarebbe confrontato con questo indirizzo e, dunque, non avrebbe argomentato in punto di sussistenza della propria giurisdizione, come invece richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte.

7.3. La difesa della Regione autonoma eccepisce, poi, l'inammissibilità delle questioni sollevate in via subordinata sul requisito della cosiddetta impossidenza planetaria.

7.3.1. Innanzitutto, la norma regionale che la prevede sarebbe stata già applicata «ai fini di pervenire alla questione posta come principale».

7.3.2. Le medesime questioni sarebbero inammissibili anche perché il giudice *a quo* non ha chiarito come un requisito richiesto indifferentemente dalla cittadinanza – quello, appunto, dell'impossidenza – possa trovare applicazione nell'ambito di un giudizio antidiscriminatorio, «una volta che sia stata esclusa l'illegittimità della norma che differenzia cittadini e stranieri nelle modalità di dimostrazione del requisito in parola».

7.3.3. Ancora, le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. sarebbero inammissibili in quanto del tutto prive di motivazione, essendo detto parametro richiamato unicamente nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione.

7.4. Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. sull'art. 29, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 sarebbe ad ogni modo non fondata.

La già indicata sentenza n. 9 del 2021, infatti, non avrebbe mosso alcun rilievo alla previsione che, nell'ordinamento regionale abruzzese, prevede l'impossidenza planetaria quale condizione per partecipare al bando per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Del resto, il requisito negativo della non titolarità di diritti reali su immobili come condizione per accedere all'assegnazione delle case popolari, previsto dalla normativa nazionale sin dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035 (Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), è stato ritenuto non irragionevole da questa Corte tanto nella sentenza n. 176 del 2000, quanto nelle successive sentenze n. 135 e n. 299 del 2004.

7.5. Anche per quel che concerne le questioni sollevate sull'onere documentale di cui all'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, la difesa della Regione autonoma eccepisce innanzitutto la loro inammissibilità.

7.5.1. In primo luogo, l'ordinanza di rimessione richiamerebbe l'art. 14 CEDU, che circoscrive il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità al godimento dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione, senza tuttavia «allegare quale sarebbe la disposizione materiale della CEDU violata». Non renderebbe determinata la censura neppure il riferimento alla sentenza n. 187 del 2010, che avrebbe riguardato un diverso caso. Di qui, dunque, l'inammissibilità o, comunque sia, la non fondatezza della questione.

7.5.2. Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., per violazione dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, sarebbero inammissibili perché, mentre la norma dell'Unione europea impone la parità di trattamento tra cittadini stranieri soggiornanti di lungo periodo e cittadini UE, «la censura riferita al principio generale di eguaglianza è formulata dal giudice *a quo* deducendo una disparità di trattamento tra cittadini e cittadini extracomunitari»: di qui la disomogeneità delle due censure, la prima volta «ad aggiungere un'altra fattispecie di esclusione» dagli oneri di documentazione, l'altra diretta a una caducazione dell'intera disposizione regionale «con effetti eccedenti il perimetro della rilevanza», essendo i ricorrenti cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo.

7.6. Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 sarebbero, comunque sia, non fondate.

La diversità di trattamento, infatti, «risponde perfettamente alla disciplina statale in materia di dichiarazioni sostitutive», come risultante dall'art. 3 del d.P.R. n. 445 del 2000. Sarebbe quest'ultima disposizione statale, adottata nella materia di potestà esclusiva «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea», a dettare il principio per cui «lo straniero non può utilizzare dichiarazioni sostitutive nelle forme previste per il cittadino italiano od europeo in relazione al possesso di immobili all'estero».

La difesa regionale osserva che, rispetto alla disciplina statale, la normativa della Regione autonoma non solo tiene conto, già nella formulazione legislativa, «della peculiare posizione dei titolari di protezione internazionale e sussidiaria», ma a livello regolamentare prevede una clausola nei confronti dello straniero «impossibilitato a procurarsi la documentazione».

Proprio quest'ultima previsione distinguerebbe la disposizione censurata da quella oggetto della sentenza n. 9 del 2021 di questa Corte, rendendo invece pertinenti le affermazioni della sentenza, della medesima Corte, n. 127 (*recte*: 157) del 2021, la quale ha inserito nell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)» la possibilità per l'istante di produrre «una “dichiarazione sostitutiva di certificazione” relativa ai redditi prodotti all'estero, una volta dimostrata l'impossibilità di presentare la richiesta certificazione».

In via generale, inoltre, secondo la Regione autonoma dovrebbe considerarsi che i limiti ai poteri di dichiarazione sostitutiva dello straniero tengono conto della diversa posizione tra cittadini e stranieri «con riferimento all'esercizio di potestà pubbliche», i cui atti sono sostituiti dalle autocertificazioni.

Tutte queste considerazioni dimostrerebbero la non fondatezza anche della questione sollevata per violazione della direttiva 2003/109/CE. Il giudice *a quo*, infatti, avrebbe riconosciuto che il requisito dell'impossidenza per i cittadini extra UE è più favorevole, in quanto limitato ai soli Paesi di origine o di provenienza, e avrebbe finito per contestare «il dato ordinamentale presupposto, risultante dalla normazione statale, relativo ai limiti che questa pone alla facoltà, per gli stranieri extracomunitari, di ricorrere alle dichiarazioni sostitutive». Si tratta di limiti che, a parere della Regione autonoma, non sarebbero in contrasto con il diritto UE; ma anche così fosse, del relativo dubbio «appuntato, prima che sulla norma regionale, sulla disposizione del testo unico statale» dovrebbe essere investita la Corte di giustizia dell'Unione europea.

La difesa regionale osserva, infine, che la ragionevolezza della disposizione censurata sarebbe ulteriormente dimostrata dalla circostanza che, senza di essa, la Regione autonoma non avrebbe modo di accertare la veridicità dell'autocertificazione compiuta da cittadini extra UE, mentre per i cittadini italiani e UE «soccorre l'obbligo di collaborazione delle amministrazioni italiane e dell'Unione». A nulla rilevarebbe, in senso opposto, che anche i cittadini italiani e UE potrebbero possedere abitazioni in Paesi terzi: si tratterebbe, infatti, «di possibilità marginali, mentre le norme tengono ragionevolmente conto delle situazioni normali e prevalenti», quale sarebbe la possibilità che un cittadino extra UE sia proprietario di un'abitazione nel Paese di origine e di provenienza.

8. In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato una memoria illustrativa, insistendo per l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni sollevate.

8.1. La difesa regionale osserva, innanzitutto, che lo *ius superveniens* cui si riferiscono le parti private nell'atto di costituzione potrebbe determinare, semmai, una restituzione degli atti al giudice *a quo*, la quale, tuttavia, sarebbe impedita dalle eccezioni in punto di ammissibilità delle questioni sollevate.

A tale proposito, la Regione autonoma prende atto che anche le parti private hanno ritenuto logicamente pregiudiziali le questioni sollevate sul requisito dell'impossidenza, pur se il piano di rimozione richiesto nel giudizio *a quo* concerne soltanto le modalità di documentazione: tuttavia, detto carattere pregiudiziale renderebbe «perplesso e ancipite l'intero impianto dell'ordinanza». Ad ogni modo, le questioni sollevate sul requisito dell'impossidenza sarebbero comunque inammissibili, in quanto il giudice *a quo* non ha motivato in ordine alla loro rilevanza ai fini della decisione che è chiamato a prendere.

Del pari inammissibili sarebbero le questioni sull'onere documentale, in quanto sollevate – secondo la Regione autonoma – tanto sulla sussistenza in sé di detti oneri, che implicherebbe la caducazione della disposizione, quanto sulla loro applicabilità agli stranieri lungo soggiornanti, che soli andrebbero sottratti dall'ambito applicativo della norma.

8.2. Quanto al merito, la Regione autonoma ritiene non fondati gli argomenti addotti dalle parti private a sostegno della declaratoria d'illegittimità costituzionale.

Si rileva, in particolare, che il requisito dell'impossidenza è presente tanto nella legislazione statale quanto in quella regionale e mai questa Corte lo ha ritenuto costituzionalmente illegittimo in quanto tale. La *ratio*, del resto, è chiara: «evitare che chi dispone di risorse immobiliari faccia ricorso alla solidarietà pubblica finalizzata a garantire che tutti abbiano una abitazione».

