

N. R.G. 1444/2015



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 Laura Bove	Consigliere Ausiliario

nella pubblica udienza del 3 dicembre 2018 ha pronunciato e pubblicato mediante lettura del dispositivo la seguente

SENTENZA

nella causa in grado di appello avverso la ordinanza n. 32032/2015. del Tribunale di Milano , giudice dr.ssa Di Lorenzo, promossa con ricorso

DA

GUARISO ALBERTO GRSLRT54S15F205S con il patrocinio dell'avv. NRELVI73P16F205H e dell'avv. LIVIO NERI elettivamente domiciliato VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO

ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione(C.F. 07430560016), LPZVNC78T51Z506A con il patrocinio dell'avv. GUARISO ALBERTO GRSLRT54S15F205S e dell'avv. LIVIO NERI NRELVI73P16F205H elettivamente domiciliato VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO



Avvocati per niente ONLUS (C.F. 97384770158), con il patrocinio dell'avv. GUARISO ALBERTO GRSLRT54S15F205S e dell'avv. LIVIO NERI NRELV73P16F205H elettivamente domiciliato VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO

RICORRENTI IN RIASSUNZIONE

CONTRO

REGIONE LOMBARDIA 80050050154 con il patrocinio dell'avv. TAMBORINO MARIA LUCIA TMBMLC62T64G337T elettivamente domiciliata in Palazzo Lombardia – Piazza Città di Lombardia n. 1 Milano

RESISTENTE IN RIASSUNZIONE

COMUNE DI MILANO (c. f. 01199250158)

CONTUMACE

CONCLUSIONI

PER I RICORRENTI IN RIASSUNZIONE

Come da ricorso in data 16 Agosto 2018

PER LA RESISTENTE IN RIASSUNZIONE

Come da memoria depositata in data 30.11.2018

Fatto e diritto

Con ordinanza n. 32032/2015 il Tribunale di Milano ha rigettato la domanda proposta da [redacted] e le Associazioni Anolf CISL, ASGI, Avvocati per niente - Onlus per l'accertamento del carattere discriminatorio tenuto dalla Regione Lombardia e dal Comune di Milano rispettivamente nell'aver emanato la delibera della Giunta n. 3495/2015 del 30 aprile 2015 nella parte inerente i requisiti



necessari per l'Accesso al Fondo sostegno affitti nonche' (il comune)la determina PG n. 264079 dell'8 maggio 2015 e det. n. 68/2015 prot. del 12 maggio 2015.

Il Tribunale ha ritenuto la infondatezza della domanda e la mancanza di una discriminazione laddove, nella delibera della giunta regionale n. 3495 cit., sono stati previsti per l'accesso al fondo sostegno affitto per i soli cittadini extra UE i seguenti due requisiti: a) esercitare una regolare attività lavorativa, anche in modo non continuativo, di lavoro subordinato o autonomo; b) essere residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni in Lombardia.

Il Tribunale, richiamando fra le altre la sentenza della Corte costituzionale n. 187/2010, ha ricordato «che la Consulta ha statuito che il legislatore ordinario ben puo' subordinare l'erogazione di determinate prestazioni che non siano volte a rimediare a gravi situazioni di urgenza alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno in Italia ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata (ovviamente con il solo limite della ragionevolezza).

Ha inoltre osservato il Tribunale : «... La Corte costituzionale, con costante giurisprudenza, ha sostenuto che il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quello dello straniero solo quando venga riferito al godimento di diritti inviolabili dell'uomo così da rendere legittimo, per il legislatore ordinario, introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza- o all'inverso ne sia privo – purchè tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti, ed ha poi ampliato tale affermazione precisando che, anche al di fuori di tale ambito, l'art.3 Cost vieta comunque discriminazioni tra cittadini, stranieri ed apolidi laddove manchi una ragionevole correlabilita' tra il requisito richiesto e lo scopo perseguito dalla norma (Corte costituzionale sentenza n. 432 /2005). Sotto questo profilo non si puo' negare che sussista una ragionevole correlabilita' tra la durata della permanenza dello straniero sul territorio nazionale da un lato, il possesso da parte sua di una regolare ancorche' saltuaria attivita' lavorativa e la finalita' del contributo in questione, che e' teso a garantire ai non abbienti, gia' in possesso di un contratto di locazione di immobili da privati, una stabilita' abitativa attraverso una erogazione a sostegno del reddito...».

Il Tribunale ha ritenuto poi la legittimita' dei due suddetti presupposti anche alla luce della direttiva 2003 /109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti dilungo periodo. L'art. 11 della direttiva citata dispone, al comma 1,che «il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda ... d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la



protezione sociale, ai sensi della legislazione nazionale»; il comma 4 dello stesso articolo prevede che «gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza e protezione sociale alle prestazioni essenziali».

