

n.77/2019

REPUBBLICA ITALIANA



In nome del popolo italiano

LA CORTE D'APPELLO DI MILANO

Sezione delle Persone, dei Minori, della Famiglia

composta dai magistrati

Dott.ssa Maria Cristina Canziani	Presidente
Dott.ssa Maria Vicidomini	Consigliere rel.
Dott. Lucio Marcantonio	Consigliere

ha emesso la seguente

S E N T E N Z A

nella causa civile iscritta al numero di ruolo generale sopra indicato, discussa in Camera di Consiglio all'udienza collegiale in data 8 luglio 2020, promossa con ricorso depositato il 10.01.2019 nell'interesse di

Comune di Lodi (C.F. e P. IVA 84507570152), con sede legale in Lodi, Piazza Broletto n. 1, in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, Arch.Sara casanova, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Franco Ferrari

APPELLANTE

contro

ASGI – Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione, con sede legale in Torino, via Gerdil n. 7, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*;

NAGA - Associazione Volontaria di assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti (C.F. 97058050150), con sede in Milano, via Zamenhof 7/A, in persona del presidente legale rappresentante *pro tempore*;

entrambe rappresentate e difese dagli avv. Alberto Guariso e Livio Neri ed elettivamente domiciliate presso gli stessi in Milano, viale Regina Margherita 30;

APPELLATE

con l'intervento del P.G., dott.ssa S.Bellaviti che ha espresso parere contrario all'accoglimento dell'appello e ha chiesto la conferma del provvedimento impugnato.

Oggetto: appello avverso ordinanza del Tribunale di Milano pubblicata il 12.12.2018 nel procedimento n.20954/2018 R.G. in materia di atti discriminatori

CONCLUSIONI

PER PARTE APPELLANTE

Piaccia a codesta Ecc.ma Corte d'Appello di Milano, in riforma della ordinanza di primo grado, pronunciata dal Tribunale di Milano - Sezione I civile, Giudice dott. Nicola Di Plotti, nel giudizio n.r.g. 20954/2018, contrariis reiectis:

- respingere il ricorso di prime cure proposto dalle Associazioni ASGI e NAGA, per difetto di legittimazione delle medesime;
- in ogni caso, dichiarare il ricorso di prime cure manifestamente infondato in fatto ed in diritto;
- in subordine, riformare l'ordinanza appellata nella parte in cui ha ordinato al Comune di Lodi di modificare il proprio "Regolamento per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate", per vizio di giurisdizione.

Con condanna al pagamento delle spese di lite dei due gradi di giudizio.

PER PARTE APPELLATA

Voglia la Corte d'appello

rigettare l'appello proposto dal Comune di Lodi confermando integralmente l'impugnata ordinanza; o in estremo e denegato subordine, salvo gravame, limitare gli effetti della pronuncia di primo grado ai soli richiedenti stranieri che si trovino nelle condizioni di cui al par 6.

Con vittoria di spese, diritti e onorari di causa, da distrarsi in favore dei procuratori antistatari.

SVOLGIMENTO PROCESSO E MOTIVI DELLA DECISIONE

Con ordinanza emessa il 12.12.2018 il Tribunale di Milano, su ricorso delle Associazioni ASGI e NAGA:

- ha accertato la condotta discriminatoria del Comune di Lodi consistente nella modifica del "Regolamento per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate" con la delibera del Consiglio Comunale n. 28 del 4 ottobre 2017, con riferimento all'introduzione delle previsioni di cui agli artt. 8 co. 5, 17 co. 4, nella parte in cui stabiliscono:
 - che i cittadini non appartenenti all'Unione Europea, per accedere a prestazioni sociali agevolate, debbano produrre la certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato esterno, corredata di traduzione in italiano legalizzata dall'Autorità consolare italiana che ne attesti la conformità, resa in conformità a quanto disposto dall'art. 3 DPR 445/2000 e dall'art. 2 DPR 394/1999;

- che con le medesime modalità debba essere comprovata anche la composizione del nucleo familiare del richiedente;
 - che la dichiarazione sostitutiva unica (DSU) ai fini ISEE di cui al DPCM 159/2013 debba essere resa in conformità a quanto disposto dall'art. 3 DPR 445/2000 e dall'art. 2 DPR 394/1999.
- ha ordinato al Comune di Lodi di modificare il predetto “Regolamento per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate” in modo da consentire ai cittadini non appartenenti all'Unione Europea di presentare la domanda di accesso a prestazioni sociali agevolate mediante la presentazione dell'ISEE alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e dell'Unione Europea in generale.
 - ha condannato il Comune di Lodi alla rifusione delle spese processuali in favore di ASGI e NAGA.

