



S. 158/2026
Pubbl. 10-2-26.

CORTE D'APPELLO DI MILANO
SEZIONE LAVORO E PREVIDENZA

Verbale di discussione

Sez/Coll: LA

R.G: 1135 /2025

All'udienza collegiale del giorno 10/02/2026 fissata alle ore 11:00,
La Corte composta da:

PRESIDENTE:	Dr. Giovanni Casella	
Consigliere:	Dr. Serena Sommariva	Relatore
Giudice Ausiliario:	Dr. Francesca Beoni	

Con l'assistenza del Funzionario addetto all'Ufficio del processo dott.ssa Caterina Todaro
Chiamata la causa alle ore: 11,02

Appellante	INPS
	Avv. MAIO ROBERTO
	Avv. TOMMASELLI CLARA

Appellati	Avv. NERI LIVIO
	Avv. GUARISO ALBERTO
	Avv. MASERATI TOMMASO

	ASGI – ASS. DEGLI STUDI-GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE
	Avv. NERI LIVIO
	Avv. GUARISO ALBERTO
	Avv. MASERATI TOMMASO

È presente il MOT dott. Stefano visconti

Per l'appellante compare l'avv. Maio.

Per gli appellati compare l'avv. Guariso.

Dopo la relazione introduttiva i difensori discutono la causa riportandosi ai rispettivi scritti difensivi.

L'Avv. Maio dà atto che con messaggio Hermes n. 205 del 22.01.2026, l'INPS ha dato disposizioni per il riconoscimento del bonus asili nido e assegno unico universale anche ai titolari di permesso di soggiorno per attesa occupazione, con riserva di ripetizione a seguito dell'evoluzione giurisprudenziale e normativa in materia.

L'avv. Guariso deposita copia cartacea del messaggio – trasmesso anche per e-mail dall'avv. Maio in udienza – e dà atto che con tale messaggio l'assistita ASGI ravvisa che sia data esecuzione con lo stesso alla statuizione contenuta nella sentenza di primo grado in ordine alla "penale di 100 euro" giornalieri sebbene la stessa sia riferita alla modifica della circolare 60/2025.

La Corte, nella composizione di cui sopra, pronuncia la seguente sentenza di cui dà pubblicamente

integrale lettura con motivazione contestuale.

SENTENZA

con motivazione contestuale ex art. 281 sexies c.p.c. nel giudizio di appello avverso la sentenza n. 1230/2025 del Tribunale di Monza, est. Dott.ssa Zenaide Crispino, promosso da **INPS** (C.F. 80078750587), con il patrocinio degli avv.ti Clara Tommaselli e Roberto Maio e domicilio eletto presso l'Avvocatura Distrettuale dell'Istituto in Milano, via Savarè, 1,

-appellante-

CONTRO

STUDIO GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (C.F. 97086880156), **entrambe** con il patrocinio degli avv.ti Alberto Guariso, Livio Neri e Tommaso Maserati e domicilio eletto presso il loro studio come in atti,

-appellate-

sulle seguenti

CONCLUSIONI

Per l'appellante: "in via pregiudiziale - sollevare questione di legittimità Costituzionale della disposizione di cui all'art. 28, comma 5, del decreto legislativo n. 150 del 2011, per contrasto con gli artt. 81, 97, 113 e 117 della Costituzione, nonché per contrasto con il principio della separazione dei poteri dello Stato posto a base del nostro Ordinamento costituzionale e, comunque, per vizio di ragionevolezza; **Nel merito:** salvo e impregiudicato il gravame ed ogni azione a tutela degli interessi dell'Istituto, respingere le domande ex adverso proposte con riferimento alla ritenuta configurazione del comportamento adottato dall'INPS in termini di comportamento discriminatorio e rigettare le domande tutte ex adverso formulate, siccome infondate in fatto ed in diritto;

Nel merito, in via subordinata: accertare e dichiarare l'insussistenza dei presupposti della condotta discriminatoria, con ogni conseguenza di legge, anche sul piano processuale, nonché - previa, ove occorra, rimessione della questione di costituzionalità avanti al Giudice delle Leggi per il sindacato di legittimità della disposizione di cui all'art. 28, comma 5, d.lgs. n. 150/2011;

- Annullare e/o dichiarare illegittima l'impugnata sentenza nella parte in cui ha ordinato ingiusti, gravatori ed erronei oneri di adempimento a carico dell'Istituto, prevedendo anche una specifica sanzione priva dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità;

-nel merito, in via subordinata e salva impugnazione, accertare e dichiarare l'insussistenza dei presupposti della condotta discriminatoria, con ogni conseguenza di legge, anche sul piano processuale, nonché - previa, ove occorra, rimessione della questione di costituzionalità avanti al Giudice delle Leggi per il sindacato di legittimità della disposizione di cui all'art. 28, comma 5, d.lgs. n. 150/2011 per contrasto con gli artt. 81, 97, 113 e 117 della Costituzione;

- annullare e/o dichiarare illegittima l'impugnata sentenza nella parte in cui ha ordinato ingiusti, gravatori ed erronei oneri di adempimento a carico dell'Istituto, prevedendo anche una specifica sanzione priva dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità;

-con il favore delle spese di entrambi i gradi."

