

N. R.G. 344/2018



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DI APPELLO DI MILANO

SEZIONE LAVORO

Composta dai Magistrati

dott. Giovanni Picciau	Presidente Rel.
dott.ssa Giulia Dossi	Consigliere
dott.ssa Daniela Macaluso	Consigliere Ausiliario

nella pubblica udienza del 15 ottobre 2018 ha pronunciato e pubblicato mediante lettura del dispositivo la seguente

SENTENZA

nella causa in grado di appello avverso la sentenza n.3296/2017 del Tribunale di Milano , giudice dr.ssa Capelli , promossa con ricorso

DA

con il patrocinio dell'avv. GUARISO ALBERTO GRSLRT54S15F205S e dell'avv. NERI LIVIO (NRELVI73P16F205H) VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO; elettivamente domiciliato presso gli stessi in VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO

APPELLANTE

CONTRO

ATS MILANO - AGENZIA DI TUTELA DELLA SALUTE DELLA CITTA' METROPOLITANA DI MILANO 09320520969 con il patrocinio dell'avv.



BOTTINI MARINO VITTORIO BTTMNV59C15B301F e dell'avv. FALCONIERI SIMONA (FLCSMN72C42E506N) CORSO ITALIA, 19 20122 MILANO; elettivamente domiciliato in Corso Italia n. 19 Milano

APPELLATA

A.S.S.T FATEBENEFRAPELLI -SACCO - 09319690963 con il patrocinio dell'avv. Raffaele Rossetti c.f. RSSRFL73B14F205C, elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Milano via Valparaiso n. 6

APPELLATA

ASST RHODENSE – AZIENDA SOCIO SANITARIA TERRITORIALE RHODENSE , con sede legale in Garbagnate Milanese , viale Forlanini n. 95 con il patrocinio dell'avv.

APPELLATA CONTUMACE

CONCLUSIONI

PER L'APPELLANTE

Voglia la Corte D'Appello , in riforma dell'impugnata sentenza del Tribunale di Milano n. 3296/2017 del 9.2.2018, ferma restando la statuizione in punto di giurisdizione :

1. accertare e dichiarare il diritto del ricorrente alla esenzione del contributo alla spesa sanitaria (ticket sanitario E02) di cui all'art. 8, comma 16 l. 537/1993 , per effetto dell'art. 19 commi 1 e 7 d.lgs. 150/2015 o in subordine per effetto dell'art. 17.par. 4 direttiva 2013/33/UE;

2. ordinare ad ATS Citta Metropolitana di Milano e ASST Rhodense , per quanto di rispettiva competenza , di riconoscere al ricorrente il diritto all'esenzione di cui sopra;

3. condannare l'ASST Fatebenefratelli Sacco (o in subordine l'ATS Città Metropolitana di Milano o l'ASST Rhodense ove destinatarie della somma) a restituire al ricorrente la somma pagata di euro 94,90 , con interessi dal giorno del pagamento o dal giorno della domanda .

Con vittoria di spese del doppio grado , da distrarsi in favore dei procuratori antistatari.



PER l' Agenzia di Tutela della Salute (A.T.S.) della Città Metropolitana di Milano

Voglia l' Ecc. ma Corte di Appello di Milano , contrariis reiectis, così giudicare :

In via preliminare / pregiudiziale

Dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice adito nelle controversie in tema di esenzione dal pagamento del ticket.

In via principale :

Nel merito :

rigettare l' appello proposto dal sig. in quanto infondato in fatto ed in diritto per tutti i motivi esposti in narrativa e , per l' effetto, confermare integralmente la sentenza di primo grado.

In ogni caso con vittoria di spese , competenze ed onorari di entrambi i gradi del giudizio.

