

N. R.G. 2832/2025



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di BRESCIA**

Sezione lavoro, previdenza ed assistenza obbligatoria

Il Tribunale in funzione di giudice del lavoro nella persona della giudice
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado promossa da:

in proprio e nella sua qualità di esercente la
responsabilità genitoriale sulla figlia

, in proprio e nella sua qualità di genitore
esercente la responsabilità genitoriale sulla figlia

EMERGENCY ONG ONLUS (C.F.: 97147110155)

ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (C.F.: 9708688156)

tutti con il patrocinio degli avv.ti ALBERTO GUARISO e MARCO PAGGI

Parte ricorrente

contro

**ASST AZIENDA SOCIO SANITARIA TERRITORIALE DEGLI SPEDALI CIVILI DI
BRESCIA (C.F. 03775110988)** con il patrocinio dell'avv.

REGIONE LOMBARDIA (C.F. 80050050154) con il patrocinio dell'avv.

Parte convenuta

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

Con ricorso ex art.28 d. lgs. 150/2011, depositato il 18.12.2025, parte ricorrente ha rassegnato le seguenti conclusioni:

quanto alla posizione delle persone fisiche ricorrenti

- a) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta posta in essere dalla ASST convenuta e consistente nel negare ai ricorrenti il diritto a mantenere la iscrizione al SSN/SSR e a ottenere conseguentemente il rilascio dell'attestato di iscrizione (tessera sanitaria) anche nel periodo intercorrente tra la domanda di rinnovo con contestuale richiesta di conversione del permesso di soggiorno e la conclusione del relativo procedimento da parte della competente questura;*
- b) accertare e dichiarare il diritto dei ricorrenti a mantenere l'iscrizione al SSN/SSR e a ottenere conseguentemente il rilascio dell'attestato di iscrizione (tessera sanitaria) nel periodo sopra indicato;*
- c) ordinare alla ASST convenuta di iscrivere le persone fisiche ricorrenti (eccettuata la minore Alekhsandra) al SSR rilasciando una ordinaria tessera sanitaria di durata almeno semestrale e con obbligo di rinnovo sino a conclusione dei procedimenti di rinnovo e contestuale conversione del titolo di soggiorno;*
- d) adottare nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28 d.lgs. 150/11, ogni provvedimento utile a far cessare gli effetti della discriminazione e ad evitare il reiterarsi della stessa*

quanto alla posizione degli enti collettivi,

- e) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta da ASST Brescia e dalla Regione Lombardia consistente nell'aver negato l'iscrizione obbligatoria al SSN/SSR ai sensi dell'art. 34, c. 1 TUI, ai cittadini di paesi extra UE già regolarmente soggiornanti con permesso di soggiorno abilitante all'attività lavorativa, nelle more del rinnovo e contestuale conversione del titolo di soggiorno sino a conclusione del relativo procedimento da parte della competente questura e, conseguentemente, adottare ogni provvedimento necessario al fine di rimuovere la predetta discriminazione e farne cessare gli effetti, e, pertanto, occorrendo nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28 d.lgs. 150/11;*
- f) ordinare a ASST Brescia e alla Regione Lombardia di assumere ogni necessario provvedimento per consentire detta iscrizione ivi compresa la modifica del sito istituzionale e/o la pubblicazione dell'emananda sentenza sul sito stesso in caratteri doppi del normale e comunque in forma tale da garantire una adeguata visibilità;*
- g) ordinare a ASST Brescia e alla Regione Lombardia di ammettere alla iscrizione obbligatoria ex art.*

34, c. 1 cit. – *previa documentazione della pendente richiesta di conversione del titolo di soggiorno - tutti gli stranieri che si trovino nella condizione di richiedenti il rinnovo del permesso con contestuale conversione dello stesso in permesso di altro titolo, rilasciando agli stessi una ordinaria tessera sanitaria di durata almeno semestrale, con obbligo di rinnovo sino a conclusione dei procedimenti di rinnovo e contestuale conversione del titolo di soggiorno cui al punto c) mediante semplice;*

h) ordinare alle amministrazioni convenute di assumere ogni necessario provvedimento per consentire detta iscrizione ivi compresa la modifica dei rispettivi siti istituzionali con indicazione espressa della disposizione di cui sopra e la pubblicazione dell’emananda sentenza sul sito stesso in caratteri doppi del normale e comunque in forma tale da garantire una adeguata visibilità;

i) dato atto che le statuizioni richieste attengono a obblighi di fare infungibili, condannare le amministrazioni convenute a pagare alle associazioni ricorrenti, ai sensi dell’art. 614-bis c.p.c., euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell’adempimento del predetto obbligo, a decorrere dal 60esimo giorno successivo alla notifica della emananda sentenza;

j) disporre la pubblicazione dell’emananda sentenza sulla home page del sito istituzionale dell’amministrazione per un minimo di giorni 30 e/o su uno o più quotidiani a tiratura nazionale che il Tribunale vorrà indicare.

k) condannare le amministrazioni convenute a rifondere alle ricorrenti spese e diritti del presente procedimento (ivi compreso il rimborso del contributo unificato); spese da distrarsi in favore dei procuratori che si dichiarano antistatari;

Parte ricorrente relativamente alla famiglia _____ ha esposto che:

_____ vive regolarmente in Italia dal 2015 quale titolare di “permesso unico di soggiorno” rilasciato per motivi familiari e scaduto il 25.9.2025; in quanto residente da più di cinque anni, ha presentato in data 13.9.2025 domanda di rilascio del permesso per soggiornanti di lungo periodo ed è in attesa del fotosegnalamento fissato per il 21.4.2026 presso la Questura di Brescia; è affetta da sindrome dell’intestino corto post-chirurgo e titolare di pensione di invalidità;

