



TRIBUNALE DI MILANO
SEZIONE LAVORO
ORDINANZA

Il Giudice del Lavoro, dott.ssa Eleonora Palmisani, nel procedimento *ex artt. 3 L. 67/06, 44 TU Immigrazione, 28 d.lgs. 150/11 e 702 bis c.p.c.* promosso

da

LEDHA, Lega per i diritti delle persone con disabilità APS, ANFFAS Onlus Crema APS, ANFFAS Onlus Legnano APS, ASGI, Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione APS, tutte rappresentate e difese dagli avv.ti Livio Neri, Alberto Guariso e Francesco Rizzi ed elettivamente domiciliate presso lo studio dei difensori in Milano, Viale Regina Margherita 30,

-RICORRENTI-

contro

REGIONE LOMBARDIA, con l'Avv. Tamborino Maria Lucia ed elettivamente domiciliata in Milano, Piazza Città di Lombardia n.1

-RESISTENTE-

letti gli atti,
esaminati i documenti,

a scioglimento della riserva assunta il 13.11.2020
osserva,

IN FATTO

Con ricorso *ex artt. 3 L. 67/06, 44 TU Immigrazione, 28 d.lgs. 150/11 e 702 bis c.p.c.*, depositato in data 3 agosto 2020 dinanzi al Tribunale di Milano – Sezione Lavoro, LEDHA, Lega per i diritti delle persone con disabilità APS, ANFFAS Onlus Crema APS, ANFFAS Onlus Legnano APS, ASGI, Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione APS hanno



convenuto in giudizio la REGIONE LOMBARDIA chiedendo l'accoglimento delle seguenti conclusioni:

“accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta da Regione Lombardia consistente nell'aver previsto per l'accesso alla misura B1) di cui alla delibera DGR 18.2.2020 n. XI/2862 il requisito di residenza biennale nella Regione; e conseguentemente in via principale, 2. ordinare a Regione Lombardia di modificare la predetta delibera, eliminando il requisito della residenza biennale, e di riaprire i termini per un periodo di almeno tre mesi al fine di presentare le domande per l'accesso alla misura B1), dando adeguate pubblicità e comunicazione in merito alla modifica intervenuta così da assicurare la piena conoscibilità dei nuovi criteri di accesso alla popolazione e agli organismi della PA deputati all'istruttoria delle domande; in via subordinata, nel solo caso in cui la domanda di cui sopra fosse ritenuta non accoglibile, 3. condannare la Regione convenuta a risarcire alle associazioni ricorrenti, sia in proprio sia in quanto enti esponenziali degli interessi dei soggetti rappresentati, il danno non patrimoniale derivato dalla intervenuta discriminazione in misura da determinarsi in via equitativa ex art. 1226 c.c. e comunque idonea a garantire il carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo della condanna e che si indica pertanto in euro 5.000,00 per ogni associazione, con eventuale vincolo di destinazione allo svolgimento di attività di promozione e tutela dei diritti delle persone con disabilità; 4. in ogni caso, adottare, se ritenuto, ai sensi dell'art. 28 co. 5 d.lgs. 150/2011, ogni altro provvedimento utile al piano di rimozione della discriminazione accertata, anche sentite le associazioni ricorrenti. Con vittoria di spese e competenze da distrarsi a favore dei sottoscritti procuratori che si dichiarano antistatari”.

Si è costituita ritualmente in giudizio la REGIONE LOMBARDIA, eccependo in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo; in via preliminare, l'inaammissibilità del ricorso per carenza di interesse e per carenza di



legittimazione attiva nonché per mancanza dei presupposti di cui all'art. 44 del d.lgs. n. 286/98; nel merito ha contestato in fatto e in diritto la sussistenza della pretesa chiedendo il rigetto del ricorso. Con vittoria delle spese di lite.

Esperito inutilmente il tentativo di conciliazione, autorizzato lo scambio di note difensive e ritenuta la causa matura per la decisione senza necessità di istruzione probatoria, il Giudice ha invitato i procuratori alla discussione orale e, all'esito, si è riservato di decidere.

Con l'odierno ricorso, le associazioni ricorrenti agiscono per l'accertamento del carattere discriminatorio del requisito della residenza biennale per l'accesso alla misura B1 introdotta dalla Delibera della Giunta Regionale Lombarda del 18.2.2020 n. XI/2862 pubblicata sul B.U.R.L. del 24.2.2020 n. 9 con la quale la Regione Lombardia ha definito il Programma Operativo regionale in favore delle persone con gravissima disabilità e in condizione di non autosufficienza e grave disabilità di cui al Fondo per le non autosufficienze triennio 2019-2021.

Tale Fondo è stato istituito dalla L. n. 296/2006 che all'art. 1, comma 1264, ha previsto che: *“Al fine di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riguardo alle persone non autosufficienti, è istituito presso il Ministero della solidarietà sociale un fondo denominato "Fondo per le non autosufficienze", al quale è assegnata la somma di 100 milioni di euro per l'anno 2007 e di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009”*. Il comma successivo di tale disposizione aggiunge che: *“Gli atti e i provvedimenti concernenti l'utilizzazione del Fondo di cui al comma 1264 sono adottati dal Ministro della solidarietà sociale, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro delle politiche per la famiglia e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”*.

