



IL TRIBUNALE DI BERGAMO
SEZIONE LAVORO

in composizione monocratica in persona del dott. Sergio Cassia in funzione di Giudice del Lavoro, a scioglimento della riserva assunta l'8 aprile 2010, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento ex art. 44 d.lgs. 286/1998 promosso da

ANOLF - Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere, con sede a Bergamo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*

ASGI - Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, con sede a Torino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*

con i procc. avv. A. Guariso e A. Bertuletti ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. A. Bertuletti

- ricorrenti -

contro

Comune di Palazzago, in persona del Sindaco *pro tempore*, con il proc. dom. avv. L. Nola

- resistente -

hc

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato l'1 marzo 2010, i ricorrenti esponevano:

- che con regolamento in vigore dal 13 maggio 2001, il Comune di Palazzago istituiva un "contributo economico ai neonati e ai minori adottati";
- che, ai sensi dell'art. 4 del regolamento, l'accesso al beneficio era condizionato al possesso della "cittadinanza italiana di almeno un genitore o del tutore, oppure alla presentazione di formale richiesta di cittadinanza;
- che, la Giunta Comunale aveva determinato detto contributo per l'anno 2009 nella somma € 258,23;
- che tale regolamento era discriminatorio ex artt. 43 d.lgs. 286/1998 e 2 d.lgs. 215/2003.

Tanto premesso, i ricorrenti proponevano ricorso ex artt. 44 d.lgs. 286/1998 e 4 d.lgs. 215/2003 avanti a questo Tribunale perché fosse:

- a) accertato il carattere discriminatorio del comportamento del Comune di Palazzago, consistito nell'adozione del suddetto regolamento e dei successivi provvedimenti attuativi;
- b) ordinato al Comune di modificare il regolamento e i provvedimenti di attuazione attribuendo il beneficio previsto anche ai soggetti privi di cittadinanza italiana, riaprendo i termini per la proposizione delle domande;
- c) ordinato al Comune di dare adeguata pubblicità alla modifica dei suddetti atti;

- d) ordinata la pubblicazione del provvedimento sul Corriere della Sera o su altro quotidiano;
- e) disposto un piano di rimozione ex art. 4 c. 4 d.lgs. 213/2005, con il divieto di reiterare provvedimenti discriminatori.

Si costituiva il Comune di Palazzago, eccependo a) l'incompetenza funzionale del giudice del lavoro, b) l'estraneità della controversia alla materia dell'assistenza obbligatoria, c) il difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, d) l'incompetenza territoriale del Tribunale di Bergamo per l'azione promossa dalla ASGI, e) l'infondatezza nel merito della domanda e f) il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

All'esito della discussione, il Giudice si riservava la decisione.

Motivi della decisione

La domanda è fondata e va, pertanto, accolta.

1) Giurisdizione del giudice ordinario

I ricorrenti deducono la lesione del diritto soggettivo alla parità di trattamento, leso da atti della pubblica amministrazione ritenuti discriminatori in ragione dell'origine nazionale.

Il diritto fatto valere nel presente giudizio, che costituisce principio generale dell'ordinamento giuridico interno (artt. 2 e 3 Cost.), comunitario (artt. 12 e 13 Trattato CE, art. 6 Trattato UE, art. 21 Carta dei diritti fondamentali dell'UE) e internazionale (art. 14 CEDU, art. 1 prot. 12 CEDU, artt. 1, 2, 7 Di-

chiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo), è oggetto di specifica previsione e tutela nei d.lgs. 286/1998 e 215/2003.

L'art. 43 d.lgs. 286/1998, dopo avere definito come discriminatorio "ogni comportamento che direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata ... sull'origine nazionale o etnica e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali", qualifica come "atto di discriminazione" (c. 2, lett. c) il rifiuto "di fornire l'accesso ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero".

Ai sensi dell'art. 1 d.lgs. 215/2003, deve essere attuata la parità di trattamento tra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; l'art. 2 fa, pertanto, divieto di discriminazioni dirette o indirette, poste in essere mediante trattamenti, disposizioni, criteri, prassi, atti, patti o comportamenti, anche "apparentemente neutri", che abbiano l'effetto di trattare meno favorevolmente o, comunque, svantaggiare una persona di una determinata razza od origine etnica rispetto ad altre persone; la parità di trattamento si applica (art. 3) "a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato" ed è "suscettibile di tutela giurisdizionale" nelle forme dell'art.

4, con specifico riferimento, tra l'altro, all'area delle prestazioni sociali.

