



TRIBUNALE DI BERGAMO

Sezione Lavoro

Il Giudice unico del Tribunale di Bergamo, in funzione di Giudice del Lavoro, dott. Raffaele Lapenta, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 28.02.2019, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento ex art. 702 bis e ss. c.p.c. iscritto al R.G. n. 2080/18

TRA

nata a

, nato a

entrambi elettivamente domiciliati in Bergamo, via Torquato Taramelli n. 2, presso lo studio degli avv.ti Alberto Guariso e Giulia Vicini, dai quali è rappresentato e difeso come in atti

ricorrente

E

COMUNE di PALAZZAGO, in persona del sindaco e legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso come in atti dall'avv. Stefano Vivi e presso il suo studio elettivamente domiciliato in Osio Sotto, via Milano n. 9

resistente

OGGETTO: *atti discriminatori*

CONCLUSIONI: come in atti e verbali di causa

Con ricorso ex art. 28 d.lgs. 150/2011 depositato in data 30.10.2018, cittadini senegalesi titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, agivano in giudizio innanzi all'intestato Tribunale in funzione di Giudice del Lavoro, nei confronti del Comune di Palazzago, al fine di ottenere l'accertamento del carattere discriminatorio della condotta del Comune convenuto, il quale, ritenendo incomplete le domande di assegno INPS per il nucleo



familiare, assegno di maternità di base, bonus energia e gas e contributo alla frequenza scolastica, chiedeva ai ricorrenti, in quanto cittadini extra-comunitari, la produzione di certificazioni o attestazioni rilasciate dalla competente autorità estera relative al patrimonio mobiliare o immobiliare posseduto. Con la presente azione, gli istanti chiedevano venisse ordinato al Comune di Palazzago di cessare la predetta condotta discriminatoria e di accogliere le loro domande con conseguente comunicazione all'INPS dell'avvenuto riconoscimento del diritto agli assegni in argomento.

In particolare, i ricorrenti affermavano di avere 4 figli minorenni nati in Italia e che il loro ISEE era stato pari ad € 9.043,10 per il 2017 e a € 8.512,28 per il 2018 e che, trovandosi nelle condizioni reddituali previste dalla legge, avevano presentato le seguenti domande: domanda di riconoscimento dell'assegno di maternità, presentata dalla sig.ra

in relazione alla nascita del figlio ; domanda di riconoscimento di Assegno ai nuclei familiari con almeno 3 figli (AFN3, come da modulistica INPS), presentata dalla sig.ra ; richiesta di attivazione del cd.bonus gas e elettricità elettrica, presentata dal sig. domanda di accesso al contributo alla frequenza scolastica a.s. 2017/2018, presentata dal sig.

A tutte le istanze erano allegati permesso di soggiorno e attestazione ISEE, ciononostante, il Comune di Palazzago respingeva le domande ritenendo incompleta la documentazione prodotta. In effetti, con delibera n. 24 del 12.08.2017 (doc. 4 fasc. ricorrente), il consiglio Comunale del comune di Palazzago modificava l'art. 9 del "Regolamento per l'applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica per l'accesso alle prestazioni socio assistenziali a domanda individuale" che ora prevede: *"Ai sensi dell'art.2 (Accesso e compartecipazione), comma Ibis della DGRX/6972/2017 (allegato1), le dichiarazioni sostitutive di cui al D.P.C.M. 159/2013 devono essere rese ai sensi dell'art.3 del D.P.R.445/2000 e dell'art.2 del D.P.R.394/1999. Pertanto la pratica viene respinta in assenza dei certificati o attestazioni rilasciati dalla competente Autorità Estera per i cittadini*



extraCEE, corredati da traduzione italiana di cui l'Autorità Consolare italiana attesti la conformità all'originale, relativi al patrimonio mobiliare e immobiliare posseduti all'estero. 2. Il controllo preventivo riguarda tutte le prestazioni e/o contributi comunali e tutti i casi in cui l'ISEE viene presentato al Comune al fine dell'erogazione della prestazione e/o contributo regionale o statale” (v. doc. 5 fasc. ricorrente).