Il DPCM 21 novembre 2019 ha previsto lo stanziamento delle seguenti risorse finanziarie afferenti al Fondo nazionale per le Non Autosufficienze riparto 2019/2021:



- € 573.200.000,00 riparto 2019 di cui € 91.196.120,00 assegnate a Regione Lombardia;
- € 571.000.000,00 riparto 2020 di cui € 90.846.100,00 assegnate a Regione Lombardia;
- € 568.900.000,00 riparto 2021 di cui € 90.511.990,00 assegnate a Regione Lombardia.

Preso atto delle risorse disponibili, la Regione Lombardia, all'allegato A della Delibera della Giunta Regionale n. XI/2862 ha previsto la "Misura B1)" a favore delle persone in condizione di disabilità gravissima, *"che per tipo di risorse e finalità d'intervento si caratterizza per essere una Misura di natura sociale"* (all. B, pag. 5, doc. 1 fascicolo ricorrente). Tale Misura viene così illustrata: *"La Misura è finalizzata a garantire la permanenza a domicilio e nel proprio contesto di vita delle persone con disabilità gravissima"* e *"si concretizza nell'erogazione di un Buono per compensare l'assistenza fornita dal caregiver familiare e/o da personale di assistenza impiegato con regolare contratto, pertanto non costituisce un intervento di sostegno al reddito in sostituzione di altri interventi mirati o sostitutivi di prestazioni di natura diversa garantite nell'area sociale. La valutazione multidimensionale della persona con disabilità gravissima rileva il profilo funzionale e le caratteristiche di contesto socio ambientale al fine di predisporre il Progetto Individuale. Questa linea d'azione, considerata di rilevanza regionale, nel contesto del quadro nazionale di riferimento, è realizzata attraverso le Agenzie di Tutela della Salute e le Aziende Socio Sanitarie Territoriali. In armonia con quanto definito dal DPCM 21/11/2019 sopra citato, la programmazione regionale individuerà, nel limite delle risorse disponibili, lo sviluppo degli interventi necessari per la progressiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire sul territorio regionale. Anche per questa annualità si confermano le diverse tipologie di Voucher, già normate per FNA 2018, la cui eventuale erogazione, in aggiunta al Buono caregiver familiare e/o personale di assistenza regolarmente impiegato, è decisa a seguito della valutazione multidimensionale e motivata nel Progetto Individuale"* (pag. 6, all. B, doc. 1 fascicolo ricorrenti).



L'allegato B della Delibera specifica poi le categorie di destinatari di tale misura indicando, da un lato, i requisiti legati alla disabilità¹ e dall'altro i requisiti legati alla residenza. Con riferimento a tale ultimo requisito, la Misura B1 è espressamente riservata ai *“residenti in Lombardia da almeno 2 anni. Il requisito della residenza di almeno 2 anni in Lombardia vale per le persone di nuovo accesso, con le seguenti specifiche: - minore con disabilità con età inferiore ai 2 anni nato in Italia: in questo caso si considera se almeno uno dei genitori ha una residenza in Lombardia di almeno 2 anni; in caso di ricongiungimento familiare di minore il requisito della residenza (2 anni) deve essere posseduto dal minore stesso”*.

Tale misura si concretizza nell'erogazione di un buono *“fino a massimo € 1.100,00 articolato in: a. € 600,00 in quanto livello essenziale regionale di assistenza per sostenere il caregiver familiare o in caso di sua assenza (persona che vive sola al domicilio) per sostenere il personale di assistenza; b. da un minimo di € 200,00 a un massimo di € 500,00 per sostenere, a titolo di rimborso, le spese del personale di assistenza regolarmente impiegato (es. badante, assistente familiare ex lr 15/2015, ASA/OSS, colf, baby sitter, educatore): - tempo pieno € 500,00,*

¹ Persone al domicilio in condizione di disabilità gravissima, di qualsiasi età, per le quali sia verificata almeno una delle seguenti condizioni: *“persone in condizione di coma, Stato Vegetativo (SV) oppure di Stato di Minima Coscienza (SMC) e con punteggio nella scala Glasgow Coma Scale (GCS) ≤ 10 ; b. persone dipendenti da ventilazione meccanica assistita o non invasiva continuativa (24/7); c. persone con grave o gravissimo stato di demenza con un punteggio sulla scala Clinical Dementia Rating Scale (CDRS) $>= 4$; d. persone con lesioni spinali fra C0/C5, di qualsiasi natura, con livello della lesione, identificata dal livello sulla scala ASIA Impairment Scale (AIS) di grado A o B. Nel caso di lesioni con esiti asimmetrici ambedue le lateralità devono essere valutate con lesione di grado A o B; e. persone con gravissima compromissione motoria da patologia neurologica o muscolare, valutate con la scala, tra le seguenti, appropriata in relazione alla patologia: Medical Research Council (MRC) con bilancio muscolare complessivo ≤ 1 ai 4 arti, Expanded Disability Status Scale (EDSS) con punteggio ≥ 9 , Hoehn e Yahr mod in stadio 5; f. persone con deprivazione sensoriale complessa intesa come compressenza di minorazione visiva totale o con residuo visivo non superiore a 1/20 in entrambi gli occhi o nell'occhio migliore, anche con eventuale correzione o con residuo perimetrico binoculare inferiore al 10 per cento e ipoacusia, a prescindere dall'epoca di insorgenza, pari o superiore a 90 decibel HTL di media fra le frequenze 500, 1000, 2000 hertz nell'orecchio migliore; g. persone con gravissima disabilità comportamentale dello spettro autistico ascritta al livello 3 della classificazione del DSM-5; h. persone con diagnosi di Ritardo Mentale Grave o Profondo secondo classificazione DSM-5, con $QI \leq 34$ e con punteggio sulla scala Level of Activity in Profound/Severe Mental Retardation (LAPMER) ≤ 8 ; i. ogni altra persona in condizione di dipendenza vitale che necessiti di assistenza continuativa e monitoraggio nelle 24 ore, sette giorni su sette, per bisogni complessi derivanti dalle gravi condizioni psico fisiche”*



