



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 7 settembre 2022, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento ex art. 28 d.lgs. 150/11 e 44 d.lgs. 286/98 promosso da

[REDACTED], con i proc. avv.ti A. Guariso, L. Neri e I. Traina

- ricorrente -

contro

Inps, con il proc. avv. A. Imperato

- convenuto -



Svolgimento del processo

Con ricorso promosso ai sensi dell'art. 702 c.p.c. [REDACTED] conveniva in giudizio, dinanzi al Tribunale di Bergamo l'Inps per sentir accertare e dichiarare il carattere discriminatorio del provvedimento di esclusione dal beneficio dell'assegno sociale di cui all'art. 3 l. 335/95 e per sentir ordinare all'Inps di cessare detto comportamento e di rimuoverne gli effetti, in particolare, riconoscendole il diritto a ricevere l'erogazione della prestazione a far data dal 31.3.2021, con condanna al pagamento della somma di € 7.530,37, calcolato al giugno 2022, oltre alle ulteriori somme maturate.

A fondamento di tale pretesa la ricorrente, premesso di essere cittadina albanese che aveva fatto ingresso in Italia nel 2005 per ricongiungimento familiare con i figli ([REDACTED] i, entrambi cittadini italiani), esponeva di aver ottenuto il permesso di soggiorno di lungo periodo con validità illimitata il 15.1.2019.

La ricorrente aggiungeva di aver lavorato in Albania per 23 anni in una fabbrica di gomma e di essere andata in pensione poco prima di lasciare il proprio paese, precisando di aver risieduto in Italia dal 2005, senza soluzione di continuità e senza percepire redditi.

La [REDACTED], nell'aggiungere di essere rimasta vedova nel 2018 e di essere in carico ai servizi sociali del Comune di Dalmine dal 2010, nonché di essere invalida al 70%, trovandosi in stato di indigenza (percepitrice solo del



reddito di cittadinanza) riferiva di aver presentato domanda di assegno sociale il 31.3.2021, allegando tutta la documentazione necessaria.

La ricorrente riferiva che l'Inps aveva rigettato la domanda con la seguente motivazione: "non ha presentato la documentazione che è stata richiesta il 12.04.2021 e, pertanto, non è stato possibile procedere all'accertamento del diritto alla prestazione: - certificazione ente estero per possesso beni immobili; - certificazione ente estero importo pensione; - dichiarazione, resa ai sensi DPR 445/2000 attestante tutte le U/E dal territorio nazionale corrispondenti ai timbri posti sul passaporto; - copia integrale passaporti precedenti".

La [redacted] riferiva di aver presentato ricorso amministrativo avverso il diniego, dando atto di essere riuscita a reperire la documentazione richiesta, che quindi allegava, ma ciò nonostante il ricorso era stato respinto con la seguente motivazione: "la documentazione allegata al ricorso risulta troppo datata e tutti i documenti non devono riportare data anteriore maggiore di 6 mesi rispetto alla data della domanda così come stabilito dal Decreto 445/2000".

La ricorrente agiva quindi in questa sede, evidenziando come il carattere risalente dei documenti non li riguardasse tutti ed assumendo, in ogni caso, il carattere discriminatorio del trattamento ricevuto, in ragione della nazionalità, in violazione dell'art. 2, comma 5, TU immigrazione secondo cui "allo straniero è



riconosciuta parità di trattamento con il cittadino (...) nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge".

In particolare, la [REDACTED] ricordava come il DPR 445/2000 preveda che: "Art. 3 Soggetti. 1. Le disposizioni del presente TU si applicano ai cittadini italiani e dell'Unione europea, alle persone giuridiche, alle società di persone, alle pubbliche amministrazioni e agli enti, alle associazioni e ai comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei Paesi dell'Unione europea. 2. I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani; (...) negli altri casi "le qualità personali e i fatti, sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale" (comma 4).

Pertanto, secondo la ricorrente, ai sensi del citato art. 3, al di fuori degli stati o fatti e delle qualità personali certificabili da parte delle autorità italiane, il cittadino extra-comunitario sarebbe tenuto, a differenza del cittadino italiano e europeo, a presentare certificati o attestazioni rilasciati dalle competenti



autorità dello Stato estero con la relativa traduzione, disposizione in contrasto con il principio di parità di cui all'art.2, comma 5, TU immigrazione.