Con memoria depositata in data 30.11.2018, si costituiva in giudizio il Comune di Palazzago, resistendo alla domanda avversaria e contestando fermamente tutto quanto *ex adverso* sostenuto ed argomentato: l'ente locale sosteneva non essersi verificata alcuna violazione del D.P.C.M. n. 159/2013, essendo irrilevante, ai fini della sussistenza della discriminazione, di un trattamento differenziato fondato sul fattore “nazionalità”; sosteneva, in buona sostanza, che *“se il cittadino italiano (e il comunitario) non può autocertificare il proprio status, qualità personali o fatti quando si tratti di status qualità e fatti non riscontrabili presso una P.A. italiana, ed in tal caso dovrà necessariamente ricorrere a certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione autenticata dall'Autorità consolare, non si comprende in base a quale principio di legge il cittadino extracomunitario possa sottrarsi a tale obbligo”* (v. doc. 17 fasc. ricorrente, recante lettera di risposta del Comune alla richiesta dei ricorrenti di revisione del provvedimento di diniego).

Il ricorso è fondato e merita di essere accolto per i seguenti motivi.

Come anticipato, i ricorrenti sono cittadini senegalesi titolari di permesso di soggiorno UE per i soggiornanti di lungo periodo (v. docc. 7 e 8 fasc. ricorrente) e sono genitori di 4 figli nati Italia (doc. 9 fasc. ricorrente); presentavano al Comune di Palazzago domanda di riconoscimento dell'assegno di maternità; domanda di riconoscimento di AFN3; richiesta di attivazione del bonus gas e elettricità elettrica; domanda di accesso al contributo alla frequenza scolastica a.s. 2017/2018. Ogni istanza era corredata da ISEE attestante il possesso dei requisiti reddituali per accedere ai benefici richiesti.



Il Comune resistente rigettava le domande, dal momento che la documentazione prodotta non risponderebbe agli “*obblighi di quanto prescritto ai sensi dell’art. 3 del DPR 445/2000 e dell’art. 2 del DPR 394/1999, così come recentemente ribadito dalla DGR X/6972 e recepito dal Consiglio Comunale di Palazzago con propria deliberazione nr. 24 del 12 agosto 2017. Deve infatti essere presentata copia integrale della certificazione prodotta dall’Agenzia delle Entrate del Paese di 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*”.

In pratica, non è contestata dall’ente locale convenuto la sussistenza dei requisiti per l’erogazione dei benefici richiesti, negati solo sul presupposto dell’incompletezza della documentazione prodotta. In particolare, il Comune, essendo stata depositata solo l’attestazione ISEE, ha ritenuto la domanda incompleta, dovendo essere presentata, ai sensi dell’art. 3 del D.P.R. n.445/2000, copia integrale della certificazione prodotta dalle competenti autorità del Paese di origine del dichiarante, relativa ai redditi mobiliari e immobiliari posseduti all’estero di tutti i componenti del nucleo familiare, con traduzione da parte del consolato italiano del Paese di origine dell’istante.

In realtà, tale richiesta è del tutto illegittima, non essendo pertinente il richiamo all’art. 3 D.P.R. n. 445/2000 in tema di autocertificazione.

Invero, i requisiti di accesso alle prestazioni richieste dai ricorrenti sono determinati da norme di legge (artt. 65 L. n. 448/1998, 74 d.lgs. n. 151/2001 e 3, co. 9-bis d.l. n. 185/2008, conv. in L. n. 2/2009, rispettivamente per l’assegno famiglie numerose, l’assegno di maternità e il bonus gas) o di regolamento (D.P.C.M. n. 159/2013 cui deve farsi riferimento per il contributo comunale alla frequenza scolastica). Tali norme non richiedono in alcun modo che, ai fini della concessione della prestazione, l’interessato autocertifichi i propri redditi secondo la disposizione di cui all’art. 3 D.P.R. 445/00. Le disposizioni summenzionate – come rilevato da questo stesso Tribunale nella



ordinanza n. 1871/2018 – *“fanno solo ed esclusivo riferimento all’attestazione ISEE e del resto, come evidenziato dalla Corte d’Appello di Brescia nella sentenza citata proprio dal Comune di Palazzago, 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 ai sensi dell’art. 128 d.lgs. 122/98” (v. Corte Appello Brescia, sent. 437/16)”*.

Si tratta, ora, di accertare se l’amministrazione comunale possa di sua iniziativa ritenere insufficiente la prova della situazione reddituale fornita dagli istanti mediante attestazione ISEE e richiedere, in conseguenza dell’asserita insufficienza dell’ISEE, documentazione integrativa, come da delibera n. 24 del 12.08.2017. La tesi della resistente muove dall’erroneo presupposto secondo cui il modello ISEE costituisca una sorta di autocertificazione suscettibile di controlli da parte dell’amministrazione locale.