indipendentemente se convivente o non; - part time (almeno 25 ore settimanali) € 300,00; - < 25 ore settimanali € 200,00, a fronte di una spesa almeno di pari importo”.

Va, inoltre, specificato che oltre alla Misura B1 sono state previste altre due misure, non oggetto dell’odierno giudizio: la Misura B2 a favore delle persone con disabilità grave che prevede interventi di sostegno e supporto alla persona e alla sua famiglia per garantire la permanenza domiciliare e i Progetti di Vita indipendente definiti come *“un’azione integrata di misure, “sostegni, servizi, prestazioni, trasferimenti in grado di supportare il progetto di vita della persona con disabilità e la sua inclusione, redatto con la sua diretta partecipazione o di chi lo rappresenta, previa valutazione della sua specifica situazione in termini di funzioni e strutture corporee, limitazioni alle azioni e alla partecipazione, aspirazioni, oltre che a valutazione del contesto ambientale nella sua accezione più ampia”* (pag. 24, all. B). In relazione a tali ulteriori misure, nel delimitare la platea di destinatari, non è stato previsto alcun requisito di residenza.

I ricorrenti censurano la discriminatorietà del requisito di residenza biennale previsto per l’accesso alla misura B1 sotto diversi profili.

In primo luogo, viene sottolineato come la prestazione di cui si tratta attenga al diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità, come tale, riconducibile ai diritti fondamentali della persona e, pertanto, non suscettibile di alcuna limitazione se non quelle connesse alla misura del bisogno. Nello specifico, si afferma come entro l’ambito dei diritti essenziali e fondamentali della persona la Pubblica amministrazione non avrebbe alcun potere di porre limitazioni non direttamente collegate alla intensità del bisogno.

In secondo luogo, qualora la prestazione dovesse ritenersi estranea al “nucleo essenziale”, il requisito di residenza sarebbe comunque contrario al principio di “ragionevole correlabilità” con la finalità perseguita dalla provvidenza come delineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 432/2015 e ribadito nella sentenza n. 44/2020, considerato anche che le risorse utilizzate sono in gran parte statali (C. Cost, sent. n. 107/2018); a



parere dei ricorrenti, tale requisito si porrebbe anche in contrasto con il diritto alla libera circolazione sancito dall'art. 120 Cost. Inoltre, viene sottolineato come in caso di prestazioni periodiche erogate nell'ambito di un progetto, come nel caso in esame, la pretesa di un collegamento con il territorio dovrebbe ritenersi già soddisfatta dalla residenza del beneficiario al momento dell'erogazione del servizio. Alla luce di tali considerazioni, le associazioni ricorrenti affermano *“la irragionevole compressione del diritto alla persona con disabilità ad una vita autonoma e indipendente realizza quindi una discriminazione”*, considerato anche l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli ai sensi dell'art. 1 Convenzione Onu.

Sotto un diverso profilo, i ricorrenti rilevano come il requisito di residenza determinerebbe una discriminazione nei confronti delle persone straniere (discriminazione multipla di natura intersezionale) stante la maggiore difficoltà rispetto agli italiani a maturare requisiti di lungo residenza alla luce dei dati statistici prodotti (report ISTAT del 16 dicembre 2019). Con particolare riferimento al requisito di residenza posto nei confronti dei minori, la distinzione tra il minore ricongiunto ai sensi dell'art. 29 TU Immigrazione, il quale dovrebbe dimostrare di avere egli stesso il requisito di residenza, e gli altri minori, per i quali rileva la residenza dei genitori, sarebbe irragionevole e contrario all'art. 2 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La difesa della Regione Lombardia ha eccepito pregiudizialmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, stante la natura normativa della Delibera della giunta Regionale che non potrebbe rilevare come *“comportamento”* in assenza della prova della sua concreta lesività nei confronti di interessi individuali direttamente o indirettamente individuabili. La carenza di giurisdizione del g.o. dovrebbe desumersi anche alla luce della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a. per *“le controversie in materia di pubblici servizi relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione in un procedimento amministrativo”*.