PER A.S.S.T. Fatebenefratelli Sacco

Rigettare nel merito il gravame in quanto infondato in fatto ed in diritto e confermare integralmente la sentenza emessa dal Giudice del Lavoro del Tribunale di Milano n. 3296 del 13 dicembre 2017 , resa pubblica il 9 febbraio 2018 e notificata il 16 febbraio 2018 ;

in ogni caso , con riferimento alla domanda di condanna alla restituzione della somma di euro 94,90 con interessi dal giorno del pagamento o dal giorno della domanda svolta nei confronti A.S.S.T Fatebenefratelli Sacco, accertare la carenza di legittimazione attiva in capo al sig. e per l' effetto dichiarare il rigetto della domanda stessa ;

condannare l' appellante al pagamento delle spese , diritti ed onorari .

Fatto e diritto

Con sentenza n. 3296/2017 il Tribunale di Milano ha rigettato il ricorso proposto Da nei confronti di ATS Milano . ASST Rhodense e ASST Fatebenefratelli Sacco .



Il ricorrente aveva chiesto al Tribunale di accertare e dichiarare il proprio diritto alla esenzione del contributo alla spesa sanitaria (ticket sanitario EO2) di cui all'art. 8 , comma 16 , legge 537 del 1993 , per effetto dell'art. 19, commi 1 e 7 , decreto legislativo numero 150/2015 o , in subordine , per l'effetto dell'articolo 17 paragrafo quattro direttiva 2013 33 UE , con conseguente condanna della ATS città Metropolitana di Milano e Asst Rhodense , per quanto di rispettiva competenza , a riconoscere al ricorrente il diritto all'esenzione di cui sopra ; con la condanna della Asst Fatebenefratelli (o in subordine ATS Città Metropolitana di Milano e ASTT Rhodense (ove destinatarie della somma) a restituire al ricorrente la somma pagata di euro 94,90 con interessi dal giorno del pagamento o dal giorno della domanda.

IL Tribunale , rigettata la questione di difetto di giurisdizione sollevato dalle parti convenute costituite , ha ritenuto la infondatezza nel merito della domanda .

Il Tribunale ha richiamato la norma di riferimento in materia di esenzione (art. 8, comma 16 della legge 24 dicembre 1993 n. 537).

Ciò premesso , il Giudice di prime cure ha ritenuto che la norma suddetta non possa essere interpretata ultra legem in modo tale che , presenti le condizioni di reddito indicate , possa essere applicata anche ai soggetti inoccupati , ovvero che non abbiano mai avuto occupazione nel territorio nazionale , quali ad esempio anche gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia,.

Il Tribunale ha osservato che la scelta del legislatore , allo stato , è limitata alle categorie indicate dalla norma ; che la norma esclude categorie di assistiti quali gli inoccupati, sia cittadini italiani che stranieri ; che il termine disoccupato individua infatti chi , avendo già avuto una occupazione di lavoro l'abbia persa al momento della richiesta laddove il termine inoccupato è riferibile a persone che non abbiano mai avuto impiego nel territorio italiano.

Ha proposto appello chiedendo , in riforma della sentenza , l'accoglimento delle domande .

Hanno resistito ATS Milano , ASST Fatebenefratelli Sacco chiedendo il rigetto dell'appello ; ATS Milano , preliminarmente , ha riproposto la questione di giurisdizione rigettata dal giudice di prime cure.

ASST Rhodense non si è costituita nel grado di appello ed è stata dichiarata contumace.



All'udienza di discussione , la causa è stata decisa come da dispositivo in calce di cui è stata data lettura.

oooooooo

Va innanzitutto esaminata , per ragioni di priorità logico -giuridica , la questione di giurisdizione riproposta anche in appello da ATS Milano .

ATS Milano ribadisce che la giurisdizione della controversia appartiene al giudice amministrativo osservando che “ *nel caso in esame si controverte su un provvedimento amministrativo di esonero dal pagamento della quota di partecipazione alla spesa sanitaria , il cui rilascio consegue a un provvedimento amministrativo retto da precise regole e fondato sull'esame di requisiti soggetti alla valutazione della pubblica amministrazione* “ .

Orbene , rileva la Corte che il Tribunale ha espressamente ritenuto la infondatezza di tale questione osservando che “ *nella presente fattispecie non è coinvolto un potere discrezionale della pubblica amministrazione , ma il diritto soggettivo del ricorrente a beneficiare dell'esenzione* “ .