La [redacted] ricordava, poi, come l'Inps fosse intervenuto sulla problematica col messaggio 2848 del 6.8.2021, prevedendo che, essendo stato accertato dal Ministero del Lavoro con il DM 21.10.2019 che solo 19 Paesi al mondo possono fornire documentazione attendibile circa i patrimoni mobiliari e immobiliari all'estero (e tra questi 19 non è compresa l'Albania), il medesimo criterio deve essere seguito anche per l'accesso alle prestazioni INPS con conseguente esenzione di tutti i cittadini stranieri, salvo quelli appartenenti ai predetti 19 Paesi, dall'onere di produrre documentazione aggiuntiva relativa a redditi o proprietà nei predetti paesi.

Il messaggio, pur citando nello specifico le prestazioni di invalidità (punto 2), al punto 1 precisa che "considerato il contenuto e la ratio del richiamato decreto, si ritiene di dover estendere le indicazioni ivi contenute anche a fattispecie diverse dal reddito/pensione di cittadinanza, al fine di evitare situazioni di criticità per i medesimi cittadini".

La ricorrente, nell'invocare anche la direttiva 2003/109/Ce in quanto soggiornante di lungo periodo, affermava quindi, anche alla luce di tale messaggio, il suo pieno diritto alla prestazione. Rassegnava le sopra precisate conclusioni.



L'Inps, costituitosi in giudizio, rilevava come la documentazione prodotta dalla ricorrente fosse troppo datata.

In ordine all'autocertificazione, l'istituto evidenziava come già l'art. 6 del D.P.R. 25 gennaio 1994, n. 130, equiparasse i cittadini dell'Unione europea ai cittadini italiani per quanto riguarda la presentazione di dichiarazioni sostitutive. E come risulta dai lavori preparatori relativi al D.P.R. n. 130/1994 e dalla Circolare del Ministero dell'Interno 8 marzo 1994, n. 3, il richiamato art. 6 non può essere interpretato come inteso ad escludere l'applicabilità delle norme sull'autocertificazione ai cittadini extracomunitari, ma, con riferimento agli stessi, viene evidenziata la possibilità di condizioni di utilizzo diverse rispetto a quelle previste per i cittadini italiani, dipendenti dal maggior grado di difficoltà per l'amministrazione italiana di acquisire cognizione diretta dei fatti, stati e qualità oggetto di autocertificazione.

L'art. 5 del D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 403 ha poi esteso l'equiparazione ai cittadini italiani anche per i cittadini extracomunitari residenti in Italia, limitatamente a fatti, stati e qualità personali certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici o privati italiani.

Per cui, secondo la prospettazione dell'Inps: è espressamente prevista la diretta applicazione del testo unico sia ai cittadini italiani sia a quelli dell'Unione europea, «alle persone giuridiche, alle società di



persone, alle pubbliche amministrazioni e agli enti, alle associazioni e ai comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei paesi dell'Unione europea»; i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia possono «utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero»; i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono «utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il paese di provenienza del dichiarante» (art. 3, terzo comma); al di fuori dei casi richiamati, gli stati, le qualità personali e i fatti sono, invece, documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana, che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri (art. 3, quarto comma). L'Inps, con specifico riferimento alle previsioni degli artt. 46 e 47 DPR 445/00, chiariva che le autocertificazioni possono riguardare esclusivamente stati, qualità personali, fatti di cui il dichiarante



deve essere a conoscenza, ma di cui il soggetto destinatario sia potenzialmente ed autonomamente a sua volta in condizione di poter verificare avendo la possibilità di venire a conoscenza delle circostanze autocertificate la cui veridicità deve essere agevolmente controllabile.

Per cui, nel caso del soggetto non appartenente all'Unione Europea ma legittimamente soggiornate in Italia, la dichiarazione sostitutiva deve riferirsi esclusivamente a stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, situazione non sussistente nel caso della Tahiri. Concludeva pertanto per il rigetto del ricorso.

Motivi della decisione

Va preliminarmente esclusa l'inammissibilità della domanda, dovendosi ricordare che il *petitum* della stessa è l'accertamento della discriminazione, la sua cessazione e la rimozione degli effetti, e rispetto ad esso l'erogazione dei ratei dell'assegno rappresenta il mero strumento di rimozione degli effetti di tale discriminazione.

Ciò è in linea con l'azione civile contro la discriminazione ex art. 28 d.lgs. 1.9.2011 n. 150, ben distinta dall'azione ex artt. 409 e 442 e ss. c.p.c. per il riconoscimento della prestazione (in tal senso Corte Appello di Brescia 1.12.16 n. 458).

Nel merito, la domanda è fondata.



La ricorrente ha presentato domanda di assegno sociale il 31.3.2021, respinta dall'Inps con la seguente motivazione: "non ha presentato la documentazione che è stata richiesta il 12.04.2021 e, pertanto, non è stato possibile procedere all'accertamento del diritto alla prestazione: - certificazione ente estero per possesso beni immobili; - certificazione ente estero importo pensione; - dichiarazione, resa ai sensi DPR 445/2000 attestante tutte le U/E dal territorio nazionale corrispondenti ai timbri posti sul passaporto; - copia integrale passaporti precedenti" (v. doc. 11 fasc. ricorrente).

