

## Sergio Briguglio

### Tar Lombardia. Sulla revoca di sussidio sulla base della mancanza di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo.

Di seguito è riportata una interessante sentenza del TAR Lombardia . Il TAR accoglie il ricorso con cui una cittadina straniera, titolare di un ordinario permesso di soggiorno, impugna il provvedimento con cui il Comune di Milano le revoca un sussidio sulla base della mancanza di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo.

La sentenza e' interessante, curiosamente, perche' si limita a richiamare il dettato di art. 41 D. Lgs, 286/1998 (che parifica al cittadino italiano, ai fini della fruizione della prestazioni di assistenza sociale, lo straniero titolare di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno) e di art. 80, co. 19 L. 388/2000 (che limita tale beneficio ai titolari di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo quando si tratti di prestazioni che costituiscono diritto soggettivo in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali). Non giocano invece un ruolo significativo ne' i divieti di discriminazione, ne' le recenti sentenze con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimita' costituzionale della disposizione di cui all'art. 80, co.

19 L. 388/2000.

Il TAR accoglie il ricorso per il semplice fatto che il sussidio in questione, elargito dal Comune di Milano in base a una libera scelta dell'amministrazione comunale, e non in virtu' di un diritto soggettivo dei destinatari definito dalla legge, non ricade tra le misure che art. 80, co. 19 L. 388/2000 riserva ai titolari di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo. Resta invece disciplinato dall'art. 41 D. Lgs. 286/1998, e spetta quindi anche allo straniero titolare di un qualunque permesso rilasciato con durata non inferiore a un anno. La decisione del TAR mi sembra perfettamente fondata. Mette in luce, pero', in modo chiaro un quadro che rischia di dar luogo a effetti paradossali. Le prestazioni da erogare a tutela di un diritto soggettivo hanno tipicamente natura piu' fondamentale di quelle elargite in base a scelte discrezionali. Tant'e' che la legge stessa impone le prime, quando siano verificati i requisiti che fanno sorgere il diritto, mentre lascia libere le amministrazioni locali riguardo all'erogazione delle seconde. Ora, se una prestazione puo' essere erogata o meno, a seconda di una libera scelta di un'amministrazione locale, sembra meno grave che la stessa prestazione venga riservata ad una platea piu' ristretta (ad esempio, soli cittadini nazionali e stranieri titolari di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo). Sembra invece piu' grave che una tale limitazione possa essere prevista per una prestazione di carattere fondamentale, garantita dalla legge come diritto soggettivo. Osservo come l'inaccettabilita' delle restrizioni introdotte dalla L. 388/2000 e' stata messa in evidenza dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 306/2008, n. 11/2009 e n. 187/2010. Con le prime due, la Corte ha censurato il fatto che l'erogazione di una prestazione (l'indennita' di accompagnamento o la pensione di inabilita' ) finalizzata a dare sostegno a persone strutturalmente prive della capacita' di produrre reddito venisse condizionata, tra le altre cose, proprio alla dimostrazione di tale capacita'. Con la terza, la Corte censura il fatto che l'accesso a una prestazione (l'assegno mensile di invalidita') mirata a garantire il sostegno vitale a una persona possa essere condizionato a requisiti piu' onerosi quando si tratti di straniero. E' da aspettarsi - lo osserva anche il TAR Lombardia - che in futuro la censura cadra', sulla stessa disposizione, anche con riferimento ad altre prestazioni assistenziali. Se questo avverra', il paradosso sara' rimosso.

Restera' pero' in piedi una delle due facce del problema: l'impossibilita', per un'amministrazione locale, di elargire prestazioni ulteriori, rispetto a quelle garantite come diritto soggettivo dalla legge, restringendo la platea dei beneficiari ai soli cittadini nazionali.

In un sistema a risorse infinite questo sarebbe solo un bene. In un sistema a risorse limitate, indurra' le amministrazioni a limitare la spesa ricorrendo a criteri restrittivi di altro genere o abbassando l'importo delle prestazioni (e' da notare come l'inclusione, nella platea, di tutti gli stranieri titolari di permesso di durata non inferiore a un anno costituisce un ampliamento non trascurabile di quella, data la condizione economica spesso precaria degli stranieri).

Una restrizione della platea non direttamente discriminatoria potrebbe essere ottenuta introducendo, tra i requisiti, la pregressa residenza pluriennale nel territorio. Questo criterio, pero', e' stato piu' volte, di recente, dichiarato illegittimo dai giudici (perche' indirettamente discriminatorio nei confronti dei non italiani, e non

proporzionato allo scopo - di per se' legittimo - di controllo della spesa pubblica). Difficilmente, quindi, potra' essere utilizzato efficacemente.

