



TRIBUNALE DI MILANO

Sezione Lavoro

Il giudice designato Dott. Eleonora Maria Velia Porcelli,  
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento cautelare iscritto al N. 2583/2021 R.G. promossa da:

AVVOCATI PER NIENTE ONLUS e A.S.G.I. - ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI  
SULL'IMMIGRAZIONE con l'avv. GUARISO ALBERTO e l'avv. NERI LIVIO  
(NRELV173P16F205H) Indirizzo Telematico;

RICORRENTE

contro

COMUNE DI BOFFALORA SOPRA TICINO, con l'avv. PILIA ADRIANO

RESISTENTE

A scioglimento della riserva, il Giudice osserva quanto segue.

In fatto

Con ricorso ai sensi degli artt. 28 D. Lgs. n. 150/11, APN- Avvocati per Niente e ASGI- Associazione per gli Stud Giuridici sull'Immigrazione hanno chiesto l'accertamento del carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Boffalora sopra Ticino, consistente nell'aver adottato le delibere di giunta n. 122/2016, 108/2017, 124/2018 e 117/2019 nella parte in cui le stesse prevedono, ai fini dell'accesso al bonus bebe' ivi previsto, i requisiti della cittadinanza europea e della residenza nel Comune da almeno tre anni, nonche' della delibera di giunta n. 113/2020, nella parte in cui prevede il requisito della cittadinanza europea; hanno chiesto quindi l'accertamento della illegittimita' dell'esclusione dalla prestazione dei residenti privi dei requisiti di cui sopra e, per l'effetto, hanno chiesto che venga ordinato al convenuto di pagare ai residenti privi dei requisiti di cui sopra, anche congiuntamente considerati, la prestazione prevista e pertanto € 250 per ciascun nuovo nato nel periodo dal 1-1-16 al 31-12-2020; che il convenuto venga condannato a pagare alle ricorrenti, ai sensi dell'art. 614bis c.p.c., € 50,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale dell'ordine giudiziale, con decorrenza dal trentesimo

giorno successivo alla notifica dell'emananda ordinanza; che al convenuto venga ordinato di pubblicare, a sua cura e a sue spese, l'emanando provvedimento sulla home page del sito istituzionale per un periodo minimo di trenta giorni, nonché un estratto del provvedimento stesso su un giornale a tiratura nazionale. Le ricorrenti hanno chiesto, infine, di disporre un piano di rimozione volto a evitare il reiterarsi della discriminazione, comprensivo dell'ordine di non assumere più in futuro atti contrastanti con l'accertamento richiesto.

Costituendosi in giudizio Il Comune di Boffalora sopra Ticino ha contestato la fondatezza delle pretese avversarie, di cui ha chiesto il rigetto, e in via pregiudiziale ha eccepito la carenza di competenza territoriale del Tribunale adito con riferimento all'azione radicata da ASGI.

#### In diritto

Il ricorso è in parte fondato e merita accoglimento nei limiti e con le precisazioni che si vanno ad esporre.

Innanzitutto deve essere superata l'eccezione di incompetenza territoriale del Tribunale di Milano per quanto riguarda l'azione promossa da ASGI.

Il convenuto sottolinea che l'Associazione ricorrente ha sede in Torino e che l'art. 28 del D. Lgs. n. 150/2011 prevede la competenza territoriale del tribunale del luogo in cui il ricorrente ha domicilio.

