



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte d'Appello di Brescia, Sezione Lavoro, composta dai  
Sigg.:

**Dott. Antonio MATANO** Presidente

**Dott.ssa Giuseppina FINAZZI** Consigliere rel.

**Dott.ssa Silvia MOSSI** Consigliere appl.

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nella causa civile promossa in grado d'appello con ricorso depositato  
in Cancelleria il giorno 18/01/19, iscritta al **n. 26/19 R.G.** Sezione  
Lavoro e posta in discussione all'udienza collegiale del **12/11/2020**

d a

**COMUNE DI PALAZZAGO**, in persona del Sindaco pro-tempore  
rappresentato e difeso dall'Avv.to Stefano VIVI di Bergamo,  
domiciliatario giusta delega in atti.

**RICORRENTE APPELLANTE**

c o n t r o

rappresentata e difesa dall'Avv.to Alberto  
GURISO e Giulia VICINI di Milano e dall'Avv.to Ilaria TRAINA di  
Bergamo, quest'ultimo domiciliatario giusta delega in atti.

**RESISTENTE APPELLATA**

**INPS**, in persona del Presidente pro-tempore rappresentato e difeso  
dall'Avv.to Alfonso IMPARATO e Roberto MAIO giusta procura  
generale alle liti, elett.te dom.to c/o Avv.ra Distrettuale INPS.

OGGETTO:

Altre controversie in  
materia di assistenza  
obbligatoria

**RESISTENTE APPELLATO**

In punto: appello a ordinanza in data 20/12/18 n. cronologico 5867/18 del Tribunale di Bergamo.

**Conclusioni:**

**Del ricorrente appellante:**

*Come da ricorso*

**Dei resistenti appellati:**

*Come da memoria*

**SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con ricorso ai sensi del rito speciale (e non del lavoro) di cui al combinato disposto dell'art.28 d.lgs.150/2011 e dell'art.702 bis c.p.c., avanti al Tribunale di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, cittadina marocchina, titolare di permesso unico di lavoro, ha agito per ottenere l'accertamento del carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Palazzago, consistente nell'avergli negato la prestazione di cui all'art.65 della l.448/98 (riguardante l'assegno ai nuclei famigliari con almeno 3 figli), per aver ritenuto la domanda incompleta, non avendo ella prodotto le certificazioni e le attestazioni rilasciate dalla competente autorità estera, circa il patrimonio mobiliare e immobiliare all'estero; per l'effetto, ha chiesto di ordinare al Comune di cessare la condotta discriminatoria e concederle il beneficio, trasmettendo la domanda all'Inps per il pagamento dell'assegno; ha chiesto altresì la condanna dell'Inps, pure

convenuto in giudizio, al pagamento dell'assegno in questione, per l'importo complessivo di € 1.857,05, oltre interessi legali e oltre le ulteriori somme maturande per il medesimo titolo.

Con ordinanza del 20 dicembre 2018 (n.5867/2018), il giudice ha accolto il ricorso, ordinando al Comune di Palazzago di accogliere la domanda di assegno presentata dalla ricorrente con decorrenza dal luglio 2018 e di trasmettere all'Inps la relativa comunicazione, condannando altresì quest'ultimo ente al pagamento in favore della \_\_\_\_\_ delle somma di cui sopra, oltre interessi legali dal dovuto al saldo; ha poi condannato il Comune a rifondere le spese di lite alla ricorrente e ha invece compensato tra le parti le spese nei confronti dell'Inps.

Il giudice, dopo aver rilevato che la prestazione oggetto di giudizio era disciplinata dall'art.65 della l.448/1998, in favore di soggetti residenti in Italia in possesso di risorse economiche, indicate nell'ISEE, inferiori o uguali a predeterminate soglie di legge, ha osservato che nessuna della previsioni dell'art.65 della l.448/1998 disponeva, ai fini della concessione della prestazione, che l'interessato autocertificasse i propri redditi secondo la disposizione dell'art.3 del d.p.r. 445/2000, come preteso dal Comune, richiamando dette previsioni soltanto l'attestazione ISEE, quale unico parametro di riferimento per la sussistenza del diritto per quanto attiene al requisito reddituale del richiedente.

