

N. R.G. 18957/2020



**TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA**

**SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE CIVILE**

In composizione monocratica nella persona della giudice dott.ssa Silvia Albano, nel procedimento civile di primo grado iscritto al n. 18957 del ruolo generale dell'anno 2020, vertente:

**TRA**

██████████ nato nelle Filippine il ██████████ (C.F. ██████████), dimorante in Roma, in ██████████, con il patrocinio dell'Avv.to SALVATORE FACHILE;

- ricorrente -

**E**

**ROMA CAPITALE - COMUNE DI ROMA**, in persona della Sindaca p.t.;

avente ad OGGETTO: ricorso ex art 700 c.p.c.  
ha pronunciato il seguente

**DECRETO FISSAZIONE UDIENZA CAUTELARE CON  
PROVVEDIMENTO INAUDITA ALTERA PARTE**

Esponava parte ricorrente che era giunto in Italia nel settembre del 2016 insieme alla compagna, sig.ra ██████████, cittadina filippina, e ai due figli di quest'ultima ██████████ (nato nelle Filippine, ██████████), e ██████████ (nata nelle Filippine, il ██████████), il cui padre, cittadino filippino, era deceduto; che il ricorrente e la sig.ra Cosino avevano una relazione di convivenza stabile da 13 anni ed i figli di lei erano cresciuti con loro; che il ricorrente aveva di fatto svolto le funzioni genitoriali paterne in quanto il padre naturale dei due minori si era allontanato dal nucleo familiare ancor prima che la seconda figlia compisse il secondo anno di età, senza mai ottemperare ai propri doveri genitoriali, interrompendo presto qualunque tipo di contatto con entrambi i minori; che il ricorrente e la sig.ra ██████████ avevano avuto un figlio ██████████, nato in Italia il ██████████; che in seguito all'ultima gravidanza della sig.ra ██████████, entrambi i genitori del nascituro erano divenuti titolari di permesso di soggiorno per cure mediche rilasciato ai sensi dell'art. 19, co. 2, lett. d), del d.lgs. 286/1998, scaduto dopo il sesto mese di età del bambino e per legge non convertibile; che il ricorrente e la sua famiglia erano da anni domiciliati nel Comune di Roma dove erano integrati in particolare nel Municipio XIV in cui abitavano; che avevano sempre svolto attività lavorativa con regolare contratto fino alla scadenza del permesso di soggiorno; che il sig. ██████████ era aiuto cuoco in un ristorante sito in zona Prati a Roma e badante presso una persona anziana nel proprio Municipio, e la sig.ra ██████████ era baby sitter e addetta alle pulizie domestiche; che i figli maggiori frequentavano le scuole superiori presso l'Istituto ██████████ di Roma; che i genitori si stavano attivando per promuovere innanzi al Tribunale per i Minorenni di Roma un ricorso ai sensi dell'art. 31, co. 3, d.lgs. 286/98; che a causa del sopraggiungere dell'emergenza sanitaria, il nucleo familiare, allo stato sprovvisto di permesso di soggiorno, si era trovato in una situazione di forte precarietà e indigenza avendo dovuto interrompere la propria attività lavorativa senza tuttavia godere di alcun



