



REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Ordinario di Milano

SEZIONE PRIMA CIVILE

in persona del giudice dott. _____, pronuncia

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

la seguente

SENTENZA

nel procedimento semplificato di cognizione

ex artt. 281-decies e segg. c.p.c.

iscritto al n. 38777/2023 R.G. promosso da:

ASSOCIAZIONE NAGA (c.f. 97058050150), in persona della sua presidente e legale rappresentante _____, rappresentata e difesa dall'Avv. Carlo Antonio Facile (c.f. _____) ed elettivamente domiciliata nello studio di quest'ultimo in

_____);

-attrice/ricorrente-

contro

COMUNE DI MILANO (c.f. 01199250158), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avv.ti _____),



presso i quali è elettivamente domiciliato

-convenuto/resistente-

con ricorso ex art. 28 d.lgs. n. 150/2011 e art. 281-*undecies* c.p.c., notificato in data 8.1.2024;

avente a oggetto: accertamento di condotta discriminatoria;

conclusioni della ricorrente:

<<Voglia il Tribunale di Milano, respinta ogni contraria istanza ed eccezione e con ogni più opportuna statuizione:

- Accertare e dichiarare per le ragioni di cui al presente ricorso la natura discriminatoria della procedura di iscrizione dei bambini ai nidi di infanzia, alle sezioni primavera e alla scuola dell'infanzia così come descritta dal Comunicato n. 2 del 30 gennaio 2023 e dal Comunicato n. 10 del 3 ottobre 2023 del Comune di Milano, nella parte in cui prevedono la necessità di esibire e/o allegare il codice fiscale dei genitori e dei bambini e di produrre le dichiarazioni DSU – ISEE ai fini della determinazione di rette e quote di compartecipazione alle spese anche di refezione e senza prevedere una procedura per coloro che non possono avere i predetti documenti e dichiarazioni, ovvero per ogni altra ragione e in ogni altra parte che il Giudice riterrà essere non conforme alla normativa antidiscriminatoria.

- Dichiarare tenuto e condannare il Comune di Milano a cessare la condotta discriminatoria e a porre rimedio alla stessa.

- Accertare e dichiarare per le ragioni di cui al presente ricorso la sussistenza del danno non patrimoniale derivante dalla condotta e/o dagli atti discriminatori del Comune di Milano accertati nel ~~del~~ presente giudizio e conseguentemente dichiarare tenuto e condannare il Comune di Milano a risarcire il danno medesimo in favore della ricorrente, per il quale si chiede al Giudice la relativa liquidazione in via equitativa.



- Con vittoria di compensi professionali e spese oltre spese generali 15%, c.p.a. e IVA come per legge e oltre alla rifusione del contributo unificato.
- Provvedimento esecutivo.>>

conclusioni del resistente:

<<Voglia l'Illustrissimo Tribunale adito, contrariis reiectis,

In rito: dichiarare inammissibile il ricorso per difetto di legittimazione attiva dell'Associazione Naga.

Nel merito:

- rigettare integralmente il ricorso proposto nei confronti del Comune di Milano in quanto infondato, in fatto ed in diritto, per mancanza dei presupposti dell'azione antidiscriminatoria, diretta e indiretta e, in ogni caso, per l'assenza di qualsivoglia comportamento doloso o colposo, omissivo, negligente o di ritorsione in capo al Comune di Milano;
- rigettare la domanda di risarcimento del danno non patrimoniale, in quanto infondata e comunque non provata sia nell'"an" che nel "quantum", nonché ogni altra domanda, a qualunque titolo proposta, contro il Comune di Milano, con ogni conseguente statuizione anche in ordine alle spese del giudizio.

Con vittoria delle spese e dei compensi professionali, rimborso forfettario nella misura del 15% oltre oneri riflessi (in luogo di Iva e Cpa) trattandosi di patrocinio reso dall'Avvocatura interna dell'Ente Pubblico Comune di Milano.>>

Concisa esposizione delle RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

L'attrice, Associazione NAGA (Organizzazione di Volontariato per l'Assistenza Socio-sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti) ha proposto azione ai sensi dell'art. 28 D.lgs. n. 150/2011 in relazione all'art. 2 del D.lgs. n. 215/2003 e all'art. 43 del D.lgs. n. 286/1998, chiedendo di accertare il comportamento discriminatorio del Comune



di Milano consistente nella modalità di iscrizione ai servizi all'infanzia, nella parte in cui prevede di “*esibire e/o allegare il codice fiscale dei genitori e dei bambini e di produrre la dichiarazione DSU ISEE ai fini della determinazione di rette e quote di compartecipazione alle spese anche di refezione e senza prevedere una procedura per coloro che non possono avere i predetti documenti e dichiarazioni*” e, per l'effetto, di condannare il Comune di Milano a cessare tale condotta e a risarcire il danno non patrimoniale da essa derivato a NAGA, da liquidarsi in via equitativa.

