

N. R.G. 1299/2018



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

Il Giudice del lavoro Elena Greco

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. 1299/2018 promossa da:

il patrocinio dell'avv. Alberto Guariso dell'avv. Ilaria
Traina, elettivamente domiciliato presso il loro studio in Bergamo, via Taramelli n. 2

RICORRENTE

contro

REGIONE LOMBARDIA (C.F. 98093490179), in persona del Presidente *pro tempore*, con il patrocinio
dell'avv. Maria Lucia Tamborino e dell'avv. Annalisa Santagostinō, elettivamente domiciliato presso l'avv.
Sara Rossi in Bergamo, via Garibaldi n. 9/C

CONVENUTO

e nei confronti di

AZIENDA DI TUTELA DELLA SALUTE – sede di Bergamo

CONVENUTO CONTUMACE

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 28.6.2018, il 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.

Ritualmente costituitasi in giudizio, Regione Lombardia ha contestato la domanda introduttiva del giudizio, eccependo in via preliminare da un lato la inammissibilità del ricorso per omessa chiamata in causa

Pag. 1 a 7



del comune di residenza del ricorrente, unico ente competente alla erogazione del contributo, dall'altro la inammissibilità del ricorso per la genericità delle contestazioni sollevate rispetto allo specifico caso, nel quale il ricorrente non è in grado di provare il possesso da parte sua della residenza quinquennale nella regione, essendo invece pacifico in atti che il detto requisito non è posseduto dalla coniuge; nel merito ha contestato che le somme erogate quale bonus famiglia possano essere qualificate come prestazione assistenziale, sociale o essenziale, ed ha evidenziato la natura di incentivo alla natalità e di sostegno al reddito del bonus in oggetto, sottolineando come il presupposto per l'accesso ad esso sia costituito dallo stato di gravidanza e non dalle condizioni economiche del beneficiario e come la particolare natura del detto bonus renda ragionevole la richiesta di una certa stabilità sul territorio regionale; ha confutato la tesi della sussistenza di una discriminazione indiretta osservando come il requisito della residenza quinquennale in ambito regionale sia previsto tanto per i cittadini italiani quanto per gli stranieri.

Pur ritualmente evocata in giudizio, Agenzia per la Tutela della salute di Bergamo è rimasta contumace.

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

In via preliminare deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso e di carenza di legittimazione passiva di Regione Lombardia per non aver parte ricorrente evocato in giudizio il comune di propria residenza quale unico soggetto competente alla ammissione della domanda ed alla erogazione del bonus famiglia oggetto del giudizio.

Previamente rilevando che non può essere accolta la tesi della carenza di legittimazione passiva della Regione poiché quest'ultima - con delibera n. X/6711/2017 e con il successivo decreto di giunta n. 7480/2017 - ha individuato i criteri di accesso al bonus famiglia e ne ha disciplinato modalità di accesso e di erogazione, osserva poi il giudicante che neppure la tesi della non integrità del contraddittorio assume valore dirimente, atteso che con la delibera ed il decreto testé menzionati, la giunta della Regione Lombardia ha espressamente previsto di avvalersi dell'Azienda Territoriale per la Salute per l'attuazione della misura controversa, demandando alle articolazioni territoriali della stessa il compito di provvedere alla erogazione dell'agevolazione controversa (cfr. doc. 5, pag. 4 e doc. 7, pag. 18 fasc. Regione).

Nel merito, rileva il giudicante che - 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, rilevato che nella fattispecie in disamina non sono sorte contestazioni né circa lo stato di gravidanza del coniuge di parte attorea, né circa il ricorrere dei requisiti attinenti alla sussistenza di condizioni di fragilità specifiche e alla particolare situazione patrimoniale e reddituale dell'istante, 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» (CdA 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 la diversa natura che, secondo Regione Lombardia, avrebbe il bonus famiglia oggetto del giudizio rispetto al bonus bebè già scrutinato dai giudici milanesi.