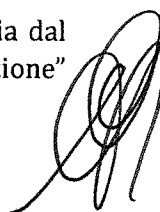
Per le appellate: "Voglia la Corte di Appello, disattesa ogni contraria istanza e eccezione, dichiarare inammissibile o comunque rigettare l'impugnazione dell'Inps, confermando integralmente la sentenza appellata, anche con diversa motivazione.

Con vittoria di spese di lite, diritti e onorari di causa, da distrarsi in favore dei sottoscritti procuratori, che si dichiarano antistatari, con l'applicazione dell'art. 4, comma 1-bis, del DM n. 55/2014."

MOTIVI DELLA DECISIONE

premesse che:

- l'odierna appellata, _____, cittadina ecuadoriana residente in Italia dal 2002, dapprima con permesso di soggiorno "per lavoro subordinato" e poi per c.d. "attesa occupazione"



Verbale di prima udienza n. cronol. 488/2026 del 10/02/2026

decorrente dal 20.12.2023 con validità sino al 2.12.2025, con ricorso ex art. 28 d. lgs. n. 150/2011 e 44 TU Immigrazione depositato in data 8.7.2025, ha adito il Tribunale di Monza, in funzione di giudice del lavoro, deducendo di aver richiesto, in data 9.4.2025, il bonus asili nido per la figlia

, iscritta per l'anno 2025, di aver corrisposto regolarmente la retta per i mesi da gennaio a maggio 2025 e che la prestazione era stata negata dall'INPS a causa del titolo di soggiorno, permesso per c.d. attesa occupazione, in quanto non indicato nella circolare n. 60 del 20.3.2025;

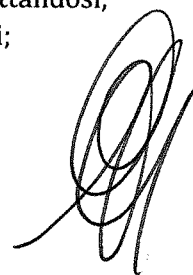
- la ricorrente ha chiesto, quindi, di dichiarare discriminatoria la condotta dell'INPS consistente nel diniego della prestazione di cui all'art. 1, comma 355, l. 232/2016 e di ordinargli di cessare immediatamente tale condotta, riconoscendole il bonus, con conseguente condanna dello stesso al pagamento in suo favore della corrispondente somma di € 1.243,44 maturato al giugno 2024 e all'adozione di ogni ulteriore provvedimento utile ad evitare il reiterarsi della discriminazione ivi compresa la modifica della circolare n. 60/2025, con inclusione tra gli aventi diritto dei titolari di permesso per cd "attesa occupazione"; spese vinte e distratte in favore dei difensori;

- si è costituito in giudizio l'INPS, resistendo al ricorso e chiedendone il rigetto;

- è intervenuta in giudizio ex art. 105 c.p.c. l'ASSOCIAZIONE DEGLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE APS - ASGI chiedendo di accertare la discriminazione collettiva riscontrabile nella circolare n. 60/2025 e insistendo, a sua volta, per la sua modifica, con fissazione di una penale per il ritardo ex art. 614-bis c.p.c. e pubblicazione del provvedimento;

- il Tribunale di Monza, con la sentenza n. 1230/2025, oggetto d'appello, ha integralmente accolto le domande svolte dalla ricorrente e dall'Associazione interveniente, così statuendo: "1) *accerta e dichiara il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'Inps consistente nell'aver negato alla ricorrente la prestazione di cui all'art. 1 comma 355 l. 232/2016 e nell'aver adottato la Circolare n. 60/2025, nella parte in cui, ai fini dell'accesso alla suddetta pagina 14 di 14 prestazione, non include tra gli aventi diritto gli stranieri titolari di permesso ex art. 22, comma 11, TU Immigrazione; 2) dispone che INPS cessi immediatamente tale condotta e conseguentemente riconosca alla ricorrente, sino a che permangano la condizione di regolare soggiorno e le ulteriori di legge, la prestazione di cui all'art. 1 comma 355 l. 232/2016; 3) condanna INPS al pagamento alla ricorrente a tale titolo della somma di euro 1243,44; 4) dispone che INPS modifichi la circolare 60/2025 includendo tra gli aventi diritto anche i titolari del permesso per c.d. attesa occupazione; 5) dispone il pagamento in favore dell'ASGI di euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione dell'ordine di cui al capo che precede, con decorrenza dal trentesimo giorno successivo al presente provvedimento; 6) dispone che INPS pubblichi il presente provvedimento sulla home page del sito istituzionale per un minimo di giorni 30; 7) condanna INPS alla refusione delle spese di lite, che liquida in euro 1770,00 oltre rimborso forfettario spese generali nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge, da distrarsi ex art. 93 in favore dei difensori dichiaratisi antistatari."*

- nello specifico, riconosciuta la legittimazione ad agire da parte di ASGI, il Tribunale, richiamato il quadro normativo e giurisprudenziale (CdA Milano n. 633/2021, che ha confermato l'ordinanza del Trib. Milano del 9.11.2020), ha osservato che la legge introduttiva del bonus asilo nido (art. 1, comma 355, L. 232/2016) non prevede limitazioni legate al titolo di soggiorno, ma solo il requisito del regolare soggiorno e che, quindi, il DPCM n. 90/2017, attuativo della suddetta legge, nonché la circolare n. 60/2025, successiva allo stesso, hanno introdotto restrizioni illegittime e discriminatorie, quali, il primo, il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e la seconda la precisazione dell'elenco dei titoli di soggiorno utili all'accesso al bonus asili nido con riferimento ai cittadini extracomunitari, elenco nel quale, peraltro, risulta contemplato, tra gli altri, anche il permesso di soggiorno per lavoro subordinato, del quale il permesso per "attesa occupazione" costituisce un prolungamento, trattandosi, quindi, di titolo non autonomo, ma già incluso tra quelli contemplati quali requisiti legittimanti;



Verbale di prima udienza n. cronol. 488/2026 del 10/02/2026

- con atto di citazione in appello, notificato e depositato in data 6.11.2025, l'INPS ha impugnato la sentenza di primo grado tramite la formulazione di tre ordini di censure, chiedendo, nel contempo, la sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata.