La [REDACTED] ha presentato ricorso amministrativo avverso il diniego, dando atto di essere riuscita a reperire la documentazione richiesta, che quindi allegava, ma ciò nonostante il ricorso è stato respinto con la seguente motivazione: "la documentazione allegata al ricorso risulta troppo datata e tutti i documenti non devono riportare data anteriore maggiore di 6 mesi rispetto alla data della domanda così come stabilito dal Decreto 445/2000".

L'Inps, pur dando atto che la ricorrente ha presentato tutta la documentazione richiesta, sostiene che per quanto riguarda i redditi prodotti all'estero dai cittadini extracomunitari trovi applicazione l'art. 3 d.p.r. 445/00 e che la possibilità di utilizzare le dichiarazioni sostitutive, di cui agli articoli 46 e 47, sussista limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di



soggetti pubblici italiani, ovvero nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia e il Paese di provenienza del dichiarante.

Ciò chiarito, l'art. 3 DPR 445/20 stabilisce: "1- Le disposizioni del presente testo unico si applicano ai cittadini italiani e dell'Unione Europea, alle persone giuridiche, alle società di persone, alle pubbliche amministrazioni e agli enti e ai comitati aventi sede legali in Italia o in uno dei Paesi dell'Unione Europea.

2. I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti non certificabili o attestabili di parte di soggetti pubblici italiani.

3. Al di fuori dei casi previsti al comma 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante.

4. Al di fuori dei casi di cui ai commi 2 e 3 gli stati, le qualità personali e i fatti sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo



aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri".

Gli artt. 46 e 47 richiamati dal citato art. 3 DPR 445/00 stabiliscono:

"Art. 46 Dichiarazioni sostitutive di certificazioni. 1. Sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni i seguenti stati, qualità personali e fatti...: o) situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali".

"Art. 47 Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà 1. L'atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalità di cui all'articolo 38. (...) 3. Fatte salve le eccezioni espressamente previste per legge, nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari di pubblici servizi, tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'articolo 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà".

Tali disposizioni si pongono tuttavia in contrasto col principio di parità di trattamento tra cittadino italiano e straniero nei rapporti con la pubblica amministrazione stabilito dall'art. 2, comma 1, TU immigrazione secondo cui "allo straniero è riconosciuta parità di trattamento



con il cittadino ... nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge".

Inoltre, per quanto specificatamente riguarda la ricorrente, viene in rilievo anche la direttiva 2003/109/CE, relativa allo status di cittadini di paesi terzi che, come la [REDACTED], siano soggiornanti di lungo periodo.

Questa, all'art. 11, comma 1, prevede che "il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento del cittadino nazionale per quanto riguarda (...) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione sociale".

Il riferimento all'accesso alle prestazioni sociali, contenuto nell'art. 2, comma 1, TU immigrazione non può che essere interpretato, al fine di dare effettività al principio, come diretto ad imporre a cittadini italiani e stranieri lo stesso iter procedimentale e, quindi, gli stessi oneri di documentazione dei requisiti richiesti per le prestazioni.

Diversamente argomentando, come correttamente osservato da parte ricorrente, sarebbe completamente vanificato il principio di parità di accesso alle prestazioni assistenziali, che per loro natura richiedono un intervento ed una risposta tempestiva da parte dello Stato.

E' emblematico il caso trattato dal Tribunale di Bergamo nella decisione richiamata dalla ricorrente, caso che



riguardava una cittadina Ucraina che aveva autocertificato il requisito reddituale per accedere alla prestazione.

E' evidente come in tale situazione, come pure in molte altre, sia illogico, oltre che materialmente impossibile, pretendere che l'interessato presenti un certificato emesso dalle autorità competenti dello Stato estero con la relativa traduzione.

In quel caso, come in molti altri, subordinare l'erogazione della prestazione alla presentazione di certificati emessi dalle autorità di uno stato estero significa di fatto frustrare l'accesso alla prestazione.

Per cui, un diritto di parità di trattamento sancito a tanto da una disposizione nazionale, quanto da una direttiva dell'Unione non può cedere il passo di fronte ad una norma di rango inferiore, come quella del DPR 445/00.

Del resto, la possibilità di autocertificare tale requisito non pregiudica, nè lede il diritto dell'ente pubblico ad effettuare la verifica sulla veridicità dell'autocertificazione, potendo procedere per il tramite delle autorità consolari.

