

TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE LAVORO

Nr. 5739/10 RG

**DELGADO SANDOVAL RICARDO, ASGI – Associazione Studi giuridici Sull’immigrazione –
AVVOCATI PER NIENTE ONLUS,**

Avv.ti Guariso e Neri

contro

COMUNE DI MILANO

Avv.ti Surano, Ammendola e Pezzulo

I ricorrenti hanno avanzato ricorso *ex art.* 44 D. Lgs 286/98 e 5 d.lgs. 215 del 2003 chiedendo al Giudice di: dichiarare il carattere discriminatorio della delibera della Giunta del Comune di Milano n. 3285/2005, con la quale si subordina la concessione di sussidi integrativi al minimo vitale a favore di anziani, per quanto riguarda gli stranieri, alla circostanza che siano titolari di carta di soggiorno; ordinare al Comune di Milano di modificare suddetta delibera, prevedendo che il sussidio venga erogato a tutti gli stranieri residenti e regolarmente soggiornanti alle stesse condizioni richieste per i cittadini italiani; ordinare al Comune la pubblicazione della modifica della delibera; condannare il Comune di Milano al pagamento agli stranieri residenti del suddetto sussidio; condannare infine il Comune di Milano al pagamento del sussidio a favore di Deldago a far data dell’aprile 2010.

Il Comune di Milano si è costituito contestando le domande avanzate di cui chiedeva il rigetto.

Premesse:

Il 23.12.2005 la Giunta Comunale di Milano emanava una delibera con la quale si subordina l’erogazione di un “sussidio integrativo al minimo vitale a favore di anziani” per quanto concerne gli stranieri, oltre ai requisiti previsti per i cittadini italiani, al possesso da parte degli stessi della carta di soggiorno o permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Fino al 2010 Ricardo Delgado, cittadino straniero privo della carta di soggiorno ma regolarmente residente sul territorio dello Stato (in quanto titolare di permesso di soggiorno), è stato titolare di un sussidio integrativo al minimo vitale erogato dal Comune di Milano – area adulti in difficoltà. A partire dal compimento dei sessanta anni, la sua posizione veniva presa in carico dall’ “area anziani” del Comune di Milano, che - a far data del 26.2.2010 - erogava un sussidio di € 668,00 al bimestre. Il 29 aprile 2010 tuttavia tale

sussidio gli veniva revocato, in quanto egli risultava privo del permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo, *“requisito indispensabile per i Cittadini stranieri titolari di sussidio, secondo le disposizioni vigenti”*. Il sig. Delgado pertanto, dal maggio 2010, è rimasto privo di tale sussidio.

Ciò premesso, devono anzitutto essere affrontate alcune questioni processuali

A) In ordine all'eccezione di carenza di giurisdizione di questo Giudice ordinario.

Le posizioni giuridiche fatte valere dai ricorrenti sono qualificabili come diritti soggettivi, dal momento che a base del ricorso è stata posta la violazione da parte del Comune di Milano di un diritto fondamentale della persona, quale quello al riconoscimento della pari dignità sociale ed alla non discriminazione nell'accesso ai servizi sociali essenziali funzionali alla sopravvivenza, come appunto il sussidio integrativo al minimo vitale.

L'art. 43 D.Lgs. n. 286 del 1998, ma soprattutto l'art. 3 Cost., affermano il principio di pari dignità sociale e di uguaglianza davanti alla legge senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali.

In particolare l'art. 43 afferma al co. 1° che *“ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”*. Al co. 2 si prevede poi che *“in ogni caso compie un atto di discriminazione: c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso ... ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità”*.

L'art. 2 D.lgs. 215 del 2003 definisce altresì il concetto di discriminazione diretta, come situazione in cui *“per la razza o l'origine etnica, una persona è stata trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga”*, facendo altresì salvo quanto previsto dall'art. 43 co. 1 e 2 D.lgs. n. 286 del 1998.

In questo caso il comportamento che viene indicato come discriminatorio è riconducibile alla scelta, trasfusa in un atto amministrativo generale, del Comune di Milano di subordinare l'erogazione di un determinato intervento e servizio sociale a favore degli stranieri alla circostanza che siano in possesso di carta di soggiorno.

A ciò va aggiunto che gli artt. 43 e 44 D. Lgs. n. 286/98 prevedono che l'azione giudiziaria di cui all'art. 44 venga esercitata innanzi al giudice ordinario; nello specifico, trattandosi di questione attinente forme di assistenza sociale obbligatoria¹, i ricorrenti hanno correttamente adito il Giudice del Lavoro.