Il Tribunale, respinta l'eccezione sul difetto di legittimazione delle associazioni ricorrenti, ha ritenuto sussistente il carattere di discriminazione diretta nelle prescrizioni del regolamento del Comune di Lodi *ex art. 8, comma 5 (e 17 co 4)* che impongono ai soli cittadini di Stati non appartenenti all'UE la produzione di “*certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato esterno*”, resa in conformità all'art.3 DPR 445/2000 e 2 DPR 394/1999, in luogo dell'autocertificazione prevista per gli altri aspiranti, cittadini italiani e cittadini di stati membri dell'UE, alle stesse prestazioni sociali agevolate; l'imposizione di tale adempimento aggiuntivo determina una oggettiva disparità di trattamento di alcuni soggetti rispetto ad altri in contrasto con i principi regolatori del rapporto tra le fonti normative dell'ordinamento sia con il principio costituzionale di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*

Sotto il primo profilo il Tribunale, ricostruendo la normativa di settore, ha evidenziato che ai sensi dell'art.2 TUIMM è sancito il principio di parità di trattamento fra stranieri e cittadini “*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*”: tale previsione, stabilendo una riserva di legge in materia, esclude che la Pubblica Amministrazione abbia il potere di introdurre discipline in deroga alle norme di rango primario. La delibera regolamentare del Comune di Lodi, normativa di carattere secondario, richiama ulteriori fonti di carattere secondario quale il DPR 445/2000 in materia di documentazione amministrativa e il DPCM 159/2013 in materia di revisione delle modalità di determinazione e dei campi di applicazione dell'ISEE. Secondo il Tribunale, nel rapporto tra norme di pari rango, il DPCM 159/2013 si pone in linea di continuità con i

principi *ex art. 2 TUIMM* e, in quanto disciplina di carattere speciale, prevale sulla normativa generale introdotta dal DPR 445/2000: il richiamo a quest'ultima da parte dell'art.10 co.1 DPCM 159/2013 va inteso nel senso che le norme del DPR siano applicabili in quanto compatibili con la normativa di settore. In definitiva, dal raccordo tra le fonti normative richiamate, discende che le norme di rango primario non consentono ai Comuni di introdurre mediante regolamenti modalità differenziate di accesso alle prestazioni sociali agevolate con l'imposizione di procedure più gravose per i cittadini di Stati extra UE.

In secondo luogo, il Tribunale rileva il contrasto delle disposizioni del regolamento del Comune di Lodi con i vincoli di ordine costituzionale ed in particolare con il principio di ragionevolezza *ex art 3 Cost.* che può ritenersi rispettato solo quando esista una "causa normativa" della differenziazione: nel caso specifico, non sussistono invece elementi che consentano di individuare una ragionevole differenziazione fra chi appartiene o non all'Unione Europea in relazione ai beni eventualmente posseduti all'estero e non dichiarati in Italia.

Avverso detta ordinanza il Comune di Lodi ha proposto tempestivo appello, articolato in tre motivi. Con il primo motivo, l'appellante ha reiterato l'eccezione sul difetto di legittimazione ad agire in capo alle Associazioni ricorrenti già formulata nel giudizio di primo grado: sul punto il Comune di Lodi ha evidenziato che l'art.3 DLgs 215/2003 esclude la legittimazione diretta ad agire delle associazioni iscritte nel registro di cui all'art.5 del medesimo testo normativo- fra cui appunto ASGI e NAGA- rispetto a differenze di trattamento basate sulla nazionalità, limitandola ad eventuali discriminazioni collettive fondate sull'elemento etnico-razziale; inoltre nel caso in esame difetta, a sostegno del ricorso delle associazioni indicate, l'individuabilità diretta ed immediata delle persone lese dall'ipotetica discriminazione che pure erano agevolmente individuabili in relazione ai cittadini extracomunitari, residenti a Lodi, la cui domanda di accesso alle prestazioni sociali agevolate erogate dal Comune fosse stata respinta per insufficienza della documentazione presentata in ordine al possesso dei requisiti reddituali.

Con il secondo motivo, l'appellante ha evidenziato che la modifica introdotta al regolamento per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate con la previsione che gli stranieri extracomunitari attestino il possesso- o il mancato possesso- di redditi/beni patrimoniali all'estero e non dichiarati in Italia mediante documentazione proveniente dalla competente autorità dello Stato estero, il Comune di Lodi non ha fatto altro che adeguarsi alla normativa nazionale vigente in tema di rapporti con la Pubblica

Amministrazione e di documentazione amministrativa dettata dal DPR 28.12.2000, n. 445 (Testo Unico in materia di documentazione amministrativa) e dal DPR 31.8.1999, n. 394 (regolamento di attuazione del T.U. sull'immigrazione). Da ciò non è derivata alcuna lesione del principio di parità di trattamento posto che, pur dovendo essere identiche le prestazioni sociali offerte a prescindere dalla nazionalità dell'assistito, è logico pretendere dallo straniero extracomunitario in relazione alla dimostrazione di fatti, stati e qualità non certificabili da parte di soggetti italiani ed in assenza di appositi trattati internazionali, la produzione di documentazione rilasciata dalle competenti Autorità estere, giustificata dall'esigenza del Comune di essere tutelato sulla veridicità della documentazione. Dunque, secondo la prospettazione dell'appellante, *“si tratta di obblighi imposti non soltanto e non tanto in ragione della condizione di straniero, bensì –come si è detto- in ragione della oggettiva impossibilità per le competenti autorità italiane di effettuare, sulla situazione patrimoniale degli extracomunitari, i medesimi controlli esercitabili sulle posizioni dei cittadini dell'UE, in assenza di appositi accordi internazionali”*.