Le disposizioni di cui ai d.lgs. 286/1998 e 215/2003, quindi, affermano il diritto a non subire discriminazioni, da qualsiasi soggetto provengano e in qualsiasi modo si estrinsechino; non a caso la legge fa riferimento ad un'amplessima gamma di fenomeni discriminatori: comportamenti, compimento od omissione di atti, imposizioni, rifiuti, impedimenti, trattamenti, disposizioni, criteri, prassi, atti, patti.

Ebbene, ove si deduca in giudizio il diritto a non essere discriminati, lamentando la violazione del riferito divieto, non può che sussistere la giurisdizione del giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti soggettivi.

L'ampia formulazione delle norme richiamate e, ancor prima, l'applicazione dei principi generali in materia di qualificazione delle posizioni soggettive e, conseguentemente, di riparto della giurisdizione, consentono di individuare nel giudice ordinario il giudice chiamato a conoscere anche di un comportamento discriminatorio della pubblica amministrazione, ancorché posto in essere mediante l'adozione di un provvedimento, cioè nella forma tipica dell'esercizio del potere autoritativo.

Le norme suddette, infatti, pongono uno specifico e tassativo divieto di trattamenti discriminatori; nessuno, tanto meno un soggetto pubblico, ha il potere di sottrarsi all'applicazione del principio di parità di trattamento, compiendo atti discriminatori; ove

l'amministrazione contravvenga a tale divieto, pone in essere un'attività in carenza di potere e, pertanto, non agisce in via autoritativa; avverso tale atto è esperibile la tutela giurisdizionale davanti al giudice ordinario, al quale, a mente degli artt. 2 all. E l. 2248/1865, 102 e 113 Cost., è attribuita la tutela dei diritti soggettivi, "comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione".

2) Competenza del Tribunale di Bergamo

Sussiste la competenza del Tribunale di Bergamo ex artt. 44 c. 3 d.lgs. 286/1998 e 33 c.p.c., in quanto giudice del luogo di domicilio di uno degli istanti in cause oggettivamente connesse.

3) Rispetto dei criteri tabellari di distribuzione degli affari civili

La presente controversia rientra tra quelle relative all'assistenza obbligatoria ex art. 442 c.p.c., tabellarmente devolute alla Sezione lavoro.

Il contributo in esame costituisce, infatti, una prestazione patrimoniale a carattere assistenziale (essendo compito della Repubblica ex art. 31 Cost. agevolare "con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi"), alla cui erogazione il Comune si è obbligato in forza di propria delibera.

Tanto basta per qualificare tale contributo assistenziale come "obbligatorio" ai sensi dell'art. 442 c.p.c., in contrapposizione alle forme di previdenza e assistenza volontarie.

4) Legittimazione ad agire

Il Comune ha eccepito il difetto di legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti.

L'eccezione è infondata.

Ai sensi dell'art. 5 d.lgs. 215/2003, i soggetti iscritti nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni ex art. 6 sono legittimati ad agire "nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese della discriminazione".

Nel caso in esame, allegata la discriminazione collettiva - posta in essere dal Comune resistente mediante un atto di carattere generale (rivolto, cioè, a una generalità indeterminata e *a priori* indeterminabile di destinatari) - sussiste, ex lege, la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti, in quanto regolarmente iscritte nell'apposito registro ex art. 6 d.lgs. 215/2003 (cfr. docc. 5 e 6 ricorrenti).

5) Merito

Con regolamento in vigore dal 13 maggio 2001, il Comune di Palazzago ha istituito un "contributo economico ai neonati e ai minori adottati", la cui erogazione presuppone il possesso della "cittadinanza italiana di almeno un genitore o del tutore" ovvero "la presentazione di formale richiesta di cittadinanza", determinando detto contributo per l'anno 2009 nella somma € 258,23.

Il principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. comporta la necessità di trattare in modo eguale situazioni eguali e in modo diverso situazioni diverse.

I d.lgs. 286/1998 e 215/2003 impongono ai privati e ai pubblici poteri il rispetto il principio di uguaglianza, facendo loro divieto di porre in essere trattamenti discriminatori per razza od origine nazionale o etnica, salve quelle differenze di trattamento che "siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari" (art. 3 c. 4 d.lgs. 215/2003). In particolare, ai sensi dell'art. 43 c. 2 d.lgs. 286/1998, "compie un atto di discriminazione ... c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire accesso ... ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente a una determinata razza, ... etnia o nazionalità". Ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 215/2003, "il principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale ... con specifico riferimento alle seguenti aree: ... g) prestazioni sociali".