ammortizzatore sociale o altra garanzia; che il nucleo familiare, essendo domiciliato nel Comune di Roma, rientrava certamente tra i potenziali beneficiari del “buono spesa” essendo ricompreso tra i soggetti maggiormente esposti agli effetti economici derivanti dall’emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno; che in data 07.04.2020 il sig. ██████ aveva inoltrato online al Municipio XIV, competente in relazione al domicilio, l’apposito modulo con la richiesta del buono spesa indicando la composizione del proprio nucleo familiare e il proprio stato di bisogno, e il 14.04.2020 aveva inviato una seconda email specificando meglio la propria peculiare situazione – ovvero l’assenza di permesso di soggiorno e di residenza anagrafica – e ribadendo il proprio indirizzo di domicilio nonché la propria assoluta condizione di disagio economico; che la mancanza del regolare permesso di soggiorno e conseguentemente della residenza, requisiti espressamente richiesti dal Comune di Roma, escludeva di fatto il ricorrente e la sua famiglia dai potenziali beneficiari del buono spesa producendo nei suoi confronti una illegittima discriminazione; che con la diffusione della pandemia da Covid-19 si era provveduto alla chiusura delle frontiere in entrata e in uscita (tranne che per casi eccezionali), impedendo a chiunque si trovasse anche temporaneamente o irregolarmente sul territorio nazionale di potersi spostare o di essere espulso; che attualmente il ricorrente e la sua famiglia non riuscirebbero neppure a regolarizzarsi essendo al momento chiusi gli Uffici Immigrazione delle Questure e sospese le procedure di rilascio dei permessi; che le misure urgenti di solidarietà alimentare sotto forma di “buoni spesa” stanziati con OCDPC n. 658 del 29 marzo 2020, all’articolo 2 co. 6 vincolano i Comuni a individuare i beneficiari “tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall’emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico”; che il Comune di Roma aveva introdotto l’ulteriore requisito della residenza che presupponeva anche per gli stranieri il possesso di un permesso di soggiorno, escludendo tra i potenziali beneficiari anche tutti i cittadini extracomunitari domiciliati nel Comune di Roma che, sebbene in una situazione di estremo disagio economico e sociale e impossibilitati al momento a spostarsi o ad essere espulsi, erano privi attualmente di un permesso di soggiorno, attuando così una illegittima discriminazione nel godimento di una misura finalizzata a soddisfare le esigenze urgenti di solidarietà alimentare; che la condizione di emergenza riguardava evidentemente tutti i soggetti presenti sul territorio a prescindere dalla regolarità o meno del soggiorno e il contributo economico era stato disposto a garanzia di diritti essenziali e bisogni primari; che la disposizione era pertanto discriminatoria e in palese violazione dell’art 2 TUI; che la nostra Costituzione e diverse norme sovranazionali riconoscevano a tutte le persone i diritti fondamentali, primo fra tutti il diritto all’alimentazione, ed in questo caso il comportamento discriminatorio era particolarmente grave perché erano coinvolti anche tre minori e che il nucleo familiare fosse domiciliato nel Comune di Roma, in via ██████ ██████, nel Municipio XIV, risultava dalla documentazione scolastica e sanitaria dei minori.

Chiedeva, pertanto, adottare con decreto inaudita altera parte, stante l’estrema urgenza di provvedere, il provvedimento cautelare ritenuto più idoneo ad ammettere il ricorrente e l’intero nucleo familiare al beneficio del buono spesa per famiglie in difficoltà introdotto dal Comune di Roma mediante Avviso Pubblico approvato dal Dipartimento Politiche Sociali con Determinazione Dirigenziale n.



913 del 31.03.2020, poi modificata e integrata con Determinazione Dirigenziale n. 940 del 02.04.2020 nella misura ivi prevista.

\* \* \*

L'OCDPC n. 658/2020, recante "Ulteriori interventi di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" ha assegnato ai Comuni italiani un contributo per un totale di 400 milioni di Euro per misure urgenti di solidarietà alimentare. Il comma 6 dell'art 2 precisa che l'ufficio dei servizi sociali di ciascun comune "individua la platea dei beneficiari ed il relativo contributo tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico".

Con Determinazione Dirigenziale n. 913 del 31.03.2020, poi modificata e integrata con Determinazione Dirigenziale n. 940 del 02.04.2020, il Dipartimento delle Politiche Sociali del Comune di Roma, ha approvato l'Avviso Pubblico recante "Assegnazione del contributo economico a favore di persone e/o famiglie in condizione di disagio economico e sociale causato dalla situazione emergenziale in atto, provocata dalla diffusione di agenti virali trasmissibili (COVID-19)", regolando i criteri e le modalità per la concessione dei buoni spesa. I destinatari del contributo economico ricomprendono "le persone e le famiglie in condizione di assoluto e/o momentaneo disagio, privi della possibilità di approvvigionarsi dei generi di prima necessità. La platea dei beneficiari ed il relativo contributo sarà individuata tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico. Possono beneficiare del contributo anche i cittadini non residenti impossibilitati a raggiungere il proprio luogo di residenza."