Infatti, tutti i residenti in Italia, italiani o stranieri, sono soggetti ai medesimi obblighi fiscali (art. 2, comma 1, DPR 917/86) e sono tenuti a denunciare i redditi prodotti all'estero (art. 165 TUIR).

Per cui, in definitiva, come già osservato dal Tribunale di Bergamo « la norma di fonte primaria (art. 2 comma 5



TU immigrazione) stabilisce un regime assolutamente paritario nei rapporti con la PA che non può essere derogato da una norma di fonte secondaria (DPR 445/2000) » (così, Trib. Bergamo, 10.3.2021).

Del resto l'Inps, consapevole di ciò, ha emanato il messaggio messaggio 2848 del 6.8.2021, con cui, essendo stato accertato dal Ministero del Lavoro con il DM 21.10.2019 che solo 19 Paesi al mondo possono fornire documentazione attendibile circa i patrimoni mobiliari e immobiliari all'estero (e tra questi 19 non è compresa l'Albania), il medesimo criterio deve essere seguito anche per l'accesso alle prestazioni INPS con conseguente esenzione di tutti i cittadini stranieri, salvo quelli appartenenti ai predetti 19 Paesi, dall'onere di produrre documentazione aggiuntiva relativa a redditi o proprietà nei predetti paesi (v. messaggio in atti).

Il messaggio, pur citando nello specifico le prestazioni di invalidità (punto 2), al punto 1 precisa che "considerato il contenuto e la ratio del richiamato decreto, si ritiene di dover estendere le indicazioni ivi contenute anche a fattispecie diverse dal reddito/pensione di cittadinanza, al fine di evitare situazioni di criticità per i medesimi cittadini" (v. messaggio in atti).

Non si comprende perché in tale situazione l'Inps, in sede di riesame in autotutela non abbia fatto applicazione neppure del principio da lui stesso affermato.



Peraltro, la situazione appare ancor più grave ove si consideri che ricorrente aveva trasmesso all'Inps la certificazione rilasciata dall'autorità albanese, ma l'istituto non l'ha ritenuta valida, in quanto eccessivamente risalente.

In proposito, è vero che la documentazione proveniente dalle autorità albanesi risale al 2019, ma occorre osservare come la ricorrente, secondo quanto risulta dall'ulteriore documentazione trasmessa all'Inps, viva in condizione di accertata indigenza da anni (v. doc. 10 fasc. ricorrente).

I servizi sociali del Comune di Dalmine, che hanno rilasciato tale certificazione nell'ottobre 2019 hanno precisato che il nucleo familiare è in carico ai servizi sociali dello stesso Comune dal 2010, tant'è che la ricorrente viene aiutata dalla Caritas ed è beneficiaria del reddito di cittadinanza (v. doc. 10 fasc. ricorrente).

Tali oggettive condizioni avrebbero dovuto portare all'Inps a procedere ad una autonoma valutazione circa la veridicità di quanto autodichiarato dalla [REDACTED] in ordine alla propria situazione economica, visto che costei da oltre 16 anni non risiede più in Albania e vive in Italia con grandi difficoltà.

L'Inps possedeva quindi tutti gli elementi per valutare positivamente la veridicità di quanto dichiarato dalla ricorrente e di ritenere che la situazione reddituale attestata dalle autorità albanesi non avesse subito modificazioni di sorta.



In definitiva, la domanda può essere accolta, va dichiarato il carattere discriminatorio del comportamento tenuto dall'Inps per aver negato a [REDACTED] la concessione dell'assegno sociale e per l'effetto l'Inps va condannato al pagamento, in favore di [REDACTED], del relativo beneficio, nella misura, non contestata, di € 7.530,37 maturata dalla domanda a giugno 2022, oltre alle ulteriori quote mensili, finchè ne permangano le condizioni.

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

P.Q.M.

Il Tribunale di Bergamo - Sezione Lavoro:

- 1) dichiara il carattere discriminatorio del comportamento tenuto dall'Inps per aver negato a [REDACTED] la concessione dell'assegno sociale e per l'effetto condanna l'Inps al pagamento, in favore di [REDACTED], del relativo beneficio, nella misura di € 7.530,37 (maturata dalla domanda a giugno 2022), oltre alle ulteriori quote mensili, finchè ne permangano le condizioni;
- 2) condanna l'Inps alla refusione, nei confronti della ricorrente, delle spese di lite, liquidate in € 2.200,00 per compensi professionali, oltre IVA, CPA e rimborso spese generali, con distrazione in favore dei procuratori antistatari.

Si comunichi.

Bergamo, 4.10.2022



Il Giudice del Lavoro
Dott.ssa Monica Bertoncini