_____ sono titolari di un permesso di soggiorno per assistenza minori scaduto il 25.9.2025 ed hanno presentato domanda di permesso di lungo periodo, anche per la figlia minore _____; sono in attesa di fotosegnalamento fissato anche in questo caso per il 21.4.2026 presso la Questura di Brescia;

il giorno 25.9.2025 _____ si è recata presso l’ufficio scelta e revoca di ASST Brescia per rinnovare le tessere sanitarie di tutti i componenti della famiglia, tutte scadute in pari data, coincidente

con l'identica scadenza del permesso di soggiorno di ciascuno;

la mediatrice dello Sportello di orientamento Sociosanitario di Emergency di Brescia,

dopo aver inviato una prima mail in data 29.9.2025 in cui veniva chiesta conferma riguardo al rinnovo dell'iscrizione di _____ al SSN anche dopo il 31.10.2025 e dopo successivo sollecito di risposta in data 2.10.2025, ha ricevuto lo stesso giorno dalla funzionaria _____ comunicazione telefonica dell'impossibilità di rinnovo dell'iscrizione in assenza di nuovo permesso di soggiorno; lo stesso diniego è stato comunicato nuovamente alla mediatrice in occasione di un secondo confronto telefonico avvenuto in data 6.10.2025;

in data 14.11.2024 Emergency ha inviato a mezzo PEC una richiesta di chiarimenti ai competenti uffici della Regione Lombardia;

in data 4.7.2025 si è tenuto un incontro tra la coordinatrice Emergency di Brescia con la Direttrice Amministrativa della ASST di Brescia, _____ il Direttore di Distretto Brescia, _____ e la Coordinatrice Ufficio Spedalità-sezione stranieri, _____ ;

nell'occasione, i dirigenti hanno sostenuto che, durante la procedura di rinnovo del permesso di soggiorno il diritto al rinnovo dell'iscrizione al SSN spetta esclusivamente a chi rinnova per il medesimo titolo di soggiorno e non anche a chi presenta domanda per un titolo di soggiorno diverso da quello precedentemente detenuto;

ASST Brescia ha provveduto al rinnovo della tessera sanitaria di _____ per un altro mese sino al 30.11.2025 e, durante la settimana precedente alla suddetta scadenza, _____ ha formulato ulteriori solleciti, all'esito dei quali la tessera sanitaria di _____ è stata rinnovata per soli undici giorni e successivamente, avendo la Questura informato di aver mandato in stampa il permesso di _____ e comunicato a ASST l'accoglimento della pratica, il 15 dicembre la tessera sanitaria è stata rinnovata con scadenza al 13.3.2026;

a _____ la tessera è stata rinnovata in ragione dell'autonomo diritto dei minori di ottenere l'iscrizione al SSN.

Relativamente a _____ parte ricorrente ha esposto che:

è titolare di un permesso di soggiorno valido per lavoro con scadenza al 22.9.2025, ottenuto in data 22.9.2023 ai sensi dell'art.32 del D.lgs.286/1998;

è stato assunto a tempo determinato in data 4.3.2025, con contratto trasformato a tempo indeterminato in data 1.6.2025 e, a fronte di ciò, in prossimità della scadenza del permesso, ne ha chiesto il rinnovo con contestuale conversione a titolo di lavoro subordinato;

nelle more della suddetta procedura ha richiesto il rinnovo della tessera sanitaria, in quanto scadente in coincidenza con la scadenza del permesso, ottenendo a più riprese un rifiuto;

anche in questo caso gli operatori di ASST Brescia hanno comunicato la tesi dell'inammissibilità della iscrizione fino al rilascio del nuovo permesso ottenuto per conversione;

Regione Lombardia ha omesso di prendere posizione sulla questione e ha negato qualsiasi riscontro alla richiesta di indicazioni inoltrata in data 14.11.2024.

Tutto ciò esposto, la parte ricorrente ha censurato la condotta delle convenute, osservando che, mentre per il temporaneo rinnovo della tessera sanitaria, in pendenza delle istanze di rinnovo del permesso di soggiorno per lo stesso titolo, non ravvisano impedimenti, lo stesso trattamento non è applicato nel caso in cui sia chiesta contestualmente la conversione, ovvero il rilascio di un tipo diverso di autorizzazione al soggiorno rispetto al precedente; ha rilevato come la posizione interpretativa di ASST Brescia e il silenzio al riguardo serbato da Regione Lombardia corrisponde ad una prassi sistematica applicata nei confronti di tutti gli altri cittadini extracomunitari che hanno in corso di definizione la procedura di rinnovo e di contestuale conversione ad altro titolo di un permesso già valido per lavoro; ha dedotto che tale prassi si traduce nell'esclusione dall'accesso alle prestazioni sanitarie in regime di iscrizione obbligatoria al SSN, comportando un illecito pregiudizio per la generalità delle persone straniere che si trovano nelle suddette condizioni; ha dedotto che la descritta prassi interpretativa di ASST Brescia, così come l'omissione di esercizio delle proprie funzioni di controllo e di intervento da parte della Regione Lombardia, costituiscono atti di discriminazione sia ai sensi dell'art.2 d.lgs.215/2003 sia ai sensi dell'art. 43 d.lgs 286/1998.