In contrario non può ritenersi, come sostenuto nell'ordinanza impugnata, che il DPCM 159/2013 valga a derogare al DPR 445/2000 atteso che, ai sensi dell'art.7, comma 6, L.n.50/1999, è preclusa ogni deroga/modifica implicita ai Testi Unici; peraltro l'art.2 del DPCM tiene ferme le prerogative dei Comuni e delle Regioni con la possibilità per questi ultimi, enti erogatori delle prestazioni sociali agevolate, di prevedere accanto all'ISEE criteri ulteriori di selezione dei beneficiari. Comunque con le Linee Guida del 17.10.2018 il Comune di Lodi ha esteso il regime di favore previsto per i rifugiati anche ai soggetti provenienti da Paesi in stato di belligeranza, in modo da superare in tali particolari fattispecie le difficoltà di acquisire documentazione presso gli Stati di provenienza.

In definitiva, secondo l'appellante, nelle disposizioni regolamentari censurate non è dato ravvisare gli estremi di alcuna discriminazione diretta o indiretta nei confronti dei cittadini di Stati *extra* UE.

Con il terzo motivo, l'appellante ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in relazione alla disposta imposizione al Comune di Lodi della modifica del regolamento impugnato atteso che, ferma la *potestas iudicandi* del giudice ordinario sulle denunce di atti discriminatori o ritorsivi riconducibili a quelli previsti dalle norme *ex* D.Lgs. n.215/2003, nell'ipotesi in cui sia stato un soggetto pubblico ad adottare tali atti l'A.G.O. può solo limitarsi a disapplicare l'atto amministrativo illegittimo.

Con atto depositato in data 11.06.2019 si sono costituite le associazioni ASGI e NAGA che hanno chiesto il rigetto dell'appello, contestando le argomentazioni svolte dal Comune di Lodi e ribadendo il

carattere discriminatorio delle disposizioni del Regolamento in materia di prestazioni sociali, adottato con delibera n.28/2017, che impongono ai soli cittadini di Paesi *extra* UE gravose produzioni documentali aggiuntive in spregio alla riserva di legge di cui all'art. 2 TUIMM. In via subordinata le associazioni convenute hanno chiesto che gli effetti della pronuncia di primo grado vengano limitati, escludendo in ogni caso dalla richiesta di documenti aggiuntivi i Paesi con i quali esiste un “*adeguato scambio di informazione*” ai sensi del Decreto MEF 23.3.17, i cittadini *extra* UE titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo *ex* direttiva 2003/109 e i titolari di permesso unico di lavoro *ex* direttiva 2011/98.

All'udienza celebrata in data 8 luglio 2020 con modalità di trattazione cartolare come da decreto del 29.06.2020 in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 83 della Legge 27/2020, come modificato dal D.L. 28/2020, la Corte, dato atto delle note di trattazione scritta depositata dalle parti, ha trattenuto la causa in decisione con termini ordinari *ex* art. 190 c.p.c.. Le parti hanno depositato nei termini memorie conclusionali e repliche.

Osserva ora la Corte che l'appello è infondato.

In primo luogo va respinta l'eccezione relativa all'asserito difetto di legittimazione attiva delle associazioni ASGI e NAGA.

Ed invero, le predette associazioni sono iscritte nell'elenco di cui all'art.5 D.Lvo n.215/2003 dei soggetti legittimati ad agire, ai sensi del precedente art.4 DLvo n.215/2003 -nelle forme *ex* art.44 DLgs n.286/1998- avverso gli atti e i comportamenti discriminatori di cui all'art.2 del medesimo testo normativo: la disposizione da ultimo citata definisce, al comma 1, il principio di parità di trattamento come “*l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica*” e stabilisce, al secondo comma, che “*è fatto salvo il disposto dell'articolo 43, commi 1 e 2*” del Testo Unico sull'Immigrazione (TUI) approvato con Dlgs n.286/1998; l'art.43 TUI, come noto, definisce la “*Discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi*”, includendo quindi espressamente tra le forme di discriminazione vietate, che fondano l'azione *ex* art. 44 TUI, anche quella fondata sulla nazionalità.

Dal raccordo fra l'art.2 DLvo n.215/2003 e l'art.43 TUI discende che il successivo art.3 D.Lgs n.215/03, laddove precisa al comma 2 che “*il presente decreto 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, ne' qualsiasi trattamento, adottato in base alla legge, derivante dalla condizione giuridica dei predetti soggetti" non può essere interpretato, come prospettato dall'appellante, nel senso di limitare *tout court* la legittimazione ad agire delle associazioni iscritte nell'apposito registro di cui all'art. 5, D.Lgs.n. 215/2003, come l'ASGI o la NAGA, esclusivamente avverso discriminazioni collettive fondate sull'elemento strettamente etnico-razziale. Si tratta, piuttosto, di una disposizione generale diretta a delimitare, in base alla previsione della direttiva 2000/43/CE di cui è attuazione, il campo di applicazione dell'intervento normativo per riservare allo Stato la regolamentazione sostanziale del trattamento dello straniero: tale disposizione non interferisce con le regole processuali in materia di discriminazione previste dal medesimo testo normativo che ribadisce, attraverso il rimando dell'art.2 co.2 all'art.43 TUI, l'esigenza di protezione avverso discriminazioni collettive basate sulla nazionalità, alle quali rivolge la tutela processuale disciplinata nel D.Lgs n.215/2003 e demandata alle associazioni di cui all'art.5.