Gli artt. 2, 9 e 41 d.lgs. 286/1998 prevedono che allo straniero "comunque presente ... nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti"; "lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia ci-

vile attribuiti al cittadino italiano", salva diversa disposizione interna o internazionale; "il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può: ... c) usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, ... salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale"; "gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale".

L'art. 27 d.lgs. 251/07 prevede che "i titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria".

L'art. 6 della Convenzione OIL 97/1949 (ratificata con l. 1305/143) prevede che "ogni Stato membro per il quale sia in vigore la presente convenzione si impegna ad applicare, senza discriminazione di nazionalità, razza ..., agli immigranti che si trovano legalmente entro i limiti del suo territorio, un trattamento che non sia meno favorevole di quello che esso applica ai propri dipendenti in relazione a ... l'assicurazione so-

ciale (cioè le disposizioni legali contro ... la disoccupazione e gli obblighi familiari, nonché contro qualsiasi altro rischio che, in conformità alla legislazione nazionale, sia coperto da un sistema di assicurazione sociale)".

L'art. 2 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (ratificata con l. 176/1991) impone agli stati il rispetto dei diritti del fanciullo, "a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza".

Come statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza 432/2005, "il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo ... così da rendere legittimo ... introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza - o all'inverso ne sia privo - purché tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti"; ciò nonostante, il fatto che un soggetto pubblico introduca "un regime di favore eccedente i limiti dell'«essenziale»", sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti

su tutto il territorio nazionale>>, non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie - debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza"; al soggetto pubblico "è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria".

Ebbene, alla luce delle norme richiamate e dei principi di diritto affermati dalla Corte costituzionale, il regolamento 13 maggio 2001 risulta chiaramente discriminatorio, introducendo una distinzione del tutto arbitraria tra cittadini italiani e stranieri.

L'esclusione dei figli di genitori sprovvisti di cittadinanza italiana dalla fruizione della menzionata provvidenza sociale risulta, infatti, priva di un ragionevole motivo; non è cioè possibile individuare alcuna causa "che non sia quella di introdurre una preclusione destinata a scriminare, dal novero dei fruitori della provvidenza sociale, gli stranieri in quanto tali" (cfr., ancora, C. cost. 432/2005), con conseguente lesione del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost.

Secondo quanto emerge dal regolamento censurato, l'amministrazione comunale:

- a) "è convinta che i bambini rappresentino il nostro futuro e che ogni intervento a favore dei bambini

stesi e delle loro famiglie sia un elemento qualificante della tutela della Cittadinanza";

- b) "intende erogare un contributo ai neonati che abbia la funzione di dimostrare l'impegno o la volontà concreta del Comune di essere a fianco delle famiglie che contribuiscono alla crescita della nostra Comunità";
- c) ha disposto l'erogazione del contributo in favore dei figli di almeno un genitore di nazionalità italiana per "una salvaguardia minima delle caratteristiche storiche e sociali della nostra comunità" (cfr. delibera 49/2008, sub doc. 2 Comune).

Come anche palesato dal Comune nell'atto di costituzione, lo scopo del contributo "è tentare di radicare la famiglia sul territorio di Palazzago e incentivare la volontà di cittadinanza e di stabilità delle cellule fondamentali della società civile ... a tutto vantaggio della coesione sociale".

Ebbene, alla luce delle richiamate norme internazionali, comunitarie e nazionali (frutto anche di una lunga e tragica esperienza storica), si osserva che il nostro ordinamento persegue l'obiettivo della coesione sociale proprio attraverso il riconoscimento generale di un trattamento paritario tra i soggetti che - legalmente - soggiornano sul territorio della Repubblica, e ciò a prescindere dalla loro cittadinanza (e salvo comunque il rispetto dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti e tutelati in modo universale ex artt. 2 Cost. e 2 c. 1 d.lgs. 286/1998).

Di talché, ferma la meritevolezza dei fini - sostegno alla famiglia e coesione sociale - perseguiti dal Comune, vi è un radicale ed esplicito contrasto tra la disciplina concreta del contributo e le modalità che lo Stato legittima per il loro raggiungimento.

La legge non consente cioè che la pubblica amministrazione persegua obiettivi di coesione sociale e salvaguardia delle caratteristiche storiche e sociali delle comunità locali (se tale è il concetto di coesione sociale adottato dal Comune) attraverso l'esclusione dei non cittadini da misure di carattere assistenziale, tanto più se i soggetti discriminati sono bambini, risultando i relativi atti, oltre che lesivi di diritti soggettivi, anche viziati da eccesso di potere.