Si è costituita ASST Brescia per contestare in fatto e in diritto tutto quanto esposto dalla parte ricorrente, rilevando che, in materia di iscrizione al Servizio sanitario nazionale per i cittadini stranieri, l'art.34 d. lgs. 286/1998 distingue tra le ipotesi di iscrizione obbligatoria e le ipotesi di iscrizione volontaria e che, nei casi prospettati, non si tratta di rinnovo di permesso di soggiorno, ma di richiesta di nuovo permesso di soggiorno, di modo che occorre attendere le verifiche della Questura per stabilire la presenza delle condizioni che diano diritto al rilascio del nuovo permesso di soggiorno, essendo comunque garantite ai cittadini stranieri, anche irregolari, ai sensi dell'art. 35 T.U. Immigrazione, commi 3, 4 e 5, le cure urgenti ed essenziali. Relativamente alla posizione degli enti collettivi, ASST ha eccepito l'insussistenza di un interesse concreto e attuale all'azione, in quanto la richiesta di accertamento del presunto carattere discriminatorio della propria condotta è formulata in termini generali e astratti, senza alcun collegamento con specifiche posizioni soggettive effettivamente lese.

Si è costituita la Regione Lombardia che ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva e, nel merito, ha contestato la fondatezza della domanda.

La causa è stata istruita con l'esame della teste _____ coordinatrice dello sportello sociosanitario di Emergency di Brescia e _____, direttore del distretto di ASST Spedali Civili di Brescia.

All'udienza del 25.6.2026, essendovi stata nelle more del giudizio l'iscrizione di tutti i ricorrenti al Servizio sanitario nazionale, il difensore della parte ricorrente ha dichiarato di rinunciare alla domanda di cui alla lett. C.

Quindi, all'esito della discussione della causa, è stato riservato il deposito della sentenza ex art.281 *sexies* c.p.c.

Con il ricorso proposto ai sensi dell'art.28 d. lgs.150/2011, parte ricorrente lamenta l'illegittimità della prassi adottata da ASST Brescia nella gestione delle domande di iscrizione al Servizio sanitario nazionale relativamente agli stranieri extracomunitari in attesa di perfezionare il rinnovo del proprio permesso di soggiorno in scadenza, già valido per lo svolgimento di lavoro subordinato, quando tale rinnovo sia contestuale alla conversione del titolo di soggiorno. Ha esposto che, quando è richiesto il rinnovo per un altro tipo di permesso, ASST Brescia nega il diritto di iscrizione al Servizio sanitario nazionale, a differenza dei casi in cui il rinnovo del titolo del permesso è lo stesso.

Secondo la parte ricorrente, tale prassi - che pregiudica il diritto dei ricorrenti, come pure della generalità degli stranieri in analoga condizione - costituisce atto di discriminazione, sia ai sensi dell'art.2 d.lgs.215/2003 sia ai sensi dell'art.43 d.lgs 286/1998 in quanto impone oggettivamente un trattamento illegittimamente deteriore nei confronti dei soli cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti nelle more dei procedimenti di rinnovo/conversione dei titoli di soggiorno, a differenza degli stranieri in possesso di un titolo di soggiorno ancora in corso di validità e della generalità della cittadinanza italiana, nonostante sia anche per essi legalmente garantito il diritto all'iscrizione al Servizio sanitario nazionale in condizioni di parità con i cittadini italiani; e ciò unicamente in ragione della loro diversa provenienza nazionale, laddove l'unico requisito rilevante è la regolarità del soggiorno da riconoscersi anche nelle more del rinnovo/conversione del relativo titolo.

Così delineato l'oggetto delle domande, preliminarmente si dà atto che nelle more del giudizio tutti i ricorrenti hanno ottenuto l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale e che, al momento della

proposizione della domanda, i ricorrenti si trovavano nelle seguenti condizioni:

– già titolari di permesso di soggiorno per assistenza minori ex art.31, comma 3, d.lgs. 286/1998 scaduto il 25.9.2025 (docc. 12 e 15 ric.) – avevano presentato domanda di permesso di lungo periodo (docc. 13 e 16 ric.); al momento della proposizione della domanda, erano in possesso di tessera sanitaria scaduta il 25.9.2025;

- titolare di “permesso unico di soggiorno” rilasciato per motivi familiari, scaduto il 25.9.2025 (doc. 8 ric.) - in quanto residente da più di cinque anni aveva presentato in data 13.9.2025 domanda di rilascio del permesso per soggiornanti di lungo periodo (doc.9 ric.); aveva ottenuto il rinnovo della tessera sanitaria dapprima sino al 31.10.2025 (doc.26 ric.), quindi sino al 30.1.2025 (doc. 31 ric.) e successivamente sino al 13.3.2026 (doc.31 ter ric.);

aveva già ottenuto il rinnovo della tessera sanitaria;

– giunto in Italia come minore non accompagnato, titolare di un permesso di soggiorno valido per lavoro ottenuto in data 22.9.2023 ai sensi dell’art.32 d.lgs. 286/1998 con scadenza al 22.9.2025 – aveva chiesto il rinnovo con contestuale conversione a titolo di lavoro subordinato (doc.35).

La circostanza che nelle more del giudizio i ricorrenti abbiano ottenuto l’iscrizione al Servizio sanitario nazionale con effetto retroattivo comporta la cessazione della materia del contendere limitatamente alle domande B C del ricorso.

Non invece rispetto all’accertamento della lamentata condotta discriminatoria, sia perché la domanda è stata proposta anche da Emergency Ong onlus e Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione a tutela degli stranieri extracomunitari destinatari della qui contestata prassi seguita da ASST Brescia, sia perché i ricorrenti hanno ottenuto sì l’iscrizione, ma in ragione dell’anticipazione degli appuntamenti presso la Questura in modo da definire più celermente i procedimenti per ottenere la conversione dei permessi di soggiorno di cui erano già in possesso (come emerso anche dalla deposizione del teste). L’intervenuta iscrizione non ha inciso sulla questione oggetto della domanda di cui alla lett.