Ritiene la Corte che , in tale contesto , ATS avrebbe dovuto censurare tale decisione con appello incidentale , non apparendo invece sufficiente una mera riproposizione della questione .

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione , con ordinanza n. 25246 del 16.10.2008 (ed in senso conforme cfr. Cass. Sez. Unite 11799/2017) hanno infatti chiarito che “ *la parte risultata vittoriosa nel merito nel giudizio di primo grado , al fine di evitare la preclusione della questione di giurisdizione risolta in senso ad essa sfavorevole , è tenuta a proporre appello incidentale , non essendo sufficiente ad impedire la formazione del giudicato sul punto la mera riproposizione della questione , ai sensi dell'art. 346 cod. proc. civ. , in sede di costituzione in appello, stante la inapplicabilità del principio di rilevabilità di ufficio nel caso di espressa decisione sulla giurisdizione e la non applicabilità dell'art. 346 cod. proc. civ. (riferibile , invece , a domande o eccezioni autonome sulle quali non vi sia stata decisione o non autonome e interne al capo di domande deciso) a domande o eccezioni autonome espressamente e motivatamente respinte , rispetto alle quali rileva la previsione di cui all'art. 329, secondo comma c.p.c. , per cui in assenza di puntuale impugnazione opera su di esse la presunzione di acquiescenza* “ .

Nella motivazione della citata ordinanza , le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno fra l'altro chiarito come il principio della rilevabilità d'ufficio del difetto di



giurisdizione in ogni stato e grado del processo “ *possa trovare piena applicazione solo ove sulla giurisdizione non esista una precedente statuizione.... quando, invece, l'anzidetta statuizione sia intervenuta, il principio medesimo va coordinato con il sistema delle impugnazioni e delle relative preclusioni, che determina la formazione progressiva del giudicato, posto a salvaguardia dell'ordinato svolgimento del processo, nel senso che, qualora una delle parti abbia sollevato la questione in primo grado ma non abbia, poi, ritualmente espresso le proprie doglianze contro la decisione giudiziale sfavorevole emessa sul punto, questa passa in giudicato e preclude ogni ulteriore contestazione, onde i giudici delle successive fasi processuali potranno conoscere della questione di giurisdizione soltanto se vi sia stata impugnazione al riguardo (o se sia stata "riproposta con l'impugnazione", espressione equivoca della quale in seguito), essendo tenuti, diversamente, ad applicare il disposto dell'art. 329 c.p.c., ed a rilevare la formazione del giudicato interno sulla questione stessa ...”*

Applicando tali principi, cui questa Corte aderisce totalmente, appare allora ormai e preclusa nella fattispecie ogni valutazione in tema di giurisdizione , essendosi formato sulla questione il giudicato interno.

oooooooo

Nel merito, l'appello proposto da _____ è fondato nei limiti di seguito precisati.

Con un articolato motivo di gravame _____ censura la sentenza nella parte in cui ha ignorato le modifiche legislative successive alla legge 537/1993 ed ha ritenuto che le categorie di disoccupato e inoccupato costituiscono “ categorie giuridiche differenti che nel linguaggio legislativo sono nettamente distinte “ ; l'appellante assume in particolare la violazione dell'art. 19, commi 1 e 7 del d,lgs. 150/2015.

L'appellante osserva che nella nuova definizione legale di coloro che “ sono considerati disoccupati “ sono pertanto compresi sia i soggetti che hanno già svolto attività lavorativa sia coloro che non sono mai entrati in precedenza nel mondo del lavoro a patto che abbiano dato la loro disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ; al fine di essere considerati disoccupati non è quindi necessario essere stati precedentemente occupati...”

L'appellante censura inoltre la sentenza laddove non ha considerato i vincoli derivanti , per i richiedenti asilo , dalla direttiva UE 2013/33. .