Secondo l'attrice, la procedura stabilita dal Comune di Milano per l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia, così come descritta dai Comunicati nn. 2 e 10 del 2023, viola gli artt. 38 D.Lgs. 286/1998 e 45 D.P.R. 394/1999 e l'art. 2 co. 2 e 5 D.Lgs. 286/1998; essa realizza una forma di discriminazione indiretta per nazionalità ai sensi dell'art. 43 D.Lgs. 286/1998, richiamato anche dall'art. 2, co. 2, D.Lgs. 215/2003, incidendo su diritti umani e fondamentali costituzionalmente garantiti dagli artt. 2 e 3 Cost.

La condotta dell'Amministrazione, secondo l'associazione ricorrente, ha dato luogo a una situazione di svantaggio per i bambini stranieri non regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, che consiste nell'impossibilità di ottenere iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia, a causa della mancanza del codice fiscale dei genitori e – per coloro che avessero comunque tentato di chiedere l'iscrizione – nella penalizzazione sul piano economico (pagamento di rette più elevate) in assenza delle attestazioni DSU o ISEE.

Il Comune di Milano, costituitosi in data 27.6.2024, eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva in capo a NAGA e contesta, in ogni caso, la sussistenza della condotta discriminatoria attribuita alla Amministrazione sostenendo che, con i comunicati censurati, la stessa ha previsto una procedura *ad hoc* in grado di garantire l'accesso e la giusta contribuzione ai servizi all'infanzia dell'utenza priva di codice fiscale ovvero non residente sul territorio italiano.

*

A norma dell'art. 5 del d.lgs. 215/2003 (“Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica”)



sono legittimati ad agire nei giudizi civili avverso gli atti e i comportamenti discriminatori le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità, o iscritti nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, purché a essi sia stata rilasciata delega, “a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione”.

Nel caso in esame non è controverso che la ricorrente sia iscritta nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni.

Il resistente però evidenzia che Naga non è conferitaria di alcuna delega da parte di soggetto passivo della discriminazione affermata in ricorso, ciò che esclude l'applicabilità del co. 1 del cit. art. 5. Inoltre, secondo il Comune, Naga non sarebbe dotata di legittimazione neppure ai sensi del co. 3 della medesima disposizione di legge, che attribuisce legittimazione ad agire ai predetti enti (senza necessità di delega) solo “nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione”.

A dire del Comune, insomma, Naga non avrebbe istaurato il presente procedimento a tutela di un interesse collettivo, bensì di interessi di soggetti agevolmente individuabili in coloro che sono stati esclusi dall'accesso ai servizi all'infanzia perché privi di codice fiscale.

La tesi del resistente, che si fonda su interpretazione restrittiva dell'art. 5 co. 3 d.lgs. 150/2011, non tiene conto del fatto che la discriminazione (indiretta), che consiste in disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento apparentemente neutri che possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone (art. 2 lett. b) d.lgs. 9.7.2003 n. 215), può realizzarsi anche mediante atti, disposizioni ecc. che abbiano il mero effetto di dissuadere una pluralità indistinta di persone dall'avvalersi di un diritto ad altri riconosciuto senza difficoltà.



Né vale obiettare che colui che rinuncia ad accedere al servizio si sarebbe *autodeterminato* a non fruirne, atteso che proprio il formarsi della volontà di astenersi dal richiedere è prospettato in ricorso quale conseguenza della condotta allegata come discriminatoria e indicata come astrattamente idonea a scoraggiare un numero indeterminato e indeterminabile di persone dal formulare richiesta di accesso al servizio.

Ad avviso di questo giudice, sulla base delle considerazioni che precedono deve affermarsi la legittimazione dell'Associazione Naga, organizzazione di volontariato specificatamente deputata all'assistenza socio-sanitaria e alla tutela dei diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti, ad agire contro le discriminazioni collettive su base nazionale. L'interesse a tutela del quale ha agito è infatti collettivo e diffuso, di rilevanza costituzionale, e rientra evidentemente nel perimetro delle finalità statutarie dell'associazione.