A) del ricorso, volta a sentire accertata la natura discriminatoria del diniego all’iscrizione, basato sul motivo che, in occasione della scadenza del titolo del permesso di soggiorno, era stato richiesto dai ricorrenti persone fisiche il rinnovo per un altro titolo di permesso.

Quanto precede con la sola esclusione di _____, la cui posizione si distingue da quella degli altri ricorrenti in quanto, come riconosciuto dalla parte stessa, la tessera è stata rinnovata in ragione dell’autonomo diritto dei minori di ottenere l’iscrizione al SSN.

Ancora in via preliminare si rileva che l'eccezione di ASST Brescia di difetto di un interesse concreto e attuale all'azione in capo agli enti collettivi è infondata.

A tal riguardo ASST Brescia rileva che la richiesta di accertamento del presunto carattere discriminatorio è formulata in termini generali e astratti, riguardando tutti gli stranieri richiedenti il rinnovo del permesso di soggiorno con contestuale conversione del titolo, senza alcun collegamento con specifiche posizioni soggettive effettivamente lese.

In materia di discriminazioni, l'ordinamento – art. 5 d.lgs. 215/2003 - attribuisce la legittimazione ad agire alle associazioni e agli enti *inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione.*

Le suddette associazioni ed enti sono legittimati ad agire, oltre che a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, anche *nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione.*

L'ordinamento, quindi, riconosce tutela contro le discriminazioni collettive e cioè quelle che riguardano un numero indeterminato e non identificabile di soggetti, attribuendo la legittimazione ad agire in capo ad un soggetto collettivo per apprestare un rimedio di natura inibitoria per contrastare il rischio di una lesione avente natura diffusiva.

In caso di discriminazioni collettive, ai fini della sussistenza dell'interesse ad agire in capo all'ente collettivo, non è quindi richiesto che vi sia uno specifico denunciante vittima di discriminazione in quanto l'azione è riconosciuta agli enti collettivi proprio per tutelare una serie indeterminata di soggetti, potenzialmente lesi da una condotta discriminatoria che riguardi coloro che versano in determinate condizioni.

Nel caso di specie Emergency ong onlus e Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione lamentano che la prassi adottata da ASST Brescia, con l'avallo di Regione Lombardia, sia lesiva della generalità dei cittadini extracomunitari che hanno in corso di definizione la procedura di rinnovo e contestuale conversione ad altro titolo di un permesso già valido. Sussiste quindi l'interesse degli enti collettivi all'azione esercitata in giudizio proprio per ottenere la richiesta tutela – l'inibitoria del diniego all'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale dei cittadini di paesi extra UE già regolarmente soggiornanti con permesso di soggiorno abilitante all'attività lavorativa, nelle more del rinnovo e contestuale conversione del titolo di soggiorno sino a conclusione del relativo procedimento

da parte della competente Questura - in favore di un numero indeterminato e non identificabile di soggetti.

Regione Lombardia ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva.

A tal riguardo ha sostenuto di essere estranea rispetto alla condotta discriminatoria lamentata in quanto il diniego ai ricorrenti dell'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale non è ad essa attribuibile, essendo la procedura di iscrizione amministrata dalle singole Asl di competenza.

L'eccezione è infondata.

Regione Lombardia è stata evocata in giudizio in forza del ruolo di programmazione, indirizzo e controllo assegnatole dalla L.R. Lombardia n.33 /2009 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità), il cui articolo 5 – rubricato Funzioni della Regione – stabilisce al comma 1: *La Regione garantisce la tutela della salute, definisce le politiche sanitarie e sociosanitarie ed esercita funzioni di programmazione strategica, indirizzo e controllo anche tramite l'adozione di indirizzi di programmazione annuali e ove possibile pluriennali, volti a garantire la più efficiente, efficace, economica e appropriata uniformità metodologica e prestazionale su tutto il territorio, anche con il supporto tecnico degli enti del sistema regionale e nei limiti e con la gradualità concessi dalle risorse disponibili.*

E il comma 5 ter del suddetto articolo dispone: *Al fine di potenziare il ruolo di governo e di indirizzo dell'assessorato al Welfare la Regione, per il tramite della direzione generale competente e in relazione a specifiche tematiche, si avvale di unità operative a valenza regionale allocate presso le ATS, le ASST e, nel rispetto delle relative specificità, le fondazioni IRCCS di diritto pubblico e coordinate direttamente dalle unità organizzative di riferimento della direzione generale Welfare. Ferme restando le competenze dell'Agenzia di controllo del servizio sociosanitario lombardo di cui all'articolo 11 tali unità operative supportano, in relazione a specifiche tematiche, la direzione generale competente nelle attività di sorveglianza sul territorio regionale, promuovono attività di audit, monitoraggio e verifica delle prestazioni erogate, analizzano i dati e gli esiti delle attività condotte, partecipano all'organizzazione e erogazione delle attività di formazione. Con deliberazione della Giunta regionale sono individuate le unità operative a valenza regionale che operano secondo gli indirizzi delle relative unità organizzative regionali.*

Per effetto delle funzioni, attribuite alla Regione Lombardia dalle citate disposizioni, di programmazione e controllo sul territorio regionale, realizzate attraverso le unità operative di cui si

avvale, allocate presso le ATS e ASST e coordinate direttamente dalle unità organizzative di riferimento della direzione generale Welfare, la convenuta riveste una posizione di garanzia rispetto alle scelte operate dalle ASST.