In particolare l'appellante richiama l'art. 17 par. 4 della direttiva citata che stabilisce :
“ *Gli stati membri possono obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria ...qualora i richiedenti dispongano di sufficienti risorse , ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo “ ; osserva che “ lo Stato italiano non si è avvalso di tale facoltà di deroga ; il d.lgs. 142/2015 , che ha trasposto la direttiva citata , non contiene infatti alcuna norma che preveda l'obbligo dei richiedenti asilo di contribuire ai costi dell'assistenza sanitaria e, in generale , nessuna norma che preveda un contributo parziale all'assistenza ; conclude che , in conseguenza , il diritto invocato deriverebbe dalla diretta applicazione della normativa dell'Unione che , in quanto sufficientemente chiara ed incondizionata , dovrebbe prevalere su una eventuale norma di legge nazionale che disponesse in senso contrario.*

Tali censure , ad avviso della Corte, colgono nel segno .

Appare opportuno ricordare , in estrema sintesi , la fattispecie in esame alla luce delle circostanze allegate nel ricorso introduttivo del giudizio.

Il ricorrente , senegalese con permesso di soggiorno per richiesta di asilo con validità di sei mesi , rinnovato in data 10 gennaio 2017 per ulteriori sei mesi, in attesa della decisione della commissione territoriale , privo di occupazione e in possesso di dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro , aveva chiesto l'esenzione del ticket di cui al codice E02 riservata ai soggetti disoccupati .

Con pec del 3.5.2017 ATS Milano , rispondendo ad una espressa richiesta dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione , aveva fra l'altro precisato che il Ministero della Salute aveva ribadito l'inapplicabilità del diritto all'esenzione del ticket E02 per i soggetti inoccupati , ovvero in cerca di occupazione (come nel caso dei richiedenti asilo) dovendosi intendere per disoccupato esclusivamente il soggetto che abbia cessato una attività lavorativa.

oooooooo

Ciò premesso, nella fattispecie la norma di riferimento è data dall'articolo 8 , comma 16 della legge 24 dicembre 1993 n. 537, che regola l'esenzione della partecipazione alla spesa sanitaria , individuata con il codice E 02 , per il costo dei farmaci e della prestazioni specialistiche.

La norma prevede espressamente l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria per “ *i disoccupati ed i loro familiari a carico, nonche' i titolari di pensioni*



al minimo di eta' superiore a sessant'anni ed i loro familiari a carico purché appartenenti ad un nucleo familiare, con un reddito complessivo, riferito all'anno precedente, inferiore a lire 16 milioni, incrementato fino a lire 22 milioni in presenza del coniuge ed in ragione di un ulteriore milione di lire per ogni figlio a carico. Le esenzioni connesse ai livelli di reddito operano su dichiarazione dell'interessato o di un suo familiare da apporre sul retro della ricetta.”

Orbene , l’Agenzia della Tutela della Salute della città Metropolitana di Milano assume che “ è iscritto al SSN ed accede alle prestazioni sanitarie alle stesse condizioni e quindi con gli stessi diritti e doveri previsti per il cittadino italiano “ (così già a pagina 7 della memoria di primo grado) ; che egli non può però considerarsi disoccupato (e in conseguenza avere diritto all’esonero in discussione) perché “ *nel linguaggio legislativo, sindacale e statistico , esiste una netta distinzione tra lo stato di disoccupato e quello di inoccupato ; il termine disoccupato individua chi avendo già avuto una occupazione è senza lavoro al presente ; l’inoccupato è , invece , la persona che non ha ancora un impiego ed è in cerca di una occupazione “ .* (così già a pagina 8 della memoria di primo grado) .

La controversia in esame prospetta allora in primo luogo la questione su chi , nell’attuale assetto normativo , debba intendersi disoccupato .

La questione , ovviamente , non riguarda solo i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti Italia ma anche i cittadini italiani .

Ritiene la Corte che la questione debba essere risolta alla luce di una interpretazione sistematica , che tenga conto dell’intervenuto mutamento del quadro normativo .

In tal senso . come correttamente rilevato dall’appellante , occorre ricordare quanto era previsto dall’art. 1 comma 2 d.lgs. 181 /2000 (Disposizioni per agevolare l’incontro fra domanda ed offerta di lavoro) come modificato dall’art. 1 d.lgs.297/2002 .

