



Tribunale Ordinario di Bergamo

Sezione Lavoro

Il Giudice

letti gli atti e i documenti della causa iscritta al n. 1598/2020 RGL pendente

tra

XXXXXXXXXX

con gli avv.ti Alberto Guariso, Livio Neri e Ilaria Traina ed elettivamente domiciliata in Bergamo via Taramelli n. 2

e

INPS

con l'avv. Floriana Collerone ed elettivamente domiciliata in Bergamo, V.le V. Emanuele n. 5 sciogliendo la riserva assunta in data odierna ha pronunciato la seguente

ORDINANZA ex art. 702 ter c.p.c.

Con ricorso ex artt. 702 *bis* c.p.c. e 28 D.lgs. n. 150/11 e 44 TU Immigrazione, avanti al Tribunale di Bergamo, in funzione di Giudice del Lavoro, XXXXXXXXXXXXX hanno convenuto in giudizio INPS per l'accertamento del carattere discriminatorio per ragioni di nazionalità e disabilità della condotta consistita nella negazione dell'assegno mensile di invalidità ex art. 13 L. 118/1971, ordinandosi al convenuto di cessare detta condotta con riconoscimento del relativo diritto a decorrere dal gennaio 2020 e la corresponsione di quanto maturato alla data del deposito del ricorso (ottobre 2020) € 2.868,10 nonché di adottare, ai sensi dell'art. 28, c. 5, D.lgs. 150/2011 nell'ambito dell'esercizio dei poteri d'ufficio, ogni ulteriore provvedimento ritenuto utile ad evitare il reiterarsi della discriminazione, con vittoria di spese e distrazione.

A sostegno della propria pretesa la ricorrente, in fatto, esponeva:

- di aver fatto ingresso in Italia con il decreto flussi del 2007 nel 2010,





- di aver ottenuto all'inizio del 2011 permesso per lavoro subordinato a decorrere dai primi mesi del 2011, e di aver lavorato fino al 23.07.2018 e di aver percepito il trattamento NASPI fino al 31.12.2019,
- di aver divorziato dal marito nel 2007 (doc. 10),
- di aver due figli: il primo figlio, di anni 24, che vive attualmente in Ucraina, mentre la seconda figlia, XXXXXXXXXXXX, di anni 21, residente con la ricorrente in Bergamo, via XXXXXX, ed a carico della stessa (cfr. doc. 5 certificato di residenza; doc. 6, certificato stato di famiglia, e doc. 8),
- di essere titolare dal 2016 di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (sub doc. 11),
- di essere affetta da comizialità post-aracnoiditica e epatite C,
- di aver proposto nel 2018 domanda per l'accertamento sanitario dell'invalidità civile,
- di essere stata dichiarata invalida al 60% e che è stato ritenuto sussistente lo stato invalidante ai fini del collocamento mirato (doc. 12),
- di aver presentato il 18.11.2019, a seguito del peggioramento delle proprie condizioni di salute, domanda di aggravamento per l'accertamento sanitario dell'invalidità (doc. 13),
- di essere stata dichiarata *“invalido con riduzione permanente della capacità lavorativa dal 74% al 99% (art 2 e 13 L. 118/1971 e art 9 DL 509/88). Percentuale: 75%. Data decorrenza: 18.11.2019”* e di essere stata riconosciuta *“portatore di handicap”* ex art 4 L. 104/1992 (doc. 14),
- di aver presentato all'INPS, il 17.01.2020, con l'inoltro del modello AP70, la documentazione ai fini della fase concessoria per le prestazioni connesse allo stato di invalidità civile (protocollo n. INPS.1200.18/11/2019.0484758, n. domus 2.147.483.647 cfr. doc. 15), fra cui la dichiarazione sostitutiva di atto notorio afferente ai requisiti reddituali.
- di aver dichiarato:
 - o di essere residente nel Comune di Bergamo, in via XXXXXXXXXXX;
 - o di essere titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;
 - o di aver avuto un reddito imponibile pari ad € 7.500 per l'anno 2019 derivante dal percepimento della NASPI (in realtà € 7.232,00, come da modello 730/2020, sub. doc. 8);