La difesa regionale osserva, poi, che il requisito dell'impossidenza vale per tutte le misure di edilizia residenziale pubblica previste dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, ma che il contributo per gli affitti di cui al giudizio *a quo* è misura diversa dalle altre in quanto, come ha riconosciuto questa Corte nella sentenza n. 166 del 2018, configura una «prestazione polifunzionale [...], suscettibile di essere finanziata in modo variabile e discontinuo, in ragione di valutazioni politiche circa la necessità della sua erogazione, nell'*an* e nel *quantum*».

Per quel che concerne, invece, le questioni sull'onere documentale, la Regione autonoma, in replica alle parti private, rileva, in primo luogo, che non sarebbe corretta la prospettazione secondo cui cittadini italiani e UE e cittadini extra UE abbiano identica posizione rispetto alla documentazione amministrativa, in quanto ciò è escluso già dall'art. 3 del d.P.R. n. 445 del 2000. D'altra parte, la Regione autonoma ribadisce che le norme regionali «sono fatte per i casi tipici e normali» – secondo cui è improbabile che il cittadino italiano abbia proprietà all'estero, mentre è probabile che le abbia il cittadino straniero – e in base a ciò si è chiesto allo straniero di documentare l'impossidenza solo nel proprio Paese di origine o in quello di provenienza, che sarebbe appunto la situazione tipica: onere, questo, che non sarebbe «né sproporzionato né troppo difficoltoso», tanto è vero che è la stessa normativa regionale a esentare da detto onere i rifugiati, i quali invece «hanno difficoltà a reperire documenti e ad avere rapporti con lo Stato di origine».

9. Anche le parti private, in prossimità dell'udienza pubblica, hanno depositato una memoria con la quale hanno replicato alle difese della Regione autonoma e hanno confermato le conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione.

9.1. Quanto alle eccezioni di inammissibilità, le parti private le ritengono sorprendenti, in quanto in tutti i giudizi di merito la Regione autonoma si è «strenuamente battuta» perché fosse sollevata questione di legittimità costituzionale.

Ad ogni modo, il percorso logico seguito dal Tribunale di Udine nel rimettere le questioni non impedirebbe a questa Corte di decidere nel merito: esse potrebbero essere esaminate entrambe «in via autonoma» oppure ritenendo che quella sull'impossidenza assorba quella sulla «discriminazione documentale». Sarebbero state sollevate «due questioni distinte, se pure collegate, entrambe esposte in modo chiaro con riferimento al contenuto di ciascuna norma, senza alcuna incoerenza logica che possa determinare la inammissibilità della questione».

Non fondata e inconferente sarebbe l'eccezione circa la carente motivazione in punto di giurisdizione, sia perché mai nessun rilievo è stato sollevato nel giudizio *a quo*, sia perché la giurisdizione del giudice ordinario deve ritenersi pacifica. Ciò che lamenta la Regione autonoma è, dunque, la sussistenza del potere del giudice di ordinare la modifica del regolamento, che sarebbe tuttavia aspetto del tutto distinto dal tema della giurisdizione: e sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale – volte a espungere dall'ordinamento la legge regionale di cui il regolamento è esecutivo – il giudice *a quo* ha invero motivato.

Del pari non fondata sarebbe l'eccezione relativa alla circostanza che, nell'ambito di un giudizio antidiscriminatorio, non potrebbe venire in discussione un requisito – quello dell'impossidenza – valevole per la generalità dei richiedenti. Osservano le parti private che, affinché una questione sia rilevante, interessa solo che, caducata la norma, quale che sia la ragione, «il giudice possa pervenire all'accoglimento della domanda e alla rimozione della disparità denunciata»: ciò che accadrebbe nel caso di specie ove venisse meno il requisito della cosiddetta impossidenza planetaria.

9.2. Per quel che concerne il merito delle questioni sollevate su detto requisito, la difesa delle parti private osserva che i criteri per l'accesso alle erogazioni pubbliche di sostegno, quale è quella di cui si discute nel giudizio *a quo*, sono fissati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, recante «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)». La Regione autonoma pretenderebbe, con la disposizione censurata, introdurre un ulteriore criterio «cioè l'esistenza di una proprietà in quanto tale, indipendentemente dall'utilità in termini di reddito o altro che l'interessato ne può ricavare».

La lettura data dalla Regione autonoma alle sentenze n. 176 e n. 135 del 2000 sarebbe, d'altro canto, «del tutto errata», in quanto allora la decisione di questa Corte ruotò attorno a come il reddito ricavabile da una proprietà immobiliare dovesse essere quantificato per far sì che potesse determinare il mancato inserimento in una graduatoria. Del pari errata sarebbe la lettura della sentenza n. 9 del 2021, in quanto oggetto delle questioni di legittimità costituzionale era, allora, la sola norma concernente gli oneri documentali.

Sarebbe proprio tale decisione, peraltro, a segnare nel senso dell'illegittimità costituzionale le questioni sollevate in riferimento all'onere documentale richiesto ai cittadini extra UE dalla disposizione censurata. In proposito, si ribadisce che non è ovviamente in discussione la legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. n. 445 del 2000, quanto la possibilità prevista dalla disposizione censurata di consentire ai cittadini italiani, e non ai cittadini extra UE, di dichiarare di non possedere immobili in alcuna parte del mondo, quando la pubblica amministrazione italiana ha le medesime facoltà di controllo nei confronti delle dichiarazioni degli uni e degli altri. Peraltro, la necessità che dichiarazioni di tal genere siano rese in forme eguali da cittadini e non cittadini sarebbe stata incidentalmente già affermata da questa Corte proprio nella sentenza n. 9 del 2021.

La difesa delle parti private, infine, osserva che non sarebbe pertinente il richiamo alla sentenza n. 157 del 2021, perché diverso sarebbe il bene protetto, e che prive di pregio sono le considerazioni della Regione autonoma sulla circostanza che le disposizioni censurate concernono «situazioni normali e prevalenti».

### *Considerato in diritto*

1. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023, propone conflitto di attribuzione chiedendo che sia dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, in funzione di giudice del lavoro, adottare l'ordinanza con la quale, nell'ambito di un'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, ha ordinato a essa Regione autonoma (punto 2 del dispositivo) di modificare il regolamento regionale

n. 0144 del 2016 «“nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l’impossidenza di alloggi in Italia e all’estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l’impossidenza di cui all’art. 9, comma 2 lett. C)” dello stesso regolamento». A fondamento delle doglianze, la Regione ricorrente pone la violazione degli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale, degli artt. 97, 101, 113, 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, 134 e 136 Cost., nonché dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

L’ordinanza oggetto del conflitto è stata adottata previo accertamento del comportamento discriminatorio della Regione autonoma all’origine del giudizio – instaurato da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, nell’ambito del quale ASGI ha spiegato un intervento in forma adesiva autonoma – e previa non applicazione, per contrasto con l’art. 11 della direttiva 2003/109/CE, dell’art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 e dell’art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016.

La medesima ordinanza è oggetto del conflitto anche nelle parti (punti 3, 7 e 8 del dispositivo) in cui adotta un apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di modifica del regolamento regionale.

In subordine, la ricorrente richiede che si dichiari che non spettava al Tribunale di Udine adottare l’impugnata ordinanza, della quale si richiede l’annullamento, «senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016».

2. In analogo giudizio antidiscriminatorio *ex art.* 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, altro giudice del medesimo Tribunale di Udine, con ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. – quest’ultimo in relazione all’art. 11 della direttiva 2003/109/CE – dell’art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Il giudice rimettente lamenta che detta disposizione prevede che i cittadini extra UE, ai fini della dimostrazione del requisito dell’impossidenza di altri alloggi di cui all’art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale, devono presentare 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 con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

Con la medesima ordinanza, qualora tali questioni siano ritenute non fondate, il giudice *a quo* ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, ancora in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., anche dell’art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale, «nella parte in cui tra i requisiti minimi per l’accesso al contributo per il sostegno alle locazioni previsto dall’art. 19 della medesima legge, indica “il non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all’interno del territorio nazionale o all’estero, purché non dichiarati inagibili, con esclusione delle quote di proprietà non riconducibili all’unità, ricevuti per successione ereditaria, della nuda proprietà di alloggi il cui usufrutto è in capo a parenti entro il secondo grado e degli alloggi, o quote degli stessi, assegnati in sede di separazione personale o divorzio al coniuge o convivente.”».