- con il primo motivo, titolato "**Erroneo accertamento ed erronea declaratoria del carattere discriminatorio del comportamento adottato da Inps - Inammissibilità ed improcedibilità del ricorso proposto a sensi dell'art. 281 decies c.p.c. e dell'art. 28 d.lgs. 150/11 - Insussistenza dei presupposti necessari per l'esercizio dell'azione antidiscriminatoria**", l'INPS ha chiesto che venga dichiarata l'inammissibilità dell'esercizio dell'azione antidiscriminatoria, di cui non ricorrerebbero - nella fattispecie- i presupposti in quanto, a prescindere dal merito, l'azione amministrativa, peraltro vincolata, era stata posta in essere in esecuzione di norme di diritto positivo valide, vigenti ed efficaci nell'ordinamento nazionale, la cui disapplicazione violerebbe il c.d. principio di legalità, il quale, come è noto, implica che l'attività del pubblico funzionario è assoggettata alla legge vigente (art. 97 Costituzione);

- con un secondo motivo d'appello, titolato "**Nel merito. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 355, l. N. 232/2016, dell'art. 1 del d.p.c.m. del 17.2.2017 e dell'art. 9 d. Lgs.vo 25.7.1998 n. 286.**", l'INPS ha insistito nel sostenere che il diniego della prestazione da parte dell'Istituto è diretta conseguenza dell'applicazione dell'art. 1, comma 355, L. n. 232/2016 (legge di stabilità 2017), del DPCM n. 90/2017 e dell'all'art.9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (in materia di permessi di soggiorno) per cui al cittadino di stato extracomunitario è richiesto il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Ha ribadito che tale elemento è necessario sulla base della ratio del beneficio di cui è causa, che richiede un congruo radicamento del soggetto nella realtà economico-produttiva, mentre l'appellata, al contrario, è in possesso di un permesso di soggiorno per attesa occupazione, decorrente dal 20.12.2023 e in scadenza al 2.12.2025, disciplinato dall'art. 22 D. Lgs. n. 286/1998; art. 37 DPR 394/99), che non potrebbe essere considerato alla stregua di un "permesso unico di lavoro", essendo rilasciato quando, al momento del rinnovo per motivi di lavoro subordinato, il lavoratore non sia titolare di un contratto di lavoro, ma risulti iscritto nelle liste di collocamento. Ha, quindi, proseguito, evidenziando che il decreto legislativo n. 40 del 4 marzo 2014, attuativo della direttiva 2011/98/UE, ha previsto, in generale, che la dizione "permesso unico lavoro" dev'essere inserita sui permessi di soggiorno che consentono l'esercizio dell'attività lavorativa ("**«8.1. Nel permesso di soggiorno che autorizza l'esercizio di attività lavorativa secondo le norme del presente testo unico e del regolamento di attuazione è inserita la dicitura: "perm. unico lavoro"**"). Vi sono, tuttavia, permessi di soggiorno che consentono il lavoro, ma che non sono qualificati come permesso unico lavoro ("**8.2. La disposizione di cui al comma 8.1 non si applica.**"). La lista non è tassativa e in tale elenco dev'essere inserito il permesso in attesa di occupazione, in quanto mancherebbe l'elemento cardine del permesso unico per lavoro, ovvero la sottoscrizione di un contratto di lavoro fra il titolare ed un datore di lavoro, anche perché non vi è all'interno della Direttiva alcuna disposizione che si riferisca a coloro che sono in attesa di rinnovo di permesso di soggiorno;

- con il terzo motivo è stata lamentata "**Violazione e falsa applicazione dell'art. 28, comma 5, del decreto legislativo n. 150/2011 o sua illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 81, 97, 113 e 117 della Costituzione, laddove lo stesso vada interpretato come deciso dal Tribunale di Monza nella sentenza qui impugnata e, segnatamente, che, nel caso in cui, in una controversia diretta ad ottenere la prestazione denominata "bonus asili nido", ritenuto che il mancato riconoscimento, da parte dell'INPS, del beneficio ai titolari di permesso per attesa occupazione ex art. 22, comma 11, Testo Unico immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 ed ex art. 37, comma 5, del d.P.R. n. 394 del 1999, costituisca comportamento discriminatorio, il G.O. possa ordinare all'I.N.P.S. di rimuovere gli effetti derivanti dalla suddetta discriminazione attraverso la modificazione della circolare n. 60/2025, includendo fra gli aventi diritto anche i titolari del permesso per c.d. attesa occupazione, la pubblicità di tale modificazione attraverso l'inserimento di uno specifico avviso sulla home page del sito istituzionale per almeno 30 giorni, al pagamento in favore dell'ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE - ASGI della**

Verbale di prima udienza n. cronol. 488/2026 del 10/02/2026

somma di €100,00 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione dell'ordine di modifica della circolare n. 60/2025, con decorrenza dal trentesimo giorno successivo al presente provvedimento (così testualmente la sentenza n. 1230/2025 del Tribunale di Monza, pag. 13).”.

