

N. R.G. 667/2019



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di BERGAMO
Sezione Lavoro

Il Giudice del lavoro Elena Greco
nella controversia pendente tra

, con il patrocinio dell'avv. Alberto Guariso e dell'avv.

Livio Neri, elettivamente domiciliato presso il loro studio in Milano, viale Regina Margherita n. 30

RICORRENTE

contro

REGIONE LOMBARDIA (C.F. 98093490179), in persona del Presidente *pro tempore*

AZIENDA DI TUTELA DELLA SALUTE – sede di Bergamo

CONVENUTI CONTUMACI

ha emesso la seguente

ORDINANZA

Con ricorso ai sensi dell'articolo 28 D.Lgs. 150/11 e dell'articolo 44 D.Lgs. 286/89, depositato in data 11.4.2019, la ricorrente ha convenuto in giudizio Regione Lombardia e Azienda di Tutela della Salute di Bergamo per l'accertamento del carattere discriminatorio della delibera della giunta della Regione Lombardia n. X/6711 del 20 giugno 2017 nella parte in cui prevede - per l'accesso al bonus famiglia regionale - il requisito di cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia di entrambi i genitori del nuovo nato e ha quindi richiesto di ordinare a Regione Lombardia di modificare la gravata delibera di giunta e il decreto di giunta n. 7480 del 27 giugno 2017, abolendo i requisiti sopra indicati nonché alla Regione Lombardia di modificare le sopra citate delibere, condannando i convenuti a pagare in suo favore la somma di € 1.800,00 dovutagli a titolo di bonus famiglia o, in subordine, a titolo di risarcimento del danno.

Pur ritualmente evocati in giudizio, Regione Lombardia e Agenzia per la Tutela della salute di Bergamo sono rimaste contumaci.

Il ricorso è fondato e deve, pertanto, trovare integrale accoglimento.

Secondo le previsioni contenute nella delibera di giunta n. X/6711/2017, il bonus famiglia è destinato a sostenere le "famiglie vulnerabili con presenza di donne in gravidanza e famiglie adottive che soddisfino i seguenti requisiti: residenza continuativa in Lombardia per entrambi i genitori da almeno cinque



anni o del solo genitore se famiglia monogenitoriale; indicatore Isee di riferimento non superiore a € 20.000,00; condizioni di fragilità specifiche” (cfr. allegato A doc. 5 fasc. Regione).

Ora, nella fattispecie in disamina risultano documentalmente provati la sussistenza – al momento della domanda - dello stato di gravidanza di parte attorea (al quale è seguita la nascita del figlio in data 19.8.2018 – docc. 9 e 10), il ricorrere dei requisiti attinenti alla sussistenza di condizioni di fragilità specifiche per la situazione occupazionale (doc 12) e alla particolare situazione patrimoniale e reddituale dell'istante (doc. 11), la residenza ultraquinquennale del coniuge della ricorrente nella regione Lombardia (doc. 8), il giudicante osserva che in relazione al profilo del radicamento territoriale di entrambi i genitori è stato recentemente affrontato dalla Corte di Appello di Milano, la quale – dopo un'accurata e qui pienamente condivisa ricostruzione delle disposizioni legislative e comunitarie vigenti ed un'approfondita disamina della giurisprudenza costituzionale e comunitaria intervenuta sul tema – ha evidenziato, sia pure in tema di bonus bebè (la cui disciplina risulta però integralmente sovrapponibile al tema oggetto dell'odierno giudizio), come appaia «*irragionevole e, quindi, discriminatorio, subordinare il bonus bebè al requisito di cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia per entrambi i genitori del nuovo nato, tenuto conto che tale provvidenza assistenziale è [...] “diretta alle famiglie in particolari condizioni di fragilità” al fine di “intervenire in maniera incisiva a favore della famiglia e dei suoi componenti fragili per prevenire situazioni che possono comportare anche fenomeni di esclusione sociale” nell'ambito di “situazioni di maggiore criticità per favorire processi di inclusione sociale e contrasto alla povertà”*» (CdA Milano, sentenza n. 463/2019).