¹ Quanto alla “obbligatorietà” del sussidio in oggetto, si desume dal fatto che ai sensi della l. 328 del 2000 compete agli enti locali la previsione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali.

B) In ordine alla legittimazione ad agire delle associazioni costituite.

Nessuna incertezza si pone in relazione alla legittimazione ad agire delle associazioni costituite. Si osserva come l'art. 5 d.lgs. n. 215 del 2003, al 3° comma, statuisca che le "associazioni" inserite in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità, "sono altresì legittimati ad agire ai sensi dell'art. 4 nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione". Le associazioni ricorrenti risultano essere iscritte nell'apposito albo (doc. 13 e 14 ricorso), non rilevando la circostanza che non sia stato allegato - come ritiene il Comune - il decreto interministeriale che lo prevede.

L'allegata discriminazione, che assume carattere collettivo in quanto posta in essere in un atto amministrativo generale - incardina la legittimazione attiva dei ricorrenti, in quanto regolarmente iscritti nell'apposito registro. La circostanza che siano stati già emessi atti amministrativi concreti nei confronti di singoli stranieri di revoca (come nel caso di Delgado) o di diniego del sussidio in oggetto, e che pertanto siano in concreto individuati i soggetti destinatari, non rileva ai fini della legittimazione attiva in capo alle associazioni.

Se così fosse, infatti, paradossalmente, sarebbe sufficiente che - immediatamente dopo l'emanazione di un atto amministrativo di carattere generale - la pubblica amministrazione emettesse un provvedimento di esso attuativo nei confronti di un singolo, finendo per paralizzare l'azione delle associazioni legittimate per legge. Del resto, se il Giudice in questo caso fosse investito della questione con riferimento al caso concreto si dovrebbe limitare a dichiarare il carattere discriminatorio del singolo atto, lasciando in essere però la condotta discriminatoria collettiva che ne costituisce fondamento e che continuerebbe a produrre i suoi effetti.

La *ratio* della norma deve piuttosto essere intesa nel senso che le associazioni iscritte in un apposito registro hanno la possibilità di adire il Giudice per far accertare il carattere discriminatorio di un atto o di una condotta tutte le volte in cui, per la generalità dei destinatari, questi siano indirizzati a una collettività indeterminata e indeterminabile *a priori* e di ottenere, se del caso, la rimozione della condotta collettiva discriminatoria ancora prima, se possibile, che essa determini effetti negativi su singoli.

Quanto all'eccezione sollevata dal Comune circa la mancata sottoscrizione del ricorso - con riferimento all'associazione Avvocati per niente - da parte del difensore munito di procura alle liti, essa risulta priva di pregio. Sul ricorso in originale la procura alle liti rilasciata dal legale rappresentante pro tempore dell'ANP, infatti, risulta firmata, per autentica, dal difensore. Ciò esclude la invalidità del ricorso, come statuito dalla Suprema corte (Cass. Sez. I, 23 marzo 2005, n. 6225), secondo cui "la firma del difensore sugli atti di cui all'art. 125 cod. proc. civ., apposta anche solo sotto la certificazione dell'autenticità della sottoscrizione della parte, ha lo scopo - oltre che di certificare l'autografia del mandato - di sottoscrivere tale atto, con la conseguenza che non sussiste la nullità dell'atto stesso per

mancata sottoscrizione del procuratore". Del tutto irrilevante è il fatto che la copia del ricorso notificata al Comune e peraltro non prodotta in giudizio possa essere priva della sottoscrizione del difensore.

C) In ordine all'interesse ad agire delle associazioni e del ricorrente.

In ordine alla sussistenza dell'interesse ad agire in capo ai ricorrenti, occorre distinguere.

Con riferimento alla posizione del ricorrente Delgado, si deve rilevare che la "determina dirigenziale" del 26 luglio 2010, intervenuta in corso di causa, "annulla la revoca" del sussidio a favore di Delgado, ed eroga un sussidio al ricorrente sotto forma di incremento del sussidio già erogato a favore della madre di Delgado, con la quale egli convive.