Ad avviso dell'INPS la modifica della circolare e il pagamento della penale giornaliera, stabiliti dal giudice di primo grado, sarebbero provvedimenti sproporzionati e incoercibili, non potendo l'Istituto disporre modifiche di circolari che estendano la platea dei beneficiari di determinate prestazioni, senza la condivisione e l'autorizzazione dei Ministeri vigilanti e senza che gli stessi abbiano individuato le necessarie risorse finanziarie.

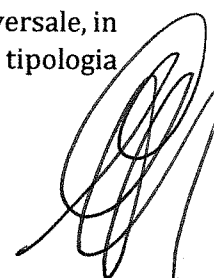
La sentenza di primo grado avrebbe erroneamente interpretato e applicato l'art. 28, comma 1, decreto legislativo n. 150 del 2011; in caso contrario, ovvero nel caso in cui fosse confermata la correttezza dell'esegesi normativa fatta propria dal Tribunale, tale disposizione normativa non sarebbe sorretta da ragionevolezza e si porrebbe in contrasto con il principio di cui all'art. 81 Cost. e, prima ancora, con il principio generale della separazione dei poteri dello Stato, desumibile dagli artt. 97 e 113 Cost., attribuendo all'autorità giudiziaria il potere di “sostituirsi”, di fatto, al Legislatore, nell'esercizio di un potere, sostanzialmente normativo, così ampio da giungere anche a riconoscere diritti o benefici economici a soggetti o categorie di soggetti non previsti dalla legge e/o dettando norme aventi efficacia “erga omnes”, con riferimento alla categoria di persone ritenute, in ipotesi, destinatarie della condotta discriminatoria. Sarebbero, inoltre, violati gli art. 81 Cost. (principio di parità ed equilibrio di bilancio) e 97, comma 1, Cost., secondo il quale “Le Pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”): da ciò la richiesta dell'Istituto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5, d.lgs. 150/2011 per contrasto con artt. 81, 97, 113, 117 Cost.;

- le appellate si sono costituite congiuntamente in data 16.12.2025, contestando la fondatezza dell'istanza di sospensione per carenza del fumus e del periculum;

- all'udienza del 16.12.2025 l'istanza di sospensione è stata discussa e, quindi, rigettata dalla Corte per difetto del periculum in mora;

- con memoria difensiva depositata in data 20.1.2026, le appellate si sono costituite anche per il merito, eccependo preliminarmente l'inammissibilità dell'appello ex art. 434 c.p.c., non essendo stato nello stesso riportato specificatamente “il capo della decisione di primo grado che viene impugnato”, ma essendo stata lamentata la violazione di varie norme di legge richiamate, senza enucleazione in modo agevole dei motivi di gravame;

- quanto al merito dell'appello, ne hanno contestato la fondatezza facendo presente che, a seguito della sentenza di questa Corte d'Appello n. 633/2021, confermativa dell'ordinanza del Tribunale di Milano del 9.11.2020, che aveva accertato l'illegittimità della condotta dell'INPS consistita nell'emanazione della Circolare n. 27 del 14.2.2020, limitativa dell'accesso al bonus asili nido agli stranieri in possesso di “una delle carte di soggiorno per familiari extracomunitari di cittadini dell'Unione europea previste dagli articoli 10 e 17 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30”, con equiparazione agli stessi dei “cittadini stranieri aventi lo status di rifugiato politico o lo status di protezione sussidiaria” (art. 27 del D. lgs. 19 novembre 2007, n. 251), l'INPS si era inizialmente adeguato con il messaggio n. 4768/2020, riconoscendo il diritto alla fruizione del bonus a tutti i “titolari di permesso di soggiorno, a prescindere dalla tipologia di permesso”, per poi tornare inspiegabilmente e arbitrariamente, in pieno contrasto con la pronuncia di questa Corte e con la norma primaria istitutiva del beneficio, a reintrodurre limitazioni al novero dei soggetti legittimati a richiedere la prestazione con la circolare n. 60/2025. Riguardo alla mancata inclusione da parte di detta circolare del permesso in attesa di occupazione di cui all'art. 22, comma 11, TUI, le parti appellate hanno richiamato, nel contempo, la giurisprudenza di merito che aveva già stigmatizzato l'analoga condotta tenuta dall'Istituto con riferimento all'Assegno Unico Universale, in ragione del vincolo imposto dall'art. 12 par. 1 lett. e) della direttiva 2011/98, costituendo tale tipologia



Verbale di prima udienza n. cronol. 488/2026 del 10/02/2026

di permesso un mero prolungamento del permesso per lavoro spettante agli stranieri che si trovano privi di lavoro al momento del rinnovo;

- le appellate hanno preso, inoltre, posizione con riferimento a ciascuna delle censure mosse dall'appellante, replicando che:

1.- quanto all'eccezione inammissibilità e improcedibilità del ricorso in primo grado, l'esclusione dalla fruizione del bonus asilo costituisce una forma di discriminazione per nazionalità, pertanto, trattandosi del mancato riconoscimento di una prestazione assistenziale, ad essere esperibile è il rito di cui agli artt. 28 D.lgs.150/2011 e 281-*decies* c.p.c. (vd. Corte d'Appello di Milano n. 633/2021);

2.- quanto all'eccezione non spettanza del bonus asili nido in capo ai titolari di permesso cd. "per attesa occupazione", l'art. 1, comma 355, L. 232/2016, istitutivo della prestazione in esame, non prevede requisiti soggettivi ulteriori al regolare soggiorno e, pertanto, non è possibile una restrizione dei requisiti in via amministrativa, proprio perché, per il principio di gerarchia delle fonti, una circolare non può limitare una norma primaria, dovendo trovare applicazione, a livello normativo, il regolamento UE n. 883/2004, nonché l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE (parità di trattamento), essendo il bonus in esame una prestazione familiare di sicurezza sociale;

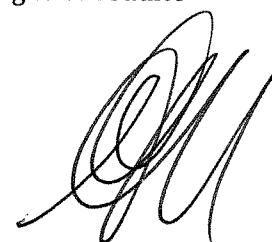
3.- quanto alla lamentata violazione dell'art. 28, comma 5, D.lgs. 150/2011 o sua illegittimità costituzionale, che la sentenza n. 15/2024 della Corte Costituzionale riconosce la facoltà dell'AGO di ordinare alla PA "comportamenti amministrativi" per conformarsi al diritto europeo, non essendo ravvisabile alcuna violazione del principio di separazione dei poteri dello Stato quando un Giudice ordina a una Pubblica Amministrazione di adeguarsi al dettato normativo nazionale dall'organo giudicante correttamente interpretato e applicato al caso di specie;

ritenuto che:

l'appello, pur ammissibile, avendo l'INPS compiutamente esposto nel proprio atto di citazione le censure mosse avverso il pronunciamento del primo giudice, chiedendone l'integrale riforma, nel merito, per le assorbenti considerazioni di seguito esposte, è del tutto infondato;

la questione controversa è stata già affrontata e risolta in senso conforme alla decisione appellata dalla giurisprudenza di merito con riferimento all'assegno unico universale di cui all'art. 3 co. 1 D. Lgs. n. 230/2021 (vd. Tribunale di Trento sent. n. 121/2023, confermata in appello dalla Corte d'Appello di Trento con sentenza n. 9/2025, nonché sent. n. 561/2024 del Trib. Torino, confermata dalla Corte d'Appello di Torino con sentenza n. 316/2024; vd. anche Trib. Milano n. 769/2025 est. Mariani, Trib. Brescia n. 1072/2024);

- anche in quel caso l'INPS, con messaggio n. 2951 del 25.7.2022, aveva escluso dal beneficio i titolari di permesso di soggiorno "in attesa di occupazione" (ex art. 22 del D. lgs. n. 286/1998 e successive modificazioni; art. 37 D.P.R. n. 394/1999 e successive modificazioni) e la giurisprudenza di merito, con le sentenze sopra richiamate, aveva ravvisato il carattere discriminatorio (collettivo) di tale condotta (nonché quella individuale di quella conseguentemente tenuta dall'INPS nel rigettare le istanze presentate per l'ottenimento del beneficio dai singoli interessati), qualificando tale permesso come mera *species* del permesso unico di lavoro, in quanto tale, dunque, ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 230/2021, già rientrante tra i titoli legittimanti l'accesso alla provvidenza; ciò, in quanto, come emerge dall'art. 22 del TUI, nel caso di perdita temporanea dell'occupazione il cittadino straniero non appartenente ad un Paese dell'Unione Europea non subisce la revoca del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, di cui dispone, ma conserva la facoltà di soggiornare regolarmente nel territorio dello Stato per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito dallo stesso percepita;



Verbale di prima udienza n. cronol. 488/2026 del 10/02/2026

- con specifico riferimento al bonus asilo nido, il carattere discriminatorio dell'art. 1, comma 2, del DPCM 17.2.2017 (pubblicato in GU n. 90 del 18.4.2017) e dell'art. 3 della circolare INPS n. 27 del 14.2.2020, nella parte in cui richiedevano quale requisito per l'accesso al beneficio la titolarità in capo al genitore di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, è già stato dichiarato dal Tribunale di Milano, con ordinanza del 9.11.2020, confermata da questa Corte d'Appello con sentenza n. 633/2021 (Pres. Est. Bianchini, cons. a latere: Ravazzoni, Mantovani), su ricorso di alcune associazioni, tra cui l'ASGI, ai sensi dell'art. 28 D. lgs. n. 150/2011 e 44 TU Immigrazione;

- con tali pronunce è stato ordinato di riconoscere tale agevolazione economica agli stranieri, in possesso degli ulteriori requisiti prescritti dall'art. 1, comma 355, l. 232/2016, come integrato dal DPCM 17.2.2017, purché regolarmente soggiornanti ossia sulla base del solo presupposto del loro regolare soggiorno nel territorio italiano.