In tal senso del resto la Corte di Cassazione (Sez.L. [.28745](#) del 07/11/2019; Sez.L n.11165/2017 in data 08/05/2017) , ha espressamente affermato che *“nelle discriminazioni collettive in ragione del fattore della nazionalità, ex artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 215 del 2003 ed art. 43 del d.lgs. n. 286 del 1998, sussiste la legittimazione ad agire in capo alle associazioni ed agli enti previsti dall'art. 5 d.lgs. n. 215 del 2003”* fra cui le originarie ricorrenti, oggi convenute, ASGI e NAGA: secondo i rilievi della Suprema Corte tale conclusione è imposta oltre che dal raccordo in termini logici fra le varie disposizioni normative, dalla necessità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina antidiscriminatoria e dai principi di equivalenza ed effettività della tutela vigenti in ambito comunitario.

A quest'ultimo riguardo è opportuno altresì richiamare il considerando n.25 della direttiva 2000/43/CE, secondo il quale: *“ La presente direttiva fissa requisiti minimi, lasciando liberi gli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli. L'attuazione della presente direttiva non dovrebbe servire da giustificazione per un regresso rispetto alla situazione preesistente in ciascuno Stato membro”*. Alla stregua di tale criterio risulta confermato che l'attuazione della direttiva in esame da parte della normativa nazionale non potrebbe in alcun modo giustificare, neppure a livello interpretativo, una diversificazione del trattamento processuale tra fattori di discriminazione che godono di eguale tutela nell'ordinamento già in forza della preesistente normativa nazionale di cui all'art.43 (e 44) TUIMM che ricomprende le discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Tanto premesso in ordine alla legittimazione *ex art. 5 DLgs.n.215/2003* delle associazioni ASGI e NAGA ad agire nelle forme di cui agli artt.2-4 DLgs n.215/2003 e 44 TUI avverso discriminazioni, dirette o indirette, basate sulla razza, l'origine etnica e la nazionalità, si rileva infine che detta legittimazione sussiste anche, stante l'espreso disposto del terzo comma del richiamato art.5, nei casi di *“discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione”*: si tratta dell'ipotesi ricorrente nel caso in esame, in cui non è possibile individuare in modo diretto i soggetti eventualmente lesi dalla disposizione regolamentare contestata. La platea dei potenziali aspiranti alle prestazioni sociali agevolate del Comune di Lodi deve infatti necessariamente comprendere tutti i cittadini di paesi *extra* UE interessati a dette prestazioni: sia quelli che abbiano formalizzato la relativa istanza, rigettata per difetto della documentazione integrativa richiesta dal regolamento comunale, sia quelli che, venuti a conoscenza dei gravosi oneri documentali loro imposti, abbiano addirittura ommesso di presentare la relativa domanda per la difficoltà/impossibilità di adempiervi. La categoria di soggetti da ultimo indicata non è all'evidenza individuabile in modo diretto ed immediato, tanto più ove si consideri il lungo lasso temporale decorso tra l'emanazione del regolamento comunale con delibera n.28 del 4.10.2017 e l'approvazione delle Linee Guida del 17.10.2018 che hanno parzialmente attenuato, sebbene non del tutto eliso, gli obblighi di produzione documentale contestati.

Passando al merito del presente procedimento, il nucleo centrale delle prospettazioni delle parti attiene alla valutazione del carattere discriminatorio o meno delle modifiche apportate al *“Regolamento per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate”* del Comune di Lodi con delibera n.28/2017 del Consiglio Comunale che ha introdotto, all'art.8, i commi da 4 a 6 e all'art.17 il comma 4.

Di seguito si riportano le citate norme del regolamento comunale:

- ✓ l'art. 8 co. 4 stabilisce che: *“Ai fini dell'accoglimento della domanda finalizzata all'accesso agli interventi ed ai servizi disciplinati dal presente Regolamento, vengono considerati anche i redditi ed i beni immobili o mobili registrati disciplinati dall'art. 816 Codice civile, eventualmente posseduti all'estero e non dichiarati in Italia ai sensi della vigente normativa fiscale nel tempo vigente”*; tale norma richiama in parte il contenuto delle disposizioni di cui al DPCM 159/2013, prendendo in considerazione quali parametri per la valutazione del reddito utile per l'accesso alle prestazioni agevolate anche i beni posseduti all'estero.;