Anche nell’ambito di questo giudizio – originato da un ricorso di trentanove cittadini extra UE titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, nell’ambito del quale intervenivano altro cittadino in posizione analoga e ASGI, titolare di legittimazione attiva ai sensi dell’art. 5 del d.lgs. n. 215 del 2003 – il Tribunale di Udine, prima di adottare l’ordinanza di rimessione e parzialmente accogliendo le domande dei ricorrenti, ha innanzitutto accertato il carattere discriminatorio del comportamento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (e del pari convenuto Comune di Udine) all’origine del ricorso e, poi, ha ritenuto di poter non applicare, perché in contrasto con l’art. 11 della direttiva 2003/109/CE, l’art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, e le relative disposizioni regolamentari (art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020). Il giudice *a quo*, però, ha escluso di poter ordinare alla

Regione autonoma la modifica delle disposizioni regolamentari causa dell'accertato comportamento discriminatorio, in quanto sostanzialmente riproduttive della disposizione legislativa. Di qui, la decisione di sollevare le odierne questioni di legittimità costituzionale riferite, per l'appunto, alla norma di legge.

3. In via preliminare, deve disporsi la riunione dei giudizi.

Sotteso a entrambi, infatti, è il tema concernente la possibilità per il giudice ordinario, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, di ordinare la modifica di norme regolamentari delle quali è stato accertato il carattere discriminatorio.

Nel giudizio per conflitto tra enti, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contesta in radice tale possibilità, ammettendo soltanto, ma in subordine, che un ordine del genere possa essere adottato, eventualmente, dopo che sia stata sollevata e accolta una questione di legittimità costituzionale sulla norma di legge sostanzialmente riprodotta dalla norma regolamentare. Nel giudizio in via incidentale, il Tribunale di Udine segue esattamente questa seconda prospettiva, sollevando questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa presupposta e sostanzialmente riprodotta dalla norma regolamentare della quale, nel giudizio *a quo*, le parti hanno chiesto sia ordinata la modifica.

In ragione della connessione che viene così a determinarsi tra i due giudizi in esame, essi devono essere congiuntamente trattati e decisi con un'unica pronuncia.

4. Ancora in via preliminare – e come già deciso con l'ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 21 novembre 2023 – va ribadita l'ammissibilità dell'intervento di ASGI spiegato nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti.

Di regola, in tale sede non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (tra le più recenti, sentenze n. 184 e n. 90 del 2022; ordinanza allegata alla sentenza n. 90 del 2022). La giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, ha in più occasioni precisato che non può escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto: in casi del genere, l'intervento di terzi non può, allora, che essere ammissibile, in modo da consentire a tali soggetti di far valere le proprie ragioni nel giudizio di fronte a questa Corte (da ultimo, ancora sentenza n. 184 del 2022).

Nel caso di specie, per un verso ASGI riveste la qualità di parte nel giudizio definito con l'ordinanza del Tribunale di Udine oggetto del conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; per un altro, detto conflitto verte sulla spettanza allo Stato e, per esso, al predetto Tribunale di Udine del potere di ordinare alla ricorrente la rimozione di una norma dal regolamento regionale n. 0144 del 2016: potere, questo, che nel giudizio *ex art.* 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 definito con l'ordinanza impugnata è stato esercitato dal Tribunale di Udine anche su domanda di ASGI. Ne deriva che la risoluzione del promosso conflitto è suscettibile di incidere in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva dell'associazione interveniente, la cui domanda è stata accolta con il provvedimento giurisdizionale che la Regione autonoma impugna dinanzi a questa Corte.

5. In entrambi i giudizi, le parti e l'interveniente hanno proposto eccezioni di inammissibilità o portato all'attenzione di questa Corte altre questioni preliminari che impedirebbero l'esame nel merito tanto del conflitto di attribuzione quanto del giudizio di legittimità costituzionale.

Le argomentazioni in proposito svolte dalle parti e dall'interveniente non sono, peraltro, condivisibili, sicché conviene esaminarle tutte sin d'ora, per poi scrutinare il merito di entrambi i giudizi.

5.1. Quanto al conflitto intersoggettivo, nell'atto di intervento ASGI riferisce che nel marzo 2023 – e dunque già prima della proposizione del ricorso – la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia aveva



abrogato le diverse norme regolamentari che disponevano la differenza di trattamento documentale tra cittadini UE e cittadini extra UE, tra cui quella d'interesse nel giudizio deciso con l'impugnata ordinanza (si veda il decreto del Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 1° marzo 2023, n. 044/ Pres., concernente il «Regolamento recante modifiche al 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), emanato con il decreto del Presidente della Regione 13 luglio 2016, n. 0144/ Pres.»).

A parere dell'interveniente, ciò dimostrerebbe la carenza di interesse al ricorso: quale che sia l'esito del conflitto, così come degli altri giudizi pendenti dinanzi al giudice ordinario concernenti l'onere documentale previsto dalla normativa regionale, la Regione autonoma potrebbe solo varare un nuovo regolamento con valenza *pro futuro*, insuscettibile di far venir meno i diritti acquisiti dai cittadini stranieri sulla base dei vigenti regolamenti.

5.1.1. A escludere la fondatezza di tale rilievo sta la circostanza – secondo quanto sottolineato anche dalla ricorrente nella propria memoria – che nel preambolo di detto regolamento, che per l'appunto abroga la norma regolamentare concernente l'onere documentale ritenuto discriminatorio dall'ordinanza impugnata, la Regione autonoma ha espressamente affermato che detta modifica «costituisce mero adempimento delle disposizioni dell'Autorità giudiziaria di Udine, ma non [è] da intendersi come acquiescenza» alle suddette disposizioni, essendo stata disposta «al solo scopo di evitare il pagamento delle *astreintes ex art. 614-bis c.p.c.* e dunque senza acquiescenza».

Non può dunque dubitarsi della sussistenza dell'interesse al ricorso da parte della Regione autonoma, la quale quindi chiede a questa Corte di stabilire se spettasse o non allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, ordinare la modifica dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016.

5.2. La Regione autonoma, dal canto suo, riferisce che la Corte d'appello di Trieste, con sentenza dell'8 giugno 2023, n. 99 «ha annullato le statuizioni del Tribunale di Udine impuginate con il presente conflitto».

Le ragioni d'annullamento, riferisce la ricorrente, «corrispondono, nella sostanza, a quelle fatte valere dalla Regione nel proprio ricorso».

ASGI, nella propria memoria, ritiene sia cessata la materia del contendere, in quanto a seguito della decisione della Corte d'appello di Trieste lo Stato converrebbe «con la Regione sul fatto che “non spetta” [al tribunale di Udine] adottare detta ordinanza».

5.2.1. Questa Corte ritiene doversi escludere che ricorrano i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere.

In punto di fatto, va ricordato che la richiamata sentenza della Corte d'appello di Trieste ha, per un verso, confermato la natura discriminatoria delle norme legislative e regolamentari della Regione autonoma che prevedono l'onere documentale in capo ai cittadini extra UE, ma, per un altro, ha annullato l'ordinanza nelle parti oggetto del conflitto (punti 2, 3, 7 e 8 del relativo dispositivo). La Corte d'appello, infatti, ha ritenuto che l'ordine di modificare il regolamento sarebbe esorbitante rispetto ai limiti ordinamentali della giurisdizione ordinaria.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la cessazione della materia del contendere ricorre quando l'atto impugnato risulti annullato con efficacia *ex tunc*, con conseguente venir meno delle affermazioni di competenza determinative del conflitto» (così la sentenza n. 224 del 2019).

Il mero annullamento dell'atto impugnato, tuttavia, non è di per sé sufficiente a determinare la cessazione della materia del contendere, laddove persista «l'interesse del ricorrente a ottenere una decisione

sull'appartenenza del potere contestato» (ancora sentenza n. 224 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2017) e, dunque, resti «inalterato l'oggetto del contendere che permea di sé l'intero ricorso [...] vale a dire la verifica circa la spettanza del potere» (sentenza n. 260 del 2016). Il giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, infatti, «è diretto a definire l'ambito delle sfere di attribuzione dei poteri confliggenti al momento della sua insorgenza, restando di regola insensibile agli sviluppi successivi delle vicende che al conflitto abbiano dato origine» (sentenza n. 106 del 2009), al punto che «sussiste comunque – anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato – un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine – secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni» (sentenza n. 9 del 2013).