Era dunque del tutto ingiustificata e discriminatoria la richiesta che il Comune di Palazzago aveva rivolto soltanto alla

ricorrente in quanto cittadina extracomunitaria, di ulteriore certificazione, e in particolare della documentazione proveniente dalle autorità del paese di origine, relativa ai redditi mobiliari e immobiliari ivi posseduti, in quanto la procedura di determinazione dell'ISEE era unica, per i cittadini italiani e per quelli di altra nazionalità, sia UE che non UE, e la stessa fondandosi, tra l'altro, sulla DSU (Dichiarazione Sostitutiva Unica), già conteneva notizie sui patrimoni mobiliari o immobiliari del dichiarante, ivi compresi quelli all'estero.

Posto che la documentazione integrativa non era richiesta dal Comune per i cittadini non extracomunitari, l'ente locale così comportandosi aveva finito per praticare un trattamento di sfavore per i cittadini extracomunitari, in violazione della normativa unionale e specificamente della direttiva 2011/98, in virtù della quale i titolari di permesso unico di lavoro, come la ricorrente, beneficiavano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornavano per quanto riguarda le prestazioni dei settori della sicurezza sociale, per come definiti dal regolamento CE 883/2004 (essendo pacifico che la prestazione in esame rientrasse tra quelle di "sicurezza sociale").

Avverso questo provvedimento, il Comune di Palazzago, con ricorso depositato il 18 gennaio 2019, ha proposto appello ai sensi dell'art.702 quater c.p.c., censurando la decisione sotto due profili.

Ha chiesto la riforma dell'ordinanza impugnata, con rigetto integrale delle domande proposte dalla ricorrente.

Entrambe le parti convenute si sono costituite in giudizio.

La \_\_\_\_\_ ha resisto all'appello, chiedendone il rigetto.

L'Inps ha chiesto il rigetto di qualunque domanda spiegata nei propri confronti, ribadendo il proprio difetto di legittimazione passiva e comunque la carenza di potere concessorio, essendo mero erogatore della prestazione.

La causa ha subito alcuni brevi rinvii, concessi per la rinnovazione della notifica nei confronti della \_\_\_\_\_ (in quanto avvenuta senza il rispetto dei termini a comparire), per integrare il contraddittorio con l'Inps (in quanto convenuto nel giudizio di primo grado e condannato dal Tribunale con la sentenza impugnata), per il cambio del giudice relatore e, infine, a causa della situazione di emergenza sanitaria da Covid 19.

L'odierna udienza di discussione si è svolta mediante scambio e deposito telematico di note scritte ai sensi dell'art.221, comma 4, del D.L. 34/2020, conv. in L.77/2020, in materia di emergenza epidemiologica da COVID-19, e all'esito della camera di consiglio, la causa è stata decisa come da sentenza poi comunicata alle parti.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello non può trovare accoglimento.

La ricorrente, cittadina marocchina che vive in Italia da

più di dieci anni, è titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari (per ricongiungimento con il marito che le consente di lavorare.

Ha tre figli, tutti nati in Italia, minorenni e conviventi.

Nell'anno 2018 l'ISEE della ricorrente era pari ad € 43,24.

La in data 6 luglio 2018, ha presentato al Comune di Palazzago domanda di concessione dell'assegno per il nucleo familiare numeroso ex art.65 della l.448/1998.

Il Comune ha respinto la domanda non avendo la ricorrente integrato la documentazione a supporto della stessa, con la *“copia integrale della certificazione prodotta dall'Agenzia delle Entrate del paese d'origine del dichiarante (tradotta in lingua italiana dal consolato italiano del Paese di origine del dichiarante), relativa ai redditi mobiliari e immobiliari posseduti all'estero (su tutto il territorio dello Stato estero e non solo nel Comune di residenza) di tutti i componenti del nucleo familiare”*.

E' pacifico che il Comune appellante, in virtù della propria deliberazione n.24 del 12 agosto 2017, richieda questa documentazione integrativa soltanto ai cittadini extracomunitari e non ai cittadini italiani e comunitari.

La ricorrente ha quindi adito il giudice di primo grado esercitando l'azione civile di cui all'art.28 del d.lgs. 150/2011 e chiedendo di accertare il carattere discriminatorio della condotta

del Comune, di diniego della prestazione.

Il giudice di primo grado, come anticipato sopra, ha accolto il ricorso.

.....