La Regione Lombardia eccepisce, inoltre, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, in quanto le misure impugnate sarebbero state introdotte da una delibera meramente confermativa di una precedente delibera (DGR n. 2720/2019) non impugnata e pertanto *“un eventuale accoglimento del ricorso non porterebbe alla eliminazione della prescrizione del requisito dalla disciplina regionale in vigore, perché riviverebbero le regole antecedenti”*.

In punto di legittimazione attiva, la difesa regionale eccepisce la carenza di prova dell'interesse collettivo quale imprescindibile presupposto dell'azione e l'insussistenza dei presupposti prescritti in tema di legittimazione dalla normativa in materia di tutela giudiziaria avverso le discriminazioni.

Nel merito, la Regione contesta che la prestazione di cui si discute possa rientrare nei livelli essenziali socioassistenziali e sottolinea come la programmazione regionale abbia disposto un importante cofinanziamento a carico delle risorse del bilancio autonomo regionale e del Fondo sanitario regionale. Nell'esercizio della discrezionalità volta a garantire le prestazioni entro le risorse disponibili, la Regione sostiene di aver individuato il requisito della residenza biennale in esito ad una specifica valutazione istruttoria da cui è emersa *“l'opportunità di inserire un meccanismo teso ad evitare di indurre una mobilità interregionale dettata dalla forte attrattività dell'entità del contributo (il più alto a livello nazionale)”*.

IN DIRITTO

1. GIURISDIZIONE

La censura di carenza di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo è infondata.

L'art. 28 D.lgs. 1 settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69) dispone che: *“1. Le controversie in materia di discriminazione di cui all'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998,*



n. 286, quelle di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, quelle di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, quelle di cui all'articolo 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67, e quelle di cui all'articolo 55-quinquies del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo. 2. È competente il tribunale del luogo in cui il ricorrente ha il domicilio.”

L'art. 44 TU Immigrazione (Azione civile contro la discriminazione) così prevede: *“1. Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione. 2. Alle controversie previste dal presente articolo si applica l'articolo 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.”*

Infine, l'art. 3 L. 1° marzo 2006 n. 67 nel disciplinare la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione afferma che *“1. La tutela giurisdizionale avverso gli atti ed i comportamenti di cui all'articolo 2 della presente legge è attuata nelle forme previste dall'articolo 44, commi da 1 a 6 e 8, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.”*

Dall'analisi delle norme richiamate emerge chiaramente la scelta operata dal legislatore di attribuire la cognizione in materia di azione contro la discriminazione al giudice ordinario. Nel caso in esame, viene in rilievo una fattispecie tipica devoluta alla giurisdizione del giudice civile che si concretizza ogniqualvolta l'interessato rappresenti gli elementi di fatto in cui la discriminazione stessa si manifesta.

Tale impostazione non appare in contrasto con quanto affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato richiamata dalla difesa regionale (Cds. Ad. Plen. 7/2016) nella parte in cui si afferma che *“l'eventuale natura di diritto soggettivo della posizione soggettiva azionata quand'anche qualificato come “fondamentale” non esclude la sussistenza*



della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici". Non si pone, invero, alcun dubbio circa la profondità della cognizione del giudice amministrativo nelle materie devolute alla sua competenza esclusiva ma l'azione speciale avverso le discriminazioni costituisce un procedimento tipico che il legislatore ha espressamente devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario quand'anche il comportamento che produce la discriminazione sia attuato dalla pubblica amministrazione.

Tali principi sono stati recentemente ribaditi dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent. 08/10/2019 n. 25101): *"il contrasto di tale orientamento giurisprudenziale con l'orientamento del Consiglio di Stato espresso nella sentenza, a cui fa ampio riferimento la requisitoria scritta del P.G. (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2023 del 3 maggio 2017), va riportato alla sua reale portata se si tiene conto che i punti di convergenza fra la giurisprudenza amministrativa e quella delle Sezioni Unite sono tali da far escludere in generale - e specificamente nel caso in esame - una sostanziale divergenza di opinioni.(...) Inoltre il Consiglio di Stato rileva che quando il dirigente scolastico abbia attribuito le ore di sostegno in conformità alla proposta del G.L.O.H., ma in concreto tali ore non siano assegnate e quindi non se ne possa fruire, "sussiste la giurisdizione del giudice civile, quando l'interessato espressamente lamenti innanzi a tale giudice che l'Amministrazione scolastica abbia posto in essere un comportamento discriminatorio a proprio danno". Si applicano in tal caso, infatti, la L. 1 marzo 2006, n. 67, art. 3 (che ha richiamato l'art. 44 del testo unico 25 luglio 1998, n. 286, sulla "Azione civile contro la discriminazione") e - per gli aspetti processuali - il D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, art. 28". 11. La divergenza fra la giurisprudenza delle Sezioni Unite e quella del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2023 del 3 maggio 2017) va pertanto circoscritta alle ipotesi in cui il ricorrente non deduca specificamente "la sussistenza di un comportamento discriminatorio a proprio danno", ai sensi del comma 3 della L. n. 67 del 2006. Secondo il Consiglio di Stato tale norma "prevede una fattispecie tipica devoluta alla giurisdizione del giudice civile ed ha il suo ambito di*