**

I Comunicati del Comune di Milano nn. 2 e 10 del 2023 relativi all'iscrizione dei bambini ai servizi per l'infanzia (docc. 5 e 11 di parte ricorrente) letteralmente dispongono che le famiglie che non risultano residenti nel Comune di Milano – tra queste, quelle di cittadini stranieri la cui presenza sul territorio dello Stato sia irregolare - e che intendano iscrivere i figli ai servizi per l'infanzia, sono invitate a contattare il numero telefonico 02.02.02 (attivo dal lunedì al sabato dalle ore 8.00 alle ore 18.00); l'operatore, nel corso del colloquio telefonico, verifica l'impossibilità dell'iscrizione online al servizio e invia un modulo al genitore, che dovrà poi compilare il modulo e allegare il codice fiscale (e documento d'identità) dei genitori e, se possibile, del bambino; dopo avere ricevuto il modulo, l'ufficio verificherà la documentazione e ricontatterà telefonicamente le famiglie per procedere con l'iscrizione.

L'affermazione della necessità, ai fini dell'iscrizione dei bambini ai servizi in questione, di allegare “*codice fiscale dei genitori e, se possibile, del bambino*” ha di fatto introdotto, o comunque prospettato, un ostacolo per i non titolari di codice fiscale (come gli stranieri la



cui presenza sul territorio dello stato sia irregolare) che realizza una differenza di trattamento tra famiglie residenti (iscritte all'anagrafe comunale) e famiglie non residenti.

In altre parole, condizionare la possibilità di fruire dei servizi per l'infanzia al possesso di codice fiscale, non ottenibile da cittadini non UE non dotati di permesso di soggiorno, realizza, secondo questo giudice, un'inammissibile discriminazione.

Per l'art. 44 d.lgs. 25.7.98 n. 286 (sulla condizione dello straniero), 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.

Come sancito dall'art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, dall'art. 28 della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 20 novembre 1989 e dal legislatore nazionale (artt. 38 d.lgs. 286/1998 e 45, co. 1, DPR 394/1999), i bambini stranieri presenti nel nostro Paese hanno diritto di accedere ai servizi educativi e scolastici a parità di condizioni con quelli italiani, a prescindere dalla condizione di regolarità o meno della presenza sul territorio nazionale (loro e dei loro genitori).

Alla luce di ciò, si deve concludere che la procedura stabilita dal Comune di Milano per l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia, così come descritta dai Comunicati nn. 2 e 10 del 2023, ha realizzato una forma di discriminazione indiretta per nazionalità (art. 43 d.lgs. 286/1998, richiamato dall'art. 2 co. 2 d.lgs. 215/2003 attuativo della direttiva 2000/43/CE), incidendo su diritti umani e fondamentali anche costituzionalmente garantiti dagli artt. 2 e 3 Cost.

Inoltre, secondo i Comunicati censurati da Associazione Naga, le famiglie che intendono richiedere di pagare "quota agevolata" per il servizio educativo e di refezione "devono" presentare le dichiarazioni DSU – ISEE: stando alla lettera di tali disposizioni, solo la



presentazione di tali attestazioni potrà consentire la fruizione di eventuali benefici e di non dover pagare la quota massima di iscrizione.

In altri termini, le disposizioni comunali contestate, che disciplinano in maniera apparentemente neutra l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia, hanno effettiva e concreta idoneità a scoraggiare domande di iscrizione da parte di famiglie straniere irregolari e inducono queste a pensare che non sia loro garantita, diversamente che alle famiglie residenti, la possibilità di ottenere adeguata considerazione della loro condizione reddituale e patrimoniale: i Comunicati comunali prospettano cioè una situazione concretamente svantaggiosa per le famiglie straniere non regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, che invece avrebbero diritto ad assoluta parità di trattamento con i residenti, con riguardo alla fruizione dei servizi per l'infanzia.

Il Comune di Milano, invero, sostiene – senza contestazione della controparte – che nessuna domanda di iscrizione è stata disattesa per mancanza di codice fiscale, che è prevista “la gratuità per i casi sociali, previo esame da parte della commissione”, che “chiunque può presentare istanza di variazione e/o gratuità della quota, in corso d'anno, in caso di disagio economico” e che la revisione della quota “prescinde totalmente dalla presentazione di attestazioni ISEE o DSU”.