Con il primo motivo di gravame, il Comune critica le statuizioni del Tribunale e sostiene che nella specie non sarebbe ricostruibile alcuna condotta discriminatoria, posto che l'art.2 del d.lgs. n.215/2003, che ha recepito la direttiva europea 2000/43/CE, poggerebbe la definizione di discriminazione, sia nella sua forma diretta, sia nella sua forma indiretta, unicamente su due fattori, ossia sulla razza e sull'origine etnica, e non invece sulla nazionalità.

Questi due elementi, e soltanto questi due, a dire del Comune appellante, sarebbero i presupposti sulla base dei quali potrebbe configurarsi una condotta discriminatoria, con conseguente sua censurabilità attraverso la relativa azione.

Tanto che il successivo art.3 dello stesso d.lgs.215/2003, delimiterebbe espressamente i confini di operatività della precedente disposizione dell'art. 2, ribadendo il principio di parità di trattamento senza distinzione di razza e origine etnica e prevedendo espressamente, al comma 2, che *“il presente decreto legislativo non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità ...”*.

Ciò perché la nazionalità e la cittadinanza atterrebbero ad uno specifico status giuridico estraneo alla razza e all'origine

etnica, e il concetto di nazionalità sarebbe un concetto chiaramente distinto, di talché un trattamento differenziato che dipendesse, come nella specie, dalla nazionalità e non dalla razza o dall'origine etnica, non rappresenterebbe di per sé, se adeguatamente giustificato, una fattispecie illegittima.

Osserva ancora che il differente trattamento riservato ai cittadini extracomunitari sarebbe fondato sul presupposto obiettivo che per costoro il fatto di possedere redditi all'estero non sarebbe autocertificabile, con la conseguenza che il diniego della prestazione dovuto alla mancata produzione di certificati dell'Autorità estera, non avrebbe alcun collegamento con la razza o l'origine etnica del richiedente, o anche con la sua nazionalità, e dunque non realizzerebbe alcuna discriminazione, attenendo unicamente alle modalità di accertamento del reddito familiare nel caso di fatti verificabili soltanto da un'Autorità estera.

Il motivo non può essere condiviso.

Circa la sussistenza, nella fattispecie, dei presupposti per l'esercizio dell'azione ai sensi dell'art.28 d.lgs.150/2011, è sufficiente rilevare che il fattore nazionalità o cittadinanza è considerato dall'ordinamento, nazionale ed europeo, come fattore di possibile discriminazione (così in particolare gli artt.43 e 44 del TU sull'immigrazione, l'art.14 Cedu e l'art.21 della Carta dei diritti fondamentali UE).

Ne deriva che quando la norma paritaria applicabile alla

fattispecie viene violata, proprio con riferimento a questo fattore, ponendo lo straniero in una situazione di svantaggio, si ha discriminazione, con ogni conseguenza in materia di ammissibilità della relativa azione speciale.

Nello specifico, esiste un preciso nesso interpretativo tra l'art.2 del d.lgs.215/2003, che definisce il concetto di discriminazione diretta e indiretta, e l'art.43 del d.lgs.286/1998 (c.d. testo unico sull'immigrazione), posto che l'art.2 al comma 2, fa salvo quest'ultimo articolo, il quale contiene una nozione di discriminazione non soltanto per motivi razziali, etnici o religiosi, ma anche per nazionalità.

Ed invero, il cit.art.43, commi 1 e 2, considera la nazionalità tra i fattori di discriminazione vietati in ogni campo della vita sociale, con una previsione che comprende atti di qualsiasi tipo (*“ogni comportamento”* di pubbliche amministrazioni o di privati 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”*).

L'art.2, comma 2, del d.lgs.215/2003, a sua volta, sancisce, appunto, che sia fatto salvo il disposto dell'art.43, commi 1 e 2, riferendosi alla nozione generale di discriminazione ivi contenuta e regolata come oggettiva, di natura diretta o indiretta, individuale o collettiva; inoltre l'art.4

dello stesso d.lgs. 215/2003, stabilisce che *“la tutela giurisdizionale avverso gli atti ed i comportamenti di cui all’art.2 si svolge nelle forme previste dall’art.44, commi da 1 a 6, 8 e 11 testo unico”*, per cui il rinvio è fatto alle stesse discriminazioni (individuali e collettive, dirette e indirette) ivi previste con una previsione che riconnette logicamente lo strumento processuale alla nozione sostanziale.

