

N. R.G. 1298/2018



IL TRIBUNALE DI BERGAMO
SEZIONE LAVORO

in composizione monocratica in persona della dott.ssa Monica Bertoncini in funzione di Giudice del Lavoro, a scioglimento della riserva assunta il 18 luglio 2019, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento ex art. 28 d.lgs. 150/11 promosso da
, con il procc. avv.ti A. Guariso e I. Traina
ricorrente -

contro

Regione Lombardia, con il procc. avv.ti M. L. Tamborino e A. Santagostino, domiciliati presso l'avv. S. Rossi del foro di Bergamo

convenuta -

contro

ATS di Bergamo

convenuta contumace -

Svolgimento del processo

Con ricorso promosso ai sensi dell'art. 28 d.lgs. 150/11 la ricorrente conveniva in giudizio, dinanzi al Tribunale di Bergamo, la AST di Bergamo e la Regione Lombardia per sentir



accertare e dichiarare 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 il requisito dei cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia per entrambi i genitori del nuovo nato e per sentir ordinare alla Regione Lombardia di cessare immediatamente la condotta discriminatoria e per l'effetto modificare la delibera della Giunta della Regione Lombardia n. X/6711 del 20.6.2017 ed il decreto della Giunta della Regione Lombardia n. 7480 del 27.6.2017 prevedendo la soppressione del requisito di residenza quinquennale per entrambi i genitori; nonché per sentir accertare e dichiarare il diritto al riconoscimento del Bonus Famiglia, con condanna della AST di Bergamo al relativo pagamento nella misura di € 1.800,00, oltre interessi dalla data della domanda; nonché per sentir ordinare alla Regione Lombardia l'adozione di un piano di rimozione volto ad evitare il reiterarsi della discriminazione.

A fondamento di tale pretesa la ricorrente esponeva di essere residente in Italia dal 2010, di essere titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, dando atto di risiedere in Lombardia dal 2014.

La ricorrente aggiungeva di essere coniugata con titolare di permesso di soggiorno UE di lungo periodo, residente in Lombardia dal 2005.

La , nel dare atto di avere quattro figli, l'ultimo dei quali nato il 7.5.2018, precisava di aver presentato al Comune di Verdellino domanda di accesso al bonus famiglia, respinta per mancanza della residenza per almeno 5 anni nella Regione Lombardia.



La ricorrente lamentava pertanto il carattere discriminatorio di tale comportamento per contrasto con le disposizioni degli artt. 41 T.U. 286/98 e con la l. 328/00, oltre che con la convenzione dell'OIL 143/75 sui lavoratori migranti. Rassegnava le sopra precisate conclusioni.

La Regione Lombardia, costituitasi in giudizio, chiedeva il rigetto del ricorso, richiamando un precedente favorevole reso dal Tribunale di Milano.

Motivi della decisione

La domanda è fondata.

La ricorrente, titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari e residente in Lombardia dal 2014, coniugata con _____, titolare di permesso di soggiorno UE di lungo periodo, residente in Lombardia dal 2005, ha presentato al Comune di Verdellino domanda di accesso al bonus famiglia, respinta per mancanza della residenza per almeno 5 anni nella Regione Lombardia (v. doc. 6-7-8-11 fasc. ricorrente).

L'ente ha respinto la domanda per insussistenza di uno dei presupposti richiesti dalla Regione, ovvero la residenza nella Regione per almeno 5 anni da parte di entrambi i genitori.

Con la delibera della Regione Lombardia 6711/17 è stata riconfermata la misura del Bonus Famiglia fino al 31.10.2017 a favore di famiglie vulnerabili da intendersi (secondo l'allegato A) quelle con "donne in gravidanza e famiglie adottive che soddisfano i seguenti requisiti: - residenza continuativa in Lombardia per entrambi i genitori da almeno 5 anni o del solo genitore se famiglia monogenitoriale" (v. doc. 1 fasc. ricorrente).



La delibera della Regione Lombardia X/7230 del 17.10.2017 ha prorogato tale beneficio al periodo dall'1.11.2017 al 30.6.2018 (v. doc. 3 fasc. ricorrente).

La Corte d'Appello di Milano si è recentemente pronunciata sulla delibera della Giunta della Regione Lombardia n. X/4145 dell'8 ottobre 2015 nella parte in cui, ai fini dell'accesso al contributo sul canone di locazione, prevedeva, per i soli cittadini di paesi extra UE, il requisito dell'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo nonché il requisito della residenza da almeno 10 anni nel territorio nazionale ovvero da almeno 5 anni in Lombardia, nonché sulla delibera della Giunta della Regione Lombardia n. X/4152 dell'8 ottobre 2015 nella parte in cui prevedeva, per l'accesso al bonus bebè regionale, il requisito di cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia di entrambi i genitori del nuovo nato (v. doc. 23 fasc. ricorrente).

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)» (v., in motivazione, C.d.A. Milano sent. 463/19).

