



TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO

Sezione Lavoro CIVILE

Nel procedimento ex artt. 702 bis c.p.c., 28 d.lgs. n. 15072011 e 44 d.lgs. n. 286/1998, iscritto al n. r.g. **26/2022** promosso da:

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE - ASGI ASSOCIAZIONE DI PROMOZIONE SOCIALE (C.F. 97086880156) con il patrocinio dell'avv. PAGGI MARCO e dell'avv. GUARISO ALBERTO (GRSLRT54S15F205S) elettivamente domiciliato in Indirizzo Telematico presso il difensore avv. PAGGI MARCO

EMERGENCY ONG ONLUS (C.F. 97147110155) con il patrocinio dell'avv. PAGGI MARCO e dell'avv. GUARISO ALBERTO (GRSLRT54S15F205S) Indirizzo Telematico; elettivamente domiciliato in Indirizzo Telematico presso il difensore avv. PAGGI MARCO

RICORRENTI

contro

REGIONE LOMBARDIA (C.F. 80050050154) con il patrocinio dell'avv. TAMBORINO MARIA LUCIA e dell'avv. elettivamente domiciliato in PIAZZA CITTA' DI LOMBARDIA, 1 20124 MILANO presso il difensore avv. TAMBORINO MARIA LUCIA

RESISTENTE

Il Giudice dott. Maria Beatrice Gigli,
a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 12/1/2023,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con ricorso proposto ai sensi degli art. 702 bis c.p.c., art. 28 d.lgs. n. 150/2011 e art. 44 d.lgs. n. 286/1998, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI Associazione di Promozione Sociale ed EMERGENCY OMG hanno convenuto in giudizio la Regione Lombardia per sentire accogliere le seguenti conclusioni:

“Voglia il Tribunale, disattesa ogni contraria istanza ed eccezione:

Nel merito

1) accertare e dichiarare la condotta discriminatoria della Regione Lombardia consistente nel negare il diritto alla esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (c.d. ticket) di cui all'articolo 8, comma 16, L. 537/1993 per i residenti disoccupati (o in subordine per i soli richiedenti asilo disoccupati) che non abbiano avuto in precedenza un rapporto di lavoro



2) *ordinare alla Regione Lombardia di cessare la condotta discriminatoria e pertanto di riconoscere il diritto di cui sopra e pertanto ordinare alla regione stessa di svolgere le seguenti attività:*

- attribuire il codice di esenzione E02 (diritto all'esenzione dalla quota di partecipazione alla spesa sanitaria) a tutti i residenti disoccupati (o in subordine ai soli richiedenti asilo disoccupati) che ne facciano richiesta e che rientrino nelle condizioni di reddito, indipendentemente dalla esistenza o meno di un pregresso rapporto di lavoro;

- impartire alle AST e ASST le necessarie direttive affinché venga riconosciuto il diritto di cui al punto 1 su tutto il territorio regionale;

- modificare il proprio sito istituzionale in conformità a quanto sopra;

3) *condannare Regione Lombardia alla pubblicazione dell'emananda ordinanza nella home page del proprio sito istituzionale e per estratto su un quotidiano a tiratura nazionale;*

4) *dato atto che le statuizioni richieste sub 2) attengono a obblighi di fare infungibili, condannare l'amministrazione convenuta a pagare alle ricorrenti, ai sensi dell'art. 614bis c.p.c., euro 1000,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale, decorrente dal 30mo giorno successivo alla comunicazione della emananda ordinanza.*

Con vittoria di spese e compensi, di cui si chiede venga disposta la distrazione a favore dei sottoscritti procuratori, che si dichiarano antistatari”.

Le associazioni ricorrenti hanno agito al fine di ottenere l'accertamento del diritto dei residenti in Regione Lombardia (o in subordine dei soli richiedenti asilo) in condizione di disoccupazione, di ottenere, anche se privi di precedente occupazione, l'attestato di esenzione E02 ovvero del diritto all'esenzione dalla quota di partecipazione alla spesa sanitaria (c.d. ticket).

Le associazioni ricorrenti hanno allegato che la Regione Lombardia, quale ente titolare della Servizio Sanitario Regionale, ritiene che i soggetti disoccupati abbiano diritto alla esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (cd ticket) solo se hanno svolto in precedenza una attività lavorativa, di qualsiasi durata. Se non hanno mai avuto rapporti di lavoro (cd. “inoccupati”) viene invece loro richiesto il pagamento del ticket, anche se non superano i limiti di reddito previsti dalla legge. Ciò, a prescindere dalla abolizione tra la nozione di “disoccupati” e “inoccupati” avvenuta a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2011.