Né può valere quale argomento ostativo, la previsione di cui all’art.3 comma 2 del d.lgs. 215/2003, invocata dal Comune, secondo cui *“il presente decreto legislativo non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni nazionali e le condizioni relative all’ingresso, al soggiorno, all’accesso all’occupazione, all’assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato, né qualsiasi trattamento, adottato in base alla legge, derivante dalla condizione giuridica dei predetti soggetti”*.

Questa è una disposizione di carattere generale diretta a delimitare, sulla base della previsione della direttiva da cui deriva (art.3, comma 2, Direttiva 2000/43/CE), il campo di applicazione dell’intervento normativo allo scopo di riservare allo Stato la regolazione sostanziale del trattamento dello straniero. Essa però non interferisce in alcun modo con le regole processuali e sostanziali in materia di discriminazione, anche a fronte delle specifiche disposizioni presenti nello stesso testo di

legge.

Le “*differenze di trattamento basate sulla nazionalità*”, di cui all’art.3, comma 2, in esame e sopra riportato, non potrebbero dunque giustificare trattamenti illeciti ed oscurare le esigenze di protezioni derivanti da discriminazioni per nazionalità, individuali o collettive, che lo stesso testo, nelle norme immediatamente precedenti, riconosce esplicitamente ed alle quali intende preordinare la tutela processuale ivi regolata (cfr.Cass.28745/2019, in motivazione).

In definitiva, concludendo in punto, i vari rinvii normativi devono essere composti, in sede esegetica, in una coerente logica di sistema; senza parcellizzazioni, valorizzando l'interpretazione complessiva e l'intenzione dello stesso legislatore, il quale mostra in più sedi di considerare unitariamente i fattori di discriminazione in discorso anche sotto il profilo del loro trattamento processuale: apprestando appunto col D.Lgs. n. 150 del 2011, un unico procedimento (art. 28) per le discriminazioni; sostenendo nel D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 2, comma 1, l'esistenza di una nozione di discriminazione a causa della razza o dell'origine etnica, ma prevedendo al tempo stesso al comma 2, l'esistenza della discriminazione, lo si è visto, anche per la nazionalità di cui all'art. 43, commi 1 e 2, testo unico immigrazione (nozione che il D.Lgs. n. 215 intende mantenere ferma); predisponendo nell'art.4, comma 1, una tutela avverso tutti gli atti e i comportamenti di cui all'art.2, con una previsione

ampia che non consente di mutilare alcun comma della stessa disposizione e di sterilizzare quindi il riferimento ivi contenuto alla nozione di discriminazioni anche per nazionalità.

Allo stesso modo, l'asserita finalità della differenza di trattamento praticata dal Comune di Palazzago, tra cittadini extra-comunitari e cittadini Italiani e UE, non può legittimare la differenza medesima: nella specie la nazionalità è causa diretta della differenza di trattamento, perché se l'appellata fosse stata cittadina italiana, non avrebbe avuto alcun onere documentale aggiuntivo, onere che al contrario, per il Comune di Palazzago, deve affrontare in quanto cittadina extracomunitaria di nazionalità marocchina (tra l'altro, con l'incoerenza che il cittadino italiano è esentato dall'onere aggiuntivo, solo per essere tale e senza che rilevi che lo stesso abbia magari vissuto all'estero con conseguente possibilità di aver acquisito rendite da beni mobili o immobili siti in paesi extra UE).

E' noto che la discriminazione diretta, diversamente da quella indiretta, opera oggettivamente, ossia in ragione del mero rilievo del trattamento deteriore riservato alla vittima quale effetto della sua appartenenza alla categoria protetta, e non ammette alcun controllo di ragionevolezza della disparità di trattamento, né alcuna verifica circa eventuali giustificazioni.

Nel caso in esame, come fondatamente rilevato dal giudice di primo grado e come si vedrà meglio al successivo punto di motivazione, la normativa in materia di assegno per il

nucleo numeroso (art.65 della l.448/1998), subordina il relativo diritto, per quanto riguarda il requisito reddituale, unicamente alla presentazione di un ISEE uguale o inferiore ad un determinato importo, e ciò vale per ogni avente diritto, per cui non è possibile che in sede di applicazione della normativa si divida i richiedenti la prestazione tra coloro per i quali la presentazione dell'ISEE è sufficiente e coloro per i quali, in virtù della nazionalità, la stessa non è sufficiente, dovendo l'ISEE essere integrato da altra documentazione.