- ✓ l'art. 8 co. 5 stabilisce che: *“Ai fini di quanto stabilito al precedente comma 4, contestualmente alla presentazione della domanda finalizzata all’accesso agli interventi ed ai servizi disciplinati dal presente Regolamento, i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea devono produrre – anche in caso di assenza di redditi o beni immobili o mobili registrati – la certificazione rilascia dalla competente autorità dello Stato esterno – corredata di traduzione in italiano legalizzata dall’Autorità consolare italiana che ne attesti la conformità – resa in conformità a quanto disposto dall’art. 3 del DPR n. 445/2000 e dall’art. 2 del DPR n. 394/1999 e successive modifiche in integrazioni nel tempo vigenti. Con le medesime modalità deve essere comprovata anche la composizione del nucleo familiare del richiedente”*;
- ✓ l'art. 8, comma 6, dispone che: *“Quanto stabilito dal precedente comma 5, non trova applicazione nei confronti: a) di cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea aventi lo status di rifugiato; b) qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente; c) di cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea nei cui Paesi di appartenenza è oggettivamente impossibile acquisire le certificazioni indicate al precedente comma 5. A tal fine, entro il 31.12.2017, il Comune predisporrà l’elenco dei Paesi dove non è possibile acquisire la documentazione necessaria per la compilazione della dichiarazione sostitutiva unica (DSU) ai fini I.S.E.E. di cui a. D.P.C.M. n.159/2013;*
- ✓ l'art 17, al comma 4, stabilisce: *“La dichiarazione sostitutiva unica (DSU) ai fini I.S.E.E. di cui al D.P.C.M. n.159/2013 deve essere resa in conformità a quanto disposto dall’art.3 del DPR n.445/2000 e dall’art. 2 del DPR n.394/1999 e successive modifiche in integrazioni nel tempo vigenti”*.

Per completezza espositiva si evidenzia che con la successiva delibera di Giunta n. 56 del 15.11.2017 (cfr.doc. 4 allegato al ricorso di ASGI e NAGA di primo grado), il Comune, in attuazione del neo-introdotta articolo 8, comma 6, lettera c) del Regolamento citato, ha individuato una lista di Paesi *“dove non è possibile acquisire la documentazione necessaria”* per la compilazione della DSU, riservandosi successive modifiche e/o integrazioni. Di tale elenco fanno parte unicamente quattro Paesi: Afghanistan, Libia, Siria e Yemen.

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 necessita' 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 nazionalita', lo discriminino ingiustamente;

b) chiunque imponga condizioni piu' 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 nazionalita';

c) chiunque illegittimamente imponga condizioni piu' 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 nazionalita';

d) chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attivita' 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 nazionalita';

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'attivita' 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 realizzi, 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; *Koua Poirrez contro Francia* sentenza del 30 settembre 2003; *Gaygusuz contro Austria*, sentenza del 16 settembre 1996; *Salesi 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.

Il rilevato contrasto tra le fonti di normazione primaria e secondaria in relazione ai limiti imposti agli stranieri *extra UE* nell’utilizzo di dichiarazioni sostitutive ha trovato tuttavia composizione, con

specifico riferimento al settore dell'accesso alle “prestazioni sociali agevolate” oggetto del Regolamento del Comune di Lodi n.28/2017, attraverso l’emanazione del DPCM n.159/2013 contenente il “Regolamento concernente la revisione delle modalita' di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).”.

Occorre sinteticamente richiamare le principali disposizioni introdotte dal DPCM in esame che all’art.1 co.1, definisce:

“d) «Prestazioni sociali»: si intendono, ai sensi dell'articolo 128, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dell'articolo 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia;

e) “prestazioni sociali agevolate”: “prestazioni sociali non destinate alla generalità dei soggetti, ma limitate a coloro in possesso di particolari requisiti di natura economica, ovvero prestazioni sociali non limitate dal possesso di tali requisiti, ma comunque collegate nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche, fermo restando il diritto ad usufruire delle prestazioni e dei servizi assicurati a tutti dalla Costituzione e dalle altre disposizioni vigenti”.

Già tale disposizione definitoria chiarisce come le “prestazioni sociali agevolate” siano una specie, collegata a determinate situazioni economiche, del più ampio genere delle “prestazioni sociali” che rivestono un carattere essenziale per la persona umana in quanto destinate a rimuovere situazioni di bisogno e difficoltà.

Nel medesimo senso si pone il successivo art.2 laddove, al comma 1, stabilisce che:

“ L'ISEE e' lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni. In relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono

prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari. E' comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE."

La norma da ultimo richiamata assume particolare rilievo atteso che espressamente cataloga il nuovo ISEE, ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, come "*livello essenziale delle prestazioni*", in quanto tale rimesso alla competenza statale esclusiva.

Ed invero, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, l'art.117 Cost. espressamente prevede, al comma 2 che:

"Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (omissis)

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;"

Al riguardo va rilevato che l'affidamento dei livelli essenziali delle prestazioni è previsto in relazione ai <<*diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*>>. Esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. In questo quadro, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha in più occasioni chiarito che <<*l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto*>> (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 387 del 2007). Questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile <<*in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione*>> (C.Cost.sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n.120 del 2005) e con esso è stato attribuito <<*al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto*>>(C.Cost. sentenze n.10 del 2010 e n. 134 del 2006). Si tratta, quindi, non tanto di una "materia" in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di

prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (C.Cost. sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

Alla stregua di tali principi, con riferimento alla determinazione ed applicazione dell'ISEE per l'accesso a prestazioni sociali agevolate, le leggi regionali ed i regolamenti comunali devono considerare vincolanti le prescrizioni statali. Le leggi regionali potranno al più individuare condizioni migliorative, ovvero generatrici di maggior favore per i beneficiari, ma non introdurre ulteriori restrizioni; lo stesso è a dirsi per i regolamenti comunali: in tal senso deve essere letta la seconda parte dell'art.2, co.1, DPCM n.159/2013 laddove prevede la possibilità per gli "enti erogatori" di prevedere, accanto all'ISEE, ulteriori criteri di selezione di specifiche platee di beneficiari.