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" purchè senza distinzioni tra italiani e stranieri (v., in motivazione, C.d.A. Milano sent. 463/19 e sentenze Corte Cost. sentenze n. 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" (v., in motivazione, C.d.A. Milano).

Tra l'altro, secondo la giurisprudenza della CGUE, 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 ERP, 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).

Così ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale non può negarsi che il bonus famiglia rientri tra le prestazioni assistenziali, laddove le stesse delibere regionali lo hanno qualificato come misura «a favore di famiglie in situazione di vulnerabilità» intesa come «povertà relativa» (v. allegato alle delibere), misura finalizzata ad offrire un supporto durante i primi mesi di gestazione e nei primi mesi di cura del nascituro e in caso di adozione (v. delibere in atti).

I destinatari vengono individuati nelle «famiglie vulnerabili con presenza di donne in gravidanza e famiglie adottive che soddisfano i seguenti requisiti: - residenza continuativa in Lombardia per entrambi i genitori da almeno 5 anni o del solo genitore se famiglia monogenitoriale; - indicatore ISEE di riferimento non superiore a € 20.000,00; - condizioni di fragilità specifiche» (v. allegati alle delibere).

Anche gli elementi espressamente indicati per connotare i destinatari della misura, come la presenza di una donna in gravidanza nell'ambito di nucleo con indicatore ISEE non superiore ad € 20.000,00 e le condizioni di fragilità specifiche, portano a ritenere che si tratti di misura assistenziale, in quanto evidentemente rivolta a famiglie fragili, non solo economicamente, ma anche per la particolare



composizione del nucleo, in cui è presente una donna in gravidanza.

Il requisito dei cinque anni di residenza continuativa in Lombardia per entrambi i genitori del nuovo nato, riferito a prestazione avente analoga funzione assistenziale, è stato ritenuto irragionevole sulla base di argomentazioni giuridiche ampiamente svolte e pienamente applicabili anche alla presente situazione.

La Corte d'Appello di Milano, nel ritenere indubitabile la natura assistenziale del bonus bebè oggetto della delibera sottoposta al suo esame, trattandosi di provvidenza, come quella oggi in discussione, a famiglie "in particolari condizioni di fragilità" e finalizzata ad "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" (testualmente nella delibera Regionale), ha giudicato non condivisibile la tesi della Regione che pretendeva « di ricondurre tali provvidenze nell'alveo di quelle non correlate a situazioni di bisogno o di disagio e dirette a soddisfare finalità eccedenti il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona per le quali può apparire legittimo subordinare l'erogazione alla residenza protratta per un predeterminato periodo di tempo.

E' evidente, infatti che, nonostante l'elevazione dei parametri ISEE, tale beneficio fosse destinato in principalità alle famiglie caratterizzate da una situazione di povertà ed esclusione socio economica» (v. in motivazione C.d.A. Milano, sent. 463/19).



Di conseguenza, il requisito della residenza protratta di 5 anni per entrambi i genitori del nuovo nato è stato ritenuto « 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 » (v. in motivazione C.d.A. Milano, sent. 463/19).

In proposito è stato citato il dato statistico l'ISTAT, secondo cui "la propensione agli spostamenti interni degli stranieri è pari al 4,6% , più del doppio di quella dei cittadini italiani" ed è stato evidenziato che « 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. (v. in motivazione C.d.A. Milano, sent. 463/19).

Tali argomentazioni sono pienamente applicabili alla situazione oggetto della presente indagine, per cui va 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 c.d. bonus famiglia regionale, il requisito dei cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia di entrambi i genitori del nuovo nato.

Conseguentemente, 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.

Risulta la Regione Lombardia si sia conformata alla decisione della Corte d'Appello di Milano, tant'è che con la delibera del 10.6.2019 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 5 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 (v. delibera doc. 24 fasc. ricorrente).

All'udienza del 18.7.2019 il legale della Regione ha chiesto che fosse dichiarata l'improcedibilità del giudizio e ciò dimostra quindi che vi è sostanziale condivisione delle



argomentazioni esposte dalla Corte d'Appello di Milano anche rispetto al presente giudizio, atteso che, pure la delibera impugnata in questa sede prevede, come quella già oggetto di indagine, il requisito di cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia di entrambi i genitori del nuovo nato.

Il ricorso può quindi essere accolto nei termini appena evidenziati, non potendo accogliersi la domanda di condanna al pagamento della prestazione, in quanto il Comune di Verdellino, in cui la ricorrente risiedeva, non ha proceduto alla valutazione di vulnerabilità richiesta dalla delibera e non potendo il Giudice sostituirsi all'ente in tale valutazione.

Le spese processuali, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

1) accerta 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 il requisito dei cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia per entrambi i genitori del nuovo nato;

2) 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;



3) condanna la Regione Lombardia alla refusione delle spese di lite, liquidate in complessivi € 3.000,00, oltre iva, cpa e rimborso spese generali come per legge.

Si comunichi.

Bergamo, 31 luglio 2019

Il Giudice del Lavoro
Dott.ssa Monica Bertoncini