5.2.2. Alla luce dei richiamati principi, deve ritenersi che persista l'interesse della Regione autonoma all'accertamento del riparto costituzionale delle attribuzioni.

Depone in tal senso, innanzitutto, la circostanza che la ricorrente, nella propria memoria e in udienza pubblica, si è limitata a dar conto della pronuncia della Corte d'appello di Trieste, chiedendo a questa Corte di valutare se, nonostante tale pronuncia, sia possibile una decisione nel merito «circa la spettanza del potere in una controversia che riguarda la definizione della condizione della legge regionale asseritamente contrastante con il diritto dell'Unione europea e il potere del giudice di determinarne esso il contenuto, o il potere del giudice di ordinare alla Regione la modifica di atti regolamentari, e in particolare di atti regolamentari riproduttivi della medesima legge».

D'altro canto, che vi sia un interesse alla risoluzione della controversia in ordine alla spettanza o al corretto esercizio dell'attribuzione costituzionale è dato anche dall'esistenza – più volte sottolineata in atti dalla ricorrente e dall'interveniente, oltre che dimostrata *per tabulas* dall'odierno giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale riunito al conflitto di attribuzione – di un nutrito contenzioso presso la giurisdizione ordinaria nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in ordine all'accesso alle misure di sostegno all'edilizia residenziale pubblica, contenzioso nell'ambito del quale viene sovente in discussione proprio il potere del giudice ordinario di imporre la modifica di regolamenti regionali ritenuti discriminatori.

5.3. Sin dall'atto d'intervento, ASGI ha eccepito l'inammissibilità del conflitto di attribuzione in quanto la Regione autonoma pretenderebbe di far valere dinanzi a questa Corte meri *errores in iudicando* in cui sarebbe incorso il Tribunale di Udine.

La ricorrente, infatti, si dorrebbe del fatto che il predetto Tribunale abbia considerato l'art. 29 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 come privo di effetti, in quanto in contrasto con il diritto dell'Unione europea. Se sia o meno corretta la scelta di non applicare tale normativa regionale, così come la praticabilità di altre strade decisorie da parte del giudice, sono questioni che, a parere dell'interveniente, dovrebbero essere valutate in altre sedi e non, invece, nel giudizio per conflitto di attribuzione, pena la messa in discussione del primato stesso del diritto dell'UE.

La Regione autonoma, del resto, non contesterebbe la possibilità del giudice amministrativo di annullare una norma regolamentare, ma il fatto che il medesimo potere sia stato esercitato, «pur nelle forme diverse dell'ordine di modifica e non dell'annullamento dell'atto», dal giudice ordinario: ciò che non sarebbe materia da conflitto intersoggettivo, ma da regolamento di giurisdizione.

Secondo ASGI, pertanto, a seguire la prospettiva della ricorrente o il potere di ordinare la modifica della normativa regolamentare è stato mal esercitato – il che sarebbe però un *error in iudicando*, non contestabile nella sede del conflitto – o esso è stato esercitato in conformità a una legge costituzionalmente illegittima, senza però che la Regione autonoma abbia eccepito tale vizio dinanzi al Tribunale di Udine.

5.3.1. L'eccezione non è fondata.

La Regione autonoma sottolinea ripetutamente nel proprio ricorso che non intende discutere – come in effetti non discute – la decisione del giudice di non applicare le norme regionali, legislative e regolamentari, ritenute in contrasto con il diritto UE e, conseguentemente, «di attribuire il bene della vita al soggetto che è ritenuto discriminato». Contesta, invece, la pretesa del Tribunale di Udine di ordinare a essa Regione l'adozione di «specifiche norme generali ed astratte», e cioè «di esercitare i propri poteri normativi secondo contenuti decisi da esso giudice, ed in particolare – nel caso specifico – di esercitarli in modo contrario a quan[t]o precisamente disposto dalla legge regionale».

In questa prospettiva, la ricorrente afferma che non esiste alcuna norma che attribuisca al giudice il potere di ordinare l'esercizio, in un determinato modo, della potestà regolamentare, sicché il Tribunale di Udine con l'ordinanza impugnata avrebbe esorbitato dai limiti della giurisdizione. L'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, sul quale fa leva la pronuncia oggetto del conflitto, andrebbe letto invece alla luce di quanto l'art. 113 Cost. dispone in merito ai poteri del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione e, dunque, nei sensi della mera disapplicazione della normativa regolamentare illegittima.

La Regione autonoma torna ancora sul punto nella memoria, sottolineando come i «punti focali» del ricorso siano «se il giudice comune abbia il potere di ordinare ad un'amministrazione regionale di modificare un proprio regolamento» e se un ordine del genere possa essere emesso quando determinerebbe l'adozione di un regolamento «in frontale contrapposizione con il disposto di una norma di legge regionale vigente», anche se non applicata per contrasto con il diritto UE. Del resto, il conflitto costituirebbe «proprio lo strumento chiamato a correggere quel particolare tipo di *error in iudicando* che consiste nell'affermare e nel praticare un potere giurisdizionale inesistente, contrario alle garanzie costituzionali dei poteri normativi regionali e statali, e in particolare del potere legislativo».

Tutto ciò considerato, deve allora rilevarsi che la Regione autonoma intende negare in radice – se a torto o a ragione è questione che attiene al merito – «la riconducibilità dell'atto che ha determinato il conflitto alla funzione giurisdizionale» (sentenza n. 137 del 2023), in quanto lamenta che il Tribunale di Udine ha ritenuto di avere un potere – quello di ordinare la modifica di un atto regolamentare – che non gli spetta e il cui esercizio ha leso diverse attribuzioni costituzionali di essa Regione. Il promosso conflitto, dunque, si palesa non quale mero controllo dell'attività giurisdizionale – il che lo renderebbe inammissibile – ma come «garanzia di sfere di attribuzioni che si vogliono costituzionalmente protette da interferenze da parte di organi della giurisdizione o che si vogliono riservare al controllo di altra istanza costituzionale» (sentenza n. 27 del 1999).

#### 5.4. Vanno ora esaminati i profili preliminari del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Va innanzitutto escluso che l'abrogazione dell'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020 – disposizioni che il Tribunale di Udine ha accertato essere discriminatorie e che vorrebbe ordinare alla Regione autonoma di rimuovere – determini l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, come sostenuto nella memoria dalle parti private, o imponga la restituzione degli atti al *giudice a quo*, come suggerito dalla difesa regionale.

Quanto alla dedotta inammissibilità, va considerato che l'abrogazione delle norme regolamentari è intervenuta successivamente all'adozione dell'ordinanza di rimessione: tanto basterebbe a escludere un vizio di quest'ultima che valga a impedire lo scrutinio nel merito.

Va del pari esclusa la restituzione degli atti al giudice *a quo*, in quanto l'avvenuta abrogazione del citato art. 9, commi 3 e 3-*bis*, non incide sul nucleo delle questioni di legittimità costituzionale, in quanto non influisce in alcun modo sull'oggetto dei dubbi di costituzionalità – costituito dalla disposizione di rango legislativo dettata dall'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, ancora vigente nell'ordinamento regionale – né sulle norme parametro o sugli argomenti utilizzati dal giudice *a quo*. Detto altrimenti, l'abrogazione della norma regolamentare lascia inalterato il significato normativo delle disposizioni legislative censurate in relazione ai profili di illegittimità costituzionale e, dunque, non scalfisce

né l'ordito logico alla base delle censure né il meccanismo contestato dal giudice rimettente (da ultimo, ordinanze n. 31 e n. 23 del 2023).

5.5. La Regione autonoma ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate per contraddittorietà.

Le questioni sollevate in via principale sull'onere di documentazione posto dall'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, infatti, potrebbero «giuridicamente e praticamente porsi soltanto se si presuppone l'applicazione della disposizione relativa all'impossidenza». Il giudice rimettente, che in via subordinata ha sollevato questioni anche sul requisito dell'impossidenza, previsto dall'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale, avrebbe invertito la priorità logica delle questioni: quelle sulle modalità di dimostrazione dell'impossidenza potrebbero considerarsi rilevanti solo se il requisito stesso fosse considerato costituzionalmente legittimo. Da ciò, la difesa regionale desume il carattere «perplesso o ancipite» dei dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal Tribunale di Udine.