Ora, il D.P.C.M. n. 159/2013, recante il Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell’Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)” – v. doc 18 fasc. ricorrente) definisce *“prestazioni sociali agevolate”* quelle *“prestazioni sociali non destinate alla generalità dei soggetti, ma limitate a coloro in possesso di particolari requisiti di natura economica”* (art. 1 Regolamento). Tutte le prestazioni per cui è causa rientrano pacificamente in questa definizione.

Ai sensi dell’art. 2, co. 1, D.P.C.M., l’ISEE *“è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate”* e che *“[l]a determinazione e l’applicazione dell’indicatore ai fini dell’accesso alle prestazioni sociali agevolate costituisce livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m Cost”*, relativo alle materie rimesse alla potestà legislativa esclusiva statale. Ne discende che le modalità con cui il cittadino accede alle prestazioni sociali agevolate devono essere stabilite dallo Stato in modo uniforme su tutto il territorio nazionale; nel caso di specie, l’ente locale non può, quindi, introdurre modifiche nell’applicazione dell’ISEE, dovendosi



attenere a quella procedura che, come detto, costituisce livello essenziale delle prestazioni ex art. 117 Cost.

Ad ogni modo, questo giudicante ha più volte preso posizione sulla questione della natura dell'ISEE come attestazione pubblica e non come forma di autocertificazione (v. *ex multis*, ordinanza 1428/2018). Ad integrazione e conferma di quanto ivi rimesso, si rileva che, ai sensi dell'art. 10 D.P.C.M. citato, il procedimento per il rilascio dell'ISEE muove da una dichiarazione del privato (la Dichiarazione Sostitutiva Unica – DSU) cui seguono i controlli da parte delle autorità preposte e, infine, il rilascio dell'ISEE che, ai sensi dell'art. 2, co. 6, D.P.C.M., viene calcolato sulla base delle informazioni raccolte mediante DSU “*e delle altre informazioni disponibili negli archivi INPS e dell'Agenzia delle Entrate acquisite dal sistema informativo dell'ISEE ai sensi dell'art. 11*”. L'art. 11, a sua volta, disciplina le modalità di acquisizione delle informazioni mediante procedure interne alle varie amministrazioni competenti (“*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*” – co. 4 art. 11), ma non prevede alcuna richiesta di documentazione all'interessato, né alcun ruolo dei Comuni. In ogni caso si tratta di procedure antecedenti il rilascio dell'ISEE.

L'ISEE giunge, dunque, a conclusione di un procedimento così articolato: avvio sulla base della DSU che è l'unico atto di provenienza del richiedente; verifica (obbligatoria) presso l'Agenzia delle Entrate e degli altri enti competenti; rilascio dell'ISEE che è atto di provenienza dell'INPS e che chiude il procedimento attestando la situazione reddituale dell'interessato (agli specifici fini dell'accesso a prestazioni sociali agevolate) secondo i criteri di legge.

Per quanto di specifico interesse in questa sede, si evidenzia che, per la determinazione del reddito ai fini ISEE sono considerati anche “*i redditi relativi agli immobili all'estero non locati*” (art. 4, co.2, lett. g) del Regolamento) che non sono indicati nel reddito complessivo ai fini IRPEF; inoltre, per la determinazione del patrimonio va considerato anche “*il patrimonio immobiliare all'estero*” (art. 5, co. 3), così come,



per quanto riguarda le componenti del patrimonio mobiliare, vanno considerate anche quelle “*detenute all'estero*” (art.5, co. 4).

Tali componenti reddituali sono autodichiarate nella DSU (art. 10, co. 7-8), senza alcuna distinzione tra cittadini italiani e stranieri, ferma restando ovviamente la facoltà di controllo, anche “rafforzato”, ai sensi dell’art. 11 del D.P.C.M.; come pure è sempre autodichiarata, senza distinzione tra italiani e stranieri, “*la composizione del nucleo familiare*” (art. 10, co. 7, lett. a).

In definitiva, l’ISEE non costituisce una autocertificazione ma una attestazione pubblica della misurazione della situazione economica ai fini dell’accesso alle prestazioni richieste dagli odierni ricorrenti e il Comune, per tutte le ragioni su menzionate, non può introdurre modifiche nell’applicazione dell’ISEE, né assumere un ruolo di controllo fiscale che, nel caso di specie, non gli compete.

Ora, calando queste coordinate ermeneutiche al caso che qui interessa, si osserva quanto segue.