Il Comune di Milano, infatti, preso atto che il ricorrente è residente con la madre (che risulta dallo stato di famiglia essere il c.d. "capo famiglia"), rilevato che la stessa è titolare di carta di soggiorno e che pertanto è legittimata a godere di un sussidio integrativo al minimo vitale, rilevato che per un nucleo familiare composto da due persone il sussidio deve essere aumentato secondo un parametro pari a 165, ha concesso "un sussidio integrativo al minimo vitale per il nucleo familiare di Delgado De Sandoval Graziela, convivente con il figlio Ricardo Delgado Sandoval, nella misura di € 761,00 mensili".

Pertanto, quand'anche Ricardo Delgado fosse stato titolare della carta di soggiorno al momento del compimento del sessantesimo anno di età, acquisendo così i requisiti per usufruire dei benefici economici di cui alla delibera n. 3285/05, comunque non avrebbe ricevuto il sussidio integrativo in oggetto, perché avrebbe goduto del sostentamento economico pubblico sotto forma di integrazione del sussidio erogato a favore della madre. Non rileva ai fini della presente causa la circostanza che la comunicazione del Comune del 26 luglio 2010 indichi la decorrenza del sussidio dal bimestre luglio-agosto 2010 e non dal maggio 2010. Il sig. Delgado potrà al più dolersi di questa circostanza in altro giudizio, ma non in questo, considerato che essa non discende dalla delibera oggetto del presente giudizio.

Pertanto, l'atto amministrativo intervenuto in corso di causa fa venir meno l'interesse ad agire in capo a Ricardo Delgado, posto che egli non risulta più destinatario della delibera asseritamente discriminatoria. Una eventuale pronuncia del Giudice in ordine alla natura discriminatoria dell'atto amministrativo non produrrebbe alcun effetto nei suoi confronti.

D'altro canto, invece, ricorre l'attualità dell'interesse ad agire in capo alle associazioni, stante l'attuale vigenza della delibera della Giunta Comunale che si ritiene discriminatoria. L'interesse ad agire posto alla base della tutela discriminatoria "presuppone sempre un interesse all'accertamento dell'illiceità degli atti discriminatori"; peraltro, "lungi dall'esaurirsi nel mero interesse alla rimozione del comportamento illecito, ove ancora sussistente, e dei suoi effetti, tende, in positivo a riaffermare, mediante l'adozione dei provvedimenti opportuni, il fondamentale valore dell'eguaglianza delle persone ex art. 3 Cost." (Trib. Bergamo, sez. lav., 27 novembre 2009).

Occorre allora soffermarsi sul merito della domanda.

D) In ordine alla natura discriminatoria della delibera comunale.

Bisogna rilevare anzitutto che il sussidio integrativo al minimo vitale costituisce un diritto soggettivo avente ad oggetto una provvidenza economica, come riconosciuto dallo stesso Comune "finalizzato ad integrare redditi insufficienti a soddisfare i bisogni primari dell'anziano" (vd. delibera n. 3285/2005). Si tratta di un istituto necessario a soddisfare esigenze primarie dell'individuo, come la sua stessa sopravvivenza fisica.

Ciò premesso, secondo il Comune, la delibera in oggetto sarebbe conforme all'art. 80 l. 388 del 2000 e all'art. 2 l. n. 328 del 2000, intitolata "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", che rinvia per l'individuazione degli stranieri che hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di intervento e servizi sociali all'art. 41 d.lgs. n. 286 del 1998. Questa norma, a sua volta, individuerrebbe come requisito per gli stranieri la titolarità della carta di soggiorno o del permesso di soggiorno.

L'art. 80 l. n. 388 del 2000, al comma 19, invece, ha previsto che "ai sensi dell'art. 41 d.lgs. n. 286 del 1998", la concessione agli stranieri dell'assegno sociale e delle provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali" è subordinata "al possesso della carta di soggiorno", restringendo così i requisiti previsti per il godimento dei suddetti servizi sociali, da parte degli stranieri regolarmente residenti in Italia.

Peraltro l'art. 14 Conv. eur. dir. uomo sancisce il divieto di discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuti nella stessa Carta internazionale senza distinzione tra l'altro, di razza e di origine nazionale. Con riferimento al sistema di protezione sociale la Corte costituzionale ha rilevato come la Corte europea - nello statuire che non vi è un obbligo in capo agli stati di assicurare un determinato livello di prestazioni assistenziali - abbia tuttavia affermato che, una volta che tali prestazioni sono state istituite e concesse, le relative discipline non possono sottrarsi al vaglio di compatibilità con le norme convenzionali, tra le quali proprio l'art. 14 Conv. eur. dir. uomo (vd. in tal senso Corte cost. 187 del 2010).