- o di non essere titolare di altre prestazioni d'invalidità;
- di aver comunicato all'Inps unitamente al modello AP70 di essere in attesa di documentazione estera,
- che il 22.01.2020, l'Inps ha rigettato la domanda della ricorrente con la seguente motivazione “*superamento dei limiti di reddito*” (doc. 17);
- di aver inoltrato a INPS il 10.02.2020, il certificato ipocatastale ucraino (docc. 18 e 21),
- che INPS ha annullato il rigetto del 22.01.2020 e respinto la domanda in quanto “*il certificato catastale è idoneo, ma manca comunque quello reddituale e previdenziale*” (doc. 19),
- di non essere titolare di alcun reddito in Ucraina (certificati rilasciati dalle competenti autorità - sub doc. 21 e 22) né in alcun altro paese del mondo,
- che il Comune di Bergamo ha attivato un tirocinio della durata di 6 mesi con termine in ottobre 2020 per il quale è prevista un'indennità di partecipazione pari ad € 300,00 mensili (doc. 20).

Si è ritualmente costituito in giudizio INPS contestando in fatto e in diritto l'avversario ricorso; con vittoria di spese. In particolare, contestava la pretesa avanzata dalla ricorrenti in base alle seguenti argomentazioni:

- improcedibilità per omessa presentazione del ricorso amministrativo ex art. 443 c.p.c.;
- inammissibilità per mancanza di una condotta discriminatoria dell'Istituto,
- infondatezza.

Disposta la trattazione scritta dell'udienza, il Giudice - ritenuta la causa matura per la decisione e lette le note e repliche depositate – si è riservato.

DIRITTO

Il ricorso, per i motivi di seguito esposti, è fondato.

Tanto detto, preliminarmente, va disattesa l'eccezione di INPS relativa all'improcedibilità per omessa presentazione del ricorso amministrativo ex art. 443 c.p.c., dal momento che la prestazione in analisi non rientra fra quelle per le quali è richiesto il previo esperimento della procedura amministrativa (art 42 del DL 269/2003 conv. in L. 326/2003 nei giudizi su “*l'invalidità civile, la cecità civile, il sordomutismo, l'handicap e la disabilità*” .. “*non trovano applicazione le*





disposizioni in materia di ricorso amministrativo avverso i provvedimenti emanati in esito alle procedure in materia di riconoscimento dei benefici di cui al presente articolo”).

Va inoltre evidenziato che il *petitum* della domanda 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 la proposta 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).

Sempre preliminarmente deve essere disattesa l'eccezione di INPS di inammissibilità della domanda ai sensi dell'art. 28 D.lgs. n. 150/01, dovendosi condividere l'orientamento maggioritario (da ultimo C.d.A. Milano, sentenza n. 109/18) che ha ravvisato che, nel caso di specie, essendo dedotta una discriminazione collettiva sotto il profilo della nazionalità, sia per l'effetto ammissibile il ricorso al procedimento in commento.

Non osta, poi, all'ammissibilità del ricorso il fatto che l'INPS abbia asseritamente dato applicazione ad una norma di diritto positivo, in quanto la nozione di discriminazione accolta dalla normativa europea e dalla legislazione nazionale, infatti, è di tipo oggettivo e ha riguardo all'effetto pregiudizievole prodotto da qualsiasi disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento, indipendentemente dalla motivazione e dall'intenzione di chi li pone in essere. La nozione oggettiva di discriminazione (sia diretta che indiretta) ascrive rilevanza decisiva al risultato delle azioni, tra cui è compresa anche l'applicazione delle norme positive.

Ai sensi dell'art 13 della L. 118/1971 letto in combinato disposto con l'art 12 della L. 118/1971 i requisiti per accedere al beneficio sono:

- a) avere un grado di inabilità lavorativa pari o superiore al 74%;
- b) avere un'età compresa fra i 18 e i 64 anni;
- c) essere stabilmente residente in Italia;
- d) non svolgere attività lavorativa;
- e) avere la cittadinanza italiana o di uno degli Stati membri dell'Unione Europea, o per i cittadini extra-UE essere titolare di un permesso di soggiorno di almeno un anno.