- L’art. 65 L. n. 448/1998 ha introdotto una prestazione sociale denominata “*Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori*” (ANF3) in favore dei nuclei familiari composti da cittadini italiani residenti, con tre o più figli, tutti con età inferiore ai 18 anni, che risultino in possesso di risorse economiche inferiori ad un determinato valore ISEE (il limite di reddito e l’importo dell’assegno per il 2018 – v. Circolare INPS n. 35 del 28.02.2018 di cui al doc.1 fasc. ricorrente – sono i seguenti: ISEE pari a € 8.650,11; l’importo mensile dell’assegno pari ad € 142,85 per 13 mensilità).

L’assegno è erogato dall’INPS previa verifica dei requisiti da parte del Comune di residenza cui compete l’accoglimento della domanda.

Il legislatore ha poi esteso l’accesso a tale beneficio dapprima ai cittadini comunitari, fermi tutti gli altri requisiti e, poi, ai cittadini di Paesi terzi titolari dello status di rifugiato politico o della protezione sussidiaria; con l’art 13 L. n. 97/2013, il beneficio è stato esteso, infine, ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo e ai familiari di cittadini comunitari.



- L'art. 74 d.lgs. n. 151/2001 disciplina, invece, la prestazione sociale denominata "Assegno di maternità di base" di cui possono beneficiare le donne residenti che non percepiscono le altre forme di indennità di cui agli artt. 22, 66 e 70 del medesimo decreto (cioè le donne che non lavorano e non godono di indennità di disoccupazione). La norma indica i seguenti ulteriori requisiti: a) essere cittadine italiane o comunitarie o in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del d.lgs. n. 3/2007; b) essere titolari di risorse economiche non superiori a determinati valori ISEE. L'assegno è erogato dall'INPS sulla base dei dati forniti dai Comuni, ai quali compete la valutazione della sussistenza dei requisiti. L'INPS stabilisce il limite di valore ISEE e l'importo dell'assegno per ciascun anno (il limite ISEE per l'anno 2017 è stato pari a € 16.954,95 e l'importo mensile è di € 338,89 per cinque mensilità e quindi di € 1.694,45 complessivi – v. Circolare INPS n. 55 del 8.3.2017 di cui al doc. 2 fasc. ricorrente).

- L'art. 1, co. 375 L. n. 266/2005, demanda al Ministero delle attività produttive, d'intesa con i Ministri dell'Economia e del Lavoro, di definire "i criteri per l'applicazione delle tariffe agevolate ai soli clienti economicamente svantaggiati, prevedendo in particolare una revisione della fascia di protezione sociale tale da ricomprendere le famiglie economicamente disagiate". Con il D.M. 28.12.2007, il Ministero dello Sviluppo Economico ha stabilito i suddetti criteri fissando i limiti ISEE per l'accesso alla prestazione. L'art. 3, co. 9 e 9-bis d.l. n. 185/2008, conv. in L. n. 2/2009 prevede che: "A decorrere dal 1.1.2009 le famiglie economicamente svantaggiate aventi diritto all'applicazione delle tariffe agevolate per la fornitura di energia elettrica hanno diritto anche alla compensazione della spesa per la fornitura di gas naturale. (...) L'accesso alla tariffa agevolata per la fornitura di energia elettrica e il diritto alla compensazione per la fornitura di gas naturale, di cui al comma 9, sono riconosciuti anche ai nuclei familiari con almeno quattro figli a carico con indicatore della situazione economica equivalente non superiore a 20.000 euro".



Sui criteri di applicazione delle tariffe agevolate è infine intervenuto il Decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 29.12.2016, ai sensi del quale: *“1. A decorrere dal 1.1.2017, il valore della compensazione di spesa per la fornitura di energia elettrica a favore dei clienti economicamente svantaggiati, di cui all’articolo 2 del decreto interministeriale 28.12.2007, è rideterminato dall’Autorità in misura tale da conseguire una riduzione di spesa dell’utente medio, al lordo delle imposte, dell’ordine del 30%. 2. La richiesta di accesso alla compensazione è riferita ad una sola fornitura di energia elettrica ad uso domestico nella titolarità di uno dei componenti di un nucleo familiare in possesso dei requisiti ISEE di cui all’articolo 2, comma 4, del decreto interministeriale 28 dicembre 2007... 3. Con decorrenza 1°1.2017 il valore ISEE di cui all’articolo 2 comma 4 del decreto interministeriale 28 dicembre 2007 è aggiornato e posto pari a 8.107,5 euro. Successivamente, con cadenza triennale l’Autorità aggiorna il valore ISEE, arrotondato al primo decimale, sulla base del valore medio dell’indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati in ciascun triennio di riferimento”*.

