

N. R.G. 1444/2015



**REPUBBLICA ITALIANA**

**Corte D'Appello di Milano**

SEZIONE LAVORO

Composta dai Magistrati

dott. Giovanni Picciau  
dott. Benedetta Pattumelli  
dott. Laura Bove

Presidente Rel.  
Consigliere  
Consigliere Ausiliario

ha emesso la seguente

ORDINANZA

nella causa civile in grado di appello avverso la ordinanza n. 32032 /2015 del Tribunale di Milano, ,  
promossa

DA

**VERONICA LOPEZ CRUZ** (C.F. LPZVNC78T51Z506A), con il patrocinio dell'avv. GUARISO ALBERTO elettivamente domiciliato in VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO presso il difensore avv. GUARISO ALBERTO

**ASGI - ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE** (C.F. 07430560016), con il patrocinio dell'avv. GUARISO ALBERTO , elettivamente domiciliato in VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO presso il difensore avv. GUARISO ALBERTO

**AVVOCATI PER NIENITE ONLUS** (C.F. 97384770158), con il patrocinio dell'avv. GUARISO ALBERTO , elettivamente domiciliato in VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO presso il difensore avv. GUARISO ALBERTO

APPELLANTI

Contro

**REGIONE LOMBARDIA** (C.F. 80050050154), con il patrocinio dell'avv. TAMBORINO MARIA LUCIA , elettivamente domiciliato in PIAZZA CITTA' DI LOMBARDIA, 1 20124 MILANO presso il difensore avv. TAMBORINO MARIA LUCIA

**COMUNE DI MILANO** (C.F. 01199250158), con il patrocinio dell'avv.

APPELLATI

A scioglimento della riserva di cui al verbale 15.9.2016

pagina 1 di 10

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.

## Osserva

1. Con ordinanza n. 32032/2015 il Tribunale di Milano ha rigettato la domanda proposta da Veronica CRUZ 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 30.4.2015 nella parte inerente i requisiti necessari per l'Accesso al Fondo sostegno affitti nonché ( il Comune ) la determina PG n. 264079 dell'8.5.2015 e det. N. 68/2015 – prot. del 12.5.2015.

2. 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 può subordinare l'erogazione di determinate prestazioni che non sino 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 : “ *...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 correlabilità tra il requisito richiesto e lo scopo perseguito dalla norma ( Corte Cost. . sent. 432 /2005 ) .*

*Sotto questo profilo non si può negare che sussista una ragionevole correlabilità tra la durata della permanenza dello straniero sul territorio nazionale da un lato , il possesso da parte sua di una regolare ancorchè saltuaria attività lavorativa e la finalità del contributo in questione , che è teso a garantire ai non abbienti , già in possesso di un contratto di locazione di immobili da privati , una stabilità abitativa attraverso una erogazione a sostegno del reddito... ”.*

Il Tribunale ha ritenuto poi la legittimità dei due suddetti presupposti anche alla luce della direttiva 2003 /109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo 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 D.Lgs. 3/2007 ha ritenuto che l'assegno in questione di mero sostegno del reddito non possa considerarsi prestazione assistenziale e quanto meno essenziale .

3. Avverso tale ordinanza hanno proposto appello Veronica Lopez Cruz, 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 D.L. 112/2008 convertito in legge 133/2008 per contrasto con gli articoli 3 e 117 , 1° comma Cost.

Ritiene la Corte , contrariamente a quanto ritenuto dal Giudice di prime cure , che la questione di costituzionalità sollevata sia rilevante e non manifestamente infondata in ordine all'art. 11 , comma 13 della legge 133/2002 ed in relazione all'art. 3 Cost.

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

4.1 L'art. 11 della legge 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 D.L. 112/2008 , convertito in legge 133/2008 , è 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 è 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 è intervenuto poi anche sul “ Fondo Sostegno Affitti di cui alla legge 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 9.12.1998 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** “.*

4.2 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 è stato fissato al 10.7.2015.

4.3 La signora Lopez Cruz è 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 7.7.2015 per accedere al “ Fondo Sostegno Grave Disagio Economico 2015 “.

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

L'appellante Lopez Cruz , essendo priva di entrambi i requisiti previsti dalle lettere a ) e b) indicate sub 4.2 , non ha potuto ricevere alcun contributo.

5. Ciò, premesso, ritiene la Corte che la questione di costituzionalità sollevata in ordine all'art. 11, comma 13 della legge 133/2008 sia rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 Cost. .

5.1 In relazione alla rilevanza , va osservato che in ordine al primo requisito dello svolgimento di una regolare attività lavorativa , anche non continuativa , 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 TU 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.

Ne consegue che appare rilevante la questione di legittimità in relazione all'ulteriore presupposto della lunga residenza per l'accesso al beneficio di cui è causa previsto invece dalle suddette disposizioni di legge .