L'art. 2 d. lgs. n. 286 del 1998, d'altro canto, garantisce allo straniero comunque presente sul territorio nazionale (e quindi anche quello clandestino) il godimento dei diritti fondamentali della persona previsti dal diritto interno, dalle convenzioni internazionali e dai principi internazionali. Nei commi successivi prevede, a favore degli stranieri regolarmente soggiornanti, tra l'altro, il godimento dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano e la parità di trattamento con il cittadino per la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e nei rapporti con P.A. e nell'accesso ai servizi pubblici.

L'art. 80 l. n. 388 del 2000, richiamato dal Comune per escludere il carattere discriminatorio della delibera oggetto del presente giudizio, è stato tuttavia oggetto di alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento alla violazione, tra l'altro, del combinato disposto degli artt. 117 Cost. e 14 Conv. eur. dir. uomo (sulla base del ben noto orientamento della Corte cost. n. 348 e 349 del 2007). Le questioni sollevate facevano riferimento a specifici istituti di carattere assistenziale, come l'assegno di invalidità (Corte cost. n. 187 del 2010), l'indennità di frequenza (Corte cost. n. 285 del 2009), l'indennità di accompagnamento degli invalidi (Corte cost. n. 306 del 2008).



Nel dichiararne la illegittimità con riferimento ad alcuni di questi specifici istituti, la Consulta ha espresso principi generali che risultano applicabili al caso di specie e che permettono così di dare una lettura costituzionalmente orientata della previsione di cui allo stesso art. 80, senza necessità di investire della questione la Corte.

La circostanza che nel caso di specie si tratti di un sussidio differente da quelli la cui disciplina è stata oggetto delle pronunce costituzionali non rileva. Infatti, la Corte costituzionale ha statuito che *“ciò che ... assume valore dirimente ... non è tanto la configurazione nominalistica dello specifico strumento previdenziale che può venire in discorso, quanto, piuttosto, il suo concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificare la relativa “essenzialità” agli effetti della tutela dei valori coinvolti. Occorre, in altri termini accertare, se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico “assegno” che viene ... in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto”*.

Ciò premesso, ne consegue che *“ove pertanto si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento della persona”, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall’art. 14 Conv. eur. Dir. uomo”* (Corte cost. n. 187 del 2010).

Il sussidio di cui si discute rientra certamente negli strumenti di natura previdenziale così come delineati dalla Corte costituzionale e pertanto per la disciplina dello stesso valgono i principi dalla stessa enunciati. Si tratta, infatti, di una somma erogata dal Comune di Milano ad integrazione del “minimo vitale”, in un ammontare finale non superiore all’importo stabilito annualmente dall’INPS quale trattamento minimo mensile, quindi funzionale alla sopravvivenza fisica di una persona.

Non può peraltro essere accolta al riguardo l’eccezione delineata dal Comune circa il fatto che le pronunce della Corte costituzionale in tema di assegni assistenziali siano successive alla delibera comunale stessa. Rientra tra i poteri del Comune annullare provvedimenti amministrativi, anche di carattere generale e astratto, pur formalmente conformi a legge (non avendo la Corte costituzionale dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 80 l. 388 del 2000 con riferimento al singolo istituto assistenziale di cui si discute, peraltro previsto da un atto amministrativo e non da una specifica norma di legge) quando gli stessi risultino sostanzialmente in contrasto con la Costituzione, conformando così il proprio operato alla Carta fondamentale.

Occorre ricordare inoltre come la Corte europea abbia statuito che *“al legislatore italiano sia senz’altro consentito di dettare norme, non palesemente irragionevoli e non in contrasto con gli obblighi comunitari, intese a regolare l’ingresso e la permanenza degli stranieri extracomunitari in Italia”*; e con specifico riferimento alla tematica in esame, *“è possibile subordinare, non irragionevolmente, l’erogazione di determinate prestazioni –*

non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza - alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di breve durata; una volta però che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento di diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini" (vd. Corte Cost. n. 187 del 2010).

In questo caso la limitazione subita dallo straniero non è dettata da alcuna ragione concreta, obiettiva e specifica ed il disuguale trattamento dovuto alla mera assenza del permesso CE si configura come ingiustificato ed arbitrario.