Se ciò accade sussiste, in tesi, discriminazione diretta fondata sul fattore nazionalità.

Né una simile distinzione può ritenersi legittimata dal fatto che atterrebbe alle mere “modalità per accedere alla prestazione” e non al diritto alla prestazione in sé, come propone il Comune, in quanto è indubbio che la stessa crei una situazione di svantaggio per gli stranieri nello stesso esercizio del diritto, rendendolo molto più difficoltoso che non per i cittadini italiani e comunitari.

Come correttamente rilevato dall'appellata, il requisito reddituale per accedere alla prestazione è esattamente lo stesso per italiani e per stranieri, rilevando nello stesso modo e per entrambi l'esistenza di beni patrimoniali all'estero.

In questa prospettiva, la discriminazione sta nel fatto che per ottenere la prestazione in esame, all'italiano (o al cittadino comunitario) non viene richiesto nulla oltre l'ISEE, invece allo

straniero, per il solo fatto di essere tale, viene richiesta documentazione aggiuntiva rispetto all'ISEE: situazioni uguali, per quanto attiene all'esercizio del diritto, vengono trattate diversamente in relazione alla sola nazionalità, senza che alcuna norma consenta tale diverso trattamento (e senza che la diversità di trattamento trovi alcuna ragionevole giustificazione, come si vedrà nel punto di motivazione più avanti, costituendo questo argomento il fulcro del secondo motivo di appello).

In conclusione, la censura in esame sulla non configurabilità di una discriminazione dovuta al fattore nazionalità, non ha ragion d'essere.

.....

Con il secondo motivo di impugnazione, il Comune censura la decisione di primo grado laddove ha escluso che il trattamento differenziato riservato da esso ente ai cittadini extracomunitari, sia giustificato.

Deduce che questo trattamento deriverebbe dall'applicazione dell'art.3 del d.p.r. 445/2000, in materia di autocertificazione, secondo cui: 1) i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli artt.46 e 47 *“limitatamente agli stati, alle qualità personali ed ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani”* (comma 2); 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, nel caso di applicazione di convenzioni internazionali tra l'Italia e il Paese di provenienza del dichiarante (comma 3); 3) in tutti gli altri casi, le qualità personali ed i fatti sono documentati mediante certificati e attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana.

Il Comune sostiene che l'istituto dell'autocertificazione presuppone che si tratti di attestare qualità personali o fatti certificabili da parte della pubblica amministrazione italiana, in quanto i cit.artt.46 e 47 del d.p.r. 445/2000, vanno letti in coordinamento con l'art.43 del medesimo d.p.r. che dispone il correlato obbligo di controllo e di verifica da parte delle pubbliche amministrazioni procedenti; e questo principio vale per chiunque, cittadino italiano, UE e non UE.

In sostanza, sempre secondo il Comune, se è vero che anche i cittadini extracomunitari possono avvalersi dell'istituto dell'autocertificazione, lo potrebbero fare limitatamente a stati e qualità personali certificabili e attestabili da soggetti pubblici italiani.

Con la conseguenza che qualora l'autocertificazione riguardi situazioni che l'autorità italiana non può attestare perché non può controllare, come appunto nel caso di redditi da patrimonio mobiliare o immobiliare all'estero, l'utilizzo di detto istituto non sarebbe possibile.

Ecco quindi che esso ente, in linea con questi principi, avrebbe richiesto ai cittadini extracomunitari di documentare l'impossidenza all'estero, attraverso la certificazione rilasciata dall'autorità competente del paese di provenienza; anche perché, pur essendo vero che l'ISEE non è un'autocertificazione, come rilevato dal giudice di primo grado, l'indicatore sarebbe comunque basato su autocertificazioni del richiedente.

Anche questo motivo non può essere condiviso.

L'art.65 della l.448/98 prevede una speciale provvidenza a beneficio dei nuclei familiari con almeno tre figli minori, richiedendo, quale requisito reddituale per accedervi, il possesso di risorse economiche non superiori al valore dell'indicatore della situazione economica (ISE) di cui al D.Lgs. n. 109/98.