Coerenti con l'inquadramento dell'ISEE nei livelli essenziali delle prestazioni sono le ulteriori disposizioni del DPCM che all'art.10 disciplina espressamente i profili documentali, stabilendo che:

1. *"Il richiedente presenta un'unica dichiarazione sostitutiva in riferimento al nucleo familiare di cui all'art. 3, ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445, e successive modificazioni, concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'ISEE. (omissis...)"*.

3. *Con provvedimento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, su proposta dell'INPS, sentita l'Agenzia delle entrate e il Garante per la protezione dei dati personali, e' approvato il modello tipo della DSU e dell'attestazione, nonche' delle relative istruzioni per la compilazione. (omissis...)*

7. *Ai fini della presentazione della DSU, sono autodichiarate dal dichiarante:*

a) *la composizione del nucleo familiare e le informazioni necessarie ai fini della determinazione del valore della scala di equivalenza;*

(omissis...)

m) *le componenti del patrimonio immobiliare di cui all'articolo 5, commi 2 e 3, nonche' per ciascun cespite l'ammontare dell'eventuale debito residuo; (omissis...)*

9. *Fermo restando l'insieme delle informazioni necessarie per il calcolo dell'ISEE, definito ai sensi del presente decreto, con uno o piu' decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti l'INPS, l'Agenzia delle entrate e il Garante per la protezione dei dati personali, in relazione alla evoluzione dei sistemi informativi e dell'assetto dei relativi flussi d'informazione, puo'*

essere modificato l'elenco delle informazioni di cui si chiede autodichiarazione da parte del dichiarante ai sensi del comma 7, nonche' puo' essere integrato il modello-tipo di DSU anche in relazione alle esigenze di controllo dei dati autodichiarati.

L'articolo in esame dunque disciplina in modo puntuale e specifico la dichiarazione sostitutiva unica (DSU) da presentare ai fini dell'accesso a prestazioni sociali agevolate.

Dalla lettura della norma appare evidente l'errore in cui incorre parte appellante laddove prospetta che l'art.10 co.1 DPCM contenga un "*esplicito richiamo all'art. 3, D.P.R. 445/2000*" atto a limitare la possibilità di ricorso alle autocertificazioni per i cittadini di Stati *extra* UE: ed invero, l'art.3 richiamato nell'art.10 co.1 è invece chiaramente l'art.3 del medesimo DPCM che delinea appunto il "*nucleo familiare*". Ne consegue che il successivo richiamo al DPR 445/2000, contenuto nel medesimo comma 1 dell'art.10 DPCM ha l'unico significato di catalogare anche la DSU finalizzata all'accesso alle prestazioni sociali agevolate nella categoria generale delle dichiarazioni sostitutive, rispetto alle varie tipologie di documentazione amministrativa prevista dal testo unico in materia, non certo quello di imporre per la dichiarazione in questione le formalità di cui all'art.3 DPR n. 445/2000.

L'art. 10, comma 3, inoltre demanda ad uno specifico provvedimento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con le altre istituzioni statali richiamate, l'approvazione del modello tipo della DSU, della relativa attestazione e delle istruzioni connesse, pur individuando, al comma 4, le componenti essenziali del modulo della DSU in esame. In questo modo, dunque, è confermata la competenza statale in materia, senza che sia prevista una possibilità di integrazione, tanto meno di deroga, da parte dei Comuni.

Il comma 7 dell'art.10 prevede poi che, ai fini della presentazione della DSU, siano autodichiarate dall'interessato la composizione del nucleo familiare e varie componenti reddituali, fra cui "*le componenti del patrimonio immobiliare di cui all'art.5, commi 2 e 3*".

In effetti il modello di DSU poi approvato dal Ministero dell'Interno (doc.14 allegato al ricorso del fascicolo di primo grado) prevede nei riquadri FC3 e FC4 l'indicazione dei patrimoni immobiliari posseduti e dei redditi prodotti all'estero.

Infine l'art.10, comma 9, prevede la possibilità di modifiche alle informazioni necessarie per il calcolo dell'ISEE, come pure di integrazioni al modello tipo di DSU, anche per finalità di controllo dei dati autodichiarati ma, anche in questo caso riserva la relativa competenza allo Stato (a mezzo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e di

concerto con il Ministro dell'economia, sentiti l'INPS, l'Agenzia delle Entrate e il Garante per la protezione dei dati personali).

Le disposizioni fin qui richiamate valgono a dimostrare che con riferimento alle richieste di prestazioni sociali agevolate il DPCM n.159/2013 sulle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'ISEE, che ne costituisce lo strumento di valutazione, si caratterizza come normativa di tipo "speciale" rispetto alla normativa generale sulla documentazione amministrativa di cui al DPR n.445/2000, oltre che cronologicamente successiva quest'ultima.