La residenza nel territorio comunale, ovvero l'impossibilità per i non residenti a raggiungere il proprio luogo di residenza, è dunque un requisito per usufruire del buono spesa, con la conseguenza che i cittadini extracomunitari non attualmente in possesso di permesso di soggiorno non possono usufruirne, essendo impossibilitati ad effettuare l'iscrizione anagrafica.

Attualmente i cittadini extracomunitari presenti sul territorio nazionale sono impossibilitati ad effettuare le pratiche amministrative necessarie alla regolarizzazione in quanto gli uffici immigrazione della Questura sono chiusi, come previsto dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 0020359 del 9 marzo 2020 e dalla circolare del 2 aprile 2020 che ha prorogato la chiusura. Inoltre, i termini per la conclusione dei procedimenti dell'Autorità di pubblica sicurezza che riguardano anche i permessi di soggiorno dei cittadini stranieri sono stati sospesi dai D.L. n. 9/2020 del 2 marzo 2020, n. 18/2020, del 17 marzo 2020 e da ultimo n. 23/2020 dell'8 aprile 2020. A seguito dell'emergenza sanitaria in corso anche i procedimenti di espulsione e rimpatrio sono sostanzialmente bloccati.

Il buono spesa è stato istituito nell'emergenza sanitaria in atto per garantire alle persone più vulnerabili la possibilità di soddisfare un bisogno primario e un diritto fondamentale quale il diritto all'alimentazione.

La situazione venutasi a creare nel nostro paese, con la chiusura di molteplici attività e le limitazioni alla libertà di spostamento, ha aggravato la vulnerabilità di persona che vivevano in condizioni già precarie, in particolare di coloro che svolgevano attività lavorativa senza un regolare contratto, quindi senza diritti e



garanzie, che si trovano ora nell'impossibilità oggettiva di reperire i mezzi necessari alla soddisfazione di un bisogno vitale, quale l'alimentazione.

La Corte costituzionale, sin dalle decisioni più risalenti, ha disatteso una interpretazione letterale delle disposizioni costituzionali, che, cioè, si limiti a verificare i termini utilizzati: "cittadini", "tutti" o "lavoratori" per individuare i destinatari dei diritti ivi sanciti. Il punto di riferimento fondamentale è il principio personalistico sancito dall'art. 2 della Costituzione secondo cui "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", ulteriormente rafforzato dall'apertura internazionale del nostro ordinamento, che sin dall'origine aveva previsto all'art. 10, c. 2 il vincolo della legislazione sugli stranieri al rispetto della disciplina internazionale ("La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"), vincolo che dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione ha assunto un carattere generale. Di particolare rilievo è ovviamente la Cedu, che introduce un catalogo di diritti che gli Stati parte si impegnano a riconoscere a tutte le persone sottoposte alla loro giurisdizione.

La Corte costituzionale in una serie di note – e ormai risalenti – pronunce in tema di stranieri e diritti afferma che nel sancire il principio di eguaglianza, il riferimento dell'art. 3 Cost. ai *cittadini* non debba essere interpretato letteralmente e l'art. 3 debba essere letto "in connessione con l'art. 2 e con l'art. 10, secondo comma, Cost.". "Perché, se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali", cioè quei "diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale". In tema di diritti fondamentali non sono, dunque, ammissibili discriminazioni (v. Corte cost., sent. n. 120 del 1967, Corte cost., sent. n. 104 del 1969). Esiste una "comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto", che "accoglie e accomuna tutti coloro che ... ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza" (Corte cost., sent. n. 172 del 1999).

Lo straniero (anche irregolarmente soggiornante) gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana (Corte cost., sent. n. 198 del 2000), ed in particolare in ordine al diritto alla salute la Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare che esiste un "nucleo irriducibile" di tale diritto, che "quale diritto fondamentale della persona deve essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato" (Corte cost., sent. n. 252 del 2001). Principio ribadito anche in altre occasioni, investita della questione di legittimità costituzionale di norme regionali in materia di assistenza sanitaria, la Corte ha precisato che vi è "un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possono appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto" (sent. n. 269/2010, 299/2010, n. 61/2011).