Sul punto il giudicante condivide quanto affermato dalla Corte d'Appello di Milano nella sentenza n. 633/2021, che si richiama ai sensi dell'art. 118 disp. att. c.p.c.: *“Nel caso in esame invece le due associazioni (APN e ASGI) non hanno proposto due diverse domande connesse per l'oggetto e per il titolo, ma hanno proposto, congiuntamente, un'unica domanda consistente nell'accertamento di un unico comportamento (la limitazione all'accesso del bonus asilo nido prevista dal DPCM 17.2.2017 e dalla circolare INPS 27/2020) posto in essere in violazione dei diritti di parità previsti dal diritto nazionale e dal diritto dell'UE di un medesimo soggetto (l'insieme dei cittadini privi di un determinato titolo di soggiorno).*

*L'art. 28 comma 2 d.lgs. n. 150/2011 introduce un foro esclusivo che è tuttavia derogabile atteso che le ipotesi di inderogabilità sono espressamente previste dalla legge.*

*Pertanto la derogabilità del foro risponde alla volontà del legislatore di favorire il ricorrente discriminato così da consentirgli di agire nel luogo per lui più accessibile.*

*La connessione oggettiva consente di realizzare il simultaneus processus a condizione che venga in considerazione una competenza territoriale derogabile ma l'art. 33 c.p.c*

*sembra limitare gli effetti derogativi della connessione alle sole ipotesi di «cause proposte contro più persone».*

*Come osservato nell'ordinanza del 18.7.16 del Tribunale di Brescia (confermata dalla Corte di Appello di Brescia con sentenza 337/19), che il collegio richiama condividendone lo sviluppo, "se la disposizione (art 28 D. Lgs 150/2011) fosse interpretata alla lettera, nel caso di specie si avrebbe una proliferazione di cause – aventi il medesimo oggetto – in tribunali diversi, in ragione dell'impossibilità di cumulare i giudizi in presenza di un litisconsorzio attivo.*

*La soluzione contrasta con evidenti ragioni di economia processuale e favorisce possibili conflitti di giudicati sulla medesima questione sostanziale.*

*Trattandosi di diritti fondamentali – il principio di uguaglianza è sancito dall'art. 3 Cost. e trova riscontro nell'art. 14 CEDU – l'esigenza di evitare che la stessa condotta sia ritenuta discriminatoria da un giudice e legittima da un altro è massima.*

*È allora ragionevole ritenere che, in presenza di una connessione oggettiva, più attori possano agire nei confronti del medesimo soggetto autore della discriminazione, selezionando, quale foro, quello del domicilio di uno dei ricorrenti".*

*Tanto più laddove, come nel caso in esame, la connessione che consente il simultaneus processus, non è impropria, per identità di questioni, bensì propria, perché la lesione lamentata dalle associazioni discende da una condotta unitaria.*

*La situazione appare del tutto assimilabile a quella in tema di foro del consumatore dove la norma regolante la competenza territoriale è stata dettata dall'intento di favorire la proposizione di azioni in forma collettiva finalizzate a una concentrazione di controversie individuali davanti a un unico giudice allo scopo di realizzare economia processuale e conformità di giudicato.*

*Anche in questo caso l'affermazione della derogabilità della competenza in caso di pluralità di associazioni è finalizzata a una concentrazione di controversie individuali con identica causa petendi e petitum davanti a un unico giudice allo scopo di realizzare economia processuale e conformità di giudicato.*

*In tal senso non appare convincente la sentenza nr. 24419/13 della Corte di Cassazione (richiamata dall'Avvocatura dello Stato) ove pur ribadendo che la derogabilità della competenza territoriale in tema di foro del consumatore "è stata dettata da casi di proposizione dell'azione in forma collettiva finalizzata a una concentrazione delle controversie individuali davanti a un unico giudice allo scopo di realizzare economia*

*processuale e conformità del giudicato”, non viene spiegato perché analogo principio non possa essere affermato in un ambito assolutamente equiparabile quale quello in esame. Un’interpretazione dell’art. 28 cpc nei termini sopra esposti appare pertanto in tal modo conforme ai principi costituzionali e comunitari consentendo di assicurare un uguale trattamento processuale tra situazioni analoghe”.*

Passando a considerare il merito, il Comune convenuto contesta innanzi tutto la natura assistenziale o di misura finalizzata a favorire ed incentivare le nascite collegata a politiche demografiche della famiglia del cd. bonus bebe’ oggetto di causa: sostiene, al contrario, che si tratta di una mera elargizione, non subordinata alla verifica della sussistenza di requisiti economici per la fruizione di prestazioni sociali agevolate e quindi non sussumibile nel novero delle prestazioni in relazione alle quali invocare il vincolo di parità di trattamento.