Il limite reddituale, come da Circolare INPS n. 147/19, per l'anno 2020 è pari a € 4.926,35 e l'importo mensile dell'assegno è pari a € 286,81.

Nel caso di specie, INPS non solleva eccezioni in relazione agli altri requisiti legittimanti l'accesso al beneficio, ma contesta solo la possibilità per la ricorrente di autocertificare la propria situazione reddituale e previdenziale nel paese di origine, in quanto l'autocertificazione è possibile solo in caso di stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, e afferma la necessità, per accedere al beneficio, di ottenere dall'Ucraina *“dichiarazione reddituale e di pensione rilasciata dalle autorità fiscali del Paese di origine ...”*.

Risulta pacifico tra le parti che la ricorrente non ha depositato il certificato reddituale e previdenziale rilasciato dal Paese di origine.

Si tratta ora di valutare se la richiesta avanzata da INPS di deposito del predetto certificato sarebbe stata avanzata anche al cittadino italiano e se tale comportamento dell'Istituto possa integrare una discriminazione sulla base della nazionalità, considerato che il certificato è richiesto in base alla cittadinanza della ricorrente e non è connesso ad alcun requisito di permanenza all'estero.

Nel contrastare la pretesa avversaria, INPS disconosce l'idoneità della documentazione reddituale allegata alla domanda amministrativa facendo appello all'art. 3 del D.P.R. N. 445/2000 (T.U. delle disposizioni regolamentari in materia di documentazione amministrativa) che prevede:

- “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. (R)*
- 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. (R).*
- 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. (R).*





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 nel predetto art. 3 sanciscono quanto segue:

“Art. 46 (R) 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 (R) 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.

(R) (...) 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. (R)”

Ai fini del decidere, rileva poi l'art. 2 comma 1 del D.P.R. n. 394/1999: *“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”*.

Dalla prospettazione della parte ricorrente, alla luce della illustrata disciplina di legge e regolamentare, la disciplina differenziata per nazionalità prevista dai due DPR (n. 445/00 e n. 394/99) in materia di autocertificazione tra, da una parte, i cittadini non comunitari e, dall'altra, i cittadini italiani e UE, opera un'irragionevole discriminazione, in quanto i cittadini extracomunitari potrebbero autocertificare solo *“limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani”*, mentre in tutti gli altri casi dovranno presentare certificati o attestazioni rilasciati dalle competenti autorità dello Stato estero con le relative traduzioni.

Tale differente trattamento, in effetti a parere del giudicante, non è giustificato da un interesse della P.A., in quanto in egual modo INPS dovrebbe verificare la veridicità delle dichiarazioni reddituali e pensionistiche di tutti i richiedenti il beneficio e della stessa tipologia





sono le verifiche per tutti i cittadini. Tale differente trattamento determina una condizione di favore per il cittadino italiano o comunitario, del tutto ingiustificata sia ai sensi dell'art. 2 comma 5 del T.U. in materia di immigrazione che dell'art. 10 comma 2 della Costituzione. Infatti, l'art. 2 comma 5 del detto T.U. prevede che: *“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”*. Si tratta di norma di rango primario, a differenza della disciplina delle autocertificazioni che ha natura regolamentare (rango secondario) - la deroga alla parità, in ossequio ai principi sulla gerarchia delle fonti, non può essere introdotta da una fonte secondaria. Sul punto INPS argomenta richiamando il complesso normativo e le facoltà di deroga concesse dalla legge.

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).

Sul punto non si può che richiamarsi, anche *ex art.* 118 disp. att. c.p.c., alle condivisibili argomentazioni spese dalla Corte d'Appello di Milano n. 1598/18 che ha così concluso:

“La disciplina delle autocertificazioni sopra riportata, prevista da una norma regolamentare, nella parte in cui consente ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, la possibilità di utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti non certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, contrasta con quanto previsto dall'art. 2 comma 5 del TU in materia di immigrazione, norma di rango primario, 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”. 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).”