E in altra occasione ha affermato che "per quanto gli interessi incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori



incontrollati” non può risultare scalfito il carattere universale dei diritti stessi (Corte cost., sent. n. 161 del 2000; cfr. anche sent. n. 148 del 2008).

La giurisprudenza costituzionale afferma, quindi, con la migliore dottrina, il carattere universalistico dei diritti umani fondamentali e che esiste un nucleo “minimo” di questi diritti che non può essere violato e spetta a tutte le persone in quanto tali, a prescindere dalla regolarità del soggiorno sul territorio italiano (per il diritto alla salute c’è una previsione esplicita nell’art 35 TUI, così come per il diritto all’istruzione nell’art 38).

Anche nella disciplina dei diritti sociali, nella quale pure la discrezionalità del legislatore è molto più ampia che nella disciplina dei diritti di libertà – perché sono richiesti l’uso e la allocazione di risorse scarse - il diverso trattamento deve essere giustificato da ragioni serie e non deve, comunque, violare quel nucleo di diritti fondamentali che, appunto, vengono definiti “inviolabili”.

La Corte, come si è visto, ha in più occasioni affermato che i diritti inviolabili spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105 del 2001), e che la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi. Il principio costituzionale di uguaglianza non tollera, infatti, discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell’uomo (v., fra le tante, la sentenza n. 62 del 1994).

I diritti sociali richiamano un intervento più complesso della Corte nel momento in cui pongono con maggiore immediatezza la questione del costo dei diritti e delle conseguenti esigenze di bilanciamento (e di bilancio). Anche in questo ambito, però, la Corte individua dei diritti connaturati alla persona, che spettano a tutti e quindi anche agli stranieri indipendentemente dalla regolarità del soggiorno (è il caso del diritto all’istruzione, come ribadito dalle convenzioni internazionali: per tutte l’art. 28 della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176, così come del nucleo essenziale del diritto alla salute - v. le sentenze sopra citate).

La normativa del nostro paese, soprattutto regionale, sembra distinguere più livelli di riconoscimento dei diritti sociali in ragione della mera presenza dello straniero sul territorio, della residenza (più o meno prolungata), del possesso di un determinato titolo di soggiorno o della cittadinanza (italiana o comunitaria), secondo un progressivo incremento delle prestazioni riconosciute che vede fortemente limitate quelle riservate allo straniero non regolarmente soggiornante (si pensi alle cure urgenti ed essenziali rispetto alla generalità delle prestazioni attinenti al diritto alla salute) per arrivare a prestazioni ulteriori riservate ad una platea più ristretta di beneficiari (si pensi a certe erogazioni assistenziali o all’accesso all’edilizia residenziale pubblica, riservato al titolare del permesso CE). Molte delle sopramenzionate discipline sono state oggetto di giudizi di legittimità costituzionale ed hanno permesso alla Corte costituzionale di delineare uno “statuto” dei diritti sociali dello straniero, alla luce soprattutto del principio di uguaglianza e di quello di ragionevolezza, di cui all’art. 3 Cost.

In relazione ai diritti sociali, nonostante la questione dei costi, la Corte da un lato ha cercato di individuare un nucleo duro di diritti spettanti alla persona in quanto tale (anche se si tratta di un definizione molto discussa dalla dottrina costituzionalista che si domanda quale sia il fondamento costituzionale della distinzione tra parte “dura” e parte “molle” o “cedevole” di un diritto fondamentale) e dall’altro ha cercato di svolgere un articolato controllo di



ragionevolezza delle scelte del legislatore rispetto alle prestazioni che possono essere oggetto di differenziazione (sentenza 252/2001, 269 e 299/2010 e 61/2011 cit., sent. n. 166 del 2018 ove si ribadisce che ogni norma che impone “distinzioni fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l’accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost” e da ultimo la sent. n. 44/2020 ove la Corte ha ritenuto l’irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell’alloggio ERP”, in quanto esso non rivela alcuna condizione significativa attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente).

In una nota sentenza, la n. 275 del 2016, la Corte Costituzionale ha affermato che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”.