Tale impostazione risulta innanzi tutto smentita dallo stesso contenuto delle delibere della giunta, che hanno istituito il beneficio in questione “nell’ambito delle politiche sociali a favore delle famiglie” e lo definiscono “beneficio economico a sostegno delle famiglie”.

Si aggiunga che, come evidenziato nella Delibera di consiglio n. 5 del 1-3-21, per l’anno 2020 i criteri di accesso al beneficio sono stati riviste “per dare la possibilità’ di accesso a piu’ famiglie”, trattandosi di “un anno difficile a livello socio economico e sanitario dovuto alla situazione di emergenza epidemiologica”.

Il bonus bebe’ e’ pertanto prestazione riconducibile alle misure sociali di sostegno alla famiglia, alla maternità e alla paternità di cui alla legge quadro n. 328/2000, che rientrano nel sistema assistenziale e trovano giustificazione negli artt. 38 e 4 della Costituzione: cio’ prescinde sia dall’ammontare contenuto della prestazione sia dalla erogazione senza limiti di reddito.

Da cio’ deriva la sussistenza della lamentata discriminazione, nella parte in cui le delibere di giunta prevedono l’esclusione dalla erogazione in ragione della nazionalità’.

L’art. 41 del D.lgs 286/98 riconosce che 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.*

La Legge 328/00 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), così prevede, all’articolo 1, comma 1: *La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per*

*garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.*

La norma in commento non distingue tra cittadini nazionali, comunitari o stranieri, rivolgendosi, al contrario, indiscriminatamente *alle persone e alle famiglie*, così evidentemente valorizzando la finalità della previsione normativa, volta a preservare valori costituzionali riconosciuti all'individuo anche nell'ambito del naturale contesto sociale costituito dalla famiglia.

La legge in commento prevede poi, all'articolo 2, che *hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.*

Infine l'art. 3 del D. Lgs. 215/03 D.lgs 215/03 dispone che la parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica (nei termini di cui al precedente articolo 2 che fornisce la definizione di discriminazione diretta e indiretta) concerne, tra gli altri, anche l'ambito delle *prestazioni sociali* (lett. g).

Per quanto riguarda il criterio della cittadinanza europea, il Comune convenuto si limita ad affermare che esso "rientra nell'ambito della discrezionalità amministrativa in quanto finalizzata al perseguimento di un interesse pubblico positivamente determinato anche in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili": l'aver rivolto una moderata attenzione alle famiglie europee, secondo il convenuto non sarebbe illogica, stante l'appartenenza dell'Italia alla comunità europea.

Appare peraltro evidente che la discrezionalità amministrativa non può condurre all'emanazione di un atto che ponga il cittadino extracomunitario in una posizione di svantaggio rispetto al cittadino italiano/europeo, in violazione della normativa nazionale e comunitaria.

Le stesse considerazioni non valgono per il requisito della residenza nel comune da almeno tre anni.

Tale requisito e' previsto anche per i cittadini nazionali o comunitari e, pertanto, non introduce un elemento di discriminazione diretta per i cittadini extracomunitari.

Le ricorrenti sostengono che il requisito in esame costituisca una fonte di discriminazione indiretta, in quanto pone gli stranieri in una situazione di particolare svantaggio.

In particolare le ricorrenti sottolineano che secondo l'ISTAT gli stranieri hanno un tasso di mobilita' interna doppio rispetto a quello degli italiani e che, per quanto riguarda il Comune convenuto, mentre la popolazione complessiva ha avuto dal 2016 al 2019, un decremento di 39 abitanti, i cittadini stranieri hanno avuto un incremento di 31 unita', pari al 14.55%.

Si tratta pertanto di dati non significativi, in quanto gli stranieri comprendono anche i cittadini comunitari. Inoltre le variazioni tra il 2016 ed il 2019 potrebbero essere significative al massimo per i residenti nel 2019, mentre nulla e' dedotto per quanto riguarda i residenti degli anni precedenti.

In ogni caso la percentuale del 14,5% degli stranieri, indicata in ricorso, rappresenta comunque una minima parte rispetto al totale e non consente di ritenere che le delibere oggetto del presente giudizio intendessero pregiudicare i cittadini extracomunitari.

Quanto ai dati forniti dal convenuto in relazione all'oggetto del presente giudizio -dati che le ricorrenti hanno dichiarato di non contestare- a causa del requisito in esame nel 2016 nessuno e' stato escluso, nel 2017 sono stati esclusi due cittadini comunitari e due cittadini extracomunitari, nel 2018 sono stati esclusi 6 cittadini comunitari e 4 cittadini extracomunitari; nel 2019 sono stati esclusi 7 cittadini comunitari e 1 cittadino extracomunitario.

A sostegno della propria tesi le ricorrenti hanno prodotto altresì la sentenza della Corte d'Appello di Milano n. 463/19.

Tale pronuncia, premesso che la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionali tutte le disposizioni che prevedono requisiti di lungo-residenza per i soli cittadini stranieri, in relazione ai requisiti di residenza previsti indifferentemente per italiani e stranieri –come nel caso di specie- ha affermato: “ *Sul punto, come detto, la Corte Costituzionale è orientata nel senso che il criterio selettivo della residenza “non episodica” sul territorio risponda ai criteri di “ragionevole correlabilità” e che, per le prestazioni “non essenziali”, sia anche ragionevole richiedere un certo “radicamento territoriale” purchè senza distinzioni tra italiani e stranieri.*

*La Corte infatti (vedi, ad es., sentenze n. 40/11 e 2/13) ha affermato il principio secondo cui: “È possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza*

*che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza ne dimostri il carattere non episodico”.*”.

La sentenza della Corte d’Appello di Milano citata prosegue elencando casi in cui la Corte Costituzionale ha ritenuto costituzionalmente illegittime norme che subordinavano l’erogazione di una prestazione alla residenza protratta per un determinato periodo di tempo e casi in cui ha ritenuto norme analoghe costituzionalmente legittime, in particolare esponendo: *“Corte Cost. 141/14 ha ritenuto legittimo il requisito di residenza biennale nella Regione Campania per beneficiare di un bonus bebè “poiché non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni”.* Esaminando un analogo caso di assegno di sostegno alla natalità riservato ai residenti nella Regione Friuli (italiani o stranieri) da almeno due anni, la Corte che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, ma appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale” (Corte Cost. 222/13).

*In sostanza, tali sentenze non fanno altro che ribadire il principio fondamentale, sempre affermato dalla Corte Costituzionale, secondo cui il requisito del radicamento territoriale può fungere da (ragionevole) criterio selettivo solamente in relazione alle provvidenze non correlate a situazioni di bisogno o di disagio e dirette, quindi, a soddisfare finalità eccedenti il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona”.* “

La Corte d’Appello di Milano ha quindi ritenuto irragionevole e discriminatorio, *“subordinare il bonus bebè al requisito di cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia per entrambi i genitori del nuovo nato, tenuto conto che tale provvidenza assistenziale è – per stessa ammissione della Regione – diretta alle famiglie “in particolari condizioni di fragilità” al fine di “intervenire in maniera incisiva a favore della famiglia e dei suoi componenti fragili per prevenire situazioni che possono comportare anche fenomeni di esclusione sociale” nell’ambito di “situazioni di maggiore criticità per favorire processi di inclusione sociale e contrasto alla povertà”.*

*Alla luce di un simile esplicito tenore testuale, non può allora condividersi l’affermazione della Regione che pretende di ricondurre tali provvidenze nell’alveo di quelle non correlate a situazioni di bisogno o di disagio e dirette a soddisfare finalità eccedenti il nucleo*

*intangibile dei diritti fondamentali della persona per le quali può apparire legittimo subordinare l'erogazione alla residenza protratta per un predeterminato periodo di tempo. E' evidente, infatti che, nonostante l'elevazione dei parametri ISEE, tale beneficio fosse destinato in principalit  alle famiglie caratterizzate da una situazione di povert  ed esclusione socio economica.*” “

Appaiono evidenti le differenze rispetto alla fattispecie oggetto del presente giudizio.

Innanzitutto il requisito della residenza e' richiesto per tre anni e non per entrambi i genitori, bensì almeno per uno dei genitori.

Viene meno quindi l'ulteriore elemento di svantaggio evidenziato dalla Corte, consistente, sul piano normativo nel fatto che *“i coniugi che hanno contratto matrimonio secondo il diritto interno hanno l'obbligo di coabitazione e l'obbligo di fissare consensualmente la residenza della famiglia (artt. 143 e 144 c.c.)”*, mentre per i cittadini extracomunitari la diversa residenza dei genitori e' spesso la regola, essendo *“normale il caso di un coniuge che faccia ingresso in Italia separatamente dall'altro, il quale si ricongiunge in un secondo momento (ex art. 29 TU immigrazione) spesso a distanza di tempo”*.

Inoltre, pur trattandosi di un intervento assistenziale, lo stesso non ha *“specifiche finalit  di risposta ad un rilevante bisogno”* (come invece precisato nel prosieguo nella sentenza in esame) e quindi non porta all'esclusione di soggetti esposti proprio alle condizioni di bisogno e di disagio che la prestazione si propone di superare.

Si tratta, in particolare, di una iniziativa straordinaria a favore delle famiglie e appare razionale e ragionevole che la relativa erogazione venga subordinata a particolari condizioni, temperando la misura assistenziale con le necessit  di equilibrio finanziario ed i vincoli di bilancio.

Al Comune convenuto deve quindi essere ordinata, al fine della rimozione degli effetti, la corrisponsione della prestazione di € 250,00 ai residenti privi del requisito della cittadinanza europea per ciascun nuovo nato nel periodo dal 1-1-16 al 31-12-20, nonch  la pubblicazione della presente ordinanza sul proprio sito.

Si ritiene, invece, estranea alla tutela invocata la richiesta pubblicazione di un estratto dell'ordinanza su un giornale a tiratura nazionale.

Trattandosi di una prestazione totalmente rimessa all'iniziativa del convenuto, la cui erogazione non e' attualmente prevista per i prossimi anni, non appare necessario alcun piano di rimozione volto ad evitare il reiterarsi della discriminazione in futuro.

Infine non risultano applicabili le misure di cui all'art. 614 bis c.p.c., in quanto la presente pronuncia ha per oggetto la condanna al pagamento di somme di denaro.



Il regolamento delle spese di lite segue il criterio della soccombenza, e le stesse vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Definitamente pronunciando,

accerta il carattere discriminatorio delle delibere di giunta nn. 122/2016, 108/2017, 124/2018, 117/2019 e 113/2020 nella parte in cui prevedono, ai fini dell'accesso al bonus bebe', il requisito della cittadinanza europea;

accerta l'illegitimita' dell'esclusione dalla prestazione dei residenti privi della cittadinanza europea;

ordina al convenuto di corrispondere la prestazione di € 250,00 ai residenti privi del requisito della cittadinanza europea per ciascun nuovo nato nel periodo dal 1-1-16 al 31-12-20;

ordina al convenuto la pubblicazione dell'ordinanza sul proprio sito;

rigetta per il resto il ricorso;

condanna il convenuto a rimborsare alle ricorrenti le spese di lite nella misura di un mezzo.

liquidato in complessivi € 2.000,00, da distrarsi a favore dei procuratori antistatari, compensando le ulteriori spese tra le parti.

Milano, 23-6-21

Il Giudice  
dott.Eleonora Maria Velia Porcelli