La norma prevedeva che “ ad ogni effetto” dovevano intendersi :

c) “ stato di disoccupazione “ , la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti.

d) “ disoccupati di lunga durata “ , coloro che , dopo aver perso un posto di lavoro o cessato una attività di lavoro autonomo , siano alla ricerca di nuova occupazione da più di dodici mesi ;



e) “ **inoccupati di lunga durata** “ , coloro che , **senza aver precedentemente svolto una attività lavorativa** , siano alla ricerca di una occupazione da più di dodici mesi

Orbene , ritiene la Corte come l’art. 1 comma 2 d.lgs. 181/2000 fosse allora in grado di avallare l’ interpretazione ancora oggi sostenuta da ATS ; ed infatti la norma , sebbene per lo stato di disoccupazione facesse riferimento solo a “ soggetti privi di lavoro “ , con le definizioni di cui alle lettere d) ed e) testualmente richiamate distingueva il disoccupato e l’inoccupato proprio nel senso indicato dalla ATS appellata.

Occorre però a questo punto considerare l’art. 1 comma 2 del d.lgs. 181/2000 è stato abrogato dall’art. 34 lettera e del d.lgs. n. 150/2015 .

L’art. 19 dello stesso decreto lgs. n. 150/2015 ha disposto , per quanto rilevante : :

1. Sono considerati disoccupati i lavoratori privi di impiego che dichiarano in forma telematica al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro di cui all’art. 13 la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro dell’impiego .

2. I riferimenti normativi allo stato di disoccupazione ai sensi dell’art.1, comma 2 , lettera c d. lgs 181/2000 si intendono riferiti alla definizione di cui al presente articolo.”

I primi due commi dell’art. 19 , testualmente riportati , in assenza di ogni ulteriore distinzione fra chi abbia già avuto un lavoro e lo abbia perso e chi non lo abbia mai avuto , prevedono quindi che sono considerati disoccupati : a) i lavoratori privi di impiego ; 2) che dichiarino la propria disponibilità immediata allo svolgimento di attività ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro .

Osserva la Corte che il comma secondo della disposizione ha cura di precisare che tale definizione sostituisce e supera quella prevista dall’abrogato articolo 1, comma 2 lettera c d.lgs. 150/2001.

Ciò chiarito , nella fattispecie , , è privo di occupazione e , subito dopo il rilascio del primo permesso , ha formulato “ la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro “ (doc. 3 appellante).



Tali circostanze , non contestate dalle parti appellate , inducono quindi a concludere :
a) che l'appellante rientra nella definizione di disoccupato oggi prevista dagli articoli 19. primo e secondo comma del d.lgs. 150/2015; b) che egli, non essendo contestati i requisiti reddituali, ha pertanto diritto all'esonazione prevista , per i “ disoccupati “ , dall'art. 8 comma 16 della legge 537/1993.

oooooooo

Le argomentazioni suddette sarebbero di per sè già assorbenti e dirimenti per il riconoscimento del diritto all'esonazione in discussione in favore dell'appellante in relazione alla sua posizione di disoccupato. .

Si deve però aggiungere che il diritto all'esonazione di cui è causa va dichiarato in favore di se pur si voglia battere l'accento sul suo mero stato di “ non occupazione “.

Va infatti ricordato che il comma settimo dello stesso articolo 19 del d.lgs. 150/2015 ha testualmente previsto:

7 . Allo scopo di evitare l'ingiustificata registrazione come disoccupato da parte di soggetti non disponibili allo svolgimento dell'attività lavorativa , a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto le norme nazionali o regionali ed i regolamenti comunali che condizionano prestazioni di carattere sociale allo stato di disoccupazione si intendono riferite alla condizione di non occupazione. ...”.

Il legislatore , dunque , al fine dichiarato di evitare l'ingiustificata registrazione come disoccupato di soggetti non disponibili allo svolgimento dell'attività lavorativa , ha previsto , con una espressione di generalizzata ed ampia portata (“ le norme nazionali o regionali o comunali che condizionano prestazioni di carattere sociale “) , che quelle disposizioni debbano intendersi riferite alla mera condizione “ di non occupazione “;la fruizione delle prestazioni di carattere sociale, in altri termini . è stata vincolata esclusivamente alla condizione di “ non occupazione “.