Nel motivare la propria statuizione la CdA di Milano ha dapprima ripercorso le disposizioni legislative vigenti e gli approdi giurisprudenziali, osservando che *“l'art. 2, comma 2, TU immigrazione (D.Lgs 286/98) riconosce il diritto dello straniero regolarmente soggiornante a godere dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia o il presente testo unico dispongano diversamente”*.

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

La l. 328/00 all'art. 2, comma 1, prevede che “hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 D.lgs 286/98”».

Richiamato il quadro normativo, la Corte d'Appello di Milano ha ricordato le decisioni con cui la Corte Costituzionale, chiamata a verificare la legittimità dei requisiti di lungo - residenza introdotti da differenti norme regionali, ha dichiarato incostituzionali tutte le disposizioni che prevedono requisiti di lungo - residenza per i soli cittadini stranieri, differenziando in modo illegittimo, sia pure mediante il riferimento alla residenza, la posizione dei cittadini italiani e quella degli stranieri. Si tratta, in particolare, dei seguenti requisiti di residenza nella Regione (ove la provvidenza è stata istituita) previsti per i soli stranieri: 36 mesi per tutte le prestazioni sociali (Corte Cost. 40/2011 - Reg. Friuli: in questo caso, la legge regionale aveva previsto che il “diritto ad accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato” fosse riconosciuto

soltanto a "tutti i cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi"); 5 anni per un assegno familiare (Corte Cost. 133/2013 - Reg. Trentino Alto Adige); 5 anni sul territorio nazionale per tutte le prestazioni (Corte Cost. 222/2013 - Reg. Friuli); 5 anni per le prestazioni sociali di natura economica (Corte Cost. 2/2013 - Provincia Bolzano); 5 anni per prestazioni per il diritto allo studio universitario (Corte Cost. 2/2013 - Provincia Bolzano); 1 anno per sovvenzioni all'apprendimento delle lingue straniere (Corte Cost. 2/2013 - provincia Bolzano); 5 anni sul territorio nazionale (quale componente dell'accesso al permesso di lungo periodo) per l'assegno di cura (Corte Cost. 172/2013).

Rispetto ai requisiti di residenza previsti indifferentemente per italiani e stranieri, l'orientamento della Corte Costituzionale è quello di ritenere che il criterio selettivo della residenza "non episodica" sul territorio risponda ai criteri di "ragionevole correlabilità" e che, per le prestazioni "non essenziali", sia anche ragionevole richiedere un certo "radicamento territoriale" purché senza distinzioni tra italiani e stranieri (cfr. C.d.A. Milano sent. 463cit; sentenze Corte Cost. nn. 40/11 e 2/13)

In generale, secondo la Corte Costituzionale, il principio è quello per cui il requisito del radicamento territoriale può fungere da (ragionevole) criterio selettivo solamente in relazione alle provvidenze non correlate a situazioni di bisogno o di disagio e dirette, quindi, a soddisfare finalità eccedenti il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona (cfr. C.d.A. Milano cit.).

Tra l'altro, secondo la giurisprudenza della C.G.U.E., un requisito di lungo-residenza può costituire una discriminazione indiretta in ragione della cittadinanza, senza necessità di appoggiarsi a un particolare dato statistico, tenuto conto che la percentuale di cittadini che risiedono da lungo tempo sul territorio nazionale (o regionale) è certamente superiore alla corrispondente percentuale di stranieri e per questo un criterio di questo tipo, basato sulla lunga residenza, rischia di costituire una discriminazione indiretta tra cittadini e stranieri (v., in motivazione, C.d.A. Milano che ha pure richiamato la sentenza n. 168/14 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del requisito di 8 anni di residenza nella Regione Valle d'Aosta per l'accesso agli alloggi e.r.p., argomentando non solo sul carattere del tutto sproporzionato del requisito rispetto alla *ratio legis*, ma anche sul carattere indirettamente discriminatorio della misura nei confronti dei lungo-soggiornanti che, ai sensi dell'art. 11 direttiva 2003/109, debbono invece godere della parità di trattamento nelle procedure di accesso all'abitazione).