- codesta Corte d'Appello, con la sopra citata sentenza, richiamata dal primo giudice a supporto della propria decisione, al riguardo ha così argomentato e statuito:

“Contenuto discriminatorio della circolare 27/2020

L'art.1 co. 355 L. 232/16 introduce una prestazione economica a sostegno del reddito delle famiglie per il pagamento di rette legate alla frequenza di asili nido pubblici e privati e a sostegno di forme di assistenza familiare in favore di bambini con meno di tre anni affetti da gravi patologie croniche rimandando a un DPCM di stabilire, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, le disposizioni necessarie per l'attuazione del presente comma

Con DPCM del 17/02/2017 si è stabilito che:

“1. Ai fini del presente decreto si intende per «genitore richiedente»: il genitore in possesso dei requisiti di cui al comma 2, che, relativamente al beneficio di cui all'art. 3, sostiene l'onere della retta e che, relativamente al beneficio di cui all'art. 4, sia convivente con il figlio.

2. Il genitore richiedente deve essere in possesso dei seguenti requisiti:

*a) cittadinanza italiana, oppure di uno Stato membro dell'Unione europea oppure, in caso di cittadino di Stato extracomunitario, **permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni;***

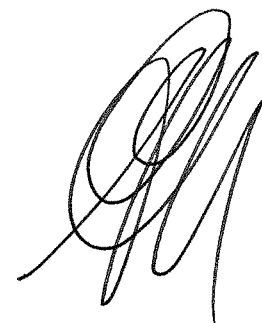
b) residenza in Italia”.

Infine con la circolare Inps n. 27/2020 è stata confermata la necessità per gli stranieri del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, pur estendendo l'ambito di applicazione del beneficio oggetto di causa ai rifugiati politici e a coloro che godono di protezione sussidiaria.

Sostiene Inps che il bonus in esame si configura come una sorta di “rimborso spesa diretto a sostenere le famiglie mediante un ristoro delle spese sostenute, limitando l'intervento al territorio nazionale” e che esso è individuato nella corresponsione di una somma di denaro quantificata in base alla condizione economica del nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente con la conseguenza che esso non rientra né tra le prestazioni poste a tutela della sicurezza sociale ai sensi del regolamento 883/2004 né di quelle di assistenza sociale.

La tesi non è condivisibile

La Direttiva n. 2011/98/UE, all'art. 12, prevede che:



“i lavoratori di cui al paragrafo 1, lettere b) e c) beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: (...) c) i settori della sicurezza sociale come definiti dal regolamento CE 883/2004”.

Il citato paragrafo 1, alle lettere b) e c), menziona:

“b) i cittadini dei paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall’attività lavorativa a norma del diritto dell’Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare (...); c) i cittadini dei paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi”.

Il Regolamento 883/2004, al quale l’art. 12 sopra riportato fa rinvio per la definizione dei settori della “sicurezza sociale”, contempla quelli “contributivi e non contributivi” compresi nell’elenco di cui al primo comma del medesimo art. 3, che indica alla lettera j) le “prestazioni familiari”.

L’art. 1 del Regolamento definisce quali prestazioni familiari “**tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni di nascita o di adozione menzionati nell’allegato 1**”, dove l’espressione “compensare i carichi familiari” deve essere interpretata, secondo quanto affermato dalla CGUE, con riferimento a un contributo pubblico al bilancio familiare destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (cfr. CGUE 19.9.13 causa C-216/12 e C-217/12).

Alla luce delle citate disposizioni, è certamente possibile qualificare la prestazione in esame come rientrante nell’ambito delle prestazioni familiari atteso che presuppone l’esistenza di un nucleo familiare, composto quanto meno da un genitore e da un minore di età inferiore a 3 anni, interviene nei primi tre anni di vita del bambino quando il bilancio familiare subisce un evidente aggravamento, è correlata all’ISEE familiare che misura la ricchezza del nucleo familiare e può essere chiesta indifferentemente dalla madre o dal padre riguardando la famiglia nel suo insieme.

Né può assumere alcun rilievo il fatto che la prestazione faccia riferimento a una specifica voce di costo quale è l’iscrizione all’asilo nido

Peraltro già in passato la CGUE, con sentenza del 21.6.17 causa C-449/16 (così come nella sentenza del 24.10.2013 causa C-177/12) aveva affermato che la qualificazione della singola prestazione ai fini in questione deve operarsi avendo riguardo ai relativi “elementi costitutivi” quali “le sue finalità” e i “presupposti per la sua attribuzione e che prestazioni attribuite automaticamente alle famiglie che rispondono a determinati criteri obiettivi riguardanti segnatamente le loro dimensioni, il loro reddito e le loro risorse di capitale prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali e destinate a compensare i carichi familiari devono essere considerate prestazioni di sicurezza sociale”.

Del resto lo stesso istituto appellante osserva che il bonus in oggetto è “misura meramente finalizzata a sostenere le famiglie” che usufruiscono dell’asilo nido o che si attivano presso il loro domicilio a fronte di determinate fragilità.

La prestazione qui in esame rientra sicuramente in tale categoria perché è erogata sulla base di criteri predeterminati e dunque ricade nell’ambito di applicazione del Regolamento 883/04 e, conseguentemente, dell’art. 12 direttiva 2011/98.