Si richiama inoltre, vedi *infra*, le argomentazioni della C.d.A di Milano 29/12/2020, n.3532.

Ulteriormente argomentando, vale richiamare la disciplina prevista dall'art. 49 L. 189/2002 in punto di accertamento dei redditi prodotti all'estero dal richiedente il beneficio.

In punto di attuazione del primo comma dell'art. 49, non è contestata la prospettazione in fatto operata dalla parte ricorrente: l'Ucraina non è inserita nell'elenco del DM 12.5.2003 e il secondo comma del citato DM prevede l'accertamento dei requisiti per gli Stati non compresi nell'elenco





avvenga mediante autocertificazione e che gravi sulla PA erogatrice della prestazione l'individuazione degli Organismi esteri che possano rilasciare le certificazioni.

La parte convenuta non ha contestato tale prospettazione e non ha preso posizione.

La richiesta dell'Istituto convenuto di deposito di certificazioni sulla situazione reddituale e pensionistica, oltre ad integrare una condotta discriminatoria per nazionalità, non solo costituisce un grave ostacolo ad ottenere la prestazione, ma ne determina l'assoluta impossibilità.

Sul punto non si può che richiamarsi, anche ex art. 118 disp. att. c.p.c., alle condivisibili argomentazioni spese dalla Corte d'Appello di Milano n. 1598/18, quanto alla questione della legittimità e discriminatorietà dei limiti alla possibilità per lo straniero di procedere all'autocertificazione vale richiamare anche il seguente passo argomentativo:

“L'errore di fondo in cui incorre l'Inps è di ignorare che ciò che viene rivendicato dall'odierno appellato è il diritto di percepire la pensione di invalidità “alle medesime condizioni documentali ammesse per i cittadini italiani e quindi mediante autocertificazione dei redditi prodotti all'estero e delle proprietà possedute all'estero”, salve le verifiche successive all'autocertificazione che l'amministrazione ha il dovere di svolgere sia per l'italiano che per lo straniero.

Nel caso in esame l'Inps ha impedito ab origine all'appellato di accedere alla medesima procedura prevista per il cittadino italiano. Dal quadro normativo, come correttamente delineato dal primo giudice, emerge che il cittadino straniero come quello italiano può autocertificare i propri redditi e nel caso di redditi prodotti all'estero l'autocertificazione è ammessa, sia per gli italiani che per gli stranieri, nei casi da individuarsi mediante DM (art. 49 co 1 L 289/02).”.

Sul punto si richiamano, inoltre, ex art. 118 disp. att. c.p.c. le condivise argomentazioni del Tribunale di Milano n. 2385/17.

La parte resistente deduce che tale diversità di trattamento deve essere considerata giustificata, in quanto lo Stato italiano può “certificare e attestare” il reddito prodotto da un italiano all'estero. In realtà 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 Credito d'imposta per i redditi prodotti all'estero “1. Se alla formazione del reddito complessivo concorrono redditi prodotti all'estero, le imposte ivi pagate a titolo definitivo su tali redditi sono ammesse in detrazione dall'imposta netta dovuta fino alla concorrenza della quota d'imposta corrispondente





al rapporto tra i redditi prodotti all'estero ed il reddito complessivo al netto delle perdite di precedenti periodi d'imposta ammesse in diminuzione.”) anche se tassati all'estero anche al fine dell'applicazione del meccanismo volto ad evitare la doppia imposizione. Pertanto la possibilità di verifica della situazione reddituale è la medesima.

Non è corretto quanto dedotto da parte resistente in punto di uguale trattamento di italiani e stranieri, ossia che a ciascuno si chiede di attestare solo i redditi dello Stato di cui ciascuno ha la cittadinanza, in quanto la disciplina di legge in realtà prevede per entrambi un accertamento della ricchezza complessiva riferibile al richiedente il beneficio e non del reddito prodotto nello Stato di cittadinanza.

A fronte di tale evidenza di legge, la parte convenuta nulla ha articolato.