Il Tribunale, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 9, del decreto legislativo n. 3/2007 ha ritenuto che l'assegno in questione di mero sostegno del reddito non possa considerarsi prestazione assistenziale e quanto meno essenziale .

Avverso tale ordinanza hanno proposto appello _____, Asgi Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, Avvocati per niente Onlus.

Gli appellanti hanno riproposto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 comma 2 e 13 decreto-legge n. 12/2008 convertito in legge n. 133/2008 per contrasto con gli articoli 3 e 117, 1° comma Cost.

Con ordinanza in data 7 Novembre 2016 questa Corte ha “ dichiarato non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 comma 13 decreto-legge n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008, laddove prevede che «Ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'art. 11 legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione».

Il giudizio è stato conseguentemente sospeso.

Con sentenza n. 166/2018 la Corte Costituzionale, accogliendo la questione di costituzionalità sollevata _____, ha dichiarato per violazione dell'art. 3 Cost. “ l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 , comma 13 del decreto legge 25 Giugno 2008 n. 112 (disposizioni urgenti per lo sviluppo economico , la semplificazione , la competitività , la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) convertito, con modificazioni , nella legge 6 Agosto 2008 n. 133” .



Riassumendo il procedimento , , ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione , Avvocati per niente onlus hanno chiesto , dopo l’intervenuta sentenza della Corte Costituzionale , l’accoglimento delle domande proposte.

Ha resistito la Regione Lombardia chiedendo il rigetto della domanda .

Il Comune di Milano non si è costituito in giudizio ed è stato dichiarato contumace.

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

oooooooo

Riassumendo il procedimento , gli originari appellanti , ora ricorrenti in riassunzione osservano che “ il fatto che la violazione della parità di trattamento consegua ad una dichiarazione di incostituzionalità (peraltro per uno solo dei due profili contestati , l’altro essendo frutto di una iniziativa autonoma della Regione) non fa venir meno la sussistenza di una discriminazione : il caso in esame è infatti identico a quello esaminato dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione 20.4.2016 n. 7951 allorchè la Corte , investita nuovamente della decisione dopo aver sollevato questione di costituzionalità della norma che escludeva gli stranieri dal servizio civile e facendo seguito alla dichiarazione di incostituzionalità della norma stessa (intervenuta con sentenza 119/2015) ha enunciato il principio di diritto secondo il quale l’esclusione del servizio civile disposta con l’atto amministrativo generale (il bando) a suo tempo contestato , costituisce discriminazione avverso la quale è esperibile l’azione ex art. 44 TU immigrazione “.

I reclamanti ribadiscono inoltre che anche il secondo requisito contestato (svolgimento di attività lavorativa) appare un requisito aggiuntivo e restrittivo non previsto dalla legge.

In ordine alle conseguenze, i ricorrenti in riassunzione osservano che “ il lungo tempo trascorso non può essere di impedimento al ripristino della parità di trattamento violata , restando nella disponibilità del giudicante – ex art. 28 d.lgs . 150/2011 – la valutazione di tutte le possibili statuizioni idonee a tale ripristino “ ; che “ l’esaurimento dei fondi per l’avvenuta destinazione ai soggetti beneficiati dalla discriminazione non può di per sé essere di ostacolo al ripristino della parità di trattamento ...; che “ sotto tale profilo l’importo spettante alla signora (euro 1100,00) e richiesto in primo grado non è stato contestato in punto di quantificazione



e viene pertanto qui confermato. “ ; che “ in presenza di una discriminazione collettiva , il ripristino può e deve avvenire anche nei confronti dei soggetti non direttamente presenti nel presente giudizio...”

Tali assunti sono fondati.

Appare opportuno ricordare sia il quadro normativo di riferimento sia la fattispecie in esame.

L'art. 11 della legge n. 431/1998 ha istituito il «Fondo Nazionale per l'accesso all'abitazione in locazione» che prevede l'erogazione di contributi alle famiglie meno abbienti gravate da canoni di locazione; la disposizione non opera distinzioni tra italiani e stranieri nei requisiti di ammissione.

Con il decreto-legge n. 112/2008, convertito in legge n.133/2008, e' stata introdotta nel nostro ordinamento la programmazione di un piano casa volto a «garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali per lo sviluppo della persona umana».