Il beneficio, in un primo tempo riservato unicamente ai cittadini italiani, è stato via via allargato per quanto attiene agli aventi diritto: l'art.80, comma 5, della l.n. 388/2000, ha incluso nella platea dei beneficiari i nuclei familiari di cui al D.Lgs. n. 109/1998 cit. nei quali siano presenti il richiedente, cittadino italiano o comunitario, residente nel territorio dello Stato, e tre minori di anni 18 conviventi con il richiedente, che siano figli del richiedente medesimo o del coniuge o da essi ricevuti in affidamento preadottivo; successivamente, a seguito della previsione di cui all'art. 13, comma 1, della l.97/2013, la platea dei beneficiari è stata ulteriormente ampliata, sulla spinta anche di una procedura di infrazione della normativa comunitaria (la n.

2013/4009), ai cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo; da ultimo, per effetto della sentenza della Corte di Giustizia UE (del 21 giugno 2017, nella causa C-449/2016, Martinez contro Inps e Comune di Genova), che ha stabilito che la direttiva 2011/98 *osta* ad una disposizione nazionale, come l'art.65 in parola, che esclude dal beneficio ivi previsto i cittadini extracomunitari titolari di permesso unico di lavoro, la norma è interpretata dalla prevalente giurisprudenza come estesa anche a costoro (in tema non vi è alcuna controversia tra le parti, nel senso che è pacifico che il beneficio, sotto il profilo in esame, spetti alla ricorrente, pur non essendo la stessa titolare di un permesso di lungo soggiorno, ma di un permesso che le consente di lavorare).

Se l'art.65 nel tempo ha subito modifiche legislative e interpretative per quanto attiene ai beneficiari della provvidenza ivi prevista, la norma è invece rimasta invariata per quanto attiene al requisito reddituale, nel senso che per tutte le categorie beneficiarie della prestazione (cittadini italiani, comunitari e extracomunitari soggiornanti di lungo periodo o titolari di permesso di lavoro) è rimasta la condizione del requisito reddituale costituito dal possesso di risorse economiche non superiori ad una determinata soglia, per come indicate nel modello c.d. ISEE.

Secondo la volontà espressa del legislatore, dunque, l'attestazione ISEE rappresenta l'unico parametro di riferimento

da utilizzare per verificare la sussistenza del requisito reddituale per accedere alla provvidenza.

Ciò anche perché, più in generale, l'ISEE, secondo l'art.2 del DPCM 159/2013, è lo strumento specifico previsto per valutare la situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate.

Giova a questo punto chiarire che l'ISEE è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono, appunto, prestazioni sociali agevolate; non è un'autocertificazione, ma è un'attestazione che applicando una pluralità di criteri, determina il reddito del richiedente ed è normalmente predisposta dall'Inps.

E va pure specificato che questa determinazione non si fonda soltanto sulla DSU del richiedente (dichiarazione sostitutiva unica), come pare prospettare il Comune appellante, ma si fonda anche sulle *altre informazioni disponibili negli archivi Inps e dell'Agenzia delle Entrate*: l'art.2, comma 6, del DPCM sopra citato, sancisce che *“l'ISEE è calcolato sulla base delle informazioni raccolte con il modello di DSU, di cui all'articolo 10, e delle altre informazioni disponibili negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate acquisite dal sistema informativo dell'ISEE, ai sensi dell'articolo 11”*; l'art.11 dello stesso DPCM ripete che *“l'INPS determina l'ISEE sulla base delle componenti autodichiarate dal dichiarante, degli elementi acquisiti dall'Agenzia delle entrate e di quelli presenti*

nei propri archivi amministrativi”.

Non è pertanto vero che l’ISEE si basa sulla mera autocertificazione del richiedente, essendo piuttosto vero che lo stesso rappresenta l’esito di un procedimento che partendo dall’autocertificazione del richiedente, comporta la valutazione di una serie di dati che l’Inps ricava oltre che da quelli autocertificati dal richiedente, anche dalle proprie banche dati e dalle banche dati dell’Agenzia delle Entrate, potendo in tal modo anche effettuare i controlli necessari dei dati autocertificati.

Per quanto riguarda, nello specifico, il dato dell’impossidenza di redditi da beni esteri, mobili o immobili, lo stesso deve essere incluso nella DSU del richiedente (art.10 del DPCM 159/2013) e lo stesso è suscettibile di controllo, quanto meno formale, potendo l’Inps accedere agli archivi dell’Agenzia delle Entrate.

Ed invero, la normativa fiscale prevede per quanto riguarda i beni immobili all’estero, un’apposita dichiarazione, anche quando il titolare non sia tenuto alla dichiarazione dei redditi (cfr.art.19, commi 13 e 14 del d.l.201/2011, conv. nella l.214/2011, richiamato dall’art.5, comma 3, DPCM 159/2013, in materia di ISEE).