L'orientamento espresso con sentenza della Corte d'Appello di Brescia del 2016 citata da parte resistente, deve intendersi superato da recente pronuncia della medesima Corte del 24 febbraio 2021 per quanto in punto di ISEE alla cui motivazione si rimanda ex art. 118 disp. att. c.p.c..

A corroborare l'interpretazione fatta propria da questo Tribunale della disciplina oggetto del giudizio si riportano le condivise argomentazioni della Corte d'Appello Milano sez. V, 29/12/2020, n.3532:

“Tanto premesso, l'attenzione va posta sulla disposizione di cui all'.art.8 comma 5 del regolamento comunale che, in raccordo con il precedente comma 4, prevede un onere documentale aggiuntivo ai fini dell'.accesso a prestazioni sociali agevolate per i soli cittadini di Stati non appartenenti all'.UE: questi ultimi devono infatti produrre una attestazione rilasciata dalla competente Autorità dello Stato estero (con traduzione legalizzata dell'.Autorità consolare italiana) in relazione all'.eventuale possesso o mancato possesso di redditi, beni immobili o mobili registrati all'.estero che sia resa in conformità dell'.art. 3 DPR n.445/2000; con le medesime modalità i cittadini di Stati extra UE devono anche comprovare la composizione del nucleo familiare del richiedente la prestazione sociale agevolata.

La norma in esame differenzia la posizione dei cittadini di Paesi Extraeuropei, gravati dagli oneri documentali ora indicati, rispetto a quella dei cittadini italiani e dei cittadini di Paesi Europei per i quali, in difetto di specifiche previsioni, continua evidentemente ad applicarsi il precedente comma 3 dell'.art.8, secondo cui: “la documentazione, sussistendone le condizioni, si intende prodotta anche mediante autocertificazione”.





La disposizione di cui all'art.8, co.5, del regolamento del Comune di Lodi introdotta con la delibera n.28/2017 ha determinato effetti restrittivi in tema di prestazioni sociali agevolate da riconoscere in favore dei cittadini extracomunitari: la norma è infatti direttamente intervenuta sui presupposti di legittimazione al conseguimento di dette prestazioni, circoscrivendo la platea dei possibili fruitori, quanto ai cittadini extracomunitari, a coloro che producano la certificazione relativa al possesso o mancato possesso di redditi/beni esteri rilasciata dalle competenti Autorità dello Stato estero in conformità alle disposizioni ex art. 3 DPR 445/2000-2 DPR 394/1999 e corredata di traduzione legalizzata dall'.Autorità consolare italiana che ne attesti la conformità.

In sostanza, dopo l'entrata in vigore della normativa censurata, è venuta meno, con riferimento ai soggetti legittimati a presentare domanda per l'accesso a prestazioni sociali agevolate la equiparazione precedentemente esistente fra i cittadini italiani, i cittadini dell'Unione Europea e i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea.

La differenziazione introdotta dal regolamento comunale in punto di documentazione su redditi/beni posseduti (o non posseduti) all'estero costituisce una discriminazione diretta nei confronti dei cittadini di Stati extra UE per ragioni di nazionalità perché di fatto, attraverso i gravosi oneri documentali aggiuntivi richiesti, rende loro difficoltoso concorrere all'.accesso alle prestazioni sociali agevolate, così precludendo ai predetti il pieno sviluppo della loro persona e l'integrazione nella comunità di accoglienza.

Occorre a questo punto richiamare la nozione di discriminazione, definita dall'art. 43 TUI nei seguenti termini:

"1. Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti 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.

2. In ogni caso compie un atto di discriminazione:

a) il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discriminino ingiustamente;





b) chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;

c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;

d) chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità;

e) il datore di lavoro o i suoi preposti i quali, ai sensi dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificata e integrata dalla legge 9 dicembre 1977, n. 903, e dalla legge 11 maggio 1990, n. 108, compiano qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della loro appartenenza ad una razza, ad un gruppo etnico o linguistico, ad una confessione religiosa, ad una cittadinanza. Costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o linguistico, ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa.”