All'art. 11 comma 2 della predetta disposizione si legge: «Il piano e' rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazione (...) destinate prioritariamente a prima casa per: (...) g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

Lo stesso decreto-legge e' intervenuto poi anche sul «Fondo sostegno affitti di ci alla legge n. 431/1998 prevedendo al comma 13 dell'art. 11, la cui applicazione rileva in particolare nella fattispecie, quanto segue: «Ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'art. 11 legge 9dicembre 1998 n. . 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione».

Con delibera di giunta n. 3495 del 30 aprile 2015 la Regione Lombardia ha approvato l'attivazione della iniziativa 2015 per il sostegno alla locazione dei cittadini in grave disagio economico e ha approvato i criteri generali per l'accesso al beneficio denominato «Fondo Sostegno grave disagio economico 2015» di cui all'allegato 1 della delibera. L'art. 2 di detto allegato prevede che possano richiedere il contributo in questione i conduttori residenti in Lombardia che



abbiano un ISEE non superiore ad euro 7000,00. Ove i richiedenti non siano cittadini italiani o di uno Stato dell'Unione Europea, la delibera prevede i seguenti due ulteriori presupposti: a) esercitare una regolare attività, anche in modo non continuativo, di lavoro subordinato o autonomo; b) essere residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni in Lombardia.

Il Comune di Milano ha reiterato i medesimi contenuti e requisiti nella determinazione dirigenziale n. 68/2015 ; il termine per la presentazione delle domande e' stato fissato al 10 luglio 2015.

Nel caso in esame , la signora] e' cittadina salvadoregna e risiede in Italia dal novembre 2011 in forza di permesso di soggiorno per motivi di lavoro; vive a Milano con il figlio Alejandro di anni uno; in ragione del suo modestissimo reddito, ha presentato domanda al Comune di Milano in data 7 luglio 2015 per accedere al «Fondo sostegno grave disagio economico 2015».

La procedura non prevedeva la formazione di una graduatoria, ne' la comunicazione di un provvedimento di accettazione o diniego.

L'appellante] , essendo priva di entrambi i requisiti previsti dalle lettere a) e b) sopra indicate non ha potuto ricevere alcun contributo.

Ciò premesso, osserva la Corte che in ordine al requisito dello svolgimento di una regolare attività lavorativa, anche non continuativa, questa Corte , nella ordinanza di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale , ha già rilevato ai fini della valutazione della rilevanza della questione di costituzionalità sollevata che “ si prospetta - in difetto di una espressa previsione di una norma di rango primario che espressamente lo preveda (la regione allude infatti solo ad una interpretazione analogica di quanto previsto dall'art. 40, comma 6 T.U. immigrazione) e alla luce dei principi generali che regolano la condizione dello straniero (in particolare art. 2, comma 2 T.U. immigrazione) - la illegittimità e la disapplicazione degli atti, di rango secondario della P.A. che tale requisito aggiuntivo hanno previsto “ .

Il Collegio intende ribadire tale conclusione.

La previsione del requisito della prestazione di una attività lavorativa per i soli stranieri ai fini dell'erogazione della prestazione di cui è causa non appare consentita da alcuna norma di legge e confligge anzi con il regime di parità di cui all'art. 2 comma 2 TU immigrazione e con il generale regime per l'erogazione assistenziali di



cui all'art. 41 TU immigrazione ; la P.A. non può introdurre a suo arbitrio, con atto di fonte secondario , una restrizione in danno degli stranieri.

Tenuto conto pertanto del regime generale previsto dalle disposizioni normative appena richiamate, non appare decisivo , in senso contrario ed in difetto di una espressa deroga , il riferimento da parte della Regione Lombardia ad una applicazione analogica dell'art. 40, comma 6 TU immigrazione ; quest'ultima norma riguarda infatti situazioni (accesso agli alloggi ERP, accesso ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali predisposte dalle Regioni , accesso al credito agevolato) ben differenti dalla prestazione oggetto del presente procedimento.

Vanno pertanto disapplicati gli atti amministrativi sopra richiamati della Regione Lombardia e del Comune di Milano laddove hanno previsto , ai fini dell'attribuzione della prestazione oggetto di causa, il requisito dell'espletamento di una attività lavorativa.

Per quanto riguarda invece il requisito inerente la residenza , l'intervenuta sentenza della Corte Costituzionale n. 166/2018 implica una accertata violazione della parità di trattamento che costituisce , alla luce dei principi desumibili dalla sentenza delle Sezioni Unite 7951/2016 correttamente richiamata dai ricorrenti in riassunzione , discriminazione avverso la quale è stata correttamente esperita l'azione ex art. 44 TU (ora art. 28 D.Lgs. 150/2011).