Le domande di accesso a tale prestazione vanno presentate al Comune di residenza, il quale, anche attraverso supporto informatico, *“valuta e ammette le domande”* previa verifica che il livello ISEE relativo al nucleo familiare sia compreso nei limiti indicati dalla norma (v. art. 4, co.1 e 2 D.M. 28.12.2007).

- Con nota Prot. n. 6212 (doc. 3 fasc. ricorrente), il Comune di Palazzago ha, infine, provveduto a determinare le fasce di reddito (sulla base dell’ISEE) per la fruizione del contributo alla frequenza scolastica in relazione all’anno 2014/2018 (in particolare, per un ISEE compreso tra 7.000,01 e 9.000,00 euro prevede un importo di € 15,00 mensili a carico della famiglia). La nota del Comune prevede poi che la frequenza di due o più fratelli costituirà titolo per fruire di una riduzione pari al 50% della quota fissa mensile per ciascun fratello successivo al primo e che per l’accesso al beneficio è necessario presentare la Dichiarazione ISEE ai competenti uffici entro il 03.10.2018.



Ora, i ricorrenti posseggono tutti i requisiti per accedere alle prestazioni richieste, anche reddituali: l'ISEE dei ricorrenti è stato pari per il 2017 a € 9.043,10 (doc. 10 fasc. ricorrente) e per il 2018 a 8.512,28 (doc. 11 fasc. ricorrente), pertanto, nulla osta al riconoscimento dei benefici richiesti (anche in considerazione del fatto che non è contestata dal Comune di Palazzago la sussistenza degli altri requisiti per l'erogazione dei benefici richiesti).

In conclusione, va dichiarato il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Palazzago consistente nell'aver dichiarato le domande dei ricorrenti incomplete per non avere gli stessi prodotto "*certificazioni o attestazioni rilasciati dalla competente autorità estera relativi al patrimonio mobiliare o immobiliare*"; il Comune di Palazzago deve cessare immediatamente la suddetta condotta discriminatoria e accogliere le domande dei ricorrenti; conseguentemente, per quanto attiene alle domande di riconoscimento dell'assegno famiglie numerose e dell'assegno di maternità, dovrà trasmettere immediatamente all'INPS comunicazione dell'avvenuto riconoscimento del diritto, per quanto attiene alla domanda di bonus gas e energia elettrica, trasmettere immediatamente all'Autorità del gas e energia elettrica comunicazione dell'avvenuto riconoscimento del diritto, per quanto attiene alla domanda di contributo alla frequenza, ammettere i ricorrenti a fruire della tariffa corrispondente al loro ISEE, ovvero, in base alle tabelle comunali, € 15,00; l'Amministrazione comunale sarà, dunque, condannata a restituire ai ricorrenti quanto pagato in eccesso rispetto alla tariffa ora indicata al punto.

Per mero tuziorismo, si contesta recisamente la tesi dell'Amministrazione comunale sulla asserita irrilevanza del trattamento differenziato fondato sul fattore "nazionalità" ai fini della sussistenza della discriminazione; sul punto si rimanda alla copiosa giurisprudenza prodotta dai ricorrenti al doc. A allegato alle note autorizzate.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.



Il Tribunale di Bergamo, in funzione di Giudice del Lavoro, così provvede:

- accoglie il ricorso;
- dichiara il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Palazzago, consistita nell'aver dichiarato le domande dei ricorrenti incomplete per non avere gli stessi prodotto *“certificazioni o attestazioni rilasciati dalla competente autorità estera relativi al patrimonio mobiliare o immobiliare”*;
- ordina al Comune di Palazzago di cessare la condotta discriminatoria e di riconoscere ai ricorrenti le prestazioni richieste e di trasmettere immediatamente all'INPS e all'Autorità del gas e energia elettrica comunicazione di avvenuto riconoscimento del diritto; per quanto attiene alla domanda di contributo alla frequenza, ammette i ricorrenti a fruire della tariffa corrispondente al loro ISEE, ovvero, in base alle tabelle comunali, € 15,00 e condanna il Comune di Palazzago a restituire ai ricorrenti quanto pagato in eccesso rispetto alla suddetta tariffa;
- condanna il Comune di Palazzago alla refusione delle spese di lite in favore dei ricorrenti che si liquidano in € 3.000,00 per compensi professionali, oltre accessori di legge.

Così deciso in Bergamo, il 08.04.2019.

Si comunichi.

Il Giudice del Lavoro
Dott. Raffaele Lapenta