La disposizione richiamata considera la nazionalità fra i fattori di discriminazione vietati in ogni campo della vita sociale con una previsione che comprende atti di qualsiasi tipo, relativi anche ad offese ad interessi di tipo collettivo e pertanto anche le discriminazioni definite collettive.

Occorre altresì richiamare l'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che espressamente sancisce il “divieto di discriminazione” stabilendo che:

“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.

La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo ha affermato che il trattamento diviene discriminatorio ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizza, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito. Con specifico riferimento al settore delle prestazioni





sociali, la stessa Corte ha sottolineato che la Convenzione non sancisce un obbligo per gli Stati membri di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali; tuttavia, una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non potrà sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, in particolare, con l'art. 14 che vieta la previsione di trattamenti discriminatori (in tal senso, Stec ed altri contro Regno Unito, decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005; Ko. Po. contro Francia sentenza del 30 settembre 2003; Gaygusuz contro Austria, sentenza del 16 settembre 1996; Sa. contro Italia, sentenza del 26 febbraio 1993)

Giova altresì richiamare i principi della giurisprudenza costituzionale (fra le tante C.Cost. n.166 del 2018) secondo cui “il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento, purché rispetti gli obblighi europei, che esigono la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i soggiornanti di lungo periodo; il principio di ragionevolezza; e purché la distinzione non si traduca mai nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai «bisogni primari» della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini.” (si vedano sentenze n. 107 del 2018, n. 230 del 2015, n. 22 del 2015, n. 172 del 2013, n. 133 del 2013, n. 40 del 2013, n. 2 del 2013, n. 187 del 2010, n. 306 del 2008 e n. 432 del 2005). Ogni norma che imponga distinzioni di varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e delle residenza per regolare l'accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza, che può ritenersi rispettato solo qualora esista una causa normativa della differenziazione che sia giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenze n. 107 del 2018 e n. 133 del 2013).

Nel caso in esame, non sussiste alcuna causa normativa della differenziazione introdotta dal Comune di Lodi ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate da parte di cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

In contrario non rileva la prospettazione dell'appellante, secondo cui attraverso il regolamento n.28/2017 il Comune di Lodi si è limitato ad adeguarsi alla normativa statale in materia di documentazione amministrativa di cui agli artt. 2 DPR 394/1999 e 3 DPR 445/2000.

Si rammenta che l'art. 3, DPR n. 445/2000 (TU delle disposizioni in materia di documentazione amministrativa) prevede:





“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 sedi 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 da 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”.

Nel medesimo senso la previsione precedente di cui all’art.2 co.2 DPR 394/1999.

Gli artt. 46 e 47 del DPR 445/2000 richiamati dall’art. 3 stabiliscono:

“art. 46 (R) 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:(omissis) “o) situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali”;

art. 47 (R) 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 l’osservanza delle modalità di cui all’articolo 38. (R) (...) 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”.

La disciplina delle autocertificazioni fin qui sinteticamente richiamata e prevista da una norma regolamentare prevede per i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione, regolarmente soggiornanti in Italia, la possibilità di utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti non certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici o privati italiani, ad eccezione di specifiche





convenzioni fra l'Italia e il Paese d'origine; diversamente, occorre la presentazione da parte dello straniero di certificati o attestazioni rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di provenienza, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'Autorità consolare che ne attesti la conformità all'originale.

Tale normativa non può valere a giustificare, in punto di ragionevolezza ex art. 3 Cost., le previsioni introdotte dal regolamento del Comune di Lodi atteso che lo stesso articolo 3 del DPR n.445/2000 si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 2 comma 5 del DLgs n.286/1998 in materia di immigrazione, norma di rango primario, secondo cui: “ Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge.”

La norma di rango legislativo richiamata stabilisce un regime assolutamente paritario degli stranieri, tutti, nei rapporti con la Pubblica Amministrazione che non può essere derogato da una norma di fonte secondaria quale l'art.3 DPR n.445/2000, attesa la riserva di legge espressamente contenuta nella disposizione del Testo Unico sull'Immigrazione.”