Ebbene, la ricorrente ha prodotto la missiva datata 14.1.2024 inoltrata da Emergency alla Regione Lombardia con la quale – richiamati: il diniego opposto dall’Ufficio Scelta e Revoca di ASST Spedali Civili di Brescia al rinnovo dell’iscrizione obbligatoria al SSN in sede di conversione del titolo di soggiorno originariamente posseduto al permesso di soggiorno per lavoro subordinato; l’art.34 lett. a) d.lgs. 286/1998; dato atto della condizione di pregiudizio derivante dal suddetto diniego non potendo lo straniero, tra le altre situazioni, certificare al datore di lavoro lo stato di malattia - è stato chiesto un intervento di Regione Lombardia, in particolare *“trasmettendo chiare disposizioni a tutte le strutture competenti al fine di garantire a tutti i cittadini stranieri, rientranti nelle ipotesi di cui all’art.34 comma 1 lett. a del d.lgs. 286/1998 e in fase di conversione del permesso di soggiorno, il diritto al rinnovo dell’iscrizione obbligatoria al S.S.N.”*

La missiva, con la quale Regione Lombardia, in coerenza con il ruolo di controllo attribuitole, è stata espressamente investita della questione per cui è causa, non ha avuto alcun riscontro.

Alla Regione Lombardia è contestata una condotta omissiva, laddove la posizione di garanzia da essa rivestita comportava un dovere di intervento. Non è qui in discussione che il soggetto giuridico che ha manifestato le contestate ragioni del diniego dell’iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale sia ASST di Brescia, che, come è pacifico, gestisce le procedure di iscrizione.

La legittimazione passiva di Regione Lombardia sussiste, non già perché si assume che gestisce le suddette procedure di iscrizione, bensì in ragione della posizione di garanzia che riveste per effetto delle funzioni di controllo attribuitele dalla legge sulle determinazioni assunte dalle ASST e, nel caso di specie di quella di Brescia.

Gli elementi di prova offerti dalla parte ricorrente dimostrano che ASST Brescia, nella gestione delle domande di iscrizione al Servizio sanitario nazionale presentate dagli stranieri extracomunitari, nega l’iscrizione nei casi in cui lo straniero, già in possesso di titolo di soggiorno valido per lavoro, abbia attivato la procedura per ottenere il rinnovo per altro tipo di permesso, anch’esso abilitante all’attività lavorativa.

La circostanza è emersa dalla deposizione della teste coordinatrice dello sportello
sociosanitario di Emergency in Brescia che, con riferimento al caso del rinnovo della tessera sanitaria

di _____ ha riferito il seguente fatto occorso in sua presenza: *“Il signore ha presentato il kit col fascicolo di fotocopie che normalmente si presentano per chiedere il rinnovo dell'iscrizione e dove erano inseriti tutti i documenti ultimi diciamo alla valutazione. L'operatrice ha chiesto quale fosse la contingenza amministrativa documentale inerente al permesso di soggiorno e il signore ha spiegato che aveva un permesso di soggiorno in conversione per altro titolo e ha mostrato le ricevute inerenti al rinnovo conversione del permesso di soggiorno. L'operatrice ha risposto che allora doveva attendere il ritiro del nuovo permesso di soggiorno per poter procedere al rinnovo della tessera sanitaria.*

Non solo, la teste ha altresì riferito di avere prestato assistenza in altri due casi di richiesta di rinnovo delle tessere sanitarie nelle more della conversione del permesso, ricevendo lo stesso diniego dal Front Office, precisando che *nelle comunicazioni scritte che abbiamo ricevuto dall'azienda sociosanitaria è riportato che il cittadino deve attendere il ritiro del permesso di soggiorno per poter conseguire il rinnovo dell'iscrizione al sistema sanitario nazionale e che il fatto di essere nella condizione di lavoratore o lavoratrice regolarmente assunto al momento della presentazione della richiesta, non interviene, non è un elemento o una variabile in considerazione (...) non è un elemento utile e tenuto in considerazione ai fini della valutazione sulla possibilità di continuità assistenziale.*

La teste ha riferito anche dell'incontro avvenuto il 4.7.2025 cui ha partecipato alla presenza degli interlocutori per ASST in particolar modo il dottor _____ il Direttore del distretto di Brescia e la dottoressa _____ direttrice amministrativa dei poli ospedalieri e ha riferito che *In occasione di quell'incontro abbiamo parlato di questa criticità registrate sul territorio. È stato fatto presente che l'organizzazione aveva seguito o incontrato vari casi di pazienti che erano nella medesima contingenza amministrativa, che avevano ricevuto dinieghi al rinnovo della tessera sanitaria (...) L'azienda ha ribadito che dal loro punto di vista non sussisteva il diritto alla continuità assistenziale nelle more della conversione dei permessi di soggiorno per i cittadini seppur lavoratori e lavoratrici. Quindi tra la scadenza dell'ultimo permesso di soggiorno e il ritiro del nuovo permesso conseguito, seppur in presenza di ricevute di permesso di soggiorno e di contratto di lavoro, la tessera sanitaria rimaneva sospesa.*

Quanto riferito dalla teste trova riscontro nel testo della mail del 27.5.2024 del front office di ASST ove si legge: *in caso di richiesta di conversione di permesso di soggiorno per assistenza minore ad altra tipologia di permesso di soggiorno, trattandosi di un nuovo rilascio, occorre attendere le verifiche della Questura per stabilire la presenza delle condizioni che diano diritto al rilascio del nuovo PdS. Al riguardo si evidenzia che quanto previsto dall'art.34, comma 1, del D. Lgs. n. 286/1998 rispetto*

all'obbligo d'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale degli stranieri regolarmente soggiornanti, solo tali coloro che hanno un PdS in corso di validità o che ne abbiano richiesto il rinnovo per uno dei motivi che prevedono l'iscrizione obbligatoria. Non incide in questo la presenza di un contratto di lavoro in assenza di un PdS o di una ricevuta rilasciata dalla Questura per la richiesta di un titolo che preveda tale possibilità. Alla luce di quanto sopra esposto la richiesta di iscrizione obbligatoria al S.S.N. per i sigg. di cui all'oggetto non può essere accolta (doc.42 ric. e così doc.40, 41, 42 ric).

