

N. 04392/2009 REG.SEN.
N. 00866/2009 REG.RIC.
N. 00867/2009 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 866 del 2009, proposto da:
- Evaristo Dos Santos, Bougrine Saadia, Cesil - Centro Solidarietà Integrazione, Anolf – Associazione Nazionale oltre le Frontiere – Bergamo – Onlus e A.S.G.I. – Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Alberto Guariso e Silvia Balestro, ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Milano, Viale Regina Margherita n. 30;

contro

- la Regione Lombardia, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Valentina Mameli e Pio Dario Vivone, ed elettivamente domiciliata in Milano, Via Fabio Filzi n. 22, presso la sede dell’Avvocatura regionale;

Sul ricorso numero di registro generale 867 del 2009, proposto da:
- Camera del Lavoro Metropolitana della C.G.I.L. di Milano, Camera del Lavoro Metropolitana della C.G.I.L. di Brescia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, Soufi El Bouchtaoui, Ali Ziad, Rochdi Benahmed, Alla Masyk, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti ed Ettore Martinelli, ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Milano, Galleria del Corso n. 1;

contro

- la Regione Lombardia, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Valentina Mameli e Pio Dario Vivone, ed elettivamente domiciliata in Milano, Via Fabio Filzi n. 22, presso la sede dell'Avvocatura regionale;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- della deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia 20 gennaio 2009 n. 8/8881, e relativi allegati, come pubblicati nel B.U.R.L. n. 5 del 2 febbraio 2009, nella parte in cui escludono l'accesso ai benefici ivi accordati agli stranieri che non siano titolari di carta di soggiorno o permesso di soggiorno CE di lungo periodo, fissando come termine finale per la presentazione delle domande il 13 marzo 2009;

- nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale e comunque connesso.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lombardia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il referendario Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 9 giugno 2009, l'Avv. Guariso e l'Avv. Angiolini, per le parti ricorrenti, e l'Avv. Vivone, per la Regione Lombardia;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con i due ricorsi indicati in epigrafe, regolarmente notificati e depositati, le parti ricorrenti hanno impugnato la deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia 20 gennaio 2009 n. 8/8881, e relativi allegati, come pubblicati nel B.U.R.L. n. 5 del 2 febbraio 2009, nella parte in cui escludono l'accesso ai benefici ivi accordati agli stranieri che non siano titolari di carta di soggiorno o permesso di soggiorno CE di lungo periodo, fissando come termine finale per la presentazione delle domande il 13 marzo 2009.

Avverso il predetto provvedimento vengono dedotte le identiche censure di violazione falsa applicazione della legge regionale n. 23 del 1999, in relazione all'art. 2 dello Statuto regionale, in relazione

agli artt. 3, 29, 30, 31, 38 e 117 Cost., in relazione ai principi fondamentali della legislazione statale, ai principi del diritto comunitario ed a quelli della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (artt. 8 e 14), irragionevolezza, illogicità e disparità di trattamento. Nel ricorso n. 866/2009 si censura il provvedimento impugnato anche in relazione all'art. 41 del D. L.gs. n. 286 del 1998. La legge regionale n. 23 del 1999 e lo Statuto regionale non consentirebbero distinzioni tra i nuclei familiari fondate sulla differente nazionalità degli stessi, tenuto conto altresì delle Convenzioni internazionali e delle pertinenti disposizioni costituzionali (artt. 29, 30, 31 e 38 Cost.). Inoltre la giurisprudenza della Corte costituzionale riterrebbe illegittime, anche a livello legislativo, delle prescrizioni che irragionevolmente richiedessero un livello minimo di reddito – presupposto necessario per ottenere la carta di soggiorno UE – per accedere ad una provvidenza economica, destinata per espresso disposto a soggetti indigenti. Inoltre la disposizione impugnata sarebbe discriminatoria anche con riferimento alla residenza continuativa sul territorio nazionale richiesta ai soli stranieri extracomunitari, visto che la carta di soggiorno UE viene rilasciata altresì sul presupposto di una presenza continuata e regolare sul territorio nazionale da almeno cinque anni.

Nel ricorso n. 866/2009 viene posto l'accento anche sulla legislazione nazionale in tema di immigrazione che sembrerebbe

equiparare pienamente ai cittadini anche gli stranieri regolarmente soggiornanti.

Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia che ha, in via preliminare, dedotto l'inammissibilità dei ricorsi per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, mancata notifica ad almeno un controinteressato e carenza di legittimazione ad agire di alcuni ricorrenti, mentre nel merito, dopo aver confutato tutte le doglianze attoree, ne ha chiesto il rigetto in quanto infondati.