applicazione esclusivamente e tassativamente quando e solo quando l'interessato si rivolge al giudice rappresentando gli elementi di fatto in cui la discriminazione stessa si manifesta. Il Collegio rileva in primo luogo che nel caso in esame il ricorrente ha adito il Tribunale di Caltanissetta chiedendo di dichiarare che la mancata dotazione di personale specializzato di sostegno come individuato nel PDF per l'anno scolastico 2017/2018 costituisce una discriminazione posta in essere dal Comune resistente in danno del minore e di ordinare la cessazione immediata del comportamento posto in essere. 13. Deve pertanto ritenersi che il caso in esame non presenta elementi che giustifichino l'affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo anche alla stregua della sin qui citata giurisprudenza del Consiglio di Stato. Vi è stata infatti una chiara proposizione della domanda come richiesta di accertamento e di inibizione di un comportamento discriminatorio dell'amministrazione.”.

Del resto, la giurisprudenza di legittimità da tempo afferma che il legislatore, nel dettare la disciplina di al D.lgs. n. 150 del 2011, art. 28 “*chiaramente individua nel giudice ordinario quello competente ad occuparsi della repressione di comportamenti discriminatori* (Cass. sez. un., 25 novembre 2014, n. 25011). Tali principi hanno trovato piena conferma anche nelle note sentenze delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 30 marzo 2011, n. 7186 e del 15 febbraio 2011 n. 3670.

Nel caso in esame, vista la proposizione di un'azione volta all'accertamento e alla rimozione di un comportamento discriminatorio posto in essere dalla Regione Lombardia ai sensi dell'art. 28 D.lgs. 150/2011, art. 44 TU Immigrazione, art. 3 l. 67/2006 va correttamente affermata la giurisdizione del giudice ordinario.

2. LEGITTIMAZIONE ATTIVA E INTERESSE AD AGIRE

Le ulteriori eccezioni preliminari sollevate dalla difesa della Regione Lombardia sono infondate.

Sotto il profilo dell'interesse ad agire, la Regione afferma che la Delibera della Giunta regionale lombarda n. 2862/2020 sarebbe meramente confermativa di una precedente delibera (DGR n. 2720/2019)



non impugnata e *“un eventuale accoglimento del ricorso non porterebbe alla eliminazione della prescrizione del requisito della disciplina regionale in vigore perché riviverebbero le regole antecedenti”*.

Tale eccezione muove da considerazioni proprie del giudizio amministrativo di tipo caducatorio e non estensibili al caso in esame: l'oggetto del presente procedimento, infatti, non è l'atto amministrativo in quanto tale ma l'effetto che tale atto produce in termini di discriminazione.

Va, inoltre, aggiunto che la DGR 2862/2020 non pare configurarsi quale atto meramente confermativo (atto di conferma c.d. improprio) rispetto alla precedente delibera (DGR 2720/2019), avendo operato diverse integrazioni e specificazioni e pertanto dovendosi piuttosto ricondurre nell'ambito degli atti di conferma c.d. propria, caratterizzati dall'essere adottati a seguito di un procedimento che si conclude con l'esercizio di una nuova e diversa discrezionalità amministrativa.

Quanto alla legittimazione attiva, l'art. 4, comma 3, della L. 67/06 prevede che: *“le associazioni e gli enti di cui al comma 1 sono altresì legittimati ad agire, in relazione ai comportamenti discriminatori di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 2, quando questi assumano carattere collettivo”*.

Ebbene, è evidente che la controversia in esame abbia ad oggetto una fattispecie volta all'accertamento di una discriminazione collettiva nei confronti di soggetti non direttamente e immediatamente individuabili e, pertanto, anche a fronte dell'iscrizione delle associazioni ricorrenti negli appositi albi (Ledha, ANFASS Crema e ANFASS Legnano all'elenco di cui all'art 4 comma 1 L. 67/2006 approvato con DM 5.3.2010; ASGI all'elenco di cui all'art. 5 d.lgs. 215/2003 approvato con DM 16.12.2005) nonché delle rispettive previsioni statutarie (doc. 8 e 9 fascicolo ricorrenti) non può che affermarsi la sussistenza in capo alle stesse della legittimazione attiva ad agire nel presente giudizio.

Del resto, secondo l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale *“nella materia della tutela contro le discriminazioni collettive, la legittimazione ad agire in capo ad un soggetto collettivo non rappresenta un'eccezione ma una regola funzionale all'esigenza di apprestare tutela,*