Stesso discorso vale per i beni mobili per i quali vige apposita imposta istituita dalla l.161/2014.

Ne deriva che tutti i soggetti residenti in Italia, italiani e stranieri, sui quali grava indifferentemente l’obbligo fiscale,

sono tenuti a dichiarare la proprietà di beni all'estero (anche ai fini del pagamento delle relative imposte).

Per cui in sede di determinazione dell'ISEE è possibile verificare la titolarità da parte del richiedente di diritti reali su immobili o mobili siti all'estero, anche attraverso la consultazione delle banche dati dell'Agenzia delle Entrate.

La determinazione della ISEE passa dunque attraverso la valutazione anche di questi dati, suscettibili di verifica, quantomeno formale, attraverso l'interrogazione degli archivi dell'Agenzia delle Entrate, e il suo rilascio dà per presupposto il loro esame e, eventualmente, il loro controllo.

Questa disciplina e il procedimento per la determinazione dell'ISEE è uguale per tutti, italiani e stranieri, per cui non si vede per quale ragione, per quanto riguarda i cittadini extracomunitari, sussisterebbe un onere di documentazione aggiuntivo (circa l'impossidenza di beni all'estero), ulteriore anche rispetto alla determinazione ISEE rilasciata dall'Inps, come vorrebbe il Comune.

Una volta ottenuto l'ISEE, non si tratta più di effettuare controlli circa i fatti autocertificati dal richiedente e contenuti nella DSU che ha dato vita al procedimento di rilascio dell'ISEE, perché la formazione dell'ISEE ha già valutato tutti i dati ed i fatti utili alla determinazione del reddito del richiedente, ivi compresi quelli autocertificati, per cui il Comune non può pretendere di effettuare ulteriori indagini, per regola generale ed

in via meramente preventiva, in ordine ai dati contenuti della DSU del richiedente quando questo è straniero (presupponendo, come fondatamente esposto dall'appellata, una sorta di infedeltà fiscale dei soli cittadini stranieri), salvo ovviamente che abbia informazioni concrete sulla effettiva situazione patrimoniale del richiedente la prestazione, nel qual caso potrà attivare le autorità competenti per gli opportuni controlli.

E' evidente che così comportandosi il Comune di Palazzago pratica nei confronti dei cittadini extracomunitari un trattamento diverso e più sfavorevole rispetto agli altri beneficiari della prestazione, cittadini italiani o UE, pretendendo un documentazione aggiuntiva non richiesta e non autorizzata da nessuna norma, neppure da quelle in materia di autocertificazione richiamata dal Comune medesimo (norme queste che, giova ripeterlo, potrebbero invocarsi soltanto nel caso in cui la prestazione richiesta dipendesse esclusivamente da una autocertificazione del richiedente, e non invece quando la provvidenza si fonda, come nella specie, su una determinazione, appunto l'ISEE, che supera l'autocertificazione, in quanto esito di un procedimento che ha comportato la valutazione di una pluralità di dati, ivi compresi quelli autocertificati dal richiedente, ma non solo questi).

Ciò, come se per i cittadini extracomunitari il procedimento ISEE regredisse, per alcuni dati (quelli dell'impossidenza di beni all'estero), alla fase iniziale, e fosse

integrato da un sub procedimento addirittura svolto da un soggetto diverso da quello cui compete la determinazione dell'ISEE.

Per tacere dell'incongruenza della pretesa del Comune, posto che anche il cittadino italiano e il cittadino UE ben potrebbero essere titolari di beni mobili e immobili al di fuori della UE, e anche in questo caso il controllo del dato autocertificato dal cittadino, da parte delle autorità italiane, non sarebbe possibile.

In definitiva, una volta accertato che la provvidenza pretesa dall'appellata richiede per tutti i beneficiari esclusivamente la determinazione del reddito attraverso l'ISEE e che la relativa procedura è unica, per i cittadini italiani e per quelli di altre nazionalità, sia UE che non UE, l'esigere, come fa il Comune appellante, che soltanto i cittadini extracomunitari, pur in possesso di ISEE, producano documentazione aggiuntiva proveniente dalle autorità dei paesi di origine in ordine all'impossidenza di beni all'estero, crea una situazione di sfavore e discriminatoria per questi ultimi, in violazione sia dell'art.43 del T.U. sull'immigrazione, sia della direttiva 2011/98, secondo cui i cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lavoro (come l'appellata), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello stato membro in cui soggiornano, per quanto attiene ai settori della sicurezza sociale del regolamento CE 883/04, settori questi di cui la prestazione per cui è causa

pacificamente fa parte.