Con segnato riferimento al tema del bonus bebè - che, come già evidenziato, per peculiarità, modalità e presupposti deve considerarsi del tutto affine al bonus famiglia qui in discussione - i giudici milanesi hanno rilevato come esso abbia natura di dichiarato intervento assistenziale con specifiche finalità di risposta ad un rilevante bisogno, in relazione al quale «*il requisito della residenza protratta di 5 anni per entrambi i genitori del nuovo nato si appalesa incoerente e privo di ragionevole connessione, atteso che tale requisito - in coerenza coi principi dettati dalla Corte Costituzionale - lungi dal trovare giustificazione nella essenza e finalità del beneficio, "contraddittoriamente potrebbe portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (che il censurato sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale)"*, senza che sia possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda (seppur regolarmente) nella Regione da meno di cinque anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni».

Né, nella fattispecie in disamina può ritenersi che il principio della *ragionevole correlabilità* possa far



ritenere non discriminatorio il requisito della residenza almeno quinquennale di entrambi i genitori per l'accesso al bonus famiglia, essendo tale requisito richiesto per tutti i potenziali destinatari (italiani o stranieri) del bonus, poiché da un canto «secondo l'ISTAT (vedi comunicato stampa prodotto sub doc. 17) "la propensione agli spostamenti interni degli stranieri è pari al 4,6% , più del doppio di quella dei cittadini italiani". [D'altro canto] un ulteriore elemento di svantaggio specifico riguarda, oltre il dato statistico, il dato normativo: i coniugi che hanno contratto matrimonio secondo il diritto interno hanno l'obbligo di coabitazione e l'obbligo di fissare consensualmente la residenza della famiglia (artt. 143 e 144 c.c.). Dunque, il caso di coniugi che abbiano residenze in luoghi diversi e maturino quindi requisiti di lungo residenza in momenti diversi è del tutto eccezionale.

Per i cittadini extracomunitari, invece, la diversa residenza dei genitori è spesso la regola, essendo del tutto eccezionale il caso che l'intero nucleo familiare possa fare ingresso contemporaneamente sul territorio nazionale, ed essendo invece normale il caso di un coniuge che faccia ingresso in Italia separatamente dall'altro, il quale si ricongiunge in un secondo momento (ex art. 29 TU immigrazione) spesso a distanza di tempo.

Pertanto, sul piano normativo, un requisito di uniformità nella durata di residenza di entrambi i genitori assume i caratteri della discriminatorietà perché destinato ad incidere quasi esclusivamente sugli stranieri, finendo per escludere numerose famiglie extracomunitarie, in condizioni di bisogno e di disagio, dalla possibilità di beneficiare del bonus bebè» (C.d.A. Milano, sentenza n. 463 cit.).

In senso difforme rispetto alle conclusioni raggiunte dalla Corte di Appello di Milano in tema di bonus bebè non depone neppure una ipotetica diversa natura giuridica del bonus famiglia oggetto del giudizio rispetto al bonus bebè già scrutinato dai giudici milanesi.

Ed infatti al bonus famiglia non può essere attribuita esclusivamente la funzione di misura a sostegno del reddito preordinata ad incentivare la natalità, dal momento che la delibera di giunta istitutiva evidenzia che esso, al pari di altre misure di adozione regionale, realizza un modello di welfare sociale dando attuazione ad un sistema di "politiche integrate che vedono al centro le persone e le famiglie, riconoscendo ai soggetti in difficoltà ulteriori opportunità di accesso alle prestazioni in ambito sanitario, sociale, abitativo e di ricerca attiva del lavoro" (cfr. delibera di giunta n. X/5060/2016).

Il bonus famiglia, dunque, consta di un contributo economico erogato per far fronte a situazioni di bisogno e di disagio (espressamente definite dal legislatore regionale come "condizioni di vulnerabilità") e perciò solo rientra tra le misure dirette a "rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita" (ex art. 128 del D.Lgs. 31-3-1998, n. 112, richiamato dall'art. 1, c. 2 Legge 8 novembre 2000, n. 328), ossia tra le misure assistenziali.