Non è, infatti, possibile prevedere l'erogazione di istituti finalizzati alla sopravvivenza di una persona in quanto straniera a motivazioni di carattere economico e di bilancio degli enti pubblici. Infatti, la circostanza che non vi siano sufficienti fondi pubblici non può costituire idonea giustificazione del trattamento diseguale tra cittadini italiani e stranieri titolari di permesso CE di lunga durata da una parte, e stranieri regolarmente residenti in Italia ma privi del suddetto documento dall'altra. Né appare idonea motivazione al trattamento disuguale il fatto che la c.d. carta di soggiorno dimostri una presenza stabile e duratura sul territorio nazionale, posto che si tratta di istituti assistenziali funzionali a bisogni essenziali della persona. Tale differenza di trattamento finisce nel caso di specie per assumere tratti discriminatori.

E inoltre, risulta allo stesso tempo irragionevole subordinare la erogazione di un sussidio funzionale alla sopravvivenza alla richiesta di un documento come la carta di soggiorno, che presuppone la disponibilità di un reddito da parte dello straniero.

Appaiono ininfluenti anche le considerazioni che non si potrebbe parlare di comportamento discriminatorio, in quanto il convenuto si sarebbe limitato ad applicare le disposizioni di legge vigenti e che tale comportamento sarebbe pertanto privo di quei caratteri di intenzionalità e volontà lesiva.

Il legislatore ha fatto riferimento a quei comportamenti che per quanto privi da parte del soggetto agente di un intento discriminatorio vengono comunque ad assumere tale connotato. L'elemento soggettivo non ha pertanto alcuna valenza, così come analogamente è stato affermato in relazione al contenuto antisindacale di un comportamento, atteso che ciò che rileva è l'esito finale costituito dall'obiettiva condizione di trattamento disuguale sulla base esclusivamente dell'essere o meno in possesso del permesso CE.

Dalle considerazioni che precedono deriva che non si può subordinare la erogazione agli stranieri del sussidio in oggetto al possesso della carta di soggiorno, pena la violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 3, 10 e 117 Cost., 14 Conv. eur. dir. uomo.

Pertanto la delibera del Comune di Milano deve essere dichiarata discriminatoria nella parte in cui pone agli stranieri come requisito il possesso della carta di soggiorno o del permesso di soggiorno CE di lungo periodo per l'erogazione del sussidio integrativo al minimo vitale a favore degli anziani.

Il ricorso può tuttavia trovare accoglimento solo in relazione a tale aspetto.

Non può infatti essere accolta l'istanza dei ricorrenti di ordinare al Comune di Milano di modificare la delibera comunale in oggetto. Non sussiste in capo al Giudice ordinario il potere di invalidare atti amministrativi e di modificarne il contenuto, spettando allo stesso solo il potere di dichiararne il carattere discriminatorio ai sensi dell'art. 44 d.lgs. n. 286 del 1998. Ne consegue che non può neanche essere accolta la domanda di pubblicazione della richiesta modifica della delibera comunale.

Infine, non possono essere accolte le richieste di condanna al pagamento del sussidio integrativo al minimo vitale di cui al ricorso nei confronti di tutti gli stranieri residenti regolarmente nel Comune di Milano, e nello specifico a Ricardo Sandoval Delgado.

Quanto alla domanda di condanna nei confronti di tutti gli stranieri essa appare generica e indeterminata; quanto alla posizione di Ricardo Delgado Sandoval è cessata la materia del contendere alla luce di quanto già sopra esposto.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in € 3.500,00 oltre accessori a favore dei ricorrenti, oltre accessori.

P.Q.M.

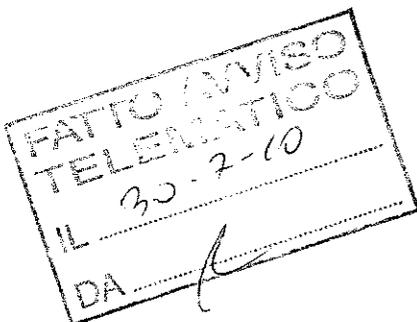
dichiara la natura discriminatoria della delibera del Comune di Milano n. 3285/2005 nella parte in cui limita il riconoscimento del "sussidio integrativo al minimo vitale a favore degli anziani" ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso CE di lungo periodo;

respinge per il resto il ricorso;

condanna il convenuto al pagamento delle spese di lite che liquida in € 3.500,00 oltre accessori a favore dei ricorrenti.

Si comunichi.

MILANO 30.7.2010



Depositato nella Cancelleria della Sez. Lavoro
del Tribunale Ordinario di Milano

OGGI 30 LUG. 2010

IL CANCELLIERE C1
[signature]

IL GIUDICE
CARLA BIANCHINI

[signature]