Da ultimo, soltanto per completezza, merita precisare, sotto un primo profilo, che il precedente di questa Corte territoriale sulla possibilità di certificazione da parte dei cittadini extra UE dell'impossidenza all'estero, soltanto attraverso la produzione di idonea attestazione rilasciata dalle competenti autorità straniere e non mediante autocertificazione, non si attaglia al caso di specie, in quanto il precedente riguarda il diritto all'assegno sociale, che, per legge, *non* è concesso sulla base dell'ISEE, ma su una pluralità di dati volti a dimostrare l'assenza di reddito, di cui alcuni non autocertificabili né da parte del cittadino italiano, né da parte del cittadino straniero.

Sotto diverso profilo, deve rilevarsi che il sistema di collaborazione tra gli Stati al fine di combattere l'evasione fiscale e al contempo di evitare la doppia imposizione fiscale, prevede un articolato scambio di informazioni tra Stati, e a tal fine l'art.11, comma 4, del d.lgs.239/1996, quanto meno in ordine al possesso di titoli all'estero, dispone che venga stabilito con decreto del Ministero dell'economia l'elenco degli Stati che consentono un adeguato scambio di informazioni: ebbene questo elenco comprende anche il Marocco, paese d'origine della ricorrente, per cui non può prospettarsi con riferimento a detto Stato quella impossibilità di controllo dei dati autocertificati per quanto riguarda l'impossidenza di beni in detto paese (quanto meno per i titoli), che il Comune ha invocato a giustificazione

della sua condotta discriminatoria.

Sotto profilo ancora diverso, va considerato che le norme di legge in materia di parità di trattamento dello straniero e di divieto di discriminazione di cui si è detto sopra, in ogni caso, non potrebbero essere derogate da norme di fonte secondaria quali quelle di cui al d.p.r. 445/2000.

L'appello va dunque respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

.....

Per quanto attiene alla posizione dell'Inps, è sufficiente rilevare che l'ente è stato convenuto in giudizio non quale legittimato passivo dell'azione spiegata dalla ricorrente, ma quale ente tenuto all'erogazione della prestazione, una volta riconosciuta la discriminatorietà della condotta posta in essere dal Comune e la spettanza della prestazione negata dal Comune per ragioni inerenti alla nazionalità della ricorrente.

L'assegno in parola, come del resto affermato dallo stesso Inps, non è concesso dall'istituto previdenziale, ma dai Comuni, a seguito di domanda da presentarsi ai Comuni medesimi (cfr.art.65, c.2, della l.448/98 e anche artt.14-16, 18 e 20 del D.M. 452/2000, recante modalità di attuazione dell'art.65).

L'Inps, come detto, assolve unicamente la funzione di ente erogatore e con riferimento a questa funzione sussiste senz'altro la sua legittimazione passiva (tra l'altro, avendo

l'appellata interesse ad ottenere un titolo azionabile anche nei suoi confronti).

.....

Per quanto attiene alle spese del presente gravame, la soccombenza del Comune giustifica la condanna del Comune medesimo al loro pagamento in favore dell'appellata, secondo la liquidazione di cui al dispositivo.

Le spese vanno invece compensate tra le parti e l'Inps, attesa la sua posizione di mero ente erogatore.

Il Collegio dà atto, ai fini della sussistenza dei presupposti per il versamento da parte dell'appellante dell'importo previsto dall'art. 1, co. 17, legge 228/12, che l'impugnazione è stata integralmente respinta.

PQM

Respinge l'appello avverso la decisione del Tribunale di Bergamo n.5867/2018;

condanna il Comune appellante al pagamento in favore dell'appellata delle spese del presente grado di giudizio, liquidandole in complessivi € 2.000,00, oltre accessori di legge e con distrazione in favore dei procuratori antistatari;

compensa le spese tra le parti e l'Inps.

Brescia, 12 novembre 2020

Il Consigliere Estensore

(dott.ssa Giuseppina Finazzi)

Il Presidente

(dott. Antonio Matano)