La difesa delle parti private, dal canto suo, ritiene «pregiudiziale e assorbente» il dubbio di legittimità costituzionale, prospettato in via subordinata, in relazione al requisito dell'impossidenza. Pur osservando che nel ricorso introduttivo del giudizio *a quo* è stato richiesto un piano di rimozione delle modalità discriminatorie attraverso cui si richiede ai cittadini extra UE di attestare l'impossidenza, le parti private affermano che se è «incostituzionale “a monte” la previsione dello stesso requisito da documentare» l'illegittimità costituzionale di quest'ultimo «condurrebbe in ogni caso all'accoglimento sostanziale della domanda», volta a ottenere un trattamento paritario tra cittadini UE e extra UE.

5.5.1. L'eccezione d'inammissibilità non è fondata. Del pari, non possono essere condivise le osservazioni della difesa delle parti private sull'ordine delle questioni.

Il Tribunale di Udine ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale sulla disposizione che impone ai cittadini extra UE un onere documentale diverso rispetto a quello gravante sui cittadini italiani e UE. Si tratta di questioni indubbiamente rilevanti nel giudizio *a quo*, in quanto i ricorrenti, per un verso, hanno chiesto si accerti la natura discriminatoria della condotta e degli atti delle pubbliche amministrazioni convenute che richiedono ai cittadini extra UE oneri documentali diversi, e, per un altro, hanno richiesto al giudice di ordinare alla Regione autonoma, ai fini della rimozione dell'accertata discriminazione, di modificare la norma regolamentare all'origine della condotta per cui si agisce in giudizio, sostanzialmente riproduttiva di quella legislativa oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.

Il giudice rimettente prospetta i dubbi di legittimità costituzionale sulla disposizione che prevede il requisito dell'impossidenza per il solo caso in cui «si ritenesse costituzionalmente legittima la previsione dell'art. 29 comma 1-*bis* della L.R. 1/2016». Il Tribunale di Udine, pertanto, ha espressamente posto le questioni di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 in via subordinata, scrutinabili nel merito solo ove questa Corte ritenesse non fondate quelle prospettate in via principale: tanto basta a escludere il carattere «perplesso o ancipite» che la difesa regionale attribuisce all'ordinanza di rimessione e a negare la fondatezza delle argomentazioni delle parti private in relazione all'ordine delle questioni.

5.6. A parere della Regione autonoma, le questioni sarebbero inammissibili anche perché il giudice rimettente non avrebbe motivato in ordine alla giurisdizione sulla domanda di modifica del regolamento regionale.

La difesa regionale, con argomenti sostanzialmente coincidenti a quelli adoperati nel conflitto di attribuzione tra enti, ritiene ci sia una «impossibilità legale per il giudice comune di ordinare alla Regione di adottare o modificare atti normativi secondari». Nel giudizio *a quo*, pertanto, mancherebbe o sarebbe «massimamente discutibile» la sussistenza della giurisdizione sulla domanda volta a ottenere «un ordine di modifica di norme secondarie».

### 5.6.1. L'eccezione non è fondata.

Nell'ordinanza di rimessione, il Tribunale di Udine dà diffusamente conto, richiamandone ampi stralci, di una propria precedente ordinanza con la quale, in analogo giudizio, aveva già ordinato la modifica del regolamento regionale ritenuto discriminatorio; rileva, inoltre, che la Regione autonoma ha modificato detto regolamento, ma prevedendo una norma che, a suo dire, lascia inalterato il carattere discriminatorio; in punto di motivazione sulla rilevanza, riferisce di volere esercitare il potere di ordinare la modifica del regolamento regionale, nel caso in cui questa Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione legislativa censurata.

Il giudice *a quo* ha ritenuto, con motivazione non implausibile, sussistere la propria giurisdizione e il relativo potere, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, di ordinare la rimozione della norma regolamentare discriminatoria.

5.7. La difesa della Regione autonoma, poi, eccepisce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, sollevata in riferimento all'art. 14 CEDU.

La norma convenzionale, infatti, circoscriverebbe il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità al godimento dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione, ma il Tribunale di Udine non avrebbe allegato «quale sarebbe la disposizione materiale della CEDU violata».

#### 5.7.1. L'eccezione si basa su un'erronea lettura dell'ordinanza di rimessione.

Il Tribunale di Udine, infatti, non ha sollevato alcuna autonoma questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU. Tale disposizione convenzionale è incidentalmente adoperata dal giudice *a quo* a soli fini argomentativi, a ulteriore sostegno della lamentata discriminazione fondata sulla nazionalità, costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost.

5.8. La Regione autonoma, infine, reputa inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli Venezia Giulia n. 1 del 2016, concernente l'onere documentale in capo ai cittadini extra UE, perché sarebbero disomogenee le censure in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

La difesa regionale, infatti, rileva che l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE, la cui violazione determinerebbe il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., impone la parità di trattamento tra cittadini stranieri soggiornanti di lungo periodo e cittadini UE; nel dubitare della violazione dell'art. 3 Cost., invece, il giudice *a quo* prospetterebbe, in senso più ampio, «una disparità di trattamento tra cittadini [italiani] e cittadini extracomunitari». Ne consegue, secondo la prospettazione della Regione autonoma, che la censura in riferimento al diritto UE è volta «ad aggiungere un'altra fattispecie di esclusione» dagli oneri di documentazione, mentre quella in riferimento all'art. 3 Cost. è diretta a una caducazione dell'intera disposizione regionale, «con effetti eccedenti il perimetro della rilevanza», essendo i ricorrenti cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo.

Come ulteriormente si argomenta in memoria, il giudice *a quo* avrebbe in tal modo sollevato le questioni tanto sulla sussistenza in sé dell'onere documentale, che implicherebbe la caducazione dell'intera disposizione, quanto sulla sua applicabilità agli stranieri soggiornanti di lungo periodo, che soli andrebbero sottratti dall'ambito applicativo della disposizione censurata.

5.8.1. Anche questa eccezione si basa su un'erronea lettura del senso complessivo dell'ordinanza di rimessione, il cui dispositivo deve essere interpretato alla luce della motivazione.

Il Tribunale di Udine dà immediatamente conto, sin dalla ricostruzione in fatto della controversia che è chiamato a conoscere, di essere adito da cittadini extra UE titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo.

Al contempo, il giudice rimettente riferisce di avere già dato immediata soddisfazione al diritto dei ricorrenti di essere inseriti nelle graduatorie per la concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione «senza che agli stessi venga richiesta documentazione ulteriore rispetto a quanto previsto per i cittadini italiani e UE»: e ciò perché non ha applicato l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 e l'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020, ritenuti entrambi in contrasto con l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, che sancisce, alla lettera *d*), il principio di parità di trattamento dei soggiornanti di lungo periodo rispetto ai cittadini per quanto riguarda, tra le altre, «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale».

Va altresì considerato che l'art. 29, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 prevede, tra i requisiti minimi per accedere alle misure di sostegno in materia di politiche abitative, «l'essere cittadini italiani; cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia e loro familiari, ai sensi del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri); titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo); soggetti di cui all'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero)». La disciplina regionale, pertanto, consente di accedere alle misure di sostegno non a qualsiasi cittadino extra UE, ma a quelli titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo o degli altri permessi di soggiorno di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Si deve ritenere, allora, che il Tribunale di Udine non richieda la caducazione dell'intero art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Le censure sono invece volte a ottenere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale di tale disposizione – per la violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della richiamata direttiva 2003/109/CE – 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, 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 UE.

Così delimitato, del resto, il *thema decidendum* è coerente con la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*, nell'ambito del quale, come detto, agiscono cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo.

6. Venendo al merito, giova premettere che sotteso a entrambi i giudizi è il tema concernente i poteri del giudice ordinario ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011. È necessario, dunque, delineare innanzitutto i tratti essenziali del giudizio antidiscriminatorio ivi previsto.

6.1. L'azione civile contro la discriminazione è prevista sin dal decreto legislativo n. 286 del 1998, il cui art. 44, al comma 1, recita: «Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione». Il vigente comma 2, come sostituito dall'art. 34, comma 32, lettera *b*), del d.lgs. n. 150 del 2011, stabilisce che alle relative controversie si applica l'art. 28 del medesimo decreto. Per quel che qui rileva, il comma 5 di detto art. 28 dispone: «Con la sentenza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio

pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente».