Nella sentenza n. 44/2020 (ed anche nella sentenza n. 107/2018) la Corte afferma che se una provvidenza risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall’art. 3, secondo comma Cost., essa deve rispondere alla situazione di disagio che si intende supportare e non far riferimento a criteri ad essa estranei. Questa recentissima pronuncia della Corte è particolarmente importante perché fonda il giudizio di “irragionevolezza” della legge sulla circostanza che viene preso in considerazione, quale presupposto per l’accesso alla provvidenza ivi prevista, un elemento (la residenza prolungata) estraneo alla logica ed alla finalità della provvidenza stessa. Viene, cioè, chiaramente individuata dalla Corte la necessità di un collegamento fra i criteri adottati dal legislatore e la funzione del beneficio ai fini del giudizio di ragionevolezza ex art 3 della Costituzione.

Alla condizione della mera presenza sul territorio dello stato consegue il riconoscimento di un novero di prestazioni strettamente connesse alla tutela della vita umana.

In particolare, sempre nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, si fa riferimento al carattere di urgenza ed essenzialità delle prestazioni strettamente connesse all’ambito della dignità umana, fondamento ultimo del riconoscimento di ogni diritto inviolabile (v. sentenza n. 148 del 2008). Nella successiva sentenza 306/2008, la Corte afferma che il legislatore italiano può subordinare, non irragionevolmente, l’erogazione di determinate prestazioni alla luce del carattere non episodico e di non breve durata del titolo di soggiorno dello straniero, purché esse non siano inerenti a rimediare gravi situazioni di urgenza.

Da un lato, la stabilità della presenza nel territorio può essere vista come un elemento importante per l’integrazione, per l’appartenenza alla comunità politica, cui si connette il godimento dei diritti sociali, dall’altro, la stessa può diventare – laddove i limiti posti dalla normativa siano troppo rigidi e soprattutto abbiano riguardo a diritti fondamentali – un elemento di discriminazione. La Corte ha affermato che “anche una persona priva di tale status può aver maturato “un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuta parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente anomala alla luce dell’ordinamento giuridico vigente” (Corte cost., sent. 222 del 2013).

Inoltre, la Corte approfondisce la connessione tra criteri di riconoscimento di un beneficio e condizioni strettamente attinenti alla persona. In particolare, a parere della Corte, tali tipologie di provvidenze, per la loro stessa natura, “non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i



soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale» (sent. n. 40/2010). Nel caso esaminato le condizioni di ammissibilità al beneficio risultavano, secondo la Corte, del tutto incoerenti con le situazioni di bisogno e di disagio che costituiscono il presupposto per l'accesso alle prestazioni di natura sociale, riferibili direttamente alla persona in quanto tale. La Corte nella successiva sentenza 187/2010 chiarisce che ciò che assume valore dirimente, ai fini della possibile differenziazione tra cittadini e stranieri, risiede nel concreto atteggiarsi delle prestazioni così da verificarne la relativa "essenzialità" agli effetti della tutela dei valori coinvolti. Se cioè la prestazione "integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto".

"E' la visione solidaristica della nostra Costituzione, che colloca la persona (e i diritti che valgono a definirla) al centro dell'apparato istituzionale tracciato dal Costituente, ad esprimere «un limite estremo: il "punto di non ritorno" al di là del quale – ormai anche per obblighi internazionali – il legislatore (qualsiasi legislatore) non può spingersi, neppure in presenza di particolari o eccezionali circostanze" (relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2008 del Presidente della Corte)

Tale principi sono stati consacrati nel nostro ordinamento anche dall'art 2 comma 1 del D.lvo n. 286/98 (TUI) laddove si stabilisce che allo straniero *comunque* presente sul territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.

E dagli artt 43 e 44 del TUI ove, anticipando anche la disciplina comunitaria che di lì a poco sarebbe stata adottata (direttiva 2000/43, sulla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, recepita con il d.lgs. 251/2003, e alla direttiva 2000/78, sulla parità di trattamento in materia di occupazione e lavoro, recepita con il d.lgs. 216/2003), si definisce discriminatorio "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 condizione di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica".

Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Nils Muižnieks, nel "Human Rights Comment", pubblicato il 20 agosto 2015 ha dichiarato che "Il fatto che i migranti irregolari siano sprovvisti di documenti non significa che non debbano avere dei diritti. Ogni persona è titolare di diritti umani, indipendentemente dal suo status. È facile comprendere che il divieto di tortura si applica a tutti, ma dobbiamo anche essere coscienti dell'universalità dei diritti sociali minimi, poiché il godimento di questi ultimi è un prerequisito essenziale per la dignità umana. I 47 Stati membri del Consiglio d'Europa devono quindi rispettare i loro obblighi e proteggere i diritti sociali minimi di tutte le persone sotto la loro giurisdizione, tra cui rientrano anche i migranti in situazione irregolare ... Nel caso in cui il rientro in patria o l'espulsione si rivela impossibile o particolarmente difficile, gli Stati dovrebbero trovare soluzioni per consentire



all'interessato di rimanere nel paese in condizioni che contribuiscono a soddisfare le sue esigenze sociali di base e rispettare la sua dignità (vitto, alloggio, assistenza medica di emergenza e abbigliamento).”.

Se, cioè, i diritti fondamentali possono essere definiti in termini di bisogni elementari della persona necessari al fine di poter condurre un'esistenza “libera e dignitosa”, nessun dubbio può aversi a riguardo del fatto che essi sono di tutti gli esseri umani.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo prevede che tutti i diritti previsti nella CEDU devono essere garantiti dagli Stati parte, come stabilito all'art. 1, “ad ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione”: in altri termini, siffatti diritti vanno garantiti non solo ai cittadini o a determinati stranieri ma a qualsiasi persona sottoposta alla giurisdizione dello Stato, compresi gli immigrati irregolari (anche se anche nella giurisprudenza della CEDU si fa per la verità riferimento a un nucleo minimo di diritti fondamentali che non possono subire compressioni).

L'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE) stabilisce che la dignità umana è inviolabile e che sarà rispettata e protetta. Il rispetto della dignità, ed il nucleo di diritti fondamentali che la garantiscono, è quindi garantita a ogni persona.

Vi sono poi numerose norme sovranazionali che impongono agli stati di tutelare i diritti fondamentali delle persone che si trovino sul loro territorio, in particolare, per quello che qui interessa, il diritto all'alimentazione e ad una vita dignitosa.

L'art 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948, sancisce che: “Ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari, ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà”

L'art. 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966, ratificati in Italia con legge n. 881/1977, dispone: “1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati ... . 2. Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure ...”.

Nel caso di specie non si discute dell'accesso a prestazioni assistenziali “ordinarie”, ma dell'accesso ad una misura emergenziale tesa a fronteggiare le difficoltà dei soggetti più vulnerabili a soddisfare i propri bisogni primari a causa della situazione eccezionale determinata dall'emergenza sanitaria in atto.

Si tratta del diritto all'alimentazione che costituisce il presupposto per poter condurre un'esistenza minimamente dignitosa e la base dello stesso diritto alla vita e alla salute. Non vi è dubbio, quindi, che si tratta di quel nucleo insopprimibile di diritti fondamentali che spettano necessariamente a tutte le persone in quanto tali.

La finalità del “buono spesa” è proprio quella di far fronte alla situazione di grave indigenza nella quale si sono trovati i soggetti più vulnerabili a causa della



situazione sanitaria in atto. Non possono, quindi essere poste condizioni, quale la residenza anagrafica, che di fatto limitano la platea degli aventi diritto e che, peraltro, non sono previste dalla norma che lo ha previsto (L'OCDPC n. 658/2020). Se senz'altro è possibile individuare un necessario legame con il territorio del comune tenuto all'erogazione, esso può e deve essere limitato alla abituale dimora dell'avente diritto.

Nel caso di specie è stata data ampia dimostrazione in ordine alla effettiva dimora del nucleo familiare del ricorrente nel territorio del Comune di Roma, attraverso la documentazione scolastica e le certificazioni vaccinali dei figli minori.