Ed in ogni caso la qui contestata posizione assunta da ASST Brescia è stata riconosciuta in giudizio dalla convenuta stessa che, dopo avere illustrato la posizione dei singoli ricorrenti, ha sostenuto la fondatezza del proprio orientamento in forza dell'art.34 d. lgs. 286/1998, rilevando che nei casi oggetto di giudizio “non si tratta di rinnovo di PdS, ma di richiesta di nuovo PdS ed occorre attendere le verifiche della Questura per stabilire la presenza delle condizioni che diano diritto al rilascio del nuovo PdS”.

L'istruttoria ha poi smentito quanto dedotto in giudizio da ASST, laddove ha sostenuto che non risulterebbe che [redacted] abbia presentato domanda di iscrizione al Servizio sanitario nazionale; tanto è stato smentito dalle dichiarazioni del teste [redacted] il quale, chiestogli se fosse a conoscenza di una richiesta avanzata da [redacted] relativo al rinnovo della tessera sanitaria, ha risposto. *Si, non posso negarlo, non l'ho seguita direttamente, ma sicuramente sì.*

Le risultanze istruttorie consegnano quindi un quadro probatorio alla luce del quale la lamentata condotta discriminatoria riguarda, non solo la posizione delle persone fisiche ricorrenti, ma coinvolge in generale i cittadini extracomunitari svolgenti attività lavorativa che hanno in corso di definizione la procedura di rinnovo e contestuale conversione ad altro titolo di un permesso già valido per lavoro, relativamente ai quali l'orientamento espresso da ASST Brescia è di non equiparare la procedura di rinnovo del titolo di soggiorno a quella di conversione, nel senso che in questo secondo caso, a differenza del primo caso, non vi sarebbe il diritto all'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale.

Tanto premesso, l'art.34 comma 1 TUI (Assistenza per gli stranieri iscritti al Servizio sanitario nazionale) prevede le ipotesi in cui vi sia, in favore dello straniero, l'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale.

In particolare, la norma statuisce che hanno l'obbligo di iscrizione:

a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento;

b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari (....)

L'ipotesi di cui alla lett. a) riconosce il diritto di iscrizione nel caso in cui lo straniero regolarmente soggiornante abbia in corso una regolare attività lavorativa (di natura subordinata o autonoma) o che sia iscritto nelle liste di collocamento.

È indubbio che lo straniero continua ad essere regolarmente soggiornante anche quando presenta istanza di rinnovo del permesso di soggiorno e ciò, non solo se l'istanza è volta ad ottenere lo stesso tipo di permesso di soggiorno, ma anche se è volta ad ottenere un titolo di soggiorno diverso da quello precedentemente detenuto.

La conferma della regolarità del soggiorno dello straniero, sia che abbia presentato domanda di rinnovo sia che abbia presentato domanda di conversione, si rinviene nell'art.5 TUI che, al comma 9 bis, come riformulato, stabilisce: *In attesa del rilascio, del rinnovo o della conversione del permesso di soggiorno, anche ove non venga rispettato il termine di sessanta giorni di cui al comma 9, lo straniero può legittimamente soggiornare nel territorio dello Stato e svolgere temporaneamente attività lavorativa, in presenza degli altri requisiti previsti dalla legge, fino a eventuale comunicazione dell'Autorità di pubblica sicurezza, da notificare anche al datore di lavoro, con l'indicazione dell'esistenza dei motivi ostativi al rilascio, al rinnovo o alla conversione del permesso di soggiorno. L'attività di lavoro di cui al primo periodo può svolgersi a condizione che sia stata rilasciata dal competente ufficio la ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di rilascio, di rinnovo o di conversione del permesso e nel rispetto degli altri adempimenti previsti dalla legge*

La citata disposizione equipara inequivocabilmente la conversione al rinnovo, sancendo la legittimità del soggiorno e dello svolgimento di attività lavorativa in favore dello straniero che sia in attesa della conversione del permesso di soggiorno, proprio come per lo straniero che sia in attesa del rilascio del rinnovo.

Già prima della modifica della citata disposizione la circolare del Ministero del Lavoro 5.5.2025 prodotta dalla parte ricorrente (doc.50) riconosceva la possibilità per lo straniero, nella fase di conversione del permesso di soggiorno da stagionale a non stagionale, di svolgere la nuova attività non stagionale, proprio osservando che *la domanda di conversione, come quella del rinnovo, rappresenta un procedimento amministrativo che non preclude la regolarità del soggiorno e il diritto di lavorare, anche in tali casi, per tutto il periodo necessario all'Amministrazione per portare a termine l'istruttoria.*

Se così è, non si vede come allo straniero che abbia presentato una domanda di conversione del titolo di soggiorno e che svolga attività lavorativa o che sia iscritto nelle liste di collocamento, possa essere negata l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale, essendovi piena coincidenza tra la suddetta condizione e quella prevista dalla menzionata lett. a) dell'art.34.