Il legislatore, in tal modo, ha predisposto una normativa che, per garantire incisivamente la parità di trattamento e sanzionare discriminazioni ingiustificate e intollerabili alla luce del principio di eguaglianza scolpito nell'art. 3 Cost., affida al giudice ordinario «strumenti processuali speciali per la loro repressione» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 30 marzo 2011, n. 7186). L'azione civile può essere esercitata per ottenere dal giudice l'ordine di cessazione non solo di comportamenti o condotte, ma anche (la rimozione) di atti discriminatori pregiudizievoli; ordine che può essere accompagnato, anche nei confronti della pubblica amministrazione, da ogni altro provvedimento che il giudice, a sua discrezione, reputi idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione; al fine di impedire che la discriminazione possa nuovamente prodursi, il legislatore ha, infine, attribuito al giudice l'ulteriore potere di ordinare l'adozione di un piano volto a rimuoverla.

6.2. Si è dinanzi, come si vede, a un giudizio tutto funzionalizzato alla rimozione delle discriminazioni, che finisce per configurare, «a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come “diritto assoluto” in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa» (ancora Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011). Ed è proprio in ragione del fondamentale diritto da tutelare che il «contenuto e l'estensione delle tutele conseguibili in giudizio present[a]no aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere» (di nuovo, Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011).

La pienezza della tutela speciale così costruita dal legislatore si estende sino a consentire al giudice ordinario – pur senza tratteggiare l'attribuzione, ai sensi dell'art. 113, terzo comma, Cost., di un eccezionale potere di annullamento degli atti amministrativi – di pronunciare sentenze di condanna nei confronti della pubblica amministrazione per avere adottato atti discriminatori, dei quali può ordinare la rimozione. La scelta legislativa è, dunque, quella di accordare una tutela particolarmente incisiva, che consenta un efficace e immediato controllo sull'esercizio del potere anche da parte del giudice ordinario, senza che ciò impedisca al giudice amministrativo, ove venga a conoscere dei medesimi atti, di procedere all'annullamento degli stessi, con l'efficacia *erga omnes* che gli è propria (si veda, per esempio, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 6 marzo 2023, n. 2290).

Deve particolarmente sottolinearsi – perché è profilo che ha una sua peculiare rilevanza negli odierni giudizi – che quello delineato dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 è uno speciale giudizio che si articola in un concorso di rimedi che possono svolgersi anche in più momenti successivi.

In un primo momento, il giudice ordinario è chiamato ad accertare il carattere discriminatorio o meno del comportamento, della condotta o dell'atto all'origine della discriminazione, cui può conseguire la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale, oltre che l'ordine di cessazione della medesima discriminazione e l'adozione di provvedimenti tesi a rimuoverne gli effetti.

In aggiunta a tali rimedi, che riguardano precipuamente la lesione attuale e immediata del fatto discriminatorio, il giudice può ordinare l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, volto a impedire in futuro il ripetersi e il rinnovarsi di quelle stesse discriminazioni non solo nei confronti dei soggetti che hanno agito in giudizio, ma anche di qualsiasi altro soggetto che potrebbe potenzialmente esserne vittima. Non a caso, il legislatore ha previsto che siano legittimati ad agire per il riconoscimento della sussistenza di una discriminazione, come dimostrano peraltro le stesse vicende all'origine degli odierni giudizi costituzionali, anche «le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla

base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione» (art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 215 del 2003).

Il giudice ordinario è chiamato, così, ad agire anche in ottica preventiva, incidendo sul fattore – sia esso un comportamento o un atto – generativo delle discriminazioni che, ove non rimosso, potrebbe ingenerarne altre eguali, parimenti ingiustificate.

7. Tutto ciò premesso e considerato, conviene esaminare dapprima il merito del conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

7.1. Nel giudizio da cui trae origine il conflitto, il Tribunale di Udine ha parzialmente accolto l'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità promossa da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese, titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, i quali si sono visti rifiutare l'erogazione del contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa previsto dalla legislazione regionale, in ragione della mancata produzione della documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza.

L'adito giudice civile ha accertato che le norme legislative e regolamentari alla base dell'opposto rifiuto all'erogazione del contributo sono discriminatorie, in quanto non consentono ai cittadini extra UE di avvalersi, per attestare l'impossidenza, di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000, come invece possono fare i cittadini italiani e i cittadini UE.

Ritenendo che dette norme siano in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, il Tribunale di Udine ha ritenuto di non dare loro applicazione e, conseguentemente, per un verso ha disposto che la domanda dei ricorrenti sia valutata «come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari» e, per un altro, ha ordinato alla Regione autonoma, al fine di evitare la ripetizione della discriminazione, di modificare il regolamento regionale e ha previsto un apparato coercitivo sanzionatorio conseguente a tale ordine di modifica.

7.2. Oggetto del conflitto è precisamente questo secondo versante dell'ordinanza impugnata. La Regione autonoma, infatti, contesta non già la decisione nella parte in cui non applica le norme regionali ritenute in contrasto con il diritto UE, bensì la pretesa del Tribunale di Udine di ordinare alla Regione la modifica dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016; pretesa che, priva di fondamento normativo ed esorbitando dalla funzione giurisdizionale, avrebbe menomato plurime attribuzioni regionali.

7.2.1. Il conflitto, nei termini anzidetti, non è fondato.

7.2.2. Si è già detto di come, nell'ambito del giudizio *ex art.* 28 d.lgs. n. 150 del 2011, il giudice ordinario possa disporre «la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti» (comma 5): in una così ampia dizione, volta a efficacemente reprimere condotte discriminatorie lesive del principio d'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., rientra anche, come emerge pure dalla giurisprudenza di merito sul punto, il potere di ordinare la rimozione di norme regolamentari quando esse siano discriminatorie e, tanto più, quando esse siano causa di ulteriori atti o condotte discriminatorie.

Non a caso, come si è già visto, la disposizione legislativa prevede che il giudice, oltre a ordinare la cessazione della discriminazione e adottare ogni provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti, possa ordinare l'adozione di un piano che impedisca il ripetersi della discriminazione. Quando la condotta discriminatoria della pubblica amministrazione sia originata non da un puntuale provvedimento amministrativo, ma da un atto regolamentare destinato a essere applicato un numero indefinito di volte, l'unico modo per efficacemente impedire la ripetizione della discriminazione non può che essere quello di



ordinare la rimozione della norma regolamentare. Ove così non fosse, il giudice ordinario potrebbe di volta in volta ordinare alla pubblica amministrazione la cessazione di singole condotte discriminatorie, senza però nulla poter disporre in ordine alla norma regolamentare che è origine e causa delle discriminazioni accertate e che alimenta il contenzioso. La logica sottesa alla scelta compiuta dal legislatore con l'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011 è, invece, del tutto opposta: consentire al giudice ordinario, accertato il carattere discriminatorio della norma regolamentare, di ordinarne la rimozione, poiché altrimenti essa, per la sua naturale capacità di condizionare l'esercizio dell'attività amministrativa, potrà determinare l'insorgere di ulteriori e indefinite discriminazioni identiche o analoghe a quelle sanzionate in giudizio.

È erroneo, dunque, il presupposto da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui il giudice ordinario non potrebbe ordinare, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, la rimozione di norme regolamentari discriminatorie: di qui, la non fondatezza del ricorso, nella sua prospettazione principale.

7.3. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia osserva che, anche ad ammettere che il giudice ordinario possa imporre la rimozione di una norma regolamentare, tale potere verrebbe a mancare quando, come nel caso di specie, la norma regolamentare in questione sia sostanzialmente riproductiva di una norma legislativa. Il Tribunale di Udine, secondo questa parzialmente diversa prospettazione, avrebbe allora esorbitato dalla funzione giurisdizionale in quanto avrebbe ordinato alla Regione autonoma di esercitare i propri poteri normativi regolamentari in violazione della legge, in contrasto, in particolare, con quanto previsto dal principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. e dal principio di supremazia della legge regionale sul regolamento regionale (art. 117, sesto comma, Cost.).

Il ricorrente chiede pertanto, in via subordinata, che si dichiari che non spettava al Tribunale di Udine adottare l'impugnata ordinanza «senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016».