In considerazione di tutto quanto esposto, deve essere dichiarato il carattere discriminatorio della delibera della Giunta della Regione Lombardia n. X/6711 del 20.6.2017 e del decreto della Giunta della Regione Lombardia n. 7480 del 27.6.2017 nella parte in cui prevedono, ai fini dell'accesso al bonus famiglia regionale, il requisito dei cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia di entrambi i genitori del nuovo nato e deve essere riconosciuto il diritto della ricorrente ad accedere al bonus famiglia, la cui portata applicativa è stata prorogata fino al 30.6.2018 per effetto della delibera di giunta n. X/7230/2018.

In conseguenza di ciò, la Regione Lombardia è tenuta a modificare la delibera della Giunta della Regione Lombardia n. X/6711 del 20.6.2017 e del decreto della Giunta della Regione Lombardia n. 7480 del 27.6.2017 prevedendo l'abolizione del suddetto requisito, nonché a riaprire i termini per la presentazione delle domande, consentendo la presentazione delle stesse anche ai nuovi soggetti che, in relazione al medesimo periodo originariamente fissato, abbiano acquisito il diritto in base alle modifiche di cui sopra. Tuttavia deve essere evidenziato, ad ogni modo, che la Regione Lombardia si è conformata alla decisione della Corte d'Appello di Milano, tant'è che con la delibera XI/1728 del 10.06.2019 è stato ritenuto necessario dare esecuzione alla pronuncia della Corte d'Appello di Milano, riaprendo i termini per la presentazione delle domande per l'accesso al bonus bebè e introducendo quale requisito quello della residenza in Lombardia da almeno cinque anni per almeno un genitore del nuovo nato, in sostituzione del requisito dei cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia di entrambi i genitori (doc. B fasc. ric.).

Il ricorso deve quindi essere accolto nei termini appena evidenziati, con conseguente condanna dell'A.T.S. convenuta al pagamento della prestazione nell'ammontare di € 1.800,00, oltre interessi, sussistendone i requisiti legali in precedenza già esaminati.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono determinate secondo la misura indicata in dispositivo, tenuto conto della novità della questione trattata.

P.Q.M.

- accerta il carattere discriminatorio della delibera della Giunta della Regione Lombardia n. X/6711 del 20.06.2017 e del decreto della Giunta della Regione Lombardia n. 7480 del 27.06.2017 nella parte in cui prevedono ai fini dell'accesso al Bonus Famiglia il requisito dei cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia per entrambi i genitori del nuovo nato;
- ordina alla Regione Lombardia di modificare la delibera ed il decreto suindicati prevedendo l'abolizione del suddetto requisito, nonché a riaprire i termini per la presentazione delle domande, consentendo la presentazione delle stesse anche ai nuovi soggetti che, in relazione al medesimo periodo originariamente fissato, abbiano acquisito il diritto in base alle modifiche di cui sopra;
- condanna l'A.T.S. di Bergamo al pagamento in favore della ricorrente delle connesse provvidenze nella misura di € 1.800,00, oltre interessi legali;
- condanna Regione Lombardia a rifondere alla ricorrente le spese di lite, liquidate in complessivi € 1.800,00, oltre accessori come per legge, disponendone la distrazione in favore dei difensori costituiti dichiaratisi antistatari.

Si comunichi.

Bergamo, 30 dicembre 2019

Il Giudice
Elena Greco





TRIBUNALE DI BERGAMO

E' copia conforme all'originale che si rilascia a richiesta
dell'Avv. ALBERTO GVARISO
munita della seguente formula esecutiva:

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DELLA LEGGE**

Comandiamo a tutti gli Ufficiali Giudiziari che ne siano
richiesti e a chiunque spetti, di mettere a esecuzione il
presente titolo, al Pubblico Ministero di darvi assistenza, e
a tutti gli Ufficiali della Forza Pubblica di concorrervi,
quando ne siano legalmente richiesti.

Bergamo, il 16 GEN. 2020

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO

Il Funzionario Giudiziario
classa Gr. 1/1
Giacchi