Secondo le associazioni ricorrenti, pertanto, la condotta della Regione sarebbe sia *contra legem* sia discriminatoria in quanto colpirebbe *“in misura enormemente più elevata gli stranieri - e in particolare ... pressoché tutti i richiedenti asilo - rispetto agli italiani”*.



La Regione Lombardia si è costituita in giudizio sostenendo l'incompetenza del giudice del lavoro a favore di quello tributario, l'inammissibilità dell'azione proposta non essendo individuata una condotta discriminatoria, il proprio difetto di legittimazione passiva e, nel merito, l'infondatezza del ricorso.

Il procedimento, rinviato per consentire la conciliazione poi fallita e poi al fine di acquisire il parere del Consiglio di Stato, investito della questione, è stato oralmente discusso.

Il ricorso è fondato nei seguenti termini.

L'articolo 8, comma 16, L. 24 dicembre 1993 n. 5372, che regola l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (individuata con il codice E 02), per il costo dei farmaci e della prestazioni specialistiche, dispone l'esenzione per *“ i disoccupati ed i loro familiari a carico (....) con un reddito complessivo, riferito all'anno precedente, inferiore a lire 16 milioni, incrementato fino a lire 22 milioni in presenza del coniuge ed in ragione di un ulteriore milione di lire per ogni figlio a carico. Le esenzioni connesse ai livelli di reddito operano su dichiarazione dell'interessato o di un suo familiare da apporre sul retro della ricetta.”*.

L'art. 1 comma 2 d.lgs. 181 /2000 (Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro) come modificato dall'art. 1 d.lgs.297/2002 prevedeva che *“ad ogni effetto”* dovevano intendersi: c) *“ stato di disoccupazione”* , la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti. d) *“ disoccupati di lunga durata”* , coloro che , dopo aver perso un posto di lavoro o cessato una attività di lavoro autonomo , siano alla ricerca di nuova occupazione da più di dodici mesi ; e) *“ inoccupati di lunga durata “* , coloro che , senza aver precedentemente svolto una attività lavorativa , siano alla ricerca di una occupazione da più di dodici mesi.

Il citato art. 1 comma 2 del d.lgs. 181/2000, il quale – nel distinguere tra disoccupati e inoccupati – avallava l'interpretazione della Regione, è stato però abrogato dall'art. 34 lettera e) del d.lgs. n. 150/2015.

L'art. 19 di detto d. lgs. n. 150/2015 ha anche disposto che: *“1. Sono considerati disoccupati i lavoratori privi di impiego che dichiarano in forma telematica al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro di cui all'art. 13 la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro dell'impiego .*



2. I riferimenti normativi allo stato di disoccupazione ai sensi dell'art.1, comma 2 , lettera c d. lgs 181/2000 si intendono riferiti alla definizione di cui al presente articolo”.

Sia la giurisprudenza di merito sia il Consiglio di Stato hanno chiarito che “a seguito dell'abrogazione del d.lgs. 181/2000, per effetto dell'art. 34 del d.lgs. 150/15, la nozione di disoccupato si rinviene ora nella disciplina di cui all'art. 19 del d.lgs. 150/15 nella quale convergono senza distinzione sia i soggetti qualificati, nel precedente regime ora abrogato, come “disoccupati” sia quelli che venivano qualificati come “inoccupati” (v. parere CDS del 23/3/2022 in atti e Corte di Appello di Milano n. 1626/2018).

La pronuncia della Corte di Appello, che si richiama anche ex art. 118 disp. Att. C.p.c., poiché la si condivide, specifica altresì che “sebbene inserita in un decreto riguardante “il riordino della normativa in materia di servizio per il lavoro e di politiche attive”, per la sua generale formulazione , investa anche il diritto all'esenzione di cui all'art. 8, comma 16 legge 537/1993, rientrando tale diritto nell'ampio genere delle prestazioni sociali .

Va precisato che, nella fattispecie, non si tratta allora di operare - come invece sostenuto dal giudice di prime cure nella sentenza appellata - una non consentita interpretazione “ultra legem” dell'art. 8 comma 16 legge 537/1993, ma solo di dar rilievo , anche per tale norma , alla disciplina prevista dal sopravvenuto articolo 19 comma 7 d. lgs. 150/2015.