7.3.1. In questi diversi termini, il conflitto di attribuzione è fondato.

7.3.2. Con la predisposizione del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, il legislatore, come si è poc'anzi detto, ha inteso fornire protezione al fondamentale diritto a non subire discriminazioni per tutte le volte che, in ragione di condotte, comportamenti o atti posti in essere da privati o dalla pubblica amministrazione, tale diritto venga leso. Il presupposto su cui si fonda il giudizio antidiscriminatorio – e il correlato potere del giudice ordinario di disporre, nei vari modi possibili, la cessazione della discriminazione – è dunque che la condotta discriminatoria sia direttamente imputabile al privato o, ed è il profilo che qui rileva, alla pubblica amministrazione.

Nel caso in cui, invece, la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione trovi origine nella legge, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attività discriminatoria è ascrivibile alla pubblica amministrazione soltanto in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si è accertato essere discriminatorie sta, appunto, la legge: è quanto accade nel caso di specie, ove l'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 è sostanzialmente riproductivo dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016.

In evenienze del genere, il giudice ordinario non può allora ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproductive di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa. L'esercizio di un siffatto potere è, dunque, subordinato all'accoglimento da parte di questa Corte della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare.

7.3.3. Il peculiare carattere del giudizio antidiscriminatorio fa sì che i termini non cambino significativamente quando, come accaduto nel caso di specie, il giudice ordinario ritenga che le norme legislative e regolamentari siano in contrasto (anche) con norme del diritto dell'Unione europea dotate di efficacia diretta, cui è tenuto a dare immediata applicazione.

La primazia del diritto UE – costantemente riconosciuta da questa Corte quale «architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali» (sentenza n. 67 del 2022) – richiede che il giudice nazionale, quando ritenga la normativa interna incompatibile con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, provveda immediatamente all'applicazione di quest'ultima, senza che la sua sfera di efficacia possa essere intaccata dalla prima (sentenza n. 170 del 1984). Ciò, ovviamente, sempre che non ritenga di sollevare questione di legittimità costituzionale, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti che questa Corte ha precisato a partire dalla sentenza n. 269 del 2017 (v. poi, tra le molte, sentenze n. 149, n. 67 e n. 54 del 2022, n. 182 e n. 49 del 2021, n. 63 e n. 20 del 2019; ordinanza n. 182 del 2020).

In particolare, nell'ambito del giudizio *ex art. 28* del d.lgs. n. 150 del 2011, la *primauté* è garantita dal giudice ordinario innanzitutto allorché è chiamato ad accertare l'esistenza dell'asserita discriminazione. È in questo momento del giudizio che egli, ove accerti che la condotta per cui è causa trova fondamento in atti normativi incompatibili con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, dà immediata applicazione a quest'ultima e ordina la cessazione della discriminazione.

Nel giudizio dinanzi al Tribunale di Udine, il giudice ha ritenuto, per l'appunto, che fosse discriminatoria e in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE l'impossibilità per i ricorrenti di avvalersi, per attestare l'impossidenza di immobili, di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000. Conseguentemente, e correttamente, non ha applicato la normativa legislativa e regolamentare che prevede detta impossibilità e, in diretta applicazione della richiamata normativa europea, ha ordinato di valutare la domanda dei ricorrenti – volta a ottenere il contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa – «come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari». È in questo momento del giudizio che il Tribunale di Udine, adottando il predetto ordine, ha a pieno garantito i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea.

L'impartito ordine di rimuovere l'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016, che sostanzialmente riproduce l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, costituisce, invece, il piano di rimozione delle discriminazioni accertate che il Tribunale di Udine ha ritenuto di dover adottare. Una volta attribuito il bene della vita ai ricorrenti, dando piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea, il giudice ha inteso poi impedire il ripetersi di discriminazioni identiche o analoghe che possano coinvolgere non tanto i ricorrenti, ma qualsiasi altro soggetto che si trovi nelle medesime condizioni.

In quest'ambito del giudizio non viene più in rilievo l'esigenza che il diritto dell'Unione europea dotato di efficacia diretta trovi immediata applicazione (Corte di giustizia, sentenza 22 giugno 2010, in cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli), perché tale esigenza è stata, appunto, già pienamente soddisfatta. Qui viene in gioco, invece, 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: il che peraltro, quando sia stata rilevata un'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea, fa dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 uno strumento che garantisce anche l'uniforme applicazione di tale diritto e che contribuisce alla «costruzione di tutele sempre più integrate» (sentenza n. 67 del 2022).

In quest'ottica, laddove la norma regolamentare sia sostanzialmente riproduttiva di norma legislativa, ordinarne la rimozione implica che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sulla seconda. La 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, infatti, 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» (sentenza n. 170 del 1984). L'ordine di rimozione della norma regolamentare – che proietta i suoi effetti, per espressa scelta del legislatore compiuta con l'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, oltre il caso che ha originato il giudizio antidiscriminatorio – richiede, allora, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge, la quale, ancorché non applicata nel caso concreto, è ancora vigente, efficace e, sia pure in ipotesi erroneamente, suscettibile di applicazione da parte della pubblica amministrazione o anche di altri giudici che ne valutino diversamente la compatibilità con il diritto dell'Unione europea.

Sono, dunque, tanto l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne – e, nello specifico, i rapporti tra legge e regolamento regionali, anche in relazione al diritto dell'Unione europea – quanto l'esigenza che i piani di rimozione della discriminazione siano efficaci a richiedere che il giudice ordinario, se correttamente intenda ordinare la rimozione di una norma regolamentare al fine di evitare il riprodursi della discriminazione *de futuro*, sollevi questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa sostanzialmente riprodotta dall'atto regolamentare, anche dopo che si sia accertata l'incompatibilità di dette norme interne con norme di diritto dell'Unione europea aventi efficacia diretta.

In relazione al conflitto di attribuzione tra enti deve concludersi, pertanto, che non spettava al Tribunale di Udine ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 (punto 2 del dispositivo dell'ordinanza impugnata), 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 della medesima ordinanza). Il provvedimento del Tribunale di Udine, nelle parti impuginate, va pertanto annullato.

7.4. L'accoglimento del ricorso in relazione al principio di legalità (art. 97 Cost.) e al criterio gerarchico che informa i rapporti tra legge e regolamento regionali (art. 117, sesto comma, Cost.) comporta l'assorbimento dei motivi proposti con riferimento agli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale, agli artt. 101, 113, 117, commi terzo, quarto e quinto, 120, secondo comma, 134 e 136 Cost., nonché all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

8. Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale introdotto dall'ordinanza in epigrafe del Tribunale di Udine risponde precisamente a quanto si è sinora affermato in merito al conflitto di attribuzione.

Vanno ulteriormente illustrate, peraltro, le ragioni per cui non possono nutrirsi dubbi sull'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, nonostante il giudice *a quo* espressamente affermi che la direttiva 2003/109/CE «sia dotata di tutti i requisiti che la giurisprudenza della Corte di Giustizia ritiene necessari per ammettere la produzione di effetti diretti da parte di tale fonte del diritto comunitario, ovvero i requisiti di sufficiente precisione ed incondizionatezza».

8.1. A tale direttiva – e, in particolare, al suo art. 11 – il giudice rimettente, infatti, ha già assicurato attuazione con l'accordare ai ricorrenti il bene della vita, a tal fine non applicando, perché appunto incompatibili con la direttiva, il censurato art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nonché l'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020. Tutto ciò, al fine di condannare la resistente pubblica amministrazione alla cessazione della condotta discriminatoria contestata in giudizio e di adottare la connessa disposizione che i ricorrenti cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo, al fine del loro inserimento nelle graduatorie relative alla concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione corrisposto nel 2021, potessero presentare la stessa documentazione che possono presentare cittadini italiani e UE.

Il Tribunale di Udine, pertanto, ha già dato piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea, apprestando tutela immediata ai diritti dei ricorrenti, sul piano del conseguimento del bene della vita.