In ordine alle conseguenze della discriminazione , ritiene la Corte che , in relazione alla discriminazione individuale subita da _____ , gli effetti di tale discriminazione possano essere rimossi ordinando alla Regione Lombardia e per quanto occorra al Comune di Milano di ammettere la domanda della signora _____ a parità di condizioni con i cittadini italiani e di erogarle la prestazione del fondo sostegno affitti in misura di euro 1100,00 ; l'importo , oggetto della domanda fin dal primo grado del giudizio, non è stato oggetto nel quantum di specifica contestazione.

Per quanto riguarda invece la discriminazione collettiva , ritiene la Corte che gli effetti di tale discriminazione possano essere rimossi ordinando alla Regione Lombardia e per quanto occorra al Comune di Milano , ciascuno per la parte di rispettiva competenza , di riaprire i termini per la presentazione delle domande ai nuovi aventi diritto .

Tali argomentazioni appaiono dirimenti ed assorbono ogni altra questione.



In conclusione , in riforma della appellata ordinanza : va dichiarato il carattere discriminatorio della delibera della Giunta della Regione Lombardia n. 3495/2015 del 30.4.2015 nella parte in cui , ai fini dell'accesso al Fondo sostegno affitti , prevede per i cittadini extra UE: a) il requisito dell'esercizio di una regolare attività , anche in modo non continuativo , di lavoro subordinato ed autonomo ; b) il requisito della residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni in Lombardia e conseguentemente il carattere discriminatorio , sotto i medesimi profili , della determina PG n. 264079 del 8.5.2015 e det. N. 68/2015 (protocollo 12.5.2015) del Comune di Milano , direzione centrale casa e demani; va quindi ordinato alla Regione Lombardia di modificare la DGR suddetta (e per quanto occorra al Comune di Milano di modificare le determinazioni di cui sopra) con la eliminazione dei requisiti suddetti per i cittadini extra UE; va ordinato alla Regione Lombardia e per quanto occorra al Comune di Milano , ciascuno per la parte di rispettiva competenza , di riaprire i termini per la presentazione delle domande ai nuovi aventi diritto ; va ordinato alla Regione Lombardia e per quanto occorra al Comune di Milano di ammettere la domanda della signora a parità di condizioni con i cittadini italiani e di erogarle la prestazione del fondo sostegno affitti in misura di euro 1100,00.

Le spese del doppio grado seguono la soccombenza della Regione Lombardia e sono liquidate ex d.m. 55/2014 e 37/2018 , tenuto conto del valore della causa e dell'assenza di attività istruttoria , come in dispositivo. (euro 3300,00 per il grado di appello; euro 2500,00 per il primo grado). ; con distrazione in favore dei difensori dichiaratisi antistatari.

Ritiene la Corte di compensare le spese del giudizio fra i ricorrenti in riassunzione ed il Comune di Milano , atteso che il bando contestato, cui il Comune si è conformato , è riferibile alla Regione.

PQM

In riforma dell'ordinanza n.32032/2015 del Tribunale di Milano:

dichiara il carattere discriminatorio della delibera della Giunta della Regione Lombardia n. 3495/2015 del 30.4.2015 nella parte in cui , ai fini dell'accesso al Fondo sostegno affitti , prevede per i cittadini extra UE: a) il requisito dell'esercizio di una regolare attività , anche in modo non continuativo , di lavoro subordinato ed autonomo ; b) il requisito della residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni in Lombardia e conseguentemente il carattere discriminatorio , sotto i medesimi profili , della determina PG n. 264079 del 8.5.2015 e det. N. 68/2015 (protocollo 12.5.2015) del Comune di Milano , direzione centrale casa e demanio ;



ordina alla Regione Lombardia di modificare la DGR suddetta (e per quanto occorra al Comune di Milano di modificare le determine di cui sopra) con la eliminazione dei requisiti suddetti per i cittadini extra UE;

ordina alla Regione Lombardia e per quanto occorra al Comune di Milano , ciascuno per la parte di rispettiva competenza , di riaprire i termini per la presentazione delle domande ai nuovi aventi diritto ;

ordina alla Regione Lombardia e per quanto occorra al Comune di Milano di ammettere la domanda della signora _____ a parità di condizioni con i cittadini italiani e di erogarle la prestazione del fondo sostegno affitti in misura di euro 1100,00;

condanna la Regione Lombardia al pagamento delle spese del doppio grado del giudizio che in favore di parte appellante liquida in complessivi euro 5800,00 , oltre spese generali ed oneri di legge ; con distrazione in favore dei procuratori antistatari.

Compensa le spese del doppio grado fra parte appellante ed il Comune di Milano.

Milano , 3 dicembre 2018

IL PRESIDENTE

Giovanni Picciau