Si è dimostrato, inoltre, che il ricorrente aveva un lavoro presso un'attività di ristorazione, attualmente chiusa in ossequio alle note restrizioni per l'emergenza sanitaria, che era regolare quando egli era in possesso del permesso di soggiorno (v. buste paga depositate in atti), poi proseguita senza regolare contratto in attesa della regolarizzazione. E' evidente, pertanto, che il ricorrente non può beneficiare di nessuna delle prestazioni (come la cassa integrazione) previste per i lavoratori dipendenti presso attività commerciali provvisoriamente chiuse.

Inoltre i minori coinvolti nella descritta situazione di disagio economico e sociale corrono un serio e concreto pericolo legato alla sfera del loro diritto alla vita, all'integrità personale, all'alimentazione e al sano e completo sviluppo psicofisico.

l'art. 27 della Convenzione sui Diritti del Fanciullo, stipulata a New York il 20.11.1989, resa esecutiva in Italia con la l. 176/91, di New York, afferma che "Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale. ... Gli Stati parti adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori ed altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare questo diritto ed offrono, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio".

I principi della Convenzione hanno fornito la base per le disposizioni europee a tutela dei minori, come ad esempio quelle contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che enuclea all'art. 24 il principio secondo cui "I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere" e la regola per la quale "In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente" (in ossequio all'art 3 della Convenzione di New York).

Negare il buono spesa al nucleo familiare del ricorrente equivarrebbe, quindi, a negare un diritto fondamentale anche ai tre figli minori in ragione della condizione irregolare dei genitori, attualmente privi del permesso di soggiorno.

Non vi è dubbio che sussista l'estrema urgenza di provvedere in considerazione della situazione di irreparabile pregiudizio alla quale è esposto il nucleo familiare, ed in particolare i tre minori coinvolti, che non ha i mezzi necessari a soddisfare i bisogni primari di sussistenza ed è nell'impossibilità di procurarseli in ragione dell'emergenza sanitaria in atto.

Il ricorso deve, pertanto essere accolto, dichiarando il diritto del ricorrente e l'intero nucleo familiare al beneficio del buono spesa per famiglie in difficoltà introdotto dal Comune di Roma mediante Avviso Pubblico approvato dal Dipartimento Politiche Sociali con Determinazione Dirigenziale n. 913 del 31.03.2020, poi modificata e integrata con Determinazione Dirigenziale n. 940 del 02.04.2020 nella misura ivi prevista.



In merito alla successiva fase di conferma modifica o revoca del provvedimento adottato in assenza di contraddittorio, considerata l'attuale fase di emergenza sanitaria e visti i provvedimenti organizzativi del Presidente del Tribunale di Roma della Presidente di Sezione, in applicazione dell'art 83 comma 7 lett. h) D.L. 18/20 e visto il D.L. 8 aprile 2020 n. 23, si dispone l'instaurazione di contraddittorio meramente cartolare, secondo le sequenze indicate in dispositivo. Le spese di lite dovranno essere liquidate all'esito con l'ordinanza cautelare.

**P.Q.M.**

Visti gli artt. 669 sexies comma 2 e 700 c.p.c, il tribunale accoglie il ricorso e per l'effetto:

- dichiara il diritto del ricorrente e dell'intero nucleo familiare, composto dalla compagna e tre figli minori, a percepire il "buono spesa" per famiglie in difficoltà introdotto dal Comune di Roma mediante Avviso Pubblico approvato dal Dipartimento Politiche Sociali con Determinazione Dirigenziale n. 913 del 31.03.2020, poi modificata e integrata con Determinazione Dirigenziale n. 940 del 02.04.2020 nella misura ivi prevista;
- visto l'art. 669 sexies, commi 2 e 3, c.p.c., dispone che il presente provvedimento sia notificato unitamente al ricorso – a cura di parte ricorrente – entro il 27 aprile 2020; dispone che entro il 5 maggio 2020 le parti depositino telematicamente note scritte con le loro richieste e conclusioni (allegando eventuali documenti), ed entro il 12 maggio 2020 depositino con le stesse modalità eventuali repliche;
- si riserva di provvedere sulla conferma modifica o revoca del presente provvedimento alla scadenza dei termini sopra indicati;
- spese al definitivo

Così deciso in Roma, il 21/04/2020

la giudice designata  
d.ssa Silvia Albano