8.2. La questione di legittimità costituzionale nasce in relazione alla domanda con cui le parti hanno chiesto di ordinare alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – al fine di impedire in futuro la ripetizione delle discriminazioni accertate – la rimozione dell’art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020. È in relazione a tale domanda, sulla quale deve ancora pronunciarsi, che il Tribunale di Udine solleva le odierne questioni di legittimità costituzionale: volendo avvalersi del potere di rimuovere il fattore genetico della discriminazione, nel caso di specie individuato non solo nelle richiamate norme regolamentari, ma anche – e prima ancora – nella norma legislativa, il giudice *a quo* correttamente censura l’art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, che il citato art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020 sostanzialmente riproduce, in quanto la dichiarazione d’illegittimità costituzionale consentirà che sia emesso «un ordine di modifica del Regolamento che eviti anche *pro futuro* un contenzioso ormai nutrito» nel distretto giudiziario.

Al primato del diritto dell’Unione europea, fatto immediatamente valere allorché è stata accertata la discriminazione, viene dunque ad aggiungersi, come già si è rilevato, uno strumento rimediabile interno volto a impedire il rinnovarsi di detta discriminazione. Le peculiari caratteristiche del giudizio *ex art. 28* del d.lgs. n. 150 del 2011 consentono, così, la convivenza tra il meccanismo della non applicazione della normativa interna incompatibile con il diritto dell’Unione europea e lo strumento del controllo accentrato di legittimità costituzionale, in relazione a parametri interni o sovranazionali, sulla medesima normativa interna, che ne consente l’eliminazione dall’ordinamento con effetti *erga omnes* (sentenza n. 63 del 2019), in attuazione «del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell’architettura costituzionale (art. 134 Cost.)» (sentenza n. 269 del 2017): ciò a dimostrazione, una volta di più, di come il controllo di compatibilità con il diritto dell’Unione europea e lo scrutinio di legittimità costituzionale non siano in contrapposizione tra loro, ma costituiscano «un concorso di rimedi giurisdizionali, [il quale] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019). E ciò in un contesto «che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell’Unione europea nell’ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell’ambito delle rispettive competenze» (sentenza n. 149 del 2022).

La dichiarazione d’illegittimità costituzionale della normativa interna, del resto, offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell’Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione. Fermo restando, infatti, che all’obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione – sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione – può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuano a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l’ordinamento conosce per l’uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall’ordinamento, con l’efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell’Unione europea.

8.3. Va da sé che, prima di dare attuazione al diritto dell’Unione europea, il giudice ordinario deve adeguatamente interrogarsi sul significato normativo del diritto UE e sulla compatibilità con il medesimo del diritto interno.

Il principio del primato del diritto dell’Unione discende dal principio dell’eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati (art. 4 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea), che esclude la possibilità di fare prevalere, contro l’ordine giuridico dell’Unione, una misura unilaterale di uno Stato membro (Corte di giustizia, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS). L’obbligo di dare applicazione al diritto dell’Unione, quando ne ricorrano i presupposti, implica che esso sia interpretato in modo uniforme in tutti gli Stati membri.

La corretta applicazione e l’interpretazione uniforme del diritto UE sono garantiti dalla Corte di giustizia, cui i giudici nazionali possono rivolgersi attraverso il rinvio pregiudiziale *ex art. 267* TFUE, così

cooperando direttamente con la funzione affidata dai Trattati alla Corte (Corte di giustizia, parere 1/09 dell'8 marzo 2011, recante «Accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti»). È nell'ambito di questo confronto che la Corte di giustizia instaura con i giudici nazionali, in quanto incaricati dell'applicazione del diritto dell'Unione, che essa fornisce l'interpretazione di tale diritto, allorché la sua applicazione sia necessaria per dirimere la controversia sottoposta al loro esame (Corte di giustizia, sentenza 9 settembre 2015, in causa C-160/14, Ferreira da Silva e Brito e altri; sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M.A.S. e M. B.).

La necessità di rivolgersi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, che costituisce un obbligo in capo ai giudici nazionali di ultima istanza, viene tuttavia meno, secondo la giurisprudenza della stessa Corte, non solo quando la questione non sia rilevante o quando la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi sia stata già oggetto di interpretazione da parte della Corte, ma anche in tutti i casi in cui la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi (Corte di giustizia, sentenze 6 ottobre 2021, in causa C-561/19, Consorzio Italian Management e altri; 6 ottobre 1982, in causa C-283/81, Cilfit e altri).

9. Tutto ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE, è fondata.

Il Tribunale di Udine, come si è in precedenza rilevato (punto 5.8.1.), ritiene la disposizione censurata costituzionalmente illegittima 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'impossibilità 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 UE.

9.1. Questa Corte, in relazione a norma analoga a quella oggetto dell'odierna 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 possieda, 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, si è 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 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)» (ancora sentenza n. 9 del 2021; in termini analoghi, in riferimento ad altro onere documentale, sentenza n. 157 del 2021).

9.2. L'onere documentale di cui alla disposizione censurata è, d'altra parte, manifestamente in contrasto anche con l'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE, nell'ambito della cui attuazione «gli Stati membri devono rispettare i diritti e osservare i principi previsti dalla Carta, segnatamente quelli enunciati dall'articolo 34 di quest'ultima. Conformemente a quest'ultimo articolo, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa destinate a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti» (Corte di giustizia, sentenza 10 giugno 2021, in causa C-94/20, Land Oberösterreich).

A tale direttiva l'Italia ha dato attuazione con il decreto legislativo n. 3 del 2007, senza avvalersi della possibilità, prevista dall'art. 11, paragrafo 4, della direttiva indicata, di limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziali: deroga, questa, cui può ricorrersi, secondo la Corte di giustizia, unicamente quando lo Stato membro esprima chiaramente la relativa intenzione (Corte di giustizia, sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj). L'art. 1, comma 1, lettera *a*), di tale decreto ha sostituito l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, che detta la disciplina concernente il «Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo». Il comma 12 di detto art. 9 prevede, in particolare, che il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può «*c*) usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale».

La legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel prevedere, tra le altre azioni attuative del programma di politiche abitative, quella di sostegno alle locazioni (art. 19), offre una prestazione essenziale ai sensi dell'art. 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109/CE, in quanto essa è «destinata a consentire a persone che non dispongono di risorse sufficienti di far fronte alle proprie esigenze abitative, in modo da garantire loro un'esistenza dignitosa» (Corte di giustizia UE, in causa C-94/20). Non v'è dubbio, allora, che si tratti di prestazione che deve essere assicurata ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo «consentendo loro di alloggiare adeguatamente, senza impegnare nella casa una parte eccessiva dei loro redditi, a scapito, eventualmente, del soddisfacimento di altre necessità elementari» (ancora Corte di giustizia UE, in causa C-94/20). La disposizione censurata, ponendo in capo ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno oneri documentali diversi rispetto a quelli previsti per cittadini italiani e UE, impedisce allora a tali soggetti di «ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro» (sentenza n. 67 del 2022), come imposto invece dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

9.3. In ragione di quanto detto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'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, 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 UE.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'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) *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)» (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; 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);

3) *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.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2023.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 febbraio 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 21 NOVEMBRE 2023

## ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio per conflitto di attribuzione tra enti avente ad oggetto l'ordinanza adottata dal Tribunale ordinario di Udine, sezione lavoro, del 31 gennaio-1° febbraio 2023, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri;

*rilevato* l'intervento spiegato in giudizio dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps.

Considerato che nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (sentenze n. 184 e n. 90 del 2022 nonché relativa ordinanza allegata);

che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non può tuttavia escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (da ultimo, sentenza n. 184 del 2022);

che, nel caso di specie, ASGI riveste la qualità di parte del giudizio definito con l'ordinanza del Tribunale ordinario di Udine oggetto del presente conflitto di attribuzione;

che il giudizio in esame verte sulla spettanza allo Stato e, per esso, al predetto Tribunale di Udine del potere di ordinare, alla ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la rimozione di una norma del regolamento regionale n. 0144/2016, 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)»;

che tale potere, nel giudizio *ex art.* 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), definito con l'ordinanza impugnata, è stato esercitato dal Tribunale di Udine anche su domanda di ASGI;

che, pertanto, il presente giudizio è suscettibile di incidere in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva di ASGI, la cui domanda è stata accolta con il provvedimento giurisdizionale oggetto del conflitto;

che, dunque, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento di ASGI, in modo da consentirle di far valere le proprie ragioni nel giudizio di fronte a questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps nel giudizio per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

F.to: Augusto Antonio Barbera, Presidente

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*