Le parti ricorrenti in prossimità dell'udienza di trattazione hanno depositato memorie di replica.

Alla pubblica udienza del 9 giugno 2009, dopo ampia discussione tra le parti, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare va disposta la riunione dei ricorsi oggetto di trattazione, in quanto connessi oggettivamente e, parzialmente, anche soggettivamente.

2. Prima di passare allo scrutinio delle censure proposte dalle parti ricorrenti, è necessario esaminare le eccezioni preliminari sollevate dalla difesa della Regione Lombardia.

2.1. Una prima eccezione assume il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul presupposto che, vertendosi in materia di diritti fondamentali e facendosi riferimento a supposte discriminazioni, si sarebbe dovuto adire il giudice ordinario, come previsto anche dal D.Lgs. n. 215 del 2003.

2.2. L'eccezione non può essere accolta.

Il provvedimento impugnato è finalizzato all'erogazione di un Buono, attraverso il quale si riconosce un contributo economico alle famiglie con tre o più figli, per sostenere le attività di cura della famiglia stessa. L'adozione di un tale atto è scaturita da una decisione discrezionale e pienamente autonoma della Giunta regionale, come risulta dalle premesse della deliberazione adottata.

Trattandosi, pertanto, di un tipico atto amministrativo, frutto di discrezionalità dell'Amministrazione regionale e impugnato attraverso la deduzione di tipici vizi di legittimità, non può che affermarsi la giurisdizione generale (di legittimità) del giudice amministrativo (cfr. Consiglio di Stato, VI, 13 febbraio 2006, n. 556; non appare pertinente al caso trattato, riferendosi a diritti soggettivi, Cass. Civ., Sez. lav., 29 settembre 2008, n. 24278).

2.3. Né vale ad infirmare una tale conclusione la circostanza che il contenuto del provvedimento concerna diritti fondamentali, atteso che non si rinviene “alcun principio o norma nel nostro ordinamento che riservi esclusivamente al giudice ordinario – escludendone il giudice amministrativo – la tutela dei diritti costituzionalmente protetti” (Corte cost., sent. n. 140 del 2007; si veda anche Consiglio di Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2007, n. 12).

2.4. Non appare inoltre conferente nemmeno il riferimento alla procedura prevista dall'art. 4 del D. Lgs. n. 215 del 2003, in quanto la stessa non è sostitutiva dei mezzi di tutela ordinari, ma

rappresenta uno strumento aggiuntivo e ulteriore che va a rafforzare la protezione nel caso di discriminazioni. Del resto appare molto chiaro al proposito il Considerando n. 25 della Direttiva del Consiglio 2000/43/CE, di cui il richiamato D. Lgs. n. 215 costituisce attuazione, allorquando stabilisce che “la presente direttiva fissa requisiti minimi, lasciando liberi gli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli. L’attuazione della presente direttiva non dovrebbe servire da giustificazione per un regresso rispetto alla situazione preesistente in ciascuno Stato membro”.

2.5. Un’ulteriore eccezione si riferisce alla omessa evocazione in giudizio di almeno un controinteressato.

2.6. Anche questa eccezione va respinta.

In primo luogo, i ricorsi oggetto del presente giudizio non sono finalizzati ad ottenere la caducazione di tutta la procedura, ma tendono ad ottenere, con un annullamento parziale della deliberazione impugnata, l’ampliamento della platea dei beneficiari, attraverso l’estensione delle provvidenze anche agli stranieri non in possesso della carta di soggiorno o permesso di soggiorno CE di lungo periodo.

Infatti, dall’esame dell’allegato A alla deliberazione regionale impugnata emerge che i beneficiari del Buono Famiglia sono tutti i nuclei familiari che possiedono i requisiti indicati nell’apposito paragrafo – intitolato “Beneficiari” – senza alcuna graduazione tra

loro. Inoltre nella parte riguardante le procedure di erogazione, pur utilizzandosi la locuzione “graduatorie degli aventi diritto”, non si fa alcun cenno all’eventualità che alcuni di essi possano non ottenere il beneficio.

Di conseguenza i soggetti già ammessi al contributo non assumono la veste di controinteressati, visto che l’eventuale accoglimento dei ricorsi in oggetto non arrecherebbe loro alcun pregiudizio.

2.7. Con riferimento alle ricorrenti Camera del Lavoro Metropolitana della C.G.I.L. sia di Milano che di Brescia viene altresì sollevata l’eccezione di difetto di legittimazione ad agire.