Ed infatti, sebbene parte convenuta assuma che al bonus famiglia debba essere attribuita esclusivamente la funzione di misura a sostegno del reddito preordinata ad incentivare la natalità, non qualificabile quale prestazione assistenziale o sociale o quale livello essenziale di assistenza, deve rilevarsi che la dedotta natura giuridica del bonus in disamina è smentita dalla stessa delibera di giunta istitutiva, nella quale è evidenziato 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 – doc. 4 fasc. conv.).

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.

Alla luce di quanto sin qui osservato, rileva poi il giudicante che nella fattispecie in disamina non appare fondata neppure l'eccezione (invero formulata sempre in via preliminare dalla Regione convenuta) riguardante la asserita insussistenza – nella fattispecie in disamina – di un concreto interesse ad agire del ricorrente, il quale non sarebbe in grado di provare neppure la propria effettiva residenza in ambito regionale per un periodo non inferiore a cinque anni.

Se, secondo la prospettazione fin qui svolta, è necessario che - per l'accesso al bonus famiglia - almeno uno dei due genitori dimostri di essere stato residente nell'ambito del territorio lombardo per un periodo continuativo non inferiore a cinque anni, deve però ritenersi che il requisito della residenza continuativa ultraquinquennale nell'ambito regionale possa essere dimostrato non solo attraverso gli estratti delle risultanze anagrafiche ma – in difetto di esse – anche *aliunde*, mediante la produzione di diversa documentazione idonea a comprovare il radicamento del richiedente nell'ambito regionale. Nel senso prospettato depone invero la giurisprudenza intervenuta proprio in tema di revoca (o di omessa assegnazione) di contributi pubblici, la quale - sia pure con riferimento ai diversi contributi erogati in favore dei soggetti danneggiati da sismi - ha sottolineato che *"la prova della residenza può esser fornita con ogni mezzo, anche indipendentemente dalle risultanze anagrafiche o in contrasto con esse, atteso che queste*

nesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 734aa447401e5f0c6d197c251ed453c6
E-messo Da: POSTE ITALIANE EU QUALIFIED CERTIFICATES CA Serial#: 3f2ebbd059c1e38da
Firmato Da: Firmato Da



ultime hanno valore meramente presuntivo, essendo la residenza della persona determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un dato luogo" (Tar Basilicata, sezione I, sentenza n. 220/2011).

Tanto premesso, nella fattispecie in disamina deve essere attribuita piena efficacia probatoria alla certificazione unica dei redditi emessa dal datore di lavoro del ricorrente, avente sede in Osio Sopra (BG) in relazione all'anno di imposta 2016, nella quale è indicato che il rapporto di lavoro del ricorrente ha avuto inizio il 29.3.2011 e il dato della effettività e della continuità della esecuzione della prestazione lavorativa viene corroborato dalla entità del t.f.r. maturato fino al 31.12.2016, pari a € 7.508,49 (somma che, alla luce della retribuzione lorda maturata dal lavoratore nel 2016 e ritenuta tale retribuzione come indicativa dei redditi percepiti in ciascun anno lavorato dal ricorrente, denota come la prestazione lavorativa avesse avuto esecuzione, già al 31.12.2016, per un quinquennio – cfr. doc. 10 fasc. ric.).

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.

In conseguenza di ciò, la Regione Lombardia è tenuta a 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.

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'ATS convenuta al pagamento della prestazione nell'ammontare di € 1.800,00, oltre interessi, sussistendone i requisiti legali, atteso altresì che il comune in cui il ricorrente risiedeva al momento della presentazione della domanda, ha proceduto alla valutazione di vulnerabilità richiesta dalla delibera (cfr. doc. 14 fasc. ricorrente).

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 del ricorrente delle connesse provvidenze nella misura di € 1.800,00, oltre interessi legali;
- condanna Regione Lombardia a rifondere al 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