Non restera' che innalzare la soglia del bisogno richiesto per l'erogazione delle prestazioni o, appunto, ridurre l'importo delle prestazioni stesse. In entrambi i casi, i (numerosi) non italiani poveri verranno percepiti sempre piu' come presenza ostile e dannosa dagli italiani poveri. Piuttosto che gettare a mare l'art. 41 D. Lgs. 286/1998, cui sono molto affezionato per questioni legate a vecchi ricordi (\*), troverei piu' saggio che la giurisprudenza rivedesse l'orientamento sul carattere di illegittimita' del requisito di residenza. In particolare, troverei saggio che questo requisito, almeno con riferimento a certe prestazioni fosse ritenuto proporzionato (e quindi legittimo, ancorche' indirettamente discriminatorio) all'obiettivo (certamente legittimo) di contenimento della spesa.

So pero' che questa mia opinione puo' destare molte critiche. Sono interessato a riceverle.

(\*) <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/1997/settembre/emendamenti-aula.html>

---

N. 06353/2010 REG.SEN.

N. 01555/2010 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 21 e 26 della legge 1034/71 e successive modifiche e integrazioni,  
Sul ricorso numero di registro generale 1555 del 2010, proposto da:  
XXXXXXXXXXXX, rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Sanguini, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Leone XIII nr. 14;

contro

Comune di Milano in Persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Salvatore Ammendola, Maria Rita Surano, domiciliato presso gli uffici dell'avvocatura comunale in Milano, via Andreani 10;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del provvedimento del 17.05.2010 prot. 629231/2009 del Direttore del Settore Zona 8 - Servizio Erogazione Servizi - del Comune di Milano con cui è stato revocato il sussidio integrativo al minimo vitale concesso alla ricorrente, nonchè del parere del Gruppo Tecnico zonale di cui al verbale n. 3 del 6.5.2010;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano in Persona del Sindaco pro-tempore;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2010 il dott. Ugo De Carlo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visti gli artt. 21 e 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, nel testo risultante dalle modifiche ed integrazioni introdotte dalla legge 21 luglio 2000, n. 205, che consentono al giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi sulla domanda cautelare, di decidere il merito della causa con sentenza succintamente motivata, ove la stessa sia di agevole definizione in rito o nel merito;

Ritenuto di potere adottare tale tipologia di sentenza, stante la superfluità di ulteriore istruzione;

Accertata la completezza del contraddittorio e sentite le parti in proposito;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO e DIRITTO

La ricorrente impugna la revoca di un sussidio integrativo al minimo vitale disposta dal Comune di Milano in quanto ella non era in possesso della carta di soggiorno o del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

Nel far presente la sua condizione la ricorrente afferma di essere residente in Italia dal 1991 e di vivere con il marito, presente in Italia da circa vent'anni, versando entrambi in difficili condizioni economiche a causa delle sue cattive condizioni di salute che le sono state riconosciute con un provvedimento di invalidità civile al 46% e dello stato di disoccupazione del marito.

La loro presenza in Italia era legittimata da un permesso di soggiorno che per la ricorrente scade in data 7.4.2011.

Nell'unico motivo di ricorso lamenta la violazione dell'art. 41 D.lgs. 286/98 e dell'art. 4 del Regolamento per gli interventi e servizi sociali del Comune di Milano nr. 19 del 6.2.06 nonché l'eccesso di potere per difetto di motivazione, di istruttoria, erronea valutazione dei presupposti, contraddittorietà, travisamento dei fatti, irrazionalità e ingiustizia manifesta.

L'art. 41 T.U. Imm. prevede che anche i titolari di permesso di soggiorno con durata non inferiore ad un anno siano equiparati ai cittadini italiani nel fruire di provvidenze e prestazioni di assistenza sociale anche a contenuto economico.

Oltretutto il Comune aveva riconosciuto in data 17.9.2009 il beneficio poi revocato senza che fossero venute meno le condizioni di disagio o che vi fosse stata una modifica alla normativa applicabile.

Addirittura l'art. 4 del Regolamento comunale sopra richiamato, aveva un contenuto analogo all'art. 41 T.U. Imm. senza neanche il riferimento alla durata minima del permesso di soggiorno.

Il motivo si concludeva con un richiamo alla recente sentenza nr. 187\2010 della Consulta.