attraverso un rimedio di natura inibitoria, ad una serie indeterminata di soggetti per contrastare il rischio di una lesione avente natura diffusiva e che perciò deve essere, per quanto possibile, prevenuta o circoscritta nella propria portata offensiva (vd. l'azione prevista dal D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5 per la repressione di comportamenti discriminatori per ragioni di razza o di origine etnica; quella di cui al D.Lgs. n. 9 luglio 2003, n. 216, art. 4 recante l'attuazione della dir. 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; l'azione di cui all'art. 4 per la repressione di comportamenti discriminatori in danno di persone con disabilità, di cui alla L. 1 marzo 2006, n. 6, recante misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni; l'azione per contrastare le discriminazioni per ragioni di sesso nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura, di cui al D.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, art. 55-quinquies, recante il codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma della L. 28 novembre 2005, n. 246, art. 6); e) costituirebbe perciò una vistosa eccezione il mancato conferimento della legittimazione ad agire in capo ad un ente esponenziale in caso di discriminazione collettiva per il fattore nazionalità, non giustificabile, alla luce del fatto che esso risulta, come si è visto, fattore discriminatorio parimenti vietato in ogni campo della vita sociale (lavorativa ed extralavorativa) ai sensi dell'art. 43 TU immigrazione. 10. Anche la giurisprudenza della CGUE, ha già sostenuto (Corte di Giustizia CE, Sez. 2, 10 luglio 2008 - C-54/07) la rilevanza della discriminazione collettiva, sia pure alla luce della Direttiva 2000/43 CE (che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica); riconoscendo, da una parte, che l'esistenza di una discriminazione diretta "non presuppone un denunciante identificabile che asserisca di essere stato vittima di tale discriminazione" (e pertanto riconoscendo che essa potesse essere fatta valere in giudizio alla luce del diritto nazionale da una associazione collettiva) ed affermando, dall'altra, che allo scopo sia sufficiente considerare la potenzialità lesiva della condotta denunciata"(Cass. civ., sez. lav., 7 novembre 2019, n. 28745).



3. NEL MERITO

Il ricorso è fondato e merita accoglimento sulla base delle seguenti motivazioni.

Giova preliminarmente chiarire la natura della misura di cui si discute richiamandone il quadro normativo.

Come si è detto, la Delibera della Giunta Regionale n. XI/2862 ha definito il Programma Operativo regionale in favore delle persone con gravissima disabilità e in condizione di non autosufficienza e grave disabilità di cui al Fondo per le non autosufficienze triennio 2019-2021.

Tale Fondo è stato istituito dalla L. n. 296/2006 che all'art. 1, comma 1264, ha previsto che: *“Al fine di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riguardo alle persone non autosufficienti, è istituito presso il Ministero della solidarietà sociale un fondo denominato "Fondo per le non autosufficienze", al quale è assegnata la somma di 100 milioni di euro per l'anno 2007 e di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009”*.

L'art. 1, DPCM 21 novembre 2019, ha previsto che *“Su proposta della Rete della protezione e dell'inclusione sociale, è adottato il Piano nazionale per la non autosufficienza, relativo al triennio 2019-2021, di cui all'allegato A, che costituisce parte integrante del presente decreto. il Piano di cui al comma 1 costituisce l'atto di programmazione nazionale delle risorse afferenti al Fondo per le non autosufficienze e individua, nel limite di tali risorse, lo sviluppo degli interventi e dei servizi necessari per la progressiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. 3. Sulla base delle indicazioni programmatiche del Piano di cui al comma 1, nel rispetto e nella valorizzazione delle modalità di confronto con le autonomie locali e favorendo la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore territorialmente rappresentativi in materia di non autosufficienza, e comunque prevedendo il coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza delle persone con disabilità, le regioni adottano un Piano regionale per la non autosufficienza, ovvero altro atto di programmazione regionale degli interventi e dei servizi necessari per*



l'attuazione del Piano nazionale, a valere sulle risorse di cui al presente decreto, eventualmente integrate con risorse proprie. 4. Il Piano regionale, ovvero l'atto di programmazione regionale, individua, in particolare, su base triennale gli specifici interventi e servizi sociali per la non autosufficienza finanziabili a valere sul Fondo per le non autosufficienze di cui all'art. 2. Il Piano regionale o l'atto di programmazione sono redatti secondo le modalità di cui all'allegato B e contiene: a) il quadro di contesto e le modalità di attuazione dell'integrazione socio-sanitaria; b) le modalità di individuazione dei beneficiari; c) la descrizione degli interventi e dei servizi programmati, e, in particolare, le caratteristiche dell'assegno di cura e per l'autonomia in favore delle persone con disabilità gravissima previsto nel Piano; d) la programmazione delle risorse finanziarie; e) le modalità di monitoraggio degli interventi; f) le risorse e gli ambiti territoriali coinvolti nell'implementazione delle «Linee di indirizzo per Progetti di vita indipendente» di cui all'art. 4. 5. La programmazione è comunicata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali entro novanta giorni dalla comunicazione della avvenuta registrazione della Corte dei conti del presente decreto. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali procede all'erogazione delle risorse spettanti a ciascuna regione, fatto salvo quanto previsto all'art. 3, comma 4, una volta valutata, entro trenta giorni dalla ricezione dello schema di Piano regionale ovvero dell'atto di programmazione regionale, la coerenza con il Piano nazionale per la non autosufficienza.»

Dalla lettura delle richiamate disposizioni deve affermarsi, in primo luogo, che il Piano per la non autosufficienza è una misura che ha carattere nazionale, prevalentemente finanziata con risorse statali (ed eventualmente integrato con risorse regionali) la cui sola attuazione è rimessa alle Regioni.

La finalità di tale Piano è espressamente quella di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali con riguardo alle persone non autosufficienti su tutto il territorio nazionale.