Tuttavia, come già osservato, nel caso in esame la discriminazione si ritiene integrata dalla capacità di dissuasione di cui i Comunicati *de quibus* sono certamente dotati.

Per le considerazioni che precedono, il Comune di Milano deve essere condannato - a norma dell'art. 44 D.lgs. n. 286/1998 - a cessare tale forma di discriminazione e a porvi rimedio sia per l'anno educativo in corso, sia per quelli a venire, mediante inserimento, nei Comunicati relativi alle iscrizioni ai servizi all'infanzia, di espressioni che chiariscano la non necessità, a fini di fruizione dei servizi o di ammissione al pagamento di retta agevolata, dell'allegazione del codice fiscale e/o di dichiarazione DSU o ISEE (ove il richiedente non ne sia in possesso).



Quanto alla domanda risarcitoria proposta dalla ricorrente a norma dell'art. 28, co. 5, D.Lgs. 150/2011, si osserva che la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE ha più volte riconosciuto che anche le associazioni possono essere titolari di un diritto al risarcimento per il danno - anche non patrimoniale - subito in caso di discriminazione (cfr., *ex multis*, Sentenza C-54/07, Feryn).

Cionondimeno la risarcibilità del danno non può prescindere dall'allegazione di elementi di prova in ordine alla lesione effettivamente patita.

La giurisprudenza è costante nell'affermare che “il danno non patrimoniale, anche nel caso di lesioni di diritti inviolabili, non può mai ritenersi in re ipsa ma va debitamente allegato e provato da chi lo invoca, anche attraverso presunzioni semplici” (Cass. n. 917/2017).

Il fatto che la mera violazione di norme antidiscriminatorie non sia sufficiente a ottenere un risarcimento in assenza della dimostrazione di un pregiudizio concreto è stato altresì riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, la quale ha, a più riprese, affermato che una dichiarazione discriminatoria può costituire una violazione del diritto UE, ma il risarcimento dipende dalla prova del danno subito (Sentenza C-507/18) e che un'associazione può agire *iure proprio* per discriminazione anche senza dover individuare vittime specifiche, ma per ottenere il risarcimento del danno deve dimostrare la sussistenza di un pregiudizio effettivo (es. danno alla reputazione o alla sua attività) (Sentenza C-54/07, Feryn).

Né tale carenza può ritenersi superata dalla richiesta di liquidazione equitativa del risarcimento del danno, poiché essa attiene solo alla determinazione del valore pecuniario (*quantum*) di un pregiudizio che sia stato compiutamente allegato nell'*an*. Ciò che non è stato nel caso concreto: l'Associazione ricorrente non ha dedotto alcun danno non patrimoniale specifico, essendosi limitata a invocare la violazione delle già citate norme antidiscriminatorie, senza illustrarne alcuna conseguenza concretamente verificatasi.



L'accoglimento solo parziale del ricorso proposto dall'Associazione Naga e – soprattutto - il rigetto della domanda di condanna al risarcimento per assenza di danno giustificano la integrale compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

P. Q. M.

Il **Tribunale di Milano – Sezione 1[^] Civile**, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando, in parziale accoglimento del ricorso presentato da Associazione Naga, ogni altra domanda o eccezione assorbita o respinta:

dichiara la natura discriminatoria della condotta perpetrata dal Comune di Milano per mezzo dei Comunicati nn. 2 e 10 del 2023 nella parte in cui lascia intendere che la carenza di codice fiscale dei genitori sia d'ostacolo all'iscrizione dei figli ai servizi per l'infanzia e che, per ottenere l'ammissione al pagamento di retta agevolata, sia necessaria la presentazione di DSU o ISEE;

ordina al Comune di Milano di cessare la condotta discriminatoria e di porre rimedio a essa mediante inserimento nei Comunicati relativi alle iscrizioni ai servizi all'infanzia di espressioni che chiariscano inequivocabilmente la non necessità, a fini di fruizione dei servizi o di ammissione al pagamento di quota agevolata, dell'allegazione del codice fiscale e/o di dichiarazione DSU o ISEE, ove il richiedente non ne sia in possesso;

assolve il Comune di Milano dalla domanda di condanna al risarcimento di danno;

compensa le spese processuali tra le parti

Milano, 9.9.2025.

Il giudice