La norma sovranazionale, laddove prevede che i lavoratori di cui al paragrafo 1 lett. b) e c) (quale pacificamente è l’odierna appellante) “beneficiano dello stesso trattamento” riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, appare all’evidenza chiara e incondizionata, risultando pertanto dotata di efficacia diretta e di portata auto esecutiva nel senso che trova ingresso nell’ordinamento interno senza necessità di alcuna norma di recepimento e si colloca, per la gerarchia delle fonti normative, al di sopra della legislazione nazionale imponendone la disapplicazione in caso di contrasto. **Ne consegue che la**



disposizione nazionale la quale ponga lo straniero lavoratore in una posizione di svantaggio rispetto al cittadino italiano riveste un'illegittima portata discriminatoria.

Il contenuto discriminatorio della circolare Inps in esame emerge comunque anche sotto il profilo del contrasto con la norma di legge istitutiva.

L'art. 1 comma 355 L.232/2016 ha previsto l'erogazione del bonus a favore dei "nati a decorrere dal 1.1.2006", senza indicare alcun requisito connesso alla cittadinanza o al titolo di soggiorno e demandando al DPCM l'adozione delle "disposizioni necessarie per l'attuazione".

L'art. 1 del DPCM 17.2.2017 ha invece introdotto la limitazione ai soli titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo e la successiva circolare INPS 27/2020 ha confermato detta limitazione, ammettendo tuttavia alla prestazione, in difformità rispetto al DPCM, anche i familiari di cittadini UE e i titolari di protezione internazionale.

Sia il DPCM sia la circolare si pongono pertanto in conflitto con la disposizione legislativa atteso che la previsione del legislatore era nel senso di una prestazione riconosciuta a tutti i residenti, mentre il DPCM e la circolare Inps hanno ristretto la platea dei beneficiari del bonus, derogando alla disposizione di legge.

La delega era contenuta nei limiti di ciò che era "necessario per l'attuazione" della norma di legge con evidente riferimento a modalità concrete di esecuzione ma con altrettanto evidente esclusione della possibilità di introdurre limiti in ragione della cittadinanza o del titolo di soggiorno.

Così facendo il DPCM e la circolare Inps si sono arrogati il potere di imporre in sede amministrativa condizioni o requisiti che la legge non ha né previsto né disciplinato, di introdurre modifiche a una norma di fonte primaria e di restringere, di conseguenza, la platea delle destinatarie del beneficio.

Nello specifico l'illegittimità della condotta dell'Istituto è ravvisabile proprio nell'aver voluto emettere circolari che attribuiscono alla legge un contenuto diverso da quello espresso dal legislatore.

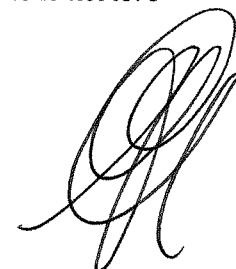
Così facendo Inps non solo con una propria circolare ha derogato alla norma di legge disponendo diversamente da quanto prescritto da quest'ultima ma lo ha fatto introducendo disposizioni evidentemente discriminatorie per nazionalità in quanto, ancorando la possibilità di ottenere il beneficio a una condizione quale il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ha introdotto una differenza di trattamento non giustificata da alcuna ragionevole e oggettiva finalità.

Sostiene infine l'Istituto che dal riferimento all'imponibile fiscale è possibile evincere, implicitamente, la volontà del legislatore di collegare il riconoscimento della provvidenza al radicamento dei destinatari nella comunità produttiva statale con un minimo di stabilità.

*Premesso che tale interpretazione non appare sorretta da alcun elemento concreto avendo in realtà il legislatore scelto di non circoscrivere in alcun modo la platea dei destinatari, **anche volendo ritenere che sia stato introdotto il requisito del "radicamento sul territorio" in quanto il destinatario deve essere soggetto fiscale in Italia, il beneficio non può che essere riconosciuto a tutti i nuclei familiari che, in quanto residenti sul territorio nazionale, sono tenuti agli obblighi fiscali indipendentemente dal possesso di un permesso di soggiorno ordinario o di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.***

La tesi sostenuta da Inps peraltro si scontra con il fatto che, stando alla circolare, il bonus verrebbe comunque riconosciuto ai cittadini non comunitari in possesso dello status di rifugiato politico e protezione sussidiaria benché a essi non sia consentito richiedere il permesso UE per lungo periodo e benché nei loro confronti non pare potersi ravvisare un pari radicamento sul territorio.

...



In conclusione, l'individuazione dei requisiti fatta da Inps va qualificata come discriminatoria escludendo dal beneficio, per ragioni di nazionalità e senza alcuna ragionevole motivazione, una parte dei cittadini stranieri residenti in Italia per i quali ricorrono le condizioni previste dall'art. 1, comma 355 L. 232/2016.

La stessa si configura come discriminazione indiretta così come riportato dall'art. 43 del D. Lgs. 286/98 secondo il quale "costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica".