Tanto premesso, non può dunque dubitarsi che anche la misura B2 prevista dalla Delibera della Giunta Regionale Lombarda del 18.2.2020 n. XI/2862 abbia carattere assistenziale e rientri tra le provvidenze volte a garantire l'attuazione dei livelli essenziali su tutto il territorio nazionale.

La stessa Delibera Regionale impugnata, del resto, conferma che l'obiettivo delle misure ivi previste consiste nel *“raggiungimento graduale, nei limiti delle risorse disponibili, dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da assicurare su tutto il territorio alle persone con disabilità gravissima”* (pag. 1, all. B) della delibera) aggiungendo che *“in questa prospettiva, si colloca il nuovo Programma operativo regionale annualità 2019 – esercizio 2020, con la proposizione di una Misura per disabili gravissimi che per tipo di risorse e finalità d'intervento si caratterizza per essere una Misura di natura sociale”* (pag. 5 all.B della delibera).

Va anche sottolineato che l'all. A del DPCM 22 novembre 2019 (che ne costituisce parte integrante secondo quanto previsto dall'art. 1 comma 1) afferma espressamente che: *“nell'ottica della definizione di livelli essenziali delle prestazioni (...) è necessario consolidare gli strumenti per l'identificazione dei beneficiari, con particolare attenzione ai territori in cui il processo appare in ritardo; ma, soprattutto, oggetto di questo Piano deve essere avviare il graduale percorso verso l'uniformità delle prestazioni, indipendentemente dal territorio di residenza”* (pag. 9) e che *“le Regioni che utilizzano strumenti propri per la valutazione della non autosufficienza potranno continuare ad utilizzarli e quelle che non ne hanno di disponibili o che vorranno fare un investimento per il cambiamento potranno utilizzare direttamente lo strumento nazionale. Allo stesso tempo, la definizione per i gravissimi potrà trovare conferme ed essere eventualmente integrata. La cosa più importante, però, è che al termine di questo processo (...) la misura della non autosufficienza nazionale potrà definitivamente orientare le scelte di programmazione delle risorse del FNA e quindi tutti i beneficiari a valere su tali risorse, indipendentemente dal luogo di residenza, potranno essere identificati in maniera omogenea e secondo criteri uniformi”* (pag. 19).



Fatte queste premesse, occorre ancora chiarire l'oggetto di tali misure ovvero il diritto alla vita indipendente ed autonoma delle persone con disabilità.

Come noto, si tratta di un diritto tutelato a livello sovranazionale dall'art. 19 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13.12.2006 ratificata dalla L. 3 marzo 2009 n. 18 che, tra l'altro, prevede espressamente il diritto delle persone con disabilità ad avere *“accesso ad una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirsi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione”*. Anche a livello europeo, l'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea prevede che: *“l'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità”*.

La finalità della misura B1 di cui alla delibera impugnata è proprio quella di *“garantire la permanenza a domicilio e nel proprio contesto di vita delle persone con disabilità gravissima”* e *“si concretizza nell'erogazione di un Buono per compensare l'assistenza fornita dal caregiver familiare e/o da personale di assistenza impiegato con regolare contratto, pertanto non costituisce un intervento di sostegno al reddito in sostituzione di altri interventi mirati o sostitutivi di prestazioni di natura diversa garantite nell'area sociale”* (pag. 6 all. B della Delibera).

Il diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità va inquadrato tra i diritti fondamentali dell'individuo essendo presupposto primario per consentire una piena partecipazione alla vita di comunità e il pieno esercizio di tutti gli altri diritti fondamentali tutelati a livello costituzionale.

*

Tali considerazioni portano a ritenere discriminatorio e irragionevole il requisito della residenza biennale previsto per l'accesso alla misura B1 di cui alla delibera impugnata. È, infatti, evidente come la delimitazione della platea dei destinatari in ragione della residenza determini



l'esclusione di soggetti portatori del fattore di rischio (disabilità) in assenza di alcuna ragionevole correlazione con il bisogno in relazione al quale la misura intende intervenire (diritto alla vita indipendente).

La Corte Costituzionale ha più volte chiarito come la natura fondamentale del diritto costituisca un limite invalicabile alla discrezionalità del legislatore nel prevedere requisiti di radicamento territoriale. Con riferimento al diritto degli studenti disabili al trasporto gratuito si è affermato che: *“La natura fondamentale del diritto, che è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 80 del 2010), tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto (Corte Cost., 16 dicembre 2006, n. 275).*

Non può, pertanto, avallarsi quanto sostenuto dalla difesa regionale circa la ragionevolezza del requisito della residenza biennale in ragione della limitatezza delle risorse disponibili e della volontà di limitare la mobilità interregionale dettata dall'attrattività dell'entità del contributo.

In primo luogo, come si è detto, la prestazione deve ritenersi pienamente riconducibile ai livelli essenziali che lo Stato ha inteso garantire e al nucleo essenziale del diritto fondamentale delle persone disabili alla vita indipendente.