Non coglie nel segno il rilievo di Regione Lombardia laddove osserva che, mentre il rinnovo è un provvedimento che consente al titolare la prosecuzione della medesima posizione giuridica, già attribuita sulla base della sussistenza dei presupposti originari, la conversione presuppone la sussistenza di requisiti differenti e con essi il sorgere di una nuova posizione giuridica in capo al titolare. Quanto precede per sostenere che termini rinnovo e conversione non sarebbero tra loro fungibili e che il legislatore utilizza esclusivamente il termine rinnovo all'art.34 comma 1 TUI, mentre solo all'art.5, comma 9-bis TUI è espressamente menzionata anche la conversione. Secondo la convenuta tale menzione esclude la sovrapponibilità dei due concetti e la mancata menzione dell'ipotesi di conversione nell'art. 34, comma 1 TUI va ricondotta alla volontà del legislatore di circoscrivere il diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN ai soli stranieri che abbiano richiesto il mero rinnovo del titolo di soggiorno, avendo mantenuto gli stessi i requisiti originari per il rilascio di quest'ultimo.

È vero che la lett. b) del citato articolo 34 menziona, tra i soggetti per cui esiste obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale, lo straniero che abbia *chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno*.

Tuttavia, il citato art.34 non prevede solo questa ipotesi, ma anche quella di cui alla lett. a) la cui portata precettiva, in quanto alternativa all'altra, non può essere affatto esclusa.

Detto in altri termini se la lett a) dell'art.34 cit. prevede il diritto di iscrizione al Servizio sanitario nazionale per gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro e se gli stranieri che hanno presentato istanza di conversione del proprio originario titolo di soggiorno sono regolarmente soggiornanti, deve ritenersi, ove svolgano regolare attività lavorativa, che in forza della suddetta disposizione abbiano diritto all'iscrizione al Servizio sanitario nazionale.

E comunque, alla luce della nuova formulazione dell'art.5 comma 9 bis d lgs. 286/1998 - che, ai fini della legittimità del soggiorno in pendenza della relativa procedura, equipara, come si è scritto, la conversione del titolo al rinnovo - delimitare l'espressione "rinnovo del titolo di soggiorno" riportata alla lett. b) dell'art.34 ai soli casi in cui sia richiesto lo stesso titolo costituisce una forzatura della lettera della norma dal momento che la conversione del titolo di soggiorno, in occasione della scadenza del permesso già posseduto, costituisce pur sempre una forma di rinnovo del titolo di soggiorno.

È suggestivo l'argomento per cui il rinnovo consente al titolare la prosecuzione della medesima

posizione giuridica, già attribuita sulla base della sussistenza dei presupposti originari, mentre la conversione presuppone la sussistenza di requisiti differenti e con essi il sorgere di una nuova posizione giuridica in capo al titolare.

Sia nel caso di rinnovo sia nel caso di conversione deve essere compiuto un accertamento da parte della autorità amministrativa competente sulla sussistenza dei relativi requisiti di legge, con la precisazione che, diversamente da quello che sembra sottintendere il rilievo della convenuta, non vi è una differente alea tra le due situazioni quanto ai possibili esiti.

Il fatto che nell'ipotesi di conversione, a differenza del rinnovo, l'accertamento riguardi requisiti diversi da quelli originari non vale a differenziare l'incidenza dei relativi procedimenti sulla pienezza della posizione soggettiva dello straniero durante la pendenza dei procedimenti stessi, espressamente riconosciuta anche in caso di conversione del permesso di soggiorno dal citato art.5 comma 9 bis. La suddetta norma infatti, laddove, in attesa della conversione del permesso di soggiorno, considera lo straniero come soggiornante legittimamente nel territorio dello Stato riconosce ad esso la conservazione delle prerogative connesse al legittimo soggiorno, tra cui, ai fini che qui rilevano, quella che riguarda l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale.

A tal riguardo si osserva infatti che l'art. 42 del Regolamento di attuazione del TUI, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 31.8.1999, n. 394, intitolato *assistenza per gli stranieri iscritti al Servizio Sanitario Nazionale*, stabilisce al comma 4 che *L'iscrizione non decade nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno. L'iscrizione cessa altresì per mancato rinnovo, revoca o annullamento del permesso di soggiorno ovvero per espulsione, comunicati alla U.S.L., a cura della questura, salvo che l'interessato esibisca la documentazione comprovante la pendenza del ricorso contro i suddetti provvedimenti.*

Tutto quanto precede, da un lato, conduce a ritenere che la prassi adottata da ASST Brescia, così come il mancato rinnovo dell'iscrizione dei ricorrenti al Servizio sanitario nazionale per avere presentato una istanza di conversione dell'originario titolo di soggiorno violino il più volte citato art.34 d lgs. 286/1998, oltre che l'art.2 comma 2 dello stesso d.lgs. a mente del quale *Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente (...).* Dall'altro lato, e ai fini che qui specialmente rilevano, la prassi e il diniego opposto ai ricorrenti sono riconducibile ad una condotta discriminatoria, attribuibile, quanto alla prassi adottata da ASST Brescia, anche alla Regione Lombardia che, resa edotta di essa, ha omesso

di esercitare le funzioni di controllo e di indirizzo ai fini di una corretta gestione delle procedure di iscrizione al SSN da parte di ASST Brescia.

La nozione di discriminazione si rinviene nell'art.2 d.lgs.215/2003 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) che, in particolare, definisce la discriminazione indiretta quando *una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri, possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.*

Si rinviene altresì nell'art.43 d.lgs 286/1998, ai sensi del quale la discriminazione consiste in una condotta che comporta *una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.*

Dalle suddette norme, come riconosciuto dalla Corte di cassazione da ultimo con la sentenza 8674/2025, risulta come la discriminazione – volta a porre in posizione di svantaggio o comunque a ledere o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali - possa essere attuata in ragione della nazionalità, considerata dal citato art.43 come uno tra i fattori di discriminazione vietati in ogni campo della vita sociale, con una previsione che comprende atti di qualsiasi tipo.