Né tali provvedimenti risultano in alcun modo legittimati dalla finalità, sicuramente non attribuita al Comune di Palazzago, di incentivare l'acquisizione della cittadinanza tra gli stranieri legalmente soggiornanti sul territorio italiano, peraltro discriminando chi ne è privo e non intende acquisirla (e ciò senza considerare l'evidente incommensurabilità tra il valore - civile, politico, culturale e strettamente personale - della cittadinanza e il contributo erogato dal Comune).

7) Tutela

Per le ragioni ampiamente esposte, va dichiarato il carattere discriminatorio del regolamento e della delibera 49/2008.

Conseguentemente, vanno adottati tutti i provvedimenti ex artt. 44 d.lgs. 286/1998 e 4 d.lgs. 215/2003 "ido-

nei, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione", tenuto conto altresì che, ai sensi dell'art. 15 dir. CE 2000/43, le sanzioni previste dalle norme di attuazione e applicate dal giudice nazionale devono essere "effettive, proporzionate e dissuasive".

In ossequio al canone di effettività e proporzione dei provvedimenti adottabili, va ordinato all'amministrazione comunale di riconoscere, nelle modalità previste dal regolamento, il contributo per l'anno 2009 ai destinatari in possesso dei requisiti indicati, a prescindere dalla cittadinanza dei genitori, con termine sino al 15 novembre 2010. Il Comune, nell'ambito della propria discrezionalità tecnica e tenuto conto delle somme appostate per l'anno 2009, potrà rideterminare opportunamente l'ammontare del beneficio erogabile in ragione del maggior numero dei beneficiari.

Al provvedimento di concessione dovrà essere data adeguata pubblicità, con l'indicazione della natura illegittima del requisito della cittadinanza previamente richiesto, mediante affissione nell'albo pretorio ai sensi dell'art. 124 d.lgs. 267/2000.

Va, poi, ordinato al Comune di Palazzago di rispettare il principio di uguaglianza, astenendosi dal porre in essere analoghi atti di discriminazione per razza, origine nazionale o etnica ovvero atti ritorsivi ex art. 4 bis d.lgs. 215/2003, in particolare nell'assegnazione del contributo per l'anno 2010.

...eso che i comportamenti discriminatori sono stati
...osti in essere da un'amministrazione comunale, cioè
da un soggetto pubblico tenuto a dare concreta e fede-
le attuazione alle leggi dello Stato, è opportuno or-
dinare la pubblicazione del presente provvedimento per
una volta sul quotidiano locale l'Eco di Bergamo, con
spesa a carico dell'amministrazione comunale.

Le spese seguono la soccombenza, liquidate come da di-
spositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale di Bergamo - Sezione Lavoro: 1) dichiara il carattere discriminatorio del "Regolamento per l'erogazione di un contributo economico ai neonati" e della delibera 49/08, adottati dal Comune di Palazzago; 2) ordina al Comune di Palazzago a) di riconoscere, nelle modalità previste dal regolamento, il contributo per l'anno 2009 ai destinatari in possesso dei requisiti indicati, a prescindere dalla cittadinanza dei genitori, con termine sino al 15 novembre 2010; b) di dare pubblicità al provvedimento ex art. 124 d.lgs. 267/2000; c) di rispettare il principio di uguaglianza, astenendosi dal porre in essere analoghi atti di discriminazione per razza, origine nazionale o etnica ovvero atti ritorsivi ex art. 4 bis d.lgs. 215/2003, in particolare nell'assegnazione del contributo per l'anno 2010; 3) ordina la pubblicazione del presente provvedimento per una volta sul quotidiano locale l'Eco di Bergamo, con spesa a carico del Comune di Pa-

lazzago; 7) condanna il Comune di Palazzago a rimborsare alle associazioni in epigrafe le spese di lite, liquidate in € 2.257,00 complessivi, di cui € 1.385,00 per onorari, € 872,00 per diritti, oltre a spese generali, IVA e CPA.

Bergamo, 17 maggio 2010

IL CANCELLIERE
- A. Walter Domenighetti -

Il Giudice del Lavoro

Dott. Sergio Cassia

Sergio Cassia

Depositato in cancelleria

oggi, 17 MAG 2010

IL CANCELLIERE - CI
A. Walter Domenighetti