La Corte Costituzionale ha anche chiarito che *“La discriminazione che la disposizione de qua irragionevolmente opera nei confronti dei cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti, con l'attribuzione di un non proporzionato rilievo alla circostanza della durata della permanenza legale nel territorio dello Stato, risulta, d'altra parte, in contrasto con il principio costituzionale - oltre che convenzionale - di eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.): essa, infatti, appare idonea a compromettere esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle*



persone invalide, appaiono per sé stesse indifferenziabili e indilazionabili sulla base di criteri meramente estrinseci o formali; sempre che, naturalmente, venga accertata la sussistenza degli altri requisiti richiesti per il riconoscimento del beneficio e sempre che - nell'ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari, di cui all'art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) - il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale” (Corte. Cost. 11 novembre 2015 n. 230).

Con riferimento, inoltre, al requisito di residenza biennale previsto dalla Regione Friuli Venezia Giulia per l'accesso al fondo regionale per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio, la Corte Costituzionale ha enunciato i seguenti principi di diritto “questa Corte, relativamente alla analoga violazione del canone di ragionevolezza determinata dalla esclusione da un beneficio per tutti coloro (italiani e stranieri) che non siano residenti da un periodo protratto e continuativo nel territorio regionale, ha osservato che la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè 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. 172 del 2013). Bisogna ora aggiungere che, diversamente che nell'ipotesi di discriminazioni introdotte tra cittadino e straniero, un elemento che qui caratterizza il giudizio di ragionevolezza è costituito dalla rilevanza che assume la dimensione regionale nella concessione o nel diniego di una prestazione sociale. La Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può, infatti, favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di



tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità. Tale premessa conduce alla illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 8, comma 2, della legge impugnata, e dell'art. 9 della medesima legge, nella parte in cui tali disposizioni subordinano l'accesso alle prestazioni sociali da esse regolate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno 24 mesi, e non al solo requisito della residenza nella Regione. In particolare, è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 9 della legge regionale n. 16 del 2011, in riferimento all'art. 3 Cost. L'art. 2 indica le persone che possono usufruire di un fondo regionale istituito dall'art. 9, comma 5, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21), per il «contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale». Si tratta, perciò, di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, non potrà che venire riservata a casi di indigenza. È perciò manifestamente irragionevole, ed incongruo, negare l'erogazione della prestazione a chiunque abbia la (sola) residenza nella Regione, posto che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento (sentenza n. 40 del 2011; sentenza n. 187 del 2010)» (Corte Costituzionale, 19/07/2013, n.222).

Ebbene, come si è detto, non risulta alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento del bisogno alla vita indipendente del disabile e la protrazione della residenza per oltre due anni nel territorio della Regione Lombardia.

In definitiva, tale requisito di residenza realizza una discriminazione in contrasto con la *ratio* e la funzione della normativa stessa (dettata dalla legge finanziaria del 2007, dal DPCM 22 novembre 2019 e dalla stessa delibera impugnata) in violazione del canone di ragionevolezza e del principio di uguaglianza.



Tali considerazioni appaiono assorbenti e rendono, pertanto, superflua l'analisi degli ulteriori profili di discriminazione (in relazione ai cittadini stranieri e, in particolare, dei minori stranieri) evidenziati in ricorso.

Per tali motivi deve essere dichiarato il carattere discriminatorio del requisito di residenza biennale previsto dalla Delibera della Giunta Regionale 18.2.2020 n. XI/2862 per l'accesso alla misura B1. 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, per un periodo di almeno tre mesi, consentendo la presentazione delle stesse anche ai nuovi soggetti che, in relazione al periodo di residenza originariamente fissato abbiano acquisito il diritto in base alle modifiche di cui sopra.

Al fine di dare adeguata conoscenza delle modifiche e della riapertura dei termini di presentazione delle domande, la Regione Lombardia è tenuta a pubblicare, entro sette giorni, la presente ordinanza sulla *home page* del sito *internet* istituzionale.

La richiesta di risarcimento del danno, chiesta in via subordinata dai ricorrenti, non viene esaminata stante l'accoglimento della domanda principale.

La condanna al pagamento delle spese di lite segue la soccombenza e, pertanto, la Regione Lombardia deve essere condannata al pagamento delle stesse liquidate come in dispositivo, da distrarsi a favore dei procuratori antistatari, tenuto conto dei parimenti di cui al DM 55/2014.

Ordinanza immediatamente esecutiva.

P.Q.M.

1. dichiara il carattere discriminatorio della Delibera della Giunta della Regione Lombardia 18.2.2020 n. XI/2862 nella parte in cui prevede per l'accesso alla misura B1) il requisito di residenza biennale nella Regione;



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

3. ordina alla Regione Lombardia di riaprire, per almeno tre mesi, 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;

4. ordina alla Regione Lombardia di pubblicare la presente ordinanza nell'home page del proprio sito internet entro sette giorni;

5. condanna la Regione Lombardia al pagamento delle spese di lite che liquida in € 5.000,00 oltre iva, c.p.a. e contributo unificato da distrarsi a favore dei procuratori antistatari.

Ordinanza immediatamente esecutiva *ex lege*.

MANDA

alla Cancelleria per la tempestiva comunicazione alle parti costituite.

Milano, 23.11.2020

IL GIUDICE DEL LAVORO
dott.ssa Eleonora Palmisani