Pertanto, nel contrasto fra norme di pari rango regolamentare, è il DPCM che deve trovare applicazione e ciò anche in ordine alle modalità di documentazione per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate che non possono quindi essere in alcun modo differenziate fra dichiaranti italiani e stranieri. Ciononostante, il regolamento del Comune di Lodi, che pure richiama nelle premesse il DPCM n.159/2013, ha invece imposto agli stranieri di Paesi *extra* UE le più gravose modalità documentali di cui all'art.3 DPR 445/2000 in relazione a redditi/beni posseduti all'estero proprio ai fini delle richieste di accesso a prestazioni sociali agevolate.

Tale prescrizione, alla stregua di quanto fin qui considerato, si rivela irragionevole ed in contrasto con i limiti al potere normativo degli enti locali in materia di prestazioni sociali agevolate discendenti dal combinato disposto degli artt. 117 co.3, lett.m) Cost, 2 TUIMM e 2-10 DPCM n.159/2013.

L'irragionevolezza intrinseca della prevista diversificazione è altresì comprovata dall'assenza di elementi concreti che possano giustificarla, tenuto conto del fatto che il possesso di redditi/beni non dichiarati all'estero pone sullo stesso piano i cittadini italiani, i cittadini di stati UE e di Stati *extra* UE. Ed invero, come si è detto, il DPCM n.159/2013 prevede modalità di accertamento per il controllo dei dati autodichiarati analoghe per tutti i destinatari, ferma restando la possibilità di differenti forme di accertamento all'estero analoghe per ogni soggetto.

Si rammenta peraltro che la normativa fiscale in tema di imposte (sui redditi e sugli immobili posseduti all'estero) si applica agli stranieri residenti sul territorio italiano, siano essi cittadini comunitari o di paesi *extra* UE.

In definitiva, dunque, la radicale assenza di ragionevole giustificazione alle censurate disposizioni di cui agli artt.8, co.5 e 17 co.4 del regolamento del Comune di Lodi ne dimostra il carattere discriminatorio, conformemente alle valutazioni espresse dal Tribunale di Milano nel provvedimento in questa sede impugnato che deve quindi essere confermato.

Con l'ultimo motivo di appello il Comune di Lodi contesta che l'A.G.O. abbia il potere, in relazione ad atti ritenuti discriminatori, di imporre un *facere* all'amministrazione, potendo solo limitarsi a disapplicare l'atto amministrativo illegittimo.

Anche tale doglianza è infondata.

L'ordinamento prevede all'art.44 DLgs n. 286/1998, un modello di azione introdotta per consentire una più efficace attuazione delle norme di carattere sostanziale di divieto di discriminazioni basate sulla razza, la religione, l'origine etnica, la cittadinanza, ecc, nel quadro delle previsioni di cui all'art. 43, che, in relazione alla materia regolata dal T.U. delinea in maniera molto circostanziata la disciplina di divieto delle discriminazioni.

Ai sensi del primo comma dell'art.44 TUIMM: *“Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione”*.

Il modello di azione delineato dall'art. 44 cit. è richiamato, con adattamenti, dal D.Lgs. n.215/ 2003, nartt.4 e 4 *bis*, dal DLgs.n.216/2003, art. 4, testi normativi che, dando attuazione, rispettivamente, alla direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e alla direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, formano con lo stesso D.Lgs.n.286/1998 (oltre che con altre disposizioni di carattere generale o settoriale -cfr. per esempio il D.Lgs. n. 67 del 2006 di contrasto alle discriminazioni delle persone con disabilità, il cui art. 3 fa analogamente rinvio al D.Lgs. n.286 del 1998, art. 44 -, nonché con fonti sovranazionali e comunitarie) un vero e proprio complesso normativo antidiscriminatorio.

La disamina di tale complesso di disposizioni non lascia residuare dubbi sull'attribuzione alla giurisdizione ordinaria della tutela contro gli atti e i comportamenti ritenuti lesivi del principio di parità di trattamento senza distinzioni per motivi di razza, etnici, di nazionalità, ecc.

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (S.U, sentenza n.3670 del 15/02/2011; ordinanza n. 7186 del 30/03/2011) *“in presenza di normative che, al fine di garantire parità di trattamento, in termini particolarmente incisivi e circostanziati, e correlativamente vietare discriminazioni ingiustificate, con riferimento a fattori meritevoli di particolare considerazione sulla base di indicazioni costituzionali o fonti sovranazionali, articolano in maniera specifica disposizioni di*

divieto di determinate discriminazioni e contemporaneamente istituiscono strumenti processuali speciali per la loro repressione, affidati al giudice ordinario, deve ritenersi che il legislatore abbia inteso configurare, a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come "diritto assoluto" in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa. Il fatto che la posizione tutelata assurga a diritto assoluto, e che simmetricamente possano qualificarsi come fatti illeciti i comportamenti di mancato rispetto della stessa, fa sì che il contenuto e l'estensione delle tutele conseguibili in giudizio presentino aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere e anche della preesistenza o meno di posizioni soggettive di diritto o interesse legittimo del soggetto leso a determinate prestazioni. Di ciò si trova riscontro nel dettato normativo, secondo cui il giudice può "ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione" (D.Lgs. n. 2876 del 1998, art. 44, comma 1), oltre che condannare il responsabile al risarcimento del danno (comma 7).