Il Comune di Milano si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso affermando il carattere di liberalità della provvidenza assegnata che si differenzierebbe da quelle previste dall'art. 22, comma 2, L. 328\00 quali livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili a cura dell'INPS.

Quelle erogate dai comuni, invece, dovendo tener conto del piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali è subordinata all'entità delle risorse disponibili e lascia ampia discrezionalità ai Comuni nel determinare i criteri con cui assegnare dette provvidenze.

Fondava, infine, il provvedimento di revoca sulla delibera 3285\05 della Giunta Comunale e sull'art. 80, comma 19, L. 388\00.

Il ricorso è fondato.

Volendo premettere una ricognizione sulle norme che regolano la materia è necessario partire dall'art. 41 D.lgs. 286\98 che così dispone: "Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti."

L'art. 80, comma 19, L. 388\00, cui fa riferimento il Comune a sostegno della bontà del proprio operato, recita: "Ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno."

Questa norma è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza 187\2010 della Corte Costituzionale nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118.

Dalla lettura di tali norme si ricava che, mentre l'art. 41 afferma in modo generico che ogni tipo di provvidenza deve essere riconosciuta in modo pari ai cittadini italiani a quegli stranieri extracomunitari che siano in possesso della carta di soggiorno ( oggi permesso per soggiornanti di lungo periodo ) o di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, l'art. 80 distingue tra le provvidenze economiche assunte al rango di diritti soggettivi, per le quali l'equiparazione sarebbe limitata ai possessori della carta di soggiorno, e le altre provvidenze per le quali si applicherebbe in toto la disciplina dell'art. 41.

La sentenza 187\2010 della Consulta ha già dichiarato la parziale incostituzionalità della norma in relazione a tale distinzione seppure limitatamente ad un delle provvidenze classificate come diritti soggettivi; non è difficile prevedere che, laddove la stessa questione fosse sollevata rispetto a provvidenza di analogo tenore, l'esito non potrà che essere il medesimo.

Ciò è sintomo del disfavore con cui la Corte ha valutato la distinzione operata dal legislatore tra provvidenze più importanti perché costituenti diritti soggettivi e provvidenze al massimo valutabili come interessi legittimi al fine di discriminare gli aventi diritto.

La vicenda che ci occupa, però, non è interessata da questa disparità censurata dalla Corte Costituzionale perché l'emolumento revocato dal Comune non costituisce certo un diritto soggettivo della ricorrente ma un sussidio che il Comune elargisce in ossequio a compiti assistenziali di natura generale.

Ebbene riguardo tali tipo di provvidenze non vi è contrasto tra la disciplina prevista dall'art. 41 D.lgs. 286\98 e quella prevista dall'art. 80, comma 19, L. 388\00: per entrambi è sufficiente avere in corso di validità un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, requisito posseduto dalla ricorrente.

Né può fondarsi il provvedimento impugnato sulla delibera 3285\05 della Giunta Comunale che si occupava di stabilire i criteri per distribuire i sussidi integrativi al minimo vitale per il 2006.

Tale delibera, peraltro non richiamata nel provvedimento impugnato, non ha valore regolamentare e peraltro sarebbe superata dal regolamento per gli interventi e i servizi sociali del Comune di Milano approvato con delibera del Consiglio Comunale del 19.2.2006 il cui art. 4 ricalca le previsioni normative prima illustrate addirittura non richiedendo la durata minima per il permesso di soggiorno, ma solamente il suo valido rilascio.

Né può giustificarsi la negazione del beneficio per la mancanza del titolo di soggiorno di cui all'art. 9 T.U. Imm. per poter limitare gli aventi diritto vista la scarsità delle risorse disponibili.

Tale esigenza può essere soddisfatta prevedendo limiti di reddito più bassi per poter ottenere i sussidi o criteri limitativi di altro genere, ma non limitando la platea di coloro che in astratto potrebbero fruire delle provvidenze in contrasto con previsioni normative e regolamentari.

Il Comune di Milano, perciò, nel riesaminare la posizione della ricorrente, dovrà valutare se sussistono gli altri requisiti per conservare o meno il beneficio già accordatole avendo la stessa il requisito personale, costituito dall'esistenza di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, per poter richiedere dette provvidenze.

Il ricorso va pertanto accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Stante la novità della questione sussistono giusti motivi per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, Sezione IV, definitivamente pronunciando sul ricorso epigrafato, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Ugo De Carlo, Presidente, Estensore

Alberto Di Mario, Referendario

Antonio De Vita, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/09/2010

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

IL SEGRETARIO