Va osservato che la soluzione interpretativa suddetta trova pieno avallo anche nella circolare n. 5090 del 4.4.2016 del Ministero del Lavoro in cui , dopo la precisazione che nell'espressione “non occupati” rientrano anche i soggetti che “non svolgono attività lavorativa , in forma subordinata , parasubordinata o autonoma , si legge testualmente : “ ...è evidente pertanto che , ai fini dell'attribuzione di prestazioni di carattere sociale , ivi incluse quelle legate all'esenzione del ticket, le Aziende Sanitarie dovranno tener conto dell'intervenuta modifica legislativa.

In conclusione , ritiene la Corte - in sintonia con le decisioni del Tribunale di Brescia e di Roma prodotte dall'appellante nel corso dell'udienza di discussione (Tribunale Roma Sez. Lavoro sent. 17.2.2017 nel proc. 33627/2017 Giudice Pagliarini ; Tribunale Roma Sez. Lavoro sent. 13.6.2018 Giudice Pangia ; Tribunale di Brescia , ordinanza ex art. 700 c.p.c. in data 30.7.2018 nel proc. N. 1250-1/2018 Giudice Ciocca) - che il diritto all'esenzione di cui è causa debba essere riconosciuto in favore dell'appellante anche avendo riguardo alla sua mera non contestata condizione di “non occupazione”.”

La Regione, nella propria memoria, dà atto che sono esenti dal ticket, in base al reddito: “i disoccupati, già precedentemente occupati alle dipendenze e loro familiari a carico, appartenenti ad un nucleo familiare con reddito complessivo inferiore a € 8.263,31”. Sostiene, inoltre, che “**non**



può considerarsi disoccupato il soggetto che non ha mai svolto un'attività lavorativa, né il soggetto che ha cessato un'attività di lavoro autonoma”.

Tale interpretazione è evidentemente errata in quanto confligge con la lettera della norma e con l'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato e dalla giurisprudenza sopra richiamata.

La Regione ha altresì evidenziato che, sulla base della nota del Ministero della Salute del 10 luglio 2015, è prevista una esenzione a favore dei cittadini extracomunitari richiedenti protezione internazionale, per i primi 6 mesi dalla richiesta di asilo. La circostanza è del tutto ininfluyente oltre che confliggente con la corretta interpretazione della nozione di disoccupazione, in quanto volta, comunque, a limitare la fruizione del beneficio senza che la legge in tal senso disponga.

Parimenti prive di pregio sono le eccezioni della convenuta inerenti alla incompetenza del giudice del lavoro a favore del giudice tributario e alla assenza di una discriminazione.

La presente azione è, infatti, stata instaurata ai sensi del combinato disposto degli artt. 702 bis c.p.c., 28 del d.lgs. n. 150/2011 e **44 del d.lgs. n. 286/1998**. Quest'ultima norma dispone che “1. *Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, e' possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione.*

2. Alle controversie previste dal presente articolo si applica l'articolo 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150”.

L'oggetto dell'azione è, pertanto, l'accertamento della condotta discriminatoria tenuta dalla Regione, la quale riconosce l'esenzione solo a una determinata categoria di soggetti.

Ciò esula dalla giurisdizione tributaria la quale ha a oggetto “il contributo per il servizio sanitario nazionale ...stante il carattere tributario dello stesso, desumibile dall'imposizione di un sacrificio economico attraverso un atto autoritativo ablativo e dalla destinazione del relativo gettito alla copertura di spese pubbliche, nonché dalla sua riconducibilità, quale sovrainposta I.R.P.E.F., alle imposte sui redditi, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 546 del 1992 ” (Cass. SSUU n. 2871/2009). Tale contributo è cosa diversa dal “ticket” di cui si discute. Come ha, infatti, chiarito la Comm. Tributaria provinciale di Napoli nella sentenza n. 7605/2020 “*il "contributo" de quo "trova applicazione .. sul reddito del contribuente ... e sussiste anche se l'interessato, che pure ha il potenziale diritto ad ottenere l'assistenza, non richiede l'utilizzazione del Servizio sanitario nazionale" (Conforme Cass. n. 23800/2004). Al contrario, i ticket sanitari, dunque, dovuti solo in caso di accesso al Servizio sanitario nazionale, non hanno natura tributaria. Questa Commissione*



ritiene dunque che rientri nella giurisdizione tributaria, avendo natura tributaria, il solo Contributo al Servizio Sanitario Nazionale o altro prelievo di analoga natura dovuto in proporzione al reddito e, comunque, in ragione della capacità contributiva del soggetto; e che invece non rientri in tale giurisdizione né l'obbligo di compartecipazione alla spesa sanitaria (cd. ticket) né la relativa esenzione, la quale, oltre che su aspetti reddituali - considerati, tuttavia, solo nei loro riflessi sociali -, può essere fondata su presupposti sanitari, quali il grado di invalidità del richiedente o la patologia sofferta, o su presupposti altri, sempre di natura strettamente personale, la valutazione della cui sussistenza non può che essere affidata al giudice ordinario”.