L'interpretazione della disciplina adottata dal Tribunale, può essere ulteriormente corroborata dalla legislazione in tema di accesso al reddito di cittadinanza, così come anche illustrata nelle note dell'1.12.20 dalla parte ricorrente, secondo la quale il cittadino extracomunitario (art. 2 cc. 1bis e 1-ter del D.L. 4/2019) deve dare prova anche del reddito dell'intero nucleo familiare mediante documentazione resa “*ai sensi dell'art. 3 D.P.R. 445/00*”, secondo la procedura richiesta da INPS anche in memoria. Ma dall'obbligo sono esentati i cittadini dei paesi nei quali sia impossibile ottenere una certificazione su redditi e patrimoni, come individuati da DM.

Il Decreto del Ministro del Lavoro del 21.10.2019 attesta, per quanto di interesse nel presente giudizio, che, per quanto riguarda i redditi, l'Agenzia delle Entrate può provvedere direttamente: si legge infatti al quint'ultimo considerato “*che in riferimento alla documentazione relativa al possesso dei requisiti reddituali e patrimoniali, con riferimento ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, la componente non accertabile da parte della Agenzia delle Entrate riguarda il patrimonio posseduto all'estero e i redditi da esso derivanti*”. Con questo risolvendo anche l'obiter della Corte d'Appello di Brescia del 2021 pronunciatosi in materia di accesso al beneficio in relazione all'accertamento svolto in sede di procedura ISEE.





Il DM 2019 citato, come anche il DM 12.5.2003, conferma l'ammissibilità dell'autocertificazione per i redditi esteri considerato il potere di controllo di Agenzia delle Entrate che egualmente può essere espletato in relazione ai cittadini italiani così come verso i cittadini stranieri.

Pertanto, appare irragionevole che lo straniero possa accedere al reddito di cittadinanza in forza di autodichiarazione reddituale e invece tale medesima autodichiarazione non sia idonea per l'accesso alla prestazione dedotta in giudizio.

L'esattezza della interpretazione adottata dal giudice è confermata anche dalla recente modifica dell'art. 18, c. 3 *bis* L. 241/90, ad opera del D.L. 76/2020 (entrata in vigore successivamente al provvedimento oggetto di giudizio), che prevede *“nei procedimenti avviati su istanza di parte, che hanno ad oggetto l'erogazione di benefici economici comunque denominati, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni, da parte di pubbliche amministrazioni...le dichiarazioni di cui agli artt. 46 e 47 D.P.R. 445/00...sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalle norme di riferimento, fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al dlgs 159/11”*. Tale norma conferma la mancanza di giustificazione del regime differenziato adottato da INPS.

Alla luce di quanto precede, può dunque essere affermato il diritto della ricorrente a percepire, dal 12 giugno 2013, l'assegno sociale alle medesime condizioni documentali previste per i cittadini italiani e comunitari.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

in accoglimento del ricorso,

- accerta e dichiara il carattere discriminatorio per ragioni di nazionalità della condotta tenuta dall'INPS consistente nell'aver negato alla parte ricorrente l'assegno mensile d'invalidità ex art. 13 L. n. 118/71 per i motivi indicati nel provvedimento di diniego del 11.02.2020;





- ordina a INPS di cessare la predetta condotta discriminatoria e conseguentemente di riconoscere alla ricorrente il diritto all'assegno mensile d'invalidità di cui all'art 13 L. n. 118/71 a decorrere dal mese di gennaio 2020,
- condanna l'INPS a pagare alla ricorrente € 2.868,10 a titolo di assegno mensile maturato da gennaio 2020 a ottobre 2020, oltre alle ulteriori somme mensili maturate in corso di giudizio a tale titolo, sino a quando ne permangano i requisiti, oltre interessi legali dalle singole scadenze al saldo;
- condanna parte convenuta a rimborsare alla ricorrente le spese di lite che liquida in complessivi € 2.200,00 per compenso, oltre al rimborso forfetario delle spese generali nella misura del 15% e agli accessori fiscali e previdenziali dovuti per legge, con distrazione in favore del procuratore antistatari.

Si comunichi.

Bergamo, 10 marzo 2021

Il Giudice