La portata applicativa della norma investe , anche in tal caso , non solo gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia ma anche i cittadini italiani.

Ritiene la Corte che la disposizione , sebbene inserita in un decreto riguardante “ il riordino della normativa in materia di servizio per il lavoro e di politiche attive “ , per la sua generale formulazione , investa anche il diritto all'esonazione di cui all'art. 8, comma 16 legge 537/1993, rientrando tale diritto nell'ampio genere delle prestazioni sociali .



Va precisato che nella fattispecie non si tratta allora di operare - come invece sostenuto dal giudice di prime cure nella sentenza appellata - una non consentita interpretazione “ ultra legem “ dell’art. 8 comma 16 legge 537/1993, ma solo di dar rilievo , anche per tale norma , alla disciplina prevista dal sopravvenuto articolo 19 comma 7 d. lgs. 150/2015.

Va osservato che la soluzione interpretativa suddetta trova pieno avallo anche nella circolare n. 5090 del 4.4.2016 del Ministero del Lavoro in cui , dopo la precisazione che nell’espressione “ non occupati “ rientrano anche i soggetti che “ non svolgono attività lavorativa , in forma subordinata , parasubordinata o autonoma , si legge testualmente : “ ...è evidente pertanto che , ai fini dell’attribuzione di prestazioni di carattere sociale , ivi incluse quelle legate all’esonazione del ticket, le Aziende Sanitarie dovranno tener conto dell’intervenuta modifica legislativa “

In conclusione , ritiene la Corte - in sintonia con le decisioni del Tribunale di Brescia e di Roma prodotte dall’appellante nel corso dell’udienza di discussione (Tribunale Roma Sez. Lavoro sent. 17.2.2017 nel proc. 33627/2017 Giudice Pagliarini ; Tribunale Roma Sez. Lavoro sent. 13.6.2018 Giudice Pangia ; Tribunale di Brescia , ordinanza ex art. 700 c.p.c. in data 30.7.2018 nel proc. N. 1250-1/2018 Giudice Ciocca) - che il diritto all’esonazione di cui è causa debba essere riconosciuto in favore dell’appellante anche avendo riguardo alla sua mera non contestata condizione di “ non occupazione “.

oooooooo

Ritiene la Corte che la sentenza di primo grado debba essere confermata in ordine al rigetto della domanda di restituzione della somma di euro 94,90 .

Sul punto osserva la Corte che pur documentando l’avvenuto pagamento di tali somme all’ASST Fatebenefratelli Sacco per prestazioni mediche di cui ha usufruito (doc. 11 .12, 13) ha ammesso che il pagamento è stato effettuato dalla struttura ospitante , cioè un centro di accoglienza straordinario a Corsico , gestito dalla Diaconia Valdese , senza tuttavia allegare compiutamente il titolo e le circostanze del pagamento da parte della struttura stessa ; in difetto di tali allegazioni la domanda di restituzione della somma non può allora essere accolta.

In conclusione , per quanto sopra , in parziale riforma della sentenza di primo grado , va dichiarato il diritto di alla esenzione del contributo alla spesa sanitaria (ticket sanitario EO2) di cui all’art. 8 comma 16 l. 537/1993 .



L'oggettiva novità della questione proposta induce la Corte a compensare integralmente fra le parti le spese del grado e a confermare la statuizione analoga effettuata , in punto di spese, dal Tribunale.

P.Q.M.

In parziale riforma della sentenza n. 3296/2017 del Tribunale di Milano , dichiara il diritto di alla esenzione del contributo alla spesa sanitaria (ticket sanitario EO2) di cui all'art. 8 comma 16 l. 537/1993 ;

conferma nel resto ;

compensa integralmente fra le parti le spese del grado.

Milano 15 ottobre 2018

IL PRESIDENTE Est.

Giovanni Picciau