In ogni caso compie un atto di discriminazione: "... c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente a una determinata razza, religione, etnia o nazionalità,...";

- il Tribunale di Monza, nella decisione del caso, ha dato seguito ai principi espressi da questa Corte nel sopra trascritto pronunciamento, principi dai quali l'adito Collegio non ha ragione di discostarsi e che risultano risolutivi anche ai fini della decisione dell'odierna azione antidiscriminatoria;

- deve, invero, ribadirsi che la mancata attribuzione del *bonus* al genitore cittadino extracomunitario regolarmente soggiornante in Italia (e in possesso degli altri requisiti di legge) è illegittima, in quanto l'art. 1, comma 355, l. 232/2016 (da interpretarsi alla luce dell'art. 12 della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2011/98/UE e degli artt. 1 e 3 del Regolamento CE n. 883/2004) non prevede requisiti soggettivi ulteriori al regolare soggiorno;

- la portata applicativa di tale disposizione non può essere ristretta in via amministrativa, con l'esclusione selettiva dei titoli di soggiorno;

- considerato che l'art. 22, comma 11, D.lgs. n. 286/1998 TU Immigrazione, prevede che "*La perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario ed ai suoi familiari legittimamente soggiornanti*", per cui "*Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può rendere dichiarazione di immediata disponibilità al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro ai sensi dell'art. 19 d. lgs. 150/11 e beneficiare degli effetti ad essa correlati per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno e, comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore*", ne deriva che, come correttamente ritenuto dal Tribunale di Monza, "*l'autorizzazione al soggiorno per motivi di lavoro prevista dalla legge pur in assenza di occupazione – c.d. attesa occupazione – non costituisce un titolo autonomo rispetto al soggiorno per lavoro subordinato (cfr. artt. 5, 5-bis 21 e 22 d. lgs. 286/1998)*", titolo quest'ultimo espressamente incluso nell'elenco di cui al punto 2 della circolare 60/2025";

- in sostanza, il permesso di soggiorno per c.d. "attesa di occupazione" non è altro che un prolungamento del permesso per lavoro subordinato spettante, alle condizioni (dichiarazione d'immediata disponibilità al lavoro) e per i tempi (almeno un anno oppure per il periodo di residua validità del permesso o per la durata della prestazione di sostegno al reddito eventualmente percepita se superiore) previsti dalla sopra richiamata disposizione normativa, agli stranieri che si trovano privi di occupazione al momento del rinnovo;



Verbale di prima udienza n. cronol. 488/2026 del 10/02/2026

- la condotta dell'INPS, che, sulla base di tale circolare, ha negato ai titolari di permesso "in attesa di occupazione" l'accesso al beneficio, integra, pertanto, un'evidente discriminazione sia individuale che collettiva, con conseguente piena ammissibilità e fondatezza dell'azione antidiscriminatoria esperita dall'appellata, con l'intervento adesivo autonomo di ASGI, ai sensi degli artt. 28 D. lgs. n. 150/2011 e 44 TU Immigrazione;

- tale discriminazione è, allo stato, venuta meno, come riconosciuto dalla stessa ASGI all'odierna udienza ai fini della delimitazione della statuizione relativa alla astreinte di 100 euro giornalieri, con l'adozione da parte dell'Istituto del messaggio n. 205 del 22.01.2026; tramite detto messaggio, infatti, l'Istituto, preso atto delle pronunce della giurisprudenza di merito e fatta salva l'eventuale ripetizione delle somme corrisposte in caso di esito allo stesso favorevole dei giudizi pendenti, ha disposto per le nuove domande di AA.UU. e bonus asilo nido che tali provvidenze vengano riconosciute anche ai titolari di permesso di soggiorno per attesa occupazione;

- alla luce di tali assorbenti considerazioni, dalle quali emerge la totale inconsistenza dei dubbi di legittimità costituzionale prospettati dall'INPS con riferimento all'art. 28, comma 5, D. lgs. n. 150/2011, l'appello va rigettato, con conseguente condanna dell'appellante a rifondere alle appellate le spese processuali del grado, liquidate, sulla base dei parametri di cui al DM 55/2014, nell'importo di complessivi € 4.000,00 per compensi, oltre al rimborso forfettario delle spese generali, CPA e IVA, con distrazione in favore dei difensori, dichiaratisi antistatari ex art. 93 c.p.c.

P.Q.M.

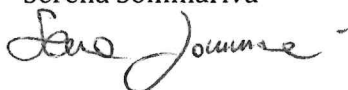
- rigetta l'appello avverso la sentenza n. 1230/2025 del Tribunale di Monza;
 - condanna l'INPS a rifondere alle appellate le spese processuali del grado, liquidate in complessivi € 4.000,00 per compensi, oltre al rimborso forfettario delle spese generali ex art. 2 DM 55/2014, CPA e IVA, disponendone la distrazione in favore degli avv.ti Alberto Guariso, Livio Neri e Tommaso Maserati ex art. 93 c.p.c.;

- ai sensi dell'art. 13, comma 1 *quater*, d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, introdotto dall'art. 1, comma 17, legge 24 dicembre 2012 n. 228, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, a carico dell'appellante, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso.

Milano, 10/2/2026

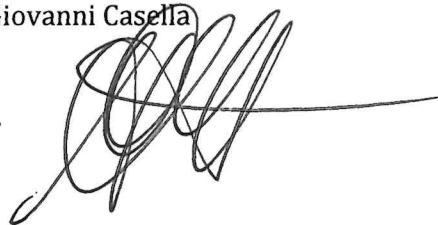
Il Consigliere est.

Serena Sommariva



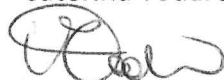
Il Presidente

Giovanni Casella



Il Funzionario A.U.P.

Caterina Todaro






**CORTE D'APPELLO DI MILANO
SEZIONE LAVORO E PREVIDENZA**

Si attesta la conformità all'originale del su esteso atto analogico acquisito al fascicolo informatico nel rispetto dell'art. 22, comma 4-bis CAD.