2.8. L’eccezione è priva di pregio.

Come emerge dalla copia dello Statuto prodotto in giudizio (All. 2 al ricorso n. 867/2009), la C.G.I.L. persegue i valori della solidarietà e non discriminazione, anche attraverso la rimozione degli ostacoli che impediscono agli immigrati di decidere, sulla base di pari diritti e opportunità, della propria vita e del proprio lavoro (art. 2, settimo comma). Inoltre l’art. 8 dello Statuto individua tra le proprie articolazioni le Camere del Lavoro Metropolitane, disciplinate più nello specifico dall’art. 10.

Da quanto sopra evidenziato emerge la legittimazione ad agire in questo frangente delle Camere del Lavoro di Milano e di Brescia.

In ogni caso va evidenziato che essendo stati i ricorsi proposti anche da altri soggetti, sicuramente legittimati in relazione alla presente controversia, l’eventuale estromissione delle organizzazioni

sopra indicate non avrebbe potuto determinare la declaratoria di inammissibilità dei ricorsi introduttivi.

3. Passando al merito dei ricorsi, gli stessi devono ritenersi fondati nei sensi di seguito specificati.

3.1. I criteri di assegnazione del Buono Famiglia, allorché si fa riferimento ai beneficiari, richiedono (lett. d dell'All. A alla deliberazione impugnata), alternativamente, la cittadinanza italiana o comunitaria, con iscrizione all'anagrafe, oppure la cittadinanza straniera con carta di soggiorno o permesso di soggiorno CE di lungo periodo. Ciò coinciderebbe solo in parte con quanto previsto dall'art. 41 del D. Lgs. n. 286 del 1998 (Testo unico sull'immigrazione) che equipara ai cittadini italiani, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, "gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno".

A giudizio dei ricorrenti il requisito previsto dalla Regione Lombardia sarebbe illegittimo e irragionevole in quanto per ottenere la carta di soggiorno o il permesso di soggiorno CE di lungo periodo sono richiesti dei presupposti che fanno riferimento al reddito dei richiedenti e alla durata del soggiorno sul territorio nazionale.

3.2. In effetti la deliberazione impugnata si pone in diretto contrasto con l'art. 41 del Testo unico sull'immigrazione che equipara ai cittadini italiani non solo gli stranieri titolari della carta di soggiorno,

ma anche coloro che possiedono un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. La norma in precedenza richiamata non consente all'Amministrazione di scegliere discrezionalmente il criterio da porre a base delle proprie determinazioni, ma opera direttamente una equiparazione che ha carattere precettivo e non ammette deroghe, se non laddove un'altra norma di rango primario, connotata dai caratteri della specialità, dovesse disporre in senso diverso.

3.3. La deliberazione impugnata si pone altresì in contrasto con i principi enucleati in materia dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che in più di un'occasione ha avuto modo di affermare – riferendosi a norme di legge, ma con ragionamento a fortiori applicabile anche agli atti amministrativi – che “la subordinazione dell'attribuzione di [una] prestazione [di carattere economico] al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, rende ancor più evidente l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio” (Corte cost., sent. n. 11 del 2009; n. 306 del 2008).

Difatti, appare del tutto irragionevole la circostanza che per attribuire un beneficio economico – destinato solitamente ai soggetti meno abbienti – si richieda il possesso di un reddito minimo, che in relazione all'ottenimento della carta di soggiorno non può essere inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (art.

9 del D. Lgs. n. 286 del 1998), così da rendere meno incisiva, o al limite del tutto inutile, la misura di sostegno prevista.

4. La fondatezza delle doglianze in precedenza scrutinate consente di assorbire i restanti profili di censura non espressamente esaminati.

5. L'illegittimità della previsione impugnata determina l'annullamento parziale del provvedimento impugnato nella parte in cui, difformemente dalla previsione di cui all'art. 41 del Testo unico sull'immigrazione, richiede soltanto il possesso della carta di soggiorno o del permesso di soggiorno CE di lungo periodo e non anche il permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. A ciò consegue l'obbligo di riapertura dei termini per la presentazione delle domande e la necessità di prevedere tra i requisiti richiesti, unitamente a quelli già indicati, anche il possesso del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

6. In ragione della peculiarità della fattispecie, le spese possono essere compensate tra tutte le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sede di Milano, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando, previa riunione dei ricorsi indicati in epigrafe, li accoglie e, per l'effetto, annulla, nei sensi specificati in motivazione, il provvedimento impugnato con gli stessi ricorsi.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 9 giugno 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Giovanni Zucchini, Primo Referendario

Antonio De Vita, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/07/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO