

Sentenza n.

Registro generale Appello Lavoro n. 428/2016



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

La Corte d' Appello di Milano, sezione lavoro, composta da:

Dott.ssa Monica VITALI

Presidente

Dott. Giovanni CASELLA

Consigliere rel.

Avv. Andrea TRENTIN

Giudice Ausiliario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile in grado d'appello avverso l'ordinanza del Tribunale di Milano emessa in data 11-3-2016 (est. Dott. Perillo), discussa all'udienza collegiale del 26 febbraio 2019 e promossa

DA

REGIONE LOMBARDIA, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Marco Cederle e Maria Lucia Tamborino, ed elettivamente domiciliata presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale siti in Milano, Piazza Città di Lombardia n. 1

APPELLANTE-APPELLATA

CONTRO

AVVOCATI PER NIENTE ONLUS e ASGI-ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dagli Avv.ti Alberto Guariso e Livio Neri, ed elettivamente domiciliati presso il loro studio sito in Milano, Viale Regina Margherita n. 30

APPELLATI E APPELLANTI

E

COMUNE DI MILANO, in persona del sindaco *pro tempore*

APPELLATO CONTUMACE

I procuratori delle parti, come sopra costituiti, così precisavano le

CONCLUSIONI

PER LA REGIONE LOMBARDIA:

^- respingere l'appello RG n. 465/2016 (bonus bebè), e così confermare l'ordinanza emessa dal Tribunale di Milano in data 11/03/2016;

- accogliere l'appello RG n. 428/2016 (bonus affitti), riformando l'ordinanza emessa dal Tribunale di Milano in data 11/03/2016, e ad ogni effetto, così giudicare:



- dichiarare improcedibili ed inammissibili le domande formulate in sede di appello per la prima volta da controparte così come l'appello incidentale, per tutti i motivi sopra indicati;
- nel merito, rigettare le domande avversarie. Con vittoria di spese di lite."

PER APN e ASGI:

"1) respingere l'appello proposto da Regione Lombardia, confermando l'impugnata ordinanza per le parti oggetto di appello e successivamente: 2) In via principale, occorrendo in sede di adozione di un idoneo piano di rimozione della discriminazione accertata ex art. 28 dlgs 150/11 e per quanto occorra con modifica della ordinanza impugnata e in accoglimento dell'appello incidentale ordinare a Regione Lombardia di riconoscere a tutti gli stranieri titolari dei medesimi requisiti richiesti agli italiani, ma privi dei requisiti oggetto del giudizio (attività lavorativa; residenza quinquennale nella Regione o decennale nello Stato), previa determinazione, per la proposizione delle relative domande, di un termine non inferiore a quello del bando originario, la somma di euro 800,00 per ogni avente diritto, eventualmente a titolo di risarcimento del danno da discriminazione, e comunque al fine di rimuovere integralmente gli effetti della discriminazione accertata. 3) In via subordinata, confermare l'ordine già impartito dal giudice di primo grado. In ogni caso, con vittoria di spese diritti e onorari di causa da distrarsi in favore dei procuratori antistatali. In via istruttoria si chiede, per quanto possa occorrere, a mettersi prova per testi sul seguente capitolo "Vero che il Suo comune ha ripartito le somme assegnate dalla DGR 4154/15 mantenendo fermi, per i cittadini extra ue, i requisiti di accesso al fondo già stabiliti in detta delibera". Si indicano a testi i sindaci di Brescia, Varese, Pavia, Como, Lecco ovvero persone da essi delegate."

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso ai sensi dell'articolo 28 D.lgs 150/11 e dell'articolo 44 D.lgs 286/89, depositato in data 22-12-2015, APN - Avvocati Per Niente Onlus e ASGI - Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione hanno convenuto in giudizio la Regione Lombardia ed il Comune di Milano per l'accertamento del carattere discriminatorio: a) della delibera della Giunta della Regione Lombardia n. X/4145 dell'8 ottobre 2015 nella parte in cui, ai fini dell'accesso al contributo sul canone di locazione, prevede, per i soli cittadini di paesi extra UE, il requisito dell'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo nonché il requisito della residenza da almeno 10 anni nel territorio nazionale ovvero da almeno 5 anni in Lombardia e b) della delibera della Giunta della Regione Lombardia n. X/4152 dell'8 ottobre 2015 nella parte in cui prevede, per l'accesso al bonus bebè regionale, il requisito di cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia di entrambi i genitori del nuovo nato; hanno quindi chiesto di ordinare a Regione Lombardia e Comune di Milano di modificare la determinazione dirigenziale n. 127 dei 28/10/15, abolendo i requisiti sopra indicati nonché alla Regione Lombardia di modificare le sopra citate delibere, ordinandosi alle convenute di prorogare o riaprire termini per la presentazione delle domande ovvero condannandole a pagare ai richiedenti il relativo danno.

Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia contestando in fatto e in diritto l'avversario ricorso; il Comune di Milano è invece rimasto contumace.

In particolare, le associazioni ricorrenti hanno dedotto la natura discriminatoria di due delibere assunte dalla Regione Lombardia.

Nello specifico, i ricorrenti hanno richiamato la delibera della giunta regionale n. X/4154 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia in data 19/10/15, che, in tema di reddito d'autonomia e determinazioni in merito alle politiche abitative, nell'ambito del progetto di riduzione per il 2015 dell'incidenza dei canone d'affitto sul reddito delle famiglie particolarmente disagiate, riconosceva ai conduttori titolari di contratti di locazione efficaci e registrati stipulati per unità immobiliari situate in Lombardia, un contributo riconosciuto tanto ai cittadini italiani che comunitari nonché ai cittadini di paesi extra UE, salvo che solo nei confronti di questi ultimi veniva richiesto, quale ulteriore



requisito, quello di esercitare una regolare attività lavorativa, anche in modo non continuativo, di lavoro subordinato o di lavoro autonomo. Devono inoltre avere la residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella Regione Lombardia.

Il Comune di Milano, per l'effetto, assumeva la determinazione dirigenziale n. 127 del 28/10/15 richiamando espressamente il contenuto del bando regionale.

I ricorrenti hanno inoltre censurato la delibera regionale n. X/4152 pubblicata sul bollettino ufficiale della Regione Lombardia in data 14/10/15 avente ad oggetto misure di sostegno della famiglia per favorire il benessere e l'inclusione sociale, istitutiva di un contributo economico *una tantum* per sostenere le famiglie durante la crescita dei bambini nati tra l'8/10/15 e il 31/10/15; tale delibera prevedeva quali requisiti la residenza continuativa di entrambi i genitori nella Regione Lombardia da almeno cinque anni.

Il Tribunale, dopo aver riconosciuto la propria giurisdizione e ritenuto tali previdenze come prestazioni assistenziali, in relazione al c.d. *bonus affitti* ha accolto la domanda, riconoscendo il carattere discriminatorio della citata delibera regionale che ha introdotto requisiti restrittivi non previsti dalle fonti normative primarie. Il Giudice ha, in particolare, rilevato che 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.

Ad avviso del Tribunale, anche la Legge 328/00 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), nel promuovere interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, e nel prevenire, eliminare o ridurre 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, “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”.

Il Giudice, richiamata inoltre la previsione dell'articolo 3 D.Lgs 215/03 a mente del quale 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), ha concluso che il quadro normativo generale di riferimento (di derivazione europea) “tende a escludere la possibilità che la sola condizione di straniero possa rappresentare un elemento che, direttamente o indirettamente, pregiudichi la possibilità di accedere a misure assistenziali se non



entro i già richiamati limiti dell'art. 41 T.U. Immigrazione (ovvero, per quanto di interesse, il permesso di soggiorno di almeno un anno)".

Ne deriva quindi per il primo Giudice che la pretesa della delibera in commento di introdurre un ulteriore requisito oltre a quello della effettività della residenza non può ritenersi coerente con il dato della normativa primaria richiamata.

Ad analoghe conclusioni il Tribunale è giunto con riferimento al requisito della titolarità di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo di natura non occasionale.

Ad avviso del primo Giudice, "tale ultimo requisito risulta ancor più illogico e pregiudizievole della posizione dello straniero, se si considera che rischia con tutta evidenza di vanificare la ratio della delibera regionale in questa sede censurata giacché, essendo quest'ultima finalizzata a garantire una misura di sostegno dell'inquilino moroso in difficoltà e ristrettezze economiche, la pretesa che (il solo straniero) debba essere titolare di un rapporto di lavoro non trova giustificazione alcuna".

In relazione al c.d. *bonus bebè*, il Tribunale ha dato atto che il criterio della residenza, sebbene formalmente neutro, possa avere come "conseguenza l'introduzione di una misura pregiudizievole per i soli cittadini stranieri", ma ha proseguito affermando che, in presenza di un intervento straordinario come quello in esame, sussisterebbe la necessità di contemperare l'intervento con gli stretti vincoli di bilancio e sarebbe pertanto "sorretto da razionalità e ragionevolezza un intervento che introduce per tutti i richiedenti particolari condizioni per consentire l'accesso a una misura assistenziale".

Avverso tale ordinanza, è stato proposto appello (rubricato al n. 428/2016 RG) dalla Regione Lombardia la quale ha, da un lato, ribadito l'eccezione di difetto di giurisdizione in capo al Giudice Ordinario, avendo richiesto i ricorrenti una modifica di atti amministrativi, e, dall'altro, ha riproposto le argomentazioni a sostegno della insussistenza di alcun profilo di discriminazione della delibera relativa al c.d. *bonus affitti*, considerato che il requisito della residenza continuativa non era altro che la semplice riproposizione di quanto già previsto dal legislatore nazionale nel D.Lgs 112/2008.

Si sono costituite per il gravame le Associazioni APN e ASGI, chiedendo il rigetto dell'appello e la conferma, in relazione al *bonus affitti*, dell'ordinanza impugnata.

In via di appello incidentale condizionato, nel caso di rigetto dell'appello principale, le Associazioni hanno chiesto che l'ordine di ripristino della parità di trattamento venga "sganciato" dalla reiterazione della precedente procedura (non più reiterabile in forma specifica) e che venga semplicemente garantito a coloro che non sono stati ammessi al beneficio, perché privi dei requisiti in contestazione, di poter accedere al beneficio stesso.



Avverso la medesima ordinanza hanno proposto appello anche le Associazioni APN e ASGI (rubricato al n. 465/2016 R.G.), chiedendo la riforma del capo che ha rigettato le domande dirette a far accertare la discriminatorietà della delibera avente ad oggetto il c.d. *bonus bebè*.

In particolare, è stata denunciata l'erroneità dell'ordinanza laddove ha ritenuto che i vincoli di bilancio e il carattere sperimentale dell'intervento sociale possano giustificare l'introduzione di criteri discriminatori, nonché nella parte in cui ha ritenuto la non sussistenza di una discriminazione indiretta perché la percentuale degli stranieri esclusi rispetto al totale degli stranieri non sarebbe particolarmente significativa. Ad avviso delle predette Associazioni, il giudice avrebbe poi errato anche laddove ha considerato irrilevante il fatto che il requisito sia richiesto a entrambi i genitori, essendo invece evidente che il "doppio requisito" aggravi ulteriormente il differenziale italiani/stranieri poichè "ha certamente l'effetto di escludere dal beneficio numerose famiglie straniere, oltretutto – e in ciò un ulteriore e autonomo profilo di irragionevolezza – anche quando uno dei coniugi sia indubitabilmente radicato sul territorio regionale e abbia lungamente contribuito alla vita della collettività".

Un ulteriore vincolo di parità di trattamento – rilevante in relazione allo specifico istituto ed invocato in primo grado – deriverebbe poi dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, che, essendo ratificata con L. 176/1991, appartiene anche alle fonti interne di rango primario alle quali l'attività amministrativa si deve conformare.

Sul punto, ad avviso delle Associazioni appellanti, il Giudice di primo grado si è limitato a reiterare brevemente l'argomento della necessità di equilibrio finanziario della Regione, omettendo di considerare che la prestazione è rivolta prevalentemente alla tutela del bambino nelle sue fasi di vita iniziali (nelle premesse della delibera infatti viene "ravvisata la necessità di intervenire in maniera incisiva in favore delle famiglie ...per accompagnare la famiglia nella crescita dei figli"); e che ai sensi del comma 1 art. 2 della Convenzione tutti i fanciulli hanno diritto a che i "diritti enunciati dalla presente convenzione" (tra i quali rientra anche il diritto alla sicurezza sociale disciplinato dall'art. 26) siano garantiti "a ogni fanciullo...senza distinzione di sorta e a prescindere da ogni considerazione di razza, colore, sesso, ... o altra del fanciullo o dei suoi genitori..., dalla loro origine nazionale, etnica sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza". Ancora più forte in tal senso è il comma 2 che tutela il minore contro "ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari". Rileva dunque, oltre all'esplicito richiamo alla nazionalità, il fatto che tra le "altre circostanze" (di cui al comma 1) dalle quali il minore deve essere affrancato, e tra le "condizioni sociali" (di cui al comma 2) dei genitori che devono essere neutralizzate, vi è sicuramente anche la condizione di "migranti" (interni o esterni che siano) dei genitori: il requisito di lungo-residenza regionale fa invece ricadere



sul minore – così fortemente tutelato dal diritto internazionale – le conseguenze della mobilità geografica dei genitori, il che non pare compatibile con il principio di parità di cui alla predetta convenzione.

Il Comune di Milano, nonostante la regolarità della notifica dei ricorsi in appello, non si è costituito in giudizio e, pertanto, ne è stata dichiarata la contumacia.

All'udienza di discussione, previa concessione di termine per note conclusive, la causa è stata decisa come da dispositivo in calce.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Prima di affrontare gli specifici motivi di appello occorre ricostruire il quadro normativo di riferimento, integrato dalle regole europee e dalle pronunce della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia UE.

Il nostro ordinamento interno disciplina l'accesso degli stranieri (extra UE) alle prestazioni sociali in modo paritetico ai cittadini italiani.

Com'è noto il TU immigrazione (D.Lgs 286/98) ha un'impronta fortemente paritaria, sancita dall'art. 2, che al comma 2 riconosce il diritto dello straniero regolarmente soggiornante a godere *“dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia o il presente testo unico dispongano diversamente”*.

In tema di prestazioni sociali, l'art. 41 TU prevede la piena equiparazione dei cittadini extra UE ai cittadini italiani *“ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche di assistenza sociale”*, condizionandola alla titolarità di un *“permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno”*.

La L. 8-11-2000, n. 328 (*“legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*) ha ribadito il medesimo principio: l'art. 2, comma 1 prevede infatti 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 Dlgs 286/98 ...”*.

L'art. 80, comma 19, L. 23.12.2000 n. 388 (che ha limitato l'erogazione dell'*“assegno sociale”* e delle *“provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali”* *“agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno”*), ha subito un lungo processo di erosione ad opera della Corte Costituzionale che, in relazione a numerose prestazioni volte alla protezione del disabile, ha via via dichiarato incostituzionale il citato comma 19 con riferimento a ciascuna di esse: pensione di invalidità civile per sordi e indennità di comunicazione (sent. 230/15); indennità di accompagnamento per cieco ventesimista (sent. 22/15); pensione di inabilità civile e indennità di accompagnamento (sent. 40/13); indennità di frequenza per minori invalidi (sent. 329/11); assegno mensile di invalidità (sent. 187/10).



La ragione principale che sta alla base delle sentenze della Corte Costituzionale è che, in materia sociale, esiste un “*nucleo forte*” di diritti che devono essere riconosciuti a tutti i consociati senza distinzione alcuna, in quanto rispondenti ad un nucleo altrettanto essenziale di bisogni che in una società progredita e solidale non possono restare senza tutela. Tali prestazioni debbono pertanto essere riconosciute a tutti gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di almeno un anno, essendo nuovamente soggette al solo art. 41 TU e non più all’art. 80, comma 19 cit.

Al di fuori del “*nucleo essenziale*”, il legislatore (sia nazionale che locale) non gode però di una totale discrezionalità nello stabilire i criteri selettivi dei beneficiari, essendo necessario rispettare il principio di “*ragionevole correlabilità*”.

Tale principio, infatti, è stato ritenuto dalla Corte Costituzionale come indispensabile filtro per verificare la ragionevolezza dei criteri selettivi posti dall’ordinamento per l’accesso alle prestazioni sociali.

La Corte, infatti, nella sentenza 432/05, riguardante una legge della Regione Lombardia che riservava il trasporto gratuito per gli invalidi sulle linee regionali ai soli cittadini italiani, ha affermato: “*distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri ... finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità del beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio e la funzione*”.

Dev’essere quindi escluso che il principio della “*ragionevole correlabilità*” consenta di utilizzare esclusivamente il criterio della cittadinanza.

Una norma assistenziale, infatti, ha come sua *ratio* quella di accordare un beneficio di sostegno. L’esclusione di chi sia privo dello *status civitatis* si basa su una condizione personale di per sé irrilevante rispetto al bisogno e dunque completamente estranea alla *ratio* del sostegno. Conseguentemente, il criterio della cittadinanza non potrebbe mai essere introdotto, neppure per prestazioni del tutto esterne al nucleo essenziale.

Va escluso inoltre che la questione possa risolversi stabilendo una “*ragionevole correlazione*” tra i limiti imposti e le ragioni di bilancio: la Corte di Strasburgo, infatti, ha sempre affermato che tra le “*ragioni molto forti*” che consentono limitazioni, non rientrano quelle finanziarie o di bilancio (si veda Koua Poirrez c. Francia 30.09.03; Luczak c. Polonia 27.11.07; Si Amer c. Francia 29.10.09; Dhahbi c. Italia, 8.4.2014).

La stessa Corte Costituzionale (sent. 444/2013) ha ritenuto non rilevante “*la circostanza (...) che il requisito in questione [residenza quinquennale] risponda ad esigenze di risparmio, correlate al decremento delle disponibilità finanziarie conseguente alle misure statali di contenimento della spesa pubblica. Essa – ad*



avviso della Corte – non esclude, 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. 4 del 2013; n. 40 del 2011; n. 432 del 2005)”.

Anche il criterio selettivo costituito dal requisito del cosiddetto “*radicamento territoriale*”, cioè della presenza per un periodo sufficientemente lungo sul territorio nazionale o regionale, è stato oggetto di vaglio da parte della Corte Costituzionale e della CGUE.

E’ proprio tale requisito che assume rilevanza nella presente causa, avendo le delibere della Giunta della Regione Lombardia n. X/4145 e X/4152 condizionato, la prima, l’accesso al contributo sul canone di locazione, per i soli cittadini di paesi extra UE, al requisito della residenza da almeno 10 anni nel territorio nazionale ovvero da almeno 5 anni in Lombardia, e, la seconda, per l’accesso al *bonus bebè* regionale, il requisito di cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia di entrambi i genitori del nuovo nato.

In via generale, la Corte Costituzionale (vedi sentenza 20-7-2018, n. 166) ha affermato che “ogni norma che imponga distinzioni fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l’accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al *principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.* (...) tale principio può ritenersi rispettato solo qualora esista una «*causa normativa*» della differenziazione, che sia «*giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio*» (sentenza n. 107 del 2018). Una simile ragionevole causa normativa può in astratto consistere nella richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato: anche in questi casi, peraltro, occorre pur sempre che sussista una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste (sentenza n. 133 del 2013).

Infine – continua la Corte Costituzionale – “occorre che la distinzione *non si traduca mai nell’esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai «bisogni primari» della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini* (come precisato in progresso di tempo, ad esempio, dalle sentenze n. 306 del 2008, n. 187 del 2010, n. 2, n. 40 e n. 172 del 2013, n. 22 e n. 230 del 2015, n. 107 del 2018). Più specificamente, in relazione al requisito della residenza qualificata, questa Corte con la sentenza n. 222 del 2013 ha ritenuto che le politiche sociali dirette al soddisfacimento dei bisogni abitativi possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza, purché *contenuto in limiti non palesemente arbitrari o irragionevoli*”.



La Corte Costituzionale, quindi, più volte chiamata a verificare la legittimità dei requisiti di lungo-residenza variamente introdotti dalle norme regionali, ha dichiarato incostituzionali tutte le disposizioni che prevedono requisiti di lungo-residenza per i soli cittadini stranieri, differenziando in modo illegittimo, sia pure mediante il riferimento alla residenza, la posizione dei cittadini italiani e quella degli stranieri. Proprio per questo la Corte ha dichiarato incostituzionali i seguenti requisiti di residenza nella Regione (ove la provvidenza è stata istituita) previsti per i soli stranieri:

- 36 mesi per tutte le prestazioni sociali (Corte Cost. 40/2011 – Reg. Friuli: in questo caso, la legge regionale aveva previsto che il «diritto ad accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato» fosse riconosciuto soltanto a «tutti i cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi»);
- 5 anni per un assegno familiare (Corte Cost. 133/2013 – Reg. Trentino Alto Adige);
- 5 anni sul territorio nazionale per tutte le prestazioni (Corte Cost. 222/2013 – Reg. Friuli);
- 5 anni per le prestazioni sociali di natura economica (Corte Cost. 2/2013 – Provincia Bolzano);
- 5 anni per prestazioni per il diritto allo studio universitario (Corte Cost. 2/2013 – Provincia Bolzano);
- 1 anno per sovvenzioni all'apprendimento delle lingue straniere (Corte Cost. 2/2013 – provincia Bolzano);
- 5 anni sul territorio nazionale (quale componente dell'accesso al permesso di lungo periodo) per l'assegno di cura (Corte Cost. 172/2013).

Più complessa si pone la questione dei requisiti di residenza previsti *indifferentemente* per italiani e stranieri.

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”*.

Non risponde invece ai requisiti di ragionevole correlabilità il requisito della *residenza protratta per un tempo sproporzionato*.



La Corte, infatti, ha sempre affermato che, *«mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, ‘un criterio non irragionevole per l’attuazione del beneficio’, non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettoso dei principi 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 di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione»* (sent. n. 222/2013), non essendo possibile *«presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda su un territorio da un periodo inferiore a quello richiesto, sia minore rispetto a quello di chi vi risiede da più tempo»* (sent. n. 40/11).

Reiterando costantemente argomentazioni di questo tipo, la Corte ha dichiarato incostituzionali i seguenti requisiti previsti per la generalità dei richiedenti, italiani e stranieri:

- 3 anni di residenza ininterrotta nella Provincia di Trento per un “assegno di cura” (sent. 172/2013);
- 24 mesi nella Regione Friuli per l’accesso al fondo regionale per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale e per il diritto a percepire assegni di studio (sent. 222/2013);
- 8 anni nella Regione Valle d’Aosta per l’accesso agli alloggi ERP (sent. 168/2014).

In altri casi, la Consulta ha ritenuto costituzionalmente legittime le norme regionali che subordinavano l’erogazione di una prestazione alla residenza protratta per un predeterminato periodo di tempo.

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 Costituzionale ha ritenuto la norma legittima poiché *“gli assegni in questione sono misure indirizzate a favorire lo sviluppo del nucleo familiare, affinché esso costituisca una cellula vitale della comunità. In tal caso – ad avviso della Consulta – non è manifestamente irragionevole che il legislatore si rivolga proprio a quelle formazioni sociali che non solo sono presenti sul territorio, ma hanno già manifestato, con il passare degli anni, l’attitudine ad agirvi stabilmente, così da poter venire valorizzate nell’ambito della dimensione regionale. Il legislatore friulano, in altri termini, non viene incontro ad un bisogno primario dell’individuo*



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 CGUE, chiamata a vagliare la compatibilità con la normativa europea del requisito del soggiorno pregresso sul territorio dello Stato richiesto per beneficiare di una prestazione di inabilità, ha affermato che “*se è pur vero che le modalità di applicazione di tale requisito non appaiono di per sé irragionevoli, occorre nondimeno rilevare che esso presenta un carattere troppo esclusivo. Infatti, imponendo periodi specifici di soggiorno pregresso sul territorio dello Stato membro competente, il requisito di soggiorno pregresso privilegia indebitamente un elemento che non è necessariamente rappresentativo del grado reale ed effettivo di collegamento tra il richiedente una prestazione per inabilità temporanea per giovani disabili ed il detto Stato membro, con esclusione di ogni altro elemento rappresentativo. Esso eccede in tal modo quanto necessario per raggiungere l’obiettivo perseguito*” (sentenza 1-7-2011, causa C-503/09, *Stewart-Regno Unito*, ripresa dalla successiva sentenza 4-10-2013, causa C-220/12, *Meneses-Region Hannover* che, in tema di *bonus studio*, ha ribadito che “*la prova richiesta da uno Stato membro per poter far valere l’esistenza di un grado reale di collegamento non deve avere carattere troppo esclusivo, privilegiando indebitamente un elemento non necessariamente rappresentativo del grado reale ed effettivo di collegamento tra il richiedente e lo Stato membro medesimo, restando escluso qualsiasi altro elemento rappresentativo*”).

La sola residenza, quindi, non può integrare di per sé un criterio affidabile che possa attestare un effettivo collegamento con lo Stato che eroga la provvidenza.

Va altresì rilevato come la giurisprudenza della CGUE abbia sempre dato per scontato che un requisito di lungo-residenza possa costituire una *discriminazione indiretta* in ragione della cittadinanza, senza necessità di appoggiarsi a un particolare dato statistico.

In particolare, la CGUE, con sentenza 16 gennaio 2003, *Commissione c. Repubblica italiana*, causa C-388/01 (relativa alle agevolazioni tariffarie per l’accesso ai Musei Comunali assicurate alle sole persone residenti), ha affermato: “13. *Risulta del pari dalla giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 5*



dicembre 1989, causa C-3/88, Commissione/Italia, Race. pag. 4035, punto 8) che il principio di parità di trattamento, del quale l'art. 49 CE è specifica espressione, vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza; ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato. 14 Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza, in quanto quest'ultimo rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri (v. in particolare, sentenza 29 aprile 1999, causa C-224/97, Ciola, Race, punto 14). A tale riguardo è irrilevante che la misura controversa riguardi, eventualmente, tanto i cittadini italiani residenti nelle altre parti del territorio nazionale quanto i cittadini degli altri Stati membri. Perché una misura possa essere qualificata come discriminatoria non è necessario che abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di discriminare soltanto i cittadini degli altri Stati membri esclusi i cittadini nazionali (v., in tal senso, in particolare sentenza 6 giugno 2000, causa C-281/98, Angonese, Race. pag. I-4139, punto 41).”

Nello stesso senso, la CGUE, con sentenza 10-3-1993, *Commissione c. Lussemburgo*, causa C-111/91 (relativa ad una disposizione che prevedeva, ai fini dell'erogazione di un assegno di natalità *una tantum*, il requisito di anzianità di residenza nell'anno antecedente alla nascita) aveva già chiarito che “*le norme del Trattato e dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68 in materia di parità di trattamento vietano non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato (sentenza 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu, Race, pag. 153, punto 11 della motivazione). 10. Tale è appunto il caso del requisito che la madre abbia risieduto nel territorio del Granducato durante l'intero anno precedente la nascita del bambino. Un requisito del genere, infatti, può essere più facilmente soddisfatto da una cittadina lussemburghese che da una cittadina di un altro Stato membro (v. sentenza 17 novembre 1992, causa C-279/89, Commissione/Regno Unito, Race, pag. I-5785, punto 42 della motivazione)”*.

Ciò che vuole sottolineare, quindi, la Corte di Giustizia è che la percentuale di cittadini che risiedono da lungo tempo sul territorio nazionale (o regionale) è certamente superiore alla corrispondente percentuale di stranieri. Conseguentemente, un simile criterio, basato sulla lunga residenza, finisce per costituire – di norma – una discriminazione indiretta tra cittadini e stranieri.

Un'ulteriore conferma di tale principio è contenuta nella citata sentenza della Corte Costituzionale n.168/14, che ha dichiarato l'incostituzionalità del requisito di 8 anni di residenza nella Regione Valle d'Aosta per l'accesso agli alloggi ERP, argomentando non solo sul carattere del tutto sproporzionato del requisito rispetto alla *ratio legis*, ma anche sul carattere *indirettamente discriminatorio* della



misura nei confronti dei lungosoggiornanti che, ai sensi dell'art. 11 direttiva 2003/109, debbono invece godere della parità di trattamento nelle procedure di accesso all'abitazione.

Su un piano di ordine più sociologico – come rilevato dalle Associazioni appellanti – va osservato che la scelta di premiare il “*bisognoso stanziale*” rispetto al “*bisognoso mobile*” non è sostenuta da nessun argomento convincente: anzi, la persona bisognosa tende naturalmente a spostarsi al fine di ricercare nuove opportunità e poter così diventare, appunto, meno bisognosa; chi invece ha già un tenore di vita dignitoso - anche solo per il fatto di aver ottenuto un contratto di locazione decente o per essere riuscito ad acquistare una casa, anche se di qualità minimale - tenderà naturalmente a una minore mobilità: ma appunto se ha già raggiunto un decoroso livello di vita non dovrebbe essere collocato al primo posto tra i destinatari di interventi di sostegno.

D'altra parte varie ricerche sociologiche (vedi ricerca Eupolis Lombardia del 2015) dimostrano che, in particolare nei contesti urbanizzati del Nord, i soggetti più bisognosi sono le famiglie giovani con elevata mobilità e quindi con una bassa anzianità di residenza nella medesima Regione.

Infine, se proprio si volesse ritenere che il “radicamento territoriale” debba essere uno dei criteri di accesso al *welfare*, non è neppure detto che il riferimento alla pregressa residenza, sganciata da qualsiasi ulteriore elemento di “stabilità” (quale può essere appunto un lavoro o un alloggio) fornisca una prognosi significativa circa la stabilità futura del beneficiario; il quale ben potrebbe migrare – per un motivo qualsiasi - anche il giorno dopo aver avuto accesso a una determinata prestazione.

Ricostruito, quindi, il quadro normativo di riferimento, si possono ora esaminare le censure proposte dalla Regione Lombardia all'ordinanza impugnata.

1. GIURISDIZIONE

Con il primo motivo la Regione ha riproposto la questione di carenza di giurisdizione del Giudice Ordinario in relazione alle azioni antidiscriminatorie promosse avverso atti generali della PA.

La censura è palesemente infondata.

In tema di tutela avverso atti o comportamenti discriminatori vietati, sussiste infatti la giurisdizione del giudice ordinario, essendo irrilevante che il comportamento discriminatorio dedotto consista nella emanazione di un atto amministrativo, posto che l'ordinamento costituzionale (art. 3 Cost.), sovranazionale (Direttive 2000/43/CE, 2000/78/CE, 2001/73/CE, 2006/54/CE) ed interno (articoli 3 e 4 del d.lgs. n. 215/2003 e articolo 44 del d.lgs. n. 286/1998) configurano il diritto a non essere discriminati come *un diritto*



soggettivo assoluto, la cui tutela è espressamente devoluta alla cognizione del giudice ordinario, il quale, valutato il provvedimento censurato, deve, in caso di accertata discriminatorietà, disattenderlo, adottando i provvedimenti idonei a rimuoverne gli effetti.

In tal senso, le Sezioni Unite della Suprema Corte hanno affermato che, in caso di violazione del diritto soggettivo a non essere discriminati, “la giurisdizione [non] può essere negata ai sensi degli artt. 4 e 5 del r.d. n. 2248 del 1865 all. E, in quanto il giudice ordinario è tenuto alla disapplicazione incidentale del provvedimento emesso in violazione del principio di parità ai fini della tutela dei diritti soggettivi controversi, pur non interferendo nella potestà della P.A.” (cfr. Cassazione, Sezioni Unite, Ordinanza n. 3670 del 15-2-2011).

“D'altra parte – afferma la Suprema Corte (SU 30-3-2011, n. 7186) – è lo stesso testo del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 44, con il suo riferimento incondizionato ai comportamenti sia dei privati che della pubblica amministrazione (comma 1), che non consente di escludere l'esperibilità delle azioni ivi previste solo perchè la p.a. ha attuato la discriminazione in relazione a prestazioni rispetto a cui il privato non fruisce di una posizione di diritto soggettivo. Anche il D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 3, precisa che il relativo principio di parità di trattamento opera sia nel settore pubblico che in quello privato (comma 1), e fa particolare riferimento all'accesso all'occupazione e al lavoro "compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione" (lett. a) e all'accesso a ogni tipo di prestazione sociale (lett. e) e seguenti), mentre l'unica eccezione alla giurisdizione del giudice ordinario è prevista in favore della giurisdizione amministrativa esclusiva - in quanto tale estesa alla tutela dei diritti soggettivi - relativa al personale alle dipendenze della pubblica amministrazione in regime di diritto pubblico a norma del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 3, comma 1, (comma 7 del cit. art. 3)”.

La giurisprudenza di merito sul punto è, come noto, assolutamente uniforme e confermata anche sotto questo profilo dalle recenti pronunce della Suprema Corte che hanno esaminato le denunciate discriminazioni poste in essere dalla PA dando per scontata la giurisdizione del Giudice ordinario (nn. 11165 e 11166/17).

2. NATURA DELLE PROVVIDENZE

Neppure può dubitarsi della natura assistenziale delle provvidenze in esame, tenuto conto che trattasi, in entrambi i casi, di contributi economici erogati – per stessa ammissione del legislatore regionale – per far fronte a situazioni di bisogno e di disagio e, quindi, rientranti – a pieno titolo – tra quelle misure dirette a *“rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita”* (ex art. 128 del D.Lgs. 31-3-1998, n. 112, richiamato dall'art. 1, c. 2 Legge 8 novembre 2000, n. 328).

La Suprema Corte, con la citata ordinanza 3670/2011 (emessa nell'ambito del giudizio relativo alla natura discriminatoria del *bonus bebè* istituito dal Comune



di Brescia) ha dato espressamente atto della riconducibilità della fattispecie alla nozione di contributo assistenziale.

Nello stesso modo, la Corte Costituzionale, nella citata sentenza 166/18, relativa al c.d. *bonus* affitti, ha espressamente riconosciuto a tale provvidenza “*natura assistenziale*”, includendola pacificamente nelle “*prestazioni sociali*” per il godimento delle quali vige il principio della equiparazione tra cittadini e stranieri.

A) BONUS AFFITTI

In relazione al c.d. *bonus* affitti, l'appello proposto dalla Regione Lombardia è infondato.

La delibera n. X/4154 ha ad oggetto “*Reddito d'autonomia: determinazioni in merito alle politiche abitative*” la cui finalità è, testualmente, “*la riduzione per l'anno 2015 dell'incidenza del canone d'affitto sul reddito delle famiglie particolarmente disagiate per il mantenimento dell'abitazione in locazione e residenti nei Comuni ad elevata tensione abitativa*”.

Ai sensi dell'art. 2 dell'allegato A di tale delibera “*possono richiedere il contributo i conduttori che nell'anno 2015 sono titolari di contratti di locazione sul libero mercato, efficaci e registrati, stipulati per una unità immobiliare situata in Lombardia in uno dei Comuni ad alta tensione abitativa utilizzata come residenza anagrafica e abitazione principale*”. Il contributo è riconosciuto sia ai cittadini italiani o comunitari, sia ai cittadini di paesi extra UE ma **solo a questi ultimi** è richiesto l'ulteriore requisito di “*esercitare una regolare attività lavorativa, anche in modo non continuativo, di lavoro subordinato o di lavoro autonomo. Devono inoltre avere la residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella Regione Lombardia*”.

I richiedenti inoltre devono avere un ISEE compreso tra euro 7.000,01 e euro 9.000,00.

La Regione ha proposto appello sostenendo che “*il bonus affitti ha ... la medesima disciplina prevista dal sostegno affitti introdotto dall'art. 11 L. 431/98*”.

Su tale provvidenza si è pronunciata la Corte Costituzionale che, con la citata sentenza 166/2018, a seguito di ordinanza di remissione di questa Corte, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, “*per violazione dell'articolo 3 della Costituzione, l'articolo 11, comma 13, del DL 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008 n. 133, che stabilisce, al fine dell'accesso, da parte degli immigrati, al contributo al pagamento del canone di locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, il requisito del possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale, ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione, trattandosi di durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei*”.

In primo luogo, la Corte Costituzionale, ha osservato che “*la disposizione attinge gli estremi dell'irrazionalità intrinseca nella parte in cui esige una residenza protratta per dieci anni sul territorio nazionale, dato che tale termine coincide con*



quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza). In ogni caso, tale previsione contrasta con la richiamata direttiva 2003/109/CE che prevede come regola l'equiparazione tra cittadini e soggiornanti di lungo periodo, condizione quest'ultima che - come si è detto - si può ottenere dopo cinque anni di permanenza sul territorio di uno Stato membro. In secondo luogo, anche il termine di cinque anni nel territorio regionale risulta palesemente irragionevole e sproporzionato, considerato che i fondi sono stati istituiti dal legislatore in un contesto normativo volto anche a «favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati» (art. 11, comma 3, legge n. 431 del 1998) e, dunque, per esigenze transitorie, relative a periodi limitati, che sarebbero frustrate dalla richiesta di una permanenza addirittura quinquennale.

Inoltre, trattandosi di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, viene riservata a casi di vera e propria indigenza, non si può ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizioni di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale (sentenze n. 222 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 187 del 2010). D'altra parte, questa Corte ha recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che richiedeva una residenza di lunga durata (dieci anni) per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (sentenza n. 106 del 2018)".

Ne consegue, pertanto, che la decisione di incostituzionalità della predetta norma determina automaticamente la illegittimità dell'atto amministrativo che, secondo la stessa Regione, trae il suo fondamento proprio dalla suddetta norma primaria.

In ogni caso, volendo anche in questa sede procedere al vaglio della ragionevolezza dell'atto amministrativo sotto il profilo della violazione della parità di trattamento tra italiani e stranieri, la conclusione non sarebbe diversa in quanto non si può che ribadire l'*iter* argomentativo del Giudice delle leggi e giungere alla disapplicazione dell'atto amministrativo poiché, da un lato, ponendo tale requisito in capo ai *sol*i stranieri, determina una discriminazione ai danni dei cittadini extra UE e, dall'altro, tale requisito non è giustificato da alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizioni di povertà, insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale.

In ordine al requisito dello svolgimento di una regolare attività lavorativa, anche non continuativa, questa Corte ha già rilevato, proprio in tema di *bonus* affitti regionale, che tale previsione "per i soli stranieri ai fini dell'erogazione della prestazione di cui è causa non appare consentita da alcuna norma di legge e



confligge anzi con il regime di parità di cui all'art. 2 comma 2 TU immigrazione e con il generale regime per l'erogazione assistenziali di cui all'art. 41 TU immigrazione; la P.A. non può introdurre a suo arbitrio, con atto di fonte secondaria, una restrizione in danno degli stranieri.

Tenuto conto pertanto del regime generale previsto dalle disposizioni normative appena richiamate, non appare decisivo, in senso contrario ed in difetto di una espressa deroga, il riferimento da parte della Regione Lombardia ad una applicazione analogica dell'art. 40, comma 6 TU immigrazione; quest'ultima norma riguarda infatti situazioni (accesso agli alloggi ERP, accesso ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali predisposte dalle Regioni, accesso al credito agevolato) ben differenti dalla prestazione oggetto del presente procedimento" (vedi sentenza n. 1966/2018, rel. Picciau).

L'ordinanza impugnata, pertanto, dev'essere confermata in relazione al *bonus affitti*.

B) BONUS BEBE'

L'appello proposto dalle associazioni APN e ASGI è fondato in relazione al capo dell'ordinanza impugnata che non ha riconosciuto la discriminatorietà della delibera regionale n. X/4152 dell'8-10-2015 nella parte in cui prevede per l'accesso al *bonus bebè* il requisito di cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia per entrambi i genitori del nuovo nato.

Richiamando quanto sopra esposto, la giurisprudenza costituzionale ha sempre ritenuto che le restrizioni *irragionevoli* (ossia quelle che non rispondono a criteri di "ragionevole correlabilità") basate sul requisito del radicamento territoriale siano di per sé discriminatorie nei confronti degli stranieri che si identificano appunto come coloro che hanno *altrove* la propria origine territoriale.

A tal proposito, s'impone in questa sede il richiamo alle più significative pronunce della Corte Costituzionale che indicano all'interprete gli strumenti per procedere alla valutazione della ragionevolezza di tali misure restrittive:

- la sentenza **n. 106/18**, riferita al requisito di 10 anni di residenza nella Regione Liguria in tema di edilizia residenziale pubblica, afferma che "*una valutazione di irragionevolezza e di mancanza di proporzionalità (risolventesi in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari) è tanto più riferibile alla disposizione in esame, la quale – ai fini del diritto sociale all'abitazione che è diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato – richiede, per questi ultimi, un periodo di residenza ancor più elevato (dieci anni consecutivi)*";
- la sentenza **n. 107/18**, riferita al titolo preferenziale di 15 anni di residenza dei genitori nella Regione Veneto per l'accesso dei figli all'asilo nido, afferma che "*La configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come*



titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili. Il relativo servizio risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma, Cost. in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa; il servizio pertanto elimina un ostacolo che limita l'eguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese. (...) Quanto alla funzione educativa degli asili nido, l'estraneità ad essa del 'radicamento territoriale' risulta ugualmente evidente, e tanto più risulta tale nella norma impugnata che riferisce il requisito ai genitori e non ai beneficiari dell'attività educativa, essendo ovviamente irragionevole ritenere che i figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo presentino un bisogno educativo maggiore di altri";

- la sentenza **n. 168/14** (richiamata dalla citata 106/18), in tema di edilizia residenziale pubblica, rileva che il requisito di 8 anni di residenza nella Regione (previsto per italiani e stranieri) *“determina un irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'unione..., sia nei confronti dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo”*;
- la sentenza **n. 172/13**, relativa al requisito di 3 anni di residenza continuativa nella Provincia di Trento (previsto per italiani e stranieri) per poter beneficiare dell'assegno di cura eccedente le prestazioni essenziali, afferma: *“Non è dato riscontrare proprio tale ragionevole correlazione tra l'impugnato presupposto di ammissibilità al beneficio (residenza protratta nel tempo) e gli altri peculiari requisiti (situazione di bisogno e di disagio anche economico riferibili direttamente alla persona non autosufficiente in quanto tale), che costituiscono le condizioni di fruibilità della provvidenza in esame. La mancanza di correlazione determina il venir meno della ragionevolezza della previsione di un requisito differenziato (e, nella specie, pesantemente aggravato), che, lungi dal trovare giustificazione nella essenza e finalità del beneficio, contraddittoriamente potrebbe portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (che il censurato sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale), senza che sia possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda (seppur regolarmente) nella Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013). Tale previsione realizza dunque una discriminazione, che contrasta con la funzione e la ratio normativa stessa, in violazione del limite di ragionevolezza imposto anche dal rispetto del principio di uguaglianza. Né rileva in senso contrario la circostanza - su cui si sofferma la difesa della Provincia resistente - che l'assegno di cura costituisce una prestazione ulteriore e facoltativa, che si*



pone al di sopra dei livelli minimi essenziali, dalla Provincia stessa finanziata per libera scelta e con i propri mezzi; e che, dunque, per la sua attribuzione sarebbe legittimamente richiesto un particolare legame con il territorio della comunità (senza discriminazioni in base alla cittadinanza ovvero all'origine), al fine di scoraggiare fenomeni di trasferimenti di residenza fittizi o opportunistici, nonché di garantire la sostenibilità finanziaria del beneficio. Va, al contrario, ribadita l'affermazione di questa Corte, secondo cui tanto l'una che l'altra circostanza eccepite non escludono «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. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005)».

Alla luce di tali principi, pare a questa Corte irragionevole e, quindi, 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 principalità alle famiglie caratterizzate da una situazione di povertà ed esclusione socio economica.

A fronte, quindi, di un dichiarato intervento assistenziale con specifiche finalità di risposta ad un rilevante bisogno, il requisito della residenza protratta di 5 anni per *entrambi* i genitori del nuovo nato si appalesa incoerente e privo di ragionevole connessione, atteso che tale requisito – in coerenza coi principi dettati dalla Corte Costituzionale – lungi dal trovare giustificazione nella essenza e finalità del beneficio, “*contraddittoriamente potrebbe portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (che il censurato sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale)*”, senza che sia possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda (seppur regolarmente) nella Regione da meno di cinque anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni.



Sul punto, le osservazioni delle Associazioni appellanti colgono nel segno: secondo l'ISTAT (vedi comunicato stampa prodotto *sub doc. 17*) “*la propensione agli spostamenti interni degli stranieri è pari al 4,6% , più del doppio di quella dei cittadini italiani*”.

Un ulteriore elemento di svantaggio specifico riguarda, oltre il dato statistico, il dato normativo: 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.). Dunque, il caso di coniugi che abbiamo residenze in luoghi diversi e maturino quindi requisiti di lungo residenza in momenti diversi è del tutto eccezionale.

Per i cittadini extracomunitari, invece, la diversa residenza dei genitori è spesso la regola, essendo del tutto eccezionale il caso che l'intero nucleo familiare possa fare ingresso contemporaneamente sul territorio nazionale, ed essendo invece 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.

Pertanto, sul piano normativo, un requisito di uniformità nella durata di residenza di *entrambi* i genitori assume i caratteri della discriminatorietà perché destinato ad incidere quasi esclusivamente sugli stranieri, finendo per escludere numerose famiglie extracomunitarie, in condizioni di bisogno e di disagio, dalla possibilità di beneficiare del *bonus bebè*.

Per tali motivi, in parziale riforma dell'ordinanza 11-3-2016 del Tribunale di Milano, dev'essere dichiarato il carattere discriminatorio della delibera della Giunta della Regione Lombardia n. X/4152 dell'8 ottobre 2015 nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al c.d. *bonus bebè* regionale, il requisito dei cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia di entrambi i genitori del nuovo nato. Conseguentemente, la Regione Lombardia è tenuta a modificare la citata delibera prevedendo l'abolizione del suddetto requisito, nonché a riaprire i termini per la presentazione delle domande, consentendo la presentazione delle stesse anche ai nuovi soggetti che, in relazione al medesimo periodo originariamente fissato, abbiano acquisito il diritto in base alle modifiche di cui sopra.

E' infine inammissibile l'appello incidentale “condizionato” proposto dalle Associazioni in quanto diretto ad ottenere la modifica di un capo dell'ordinanza impugnata che ha accolto la loro domanda principale formulata *sub 3* (“*ordinare alla Regione Lombardia e al Comune di Milano, ciascuno per la parte di rispettiva competenza, di prorogare e/o riaprire i termini per la presentazione delle domande, consentendo la presentazione delle stesse anche ai nuovi soggetti che abbiano acquisito il diritto in base alle modifiche di cui sopra*”).



Proprio in aderenza a tale domanda principale il Tribunale ha ordinato alle convenute *“di riaprire i termini per l’accesso a tale beneficio, consentendo quindi ai cittadini stranieri interessati di accedervi”*.

Le Associazioni, quindi, non possono pretendere che tale statuizione venga sostituita da quella, richiesta originariamente solo in via subordinata, di condanna della Regione e del Comune al risarcimento del danno.

Le spese del grado sono poste a carico della parte soccombente e liquidate come da dispositivo, in ragione della controversia e delle tabelle dei compensi professionali di cui al DM n. 55 del 10 marzo 2014, come modificato dal decreto 8-3-2018, n. 37.

P.Q.M.

In parziale riforma dell’ordinanza 11-3-2016 del Tribunale di Milano, dichiara il carattere discriminatorio della delibera della Giunta della Regione Lombardia n. X/4152 dell’8 ottobre 2015 nella parte in cui prevede, ai fini dell’accesso al c.d. bonus bebè regionale, il requisito dei cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia di entrambi i genitori del nuovo nato;

ordina alla Regione Lombardia di modificare la citata delibera prevedendo l’abolizione del suddetto requisito;

ordina, pertanto, alla Regione Lombardia di riaprire i termini per la presentazione delle domande, consentendo la presentazione delle stesse anche ai nuovi soggetti che, in relazione al medesimo periodo originariamente fissato, abbiano acquisito il diritto in base alle modifiche di cui sopra;

ordina alla Regione Lombardia di pubblicare la presente sentenza nell’home page del proprio sito entro sette giorni da oggi;

condanna la Regione Lombardia ed il Comune di Milano, in via tra loro solidale, al pagamento delle spese del doppio grado liquidate in complessivi euro 9.000,00 oltre spese generali ed accessori di legge, da distrarre a favore degli avvocati antistatari;

conferma per il resto l’ordinanza appellata;

dichiara la sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della Regione appellante, dell’ulteriore importo a titolo di contributo unificato di cui all’art. 13 comma 1-quater del DPR n. 115/2002 così come modificato dall’art. 1 comma 17 della L. 24.12.2012 n. 228.

Milano, 26 febbraio 2019.

IL PRESIDENTE
(dott.ssa Monica Vitali)

IL RELATORE
(dott. Giovanni Casella)