Sempre secondo i rilievi della Cassazione anche quando le condotte discriminatorie siano attuate nell'ambito di procedimenti per il riconoscimento da parte della Pubblica Amministrazione di utilità rispetto a cui il soggetto privato fruisca di una posizione di interesse legittimo e non di diritto soggettivo, la tutela del privato rispetto alla discriminazione può essere assicurata secondo il modulo del diritto soggettivo e delle relative protezioni giurisdizionali. L'inquadramento nell'ambito del diritto assoluto spiega efficacia, infatti, ai fini e nei limiti delle esigenze di repressione della (in ipotesi) illegittima discriminazione, anche se non possono essere predeterminati in astratto i termini della tutela accordabile giudizialmente, dovendosi tenere conto delle specificità di ogni situazione e del riferimento delle disposizioni di legge anche ad ipotesi di discriminazione indiretta.

Discende da tali principi che rientra nella giurisdizione del giudice ordinario anche la cognizione del comportamento discriminatorio consistente nell'emanazione di un atto amministrativo: il giudice è abilitato a decidere la controversia, valutando il provvedimento amministrativo denunciato, disattendendolo, *tamquam non esset*, e adottando i conseguenti provvedimenti idonei a rimuoverne gli effetti.

Questa opzione interpretativa è confermata dal D.Lgs. 1° settembre 2011, n.150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), applicabile dal 6

ottobre 2011, il quale prevede che, con l'ordinanza che definisce il giudizio, il giudice può adottare, anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, ogni provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole.

Si riporta per comodità il testo dell'art. 28 del D.Lgs.150/2011 che detta appunto la disciplina per le “controversie in materia di discriminazione” stabilendo, fra l'altro:

1. Le controversie in materia di discriminazione di cui all' articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 , quelle di cui all' articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 , quelle di cui all' articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216 , quelle di cui all' articolo 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67 , e quelle di cui all' articolo 55-quinquies del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.

2. È competente il tribunale del luogo in cui il ricorrente ha il domicilio.

3. Nel giudizio di primo grado le parti possono stare in giudizio personalmente.

4. Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione. I dati di carattere statistico possono essere relativi anche alle assunzioni, ai regimi contributivi, all'assegnazione delle mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera e ai licenziamenti dell'azienda interessata.

5. Con l'ordinanza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente.

6. Ai fini della liquidazione del danno, il giudice tiene conto del fatto che l'atto o il comportamento discriminatorio costituiscono ritorsione ad una precedente azione giudiziale ovvero ingiusta reazione ad una precedente attività del soggetto leso volta ad ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento.

7. Quando accoglie la domanda proposta, il giudice può ordinare la pubblicazione del provvedimento, per una sola volta e a spese del convenuto, su un quotidiano di tiratura nazionale. (omissis)

Alla stregua dei principi richiamati, legittimamente il Tribunale di Milano, accertato il carattere discriminatorio delle previsioni del regolamento del Comune di Lodi introdotte con la delibera n.28/2017, ha ordinato al Comune di modificare il medesimo regolamento in modo da consentire anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europa di presentare la domanda di accesso alle prestazioni sociali agevolate alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e dell'Unione Europea. La *ratio* e la struttura delle speciali azioni in materia di tutela contro le discriminazioni consentono infatti al Giudice Ordinario di adottare qualsivoglia provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti dell'atto discriminatorio, senza incontrare i limiti degli ordinari criteri di riparto con la giurisdizione amministrativa. Ciò contribuisce, all'evidenza, ad assicurare piena tutela ai diritti fondamentali che dalle discriminazioni, del tipo di quella oggetto del presente procedimento, possono ricevere pregiudizio.

L'integrale rigetto dell'appello proposto dal Comune di Lodi comporta la condanna di parte appellante, in ragione dell'integrale soccombenza, alla rifusione delle spese processuali in favore di ASGI- Associazione degli studi giuridici sull'Immigrazione e NAGA –Associazione Volontaria di assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti che si liquidano, in difetto di nota spese, in euro 7.500,00 oltre rimborso forfettario spese e altri oneri di legge, da corrispondere agli avvocati antistatari, Alberto Guariso e Livio Neri

P.Q.M.

La Corte d'Appello, definitivamente pronunciando sull'appello proposto dal Comune di Lodi contro ASGI – Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione e NAGA - Associazione Volontaria di assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri

Rigetta l'appello e per l'effetto

conferma

il provvedimento emesso dal Tribunale di Milano in data 12.12.2018, pubblicato il 13.12.2018, nel procedimento n.20694/2018.

Condanna il Comune di Lodi a rifondere alle associazioni ASGI e NAGA le spese processuali del presente grado di giudizio che liquida in complessivi euro 7.500,00 oltre rimborso forfettario spese ed altri oneri di legge, spese da distrarsi in favore degli avvocati antistatari, Alberto Guariso e Livio Neri.

Così deciso in Milano il 26 novembre 2020

Il consigliere est.
Maria Vicidomini

Il Presidente

Maria Cristina Canziani