Nel caso di specie, il trattamento riservato da ASST Brescia ai ricorrenti e in generale ai cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti durante la pendenza del procedimento per la conversione del titolo di soggiorno, volto a negare loro il diritto all'iscrizione al Servizio sanitario nazionale, pone i suddetti cittadini in una posizione di sfavore, escludendoli, a motivo della nazionalità, dal godimento di un diritto quale è l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale, rispetto agli altri stranieri in possesso di un titolo di soggiorno ancora in corso di validità o del quale sia richiesto il rinnovo per il medesimo titolo, così come rispetto alla cittadinanza italiana e nonostante si tratti in ogni caso di persone legittimamente soggiornanti.

Ai fini della sussistenza della condotta discriminatoria non è richiesta l'intenzionalità della condotta che rileva sul piano oggettivo e cioè della determinazione del pregiudizio che arreca ai diritti umani, alle libertà fondamentali in campo politico, economico, culturale e sociale e in ogni altro settore della

vita pubblica.

È influente il rilievo di ASST Brescia per cui in ogni caso sono garantite ai cittadini stranieri, anche irregolari, le cure urgenti ed essenziali.

Ribadito che nel caso di specie non si tratta di cittadini stranieri irregolari, bensì di stranieri regolarmente soggiornanti e occupati i quali, attraverso l'imposizione fiscale, versano il prescritto contributo al Servizio sanitario nazionale, il tema di causa non è l'accesso alle cure urgenti, bensì a tutti i servizi erogati dal Servizio sanitario nazionale, tra cui la nomina del medico di base per ottenere le relative visite, le prescrizioni di farmaci, le analisi di laboratorio, le prestazioni specialistiche, anche quando non afferenti a condizioni cliniche connotate da urgenza; ed anche per il corretto svolgimento del rapporto lavorativo laddove sia necessario certificare la malattia al datore di lavoro.

Deve quindi dichiararsi il carattere discriminatorio della condotta tenuta da ASST Brescia, in concorso con la Regione Lombardia nei termini in precedenza indicati, consistente nel negare l'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale ai sensi dell'art.34, comma 1 TUI, ai cittadini di paesi extracomunitari, già regolarmente soggiornanti con permesso di soggiorno abilitante all'attività lavorativa, nella pendenza del procedimento per ottenere la conversione del titolo di soggiorno sino alla sua conclusione; per l'effetto, deve essere ordinato a ASST Brescia, quale soggetto giuridico cui spetta l'iscrizione al SSN, la cessazione della suddetta condotta, ammettendo i cittadini extracomunitari- che siano nella condizione di richiedenti il rinnovo del permesso con contestuale conversione dello stesso in permesso di altro titolo - all'iscrizione obbligatoria ex art.34 comma 1 d.lgs. 286/1998, previa documentazione della pendente richiesta di conversione del titolo di soggiorno.

Ai sensi dell'art.28 comma 7 d.lgs. 150/2011, va disposta la pubblicazione del dispositivo della presente sentenza, per la durata di trenta giorni, sulla *home page* del sito di ASST di Brescia con modalità tali da garantire un'adeguata visibilità;

Non si reputa che ricorrano le condizioni per l'applicazione dell'art.614 bis c.p.c. in difetto di allegazioni relativamente al danno derivante dalla violazione delle statuizioni della presente sentenza, che costituisce uno dei parametri di riferimento per la determinazione dell'ammontare della somma di cui all'art.614 bis c.p.c..

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo, considerati il valore indeterminabile della domanda e le quattro fasi del giudizio.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando, ogni contraria domanda e/o eccezione rigettata, così dispone:

- 1) dichiara il carattere discriminatorio della condotta tenuta da ASST Brescia consistente nel negare ai ricorrenti -
- il diritto a mantenere l'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale e ad ottenere il rilascio dell'attestato di iscrizione anche nel periodo intercorrente tra la domanda di rinnovo con contestuale richiesta di conversione del permesso di soggiorno e la conclusione del relativo procedimento da parte della competente Questura;
- 2) dichiara il carattere discriminatorio della condotta tenuta da ASST Brescia e Regione Lombardia consistente nel negare l'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale ai cittadini di paesi extra UE, già regolarmente soggiornanti con permesso di soggiorno abilitante all'attività lavorativa, nella pendenza del procedimento per ottenere la conversione del titolo di soggiorno sino alla sua conclusione da parte della competente Questura;
- 3) per l'effetto ordina a ASST Brescia la cessazione della suddetta condotta, ammettendo i cittadini extracomunitari - che siano nella condizione di richiedenti il rinnovo del permesso di soggiorno con contestuale conversione dello stesso in permesso di altro titolo - all'iscrizione obbligatoria ex art.34 comma 1 d.lgs. 286/1998 cit., previa esibizione della documentazione della pendente richiesta di conversione del titolo di soggiorno, sino alla conclusione del relativo procedimento da parte della competente Questura;
- 4) ordina la pubblicazione del dispositivo della presente sentenza, per la durata di trenta giorni, sulla *home page* del sito di ASST di Brescia con modalità tali da garantire un'adequata visibilità;
- 5) condanna in via solidale ASST Brescia e Regione Lombardia al pagamento delle spese del giudizio in favore della parte ricorrente che liquida in €5.377,00 per compenso professionale ed €43,00 per spese, oltre spese generali al 15% e accessori di legge, con distrazione in favore dei procuratori antistatari;

Brescia, 24 luglio 2026

La giudice