Secondo parte ricorrente, la discriminazione sarebbe, nel caso di specie, indiretta e consisterebbe nel creare – mediante un comportamento apparentemente neutro - uno svantaggio “in misura enormemente più elevata” a danno degli stranieri – e, in particolare, di pressoché tutti i richiedenti asilo - rispetto agli italiani.

La prospettazione di parte ricorrente è ragionevole e condivisibile essendo evidente che uno straniero richiedente asilo o titolare di permesso di soggiorno per motivi non lavorativi non possa vantare un precedente rapporto di lavoro subordinato in Italia. Ciò tanto più che, ai sensi dell’art. 22 del d.lgs. n. 142/2015, i richiedenti asilo possono svolgere attività lavorativa solo decorsi 60 giorni dalla richiesta del relativo permesso di soggiorno.

E’, poi, ovvio che il riconoscimento dell’esenzione ai disoccupati senza precedente rapporto di lavoro deve avvenire nei confronti di tutti i soggetti residenti in Lombardia pena il verificarsi di una discriminazione “alla rovescia”.

Quanto alla **legittimazione passiva**, si osserva che la stessa appare sussistere in capo alla Regione convenuta poiché titolare del potere di organizzazione del servizio sanitario e di determinazione dei livelli di partecipazione alla spesa sanitaria dei cittadini (v. art. 117 Cost. e art. 1 comma 5 LR Lombardia n. 33/2009). Del resto, ove la Regione facesse propria l’interpretazione delle associazioni ricorrenti, cesserebbe la materia del contendere.

In conclusione, in accoglimento del ricorso, va accertata la natura discriminatoria della condotta della Regione Lombardia, consistente nel negare il diritto alla esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (c.d. ticket) di cui all’articolo 8, comma 16, L. 537/1993 per i residenti disoccupati che non abbiano avuto in precedenza un rapporto di lavoro. Deve, quindi, essere ordinato alla Regione Lombardia di attribuire il codice di esenzione E02 (diritto all’esenzione dalla quota di partecipazione alla spesa sanitaria) a tutti i residenti disoccupati che ne facciano richiesta e che rientrino nelle condizioni di reddito, indipendentemente dalla esistenza o meno di un pregresso rapporto di lavoro.



Al fine di fornirne opportuna conoscenza anche alle Aziende Sanitarie Territoriali, si dispone la pubblicazione della presente ordinanza, a cura della Regione, sul sito istituzionale di quest'ultima per almeno 30 giorni decorrenti dalla comunicazione del presente provvedimento.

Le spese, tenuto conto della complessità e della peculiarità della questione, sono compensate nella misura del 50% e poste, per il resto, a carico della convenuta soccombente, con liquidazione in dispositivo e distrazione ex art. 93 c.p.c..

P.Q.M.

In accoglimento del ricorso, accertata la natura discriminatoria della condotta della Regione Lombardia consistente nel negare il diritto alla esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (c.d. ticket) di cui all'articolo 8, comma 16, L. 537/1993 per i residenti disoccupati che non abbiano avuto in precedenza un rapporto di lavoro, ordina alla Regione convenuta di attribuire il codice di esenzione E02 (diritto all'esenzione dalla quota di partecipazione alla spesa sanitaria) a tutti i residenti disoccupati che ne facciano richiesta e che rientrino nelle condizioni di reddito, indipendentemente dalla esistenza o meno di un pregresso rapporto di lavoro;

dispone la pubblicazione della presente ordinanza, a cura della Regione, sul sito istituzionale di quest'ultima per almeno 30 giorni decorrenti dalla comunicazione del presente provvedimento;

compensa le spese nella misura del 50%;

condanna la Regione Lombardia a corrispondere alla parte ricorrente il 50% delle spese di lite che si liquidano in euro 2.000 oltre 15% spese gen., IVA e CPA, da distrarsi ex art. 93 c.p.c..

Milano, 12 gennaio 2023

Il Giudice
dott.ssa Maria Beatrice Gigli