Per quanto riguarda la rilevanza , si deve aggiungere che nella fattispecie ASGI e AVVOCATI PER NIENTE ONLUS hanno proposto , oltre l'azione individuale inerente la posizione Lopez Cruz, anche, in proprio, l'azione collettiva ex art. 5 D.Lgs. 215/2003 chiedendo comunque di “ accertare e dichiarare 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 ; conseguentemente il carattere discriminatorio , sotto i i medesimi profili , della determina PG.n. 264079 dell'8.5.2015 e det. Dir.n. 68/2015 del Comune di Milano , direzione centrale casa e demanio , settore assegnazione alloggi E.R.P”.

5.2 La questione di costituzionalità dell'art. 11 co.13 D.L. 112/2008 convertito in legge 133/2008 non appare, ad avviso della Corte, manifestamente infondata in relazione all'art. 3 Cost.

In proposito , parte appellante ha correttamente richiamato le numerose sentenze con le quali , indipendentemente dalla natura essenziale o meno delle prestazioni di volta in volta in discussione , la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionali disposizioni di legge regionali , provinciali e nazionali che prevedevano per i soli stranieri requisiti di lungo- residenza ( sentenze . 40/2011; 133/2013; 222/2013; 2/2013; 172/2013; sent. 187/2010; 329/2011; 40/2013; 22/2015; 230/2015).

In tali sentenze si riscontra l'affermazione di un principio comune : la previsione dei beneficiari per l'accesso alle prestazioni di volta in volta in discussione deve comunque e sempre rispondere, indipendentemente dalla natura essenziale o meno della prestazione , a principi di ragionevolezza.

Si legge ad esempio a chiare lettere nella sentenza n. 2/2013: *“ In tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale , questa Corte ha già avuto modo di affermare che mentre la residenza costituisce rispetto ad una provvidenza regionale “ un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio ( sentenza n. 432/2005 ) , non altrettanto può dirsi quanto alla residenza ( “ o dimora stabile “ ) protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo ( nella specie quinquennale ). La previsione di un simile requisito , infatti , non risulta rispettosa del principio di ragionevolezza e di uguaglianza , in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari , non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della*

*residenza e le situazioni di bisogno o disagio , riferibili direttamente alla persona in quanto tale , che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione Infatti non è evidentemente possibile presumere , in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nella Provincia da meno di cinque anni , ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni . Non rilevano in senso contrario le circostanze ... che il requisito in questione sia previsto in rapporto a prestazioni di natura economica eccedenti quelli essenziali e che la sua introduzione risponda ad esigenze di risparmio , correlate al decremento delle disponibilità finanziarie conseguenti alla misure statali di contenimento della spesa pubblica . Tanto l'una che l'altra circostanza non escludono infatti che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza ( sentenze n. 40/2011 e n. 432 del 2005 ).*

Orbene , nella fattispecie il contributo integrativo in discussione , tende a sostenere il pagamento del canone di locazione e a favorire l'accesso alle abitazioni in locazione per soggetti con redditi limitati e meno abbienti; ciò nell'ambito di misure che – come risulta dalla prima parte dell'art. 11 legge 133/2008 - sono volte a garantire livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana. Ritiene pertanto questa Corte , contrariamente a quanto sostenuto dal Giudice di prime cure , che non vi sia allora alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza prevista dal comma 13 dell'art. 11 legge 138/2011 e le situazioni di disagio e difficoltà che i contributi integrativi in discussione mirano ad alleviare. Ritiene infatti la Corte come non sia possibile presumere , in termini assoluti, che gli stranieri immigrati in Italia da meno di dieci anni e nella Regione da meno di cinque, , ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di disagio e di difficoltà , ai fini delle fruizione di quei contributi, minori rispetto a chi vi risieda da più anni



Ciò induce questa Corte a proporre questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 co.13 D.L. 112/2008 convertito in legge133/2008 in cui si prevede che “ *Ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione , di cui all'art. 11 legge 9.12.1998 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 riferimento al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Della risoluzione del dubbio sopra prospettato va, dunque, investito il Giudice delle leggi secondo le regole di cui agli artt. 137 Cost. e L.87/53.

**P.Q.M.**

Visti gli artt. 137 Cost. e 23 L.87/53

dichiara

non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 co.13 D.L. 112/2008 convertito in legge133/2008. 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 9.12.1998 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 “.*

sospende

il presente giudizio;

ordina

alla cancelleria di trasmettersi gli atti alla Corte Costituzionale;

ordina

alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e di notificarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 7 Novembre 2016

IL PRESIDENTE EST.

Giovanni Picciali

CORTE D'APPELLO DI MILANO  
SEZIONE LAVORO  
Depositato in Cancelleria

Oggi, 07 NOV 2016

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
dott.ssa Donatella FAZIO