

N. 225/2013 R.G. Lav.



TRIBUNALE DI CUNEO

Il giudice monocratico in funzione di giudice del lavoro dott.ssa Silvia Casarino, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 17.9.2013, pronuncia la seguente

ORDINANZA

nella causa iscritta al n. 225/13 R.G.L. promossa da:
[redacted] residente in Fossano (CN), [redacted], rappresentata e difesa dall'Avv. Domenico Anfossi e dall'Abogado Claudia Anfossi, presso i quali è elettivamente domiciliata in Cuneo, Via Carlo Emanuele III n. 7 (studio Avv. Fulvia Lazzari) per procura 21.3.2013 a margine del ricorso

RICORRENTE

CONTRO

I.N.P.S. - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – in persona del suo legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Marina Cappelletto per procura generale alle liti conferita con atto a rogito dott. Paolo Castellini, Notaio in Roma, in data 23.12.2011, rep. 77778/19476, registrata all'Agenzia delle Entrate – Ufficio Territoriale di Roma n. 1 in data 28.12.2011 al n. 464267 serie 1T, elettivamente domiciliato in Cuneo, Corso Santorre di Santarosa n. 15

COMUNE di FOSSANO, con sede in Fossano, Via Roma n. 91, in persona del sindaco legale rappresentante pro tempore sig. Francesco Balocco, in forza dei poteri allo stesso conferiti dalla giunta municipale con deliberazione n. 174 del 9.5.2013, elettivamente domiciliato in Cuneo, Piazza Galimberti n. 1, presso lo studio dell'Avv. Alberto Leone, che lo rappresenta e difende per procura 14.6.2013 a margine della comparsa di risposta

CONVENUTI

La ricorrente sig.ra [redacted] è cittadina marocchina residente in Fossano (CN); chiede accertarsi il carattere discriminatorio delle condotte



dell'Amministrazione di questo Comune nonché dell'INPS, che le hanno negato il diritto all'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli, di cui all'art 65 l. 448/98, per la ragione che ella non è cittadina italiana né comunitaria; nonché condannare le parti convenute all'erogazione dell'assegno, limitatamente (come precisato dalla difesa attorea all'udienza del 4.7.2013) all'anno 2012; e condannare gli enti convenuti a corrisponderle l'assegno anche in futuro – laddove sussistano i presupposti richiesti dalla legge -, a titolo di piano di rimozione della discriminazione ex art. 28 d. lgs. 150/11.

Parte ricorrente agisce pertanto nei confronti dei due enti predetti qualificando la procedura introdotta sulla base delle norme di cui agli artt. 702-bis c.p.c., 28 d. lgs. 150/11, e 44 d. lgs. 286/98.

L'art. 68 l. 448/98 – nel testo in vigore sino al 4.9.2013 – al primo comma prevedeva l'assegno “... 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 non superiori al valore dell'indicatore della situazione economica (ISE), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1 ...”. L'art. 80, quinto comma, l. 388/2000 ha esteso il diritto anche ai nuclei familiari composti da cittadini comunitari.

Non è contestato dalle parti convenute che la ricorrente sia madre di tre figli minori.

Dalla documentazione prodotta da parte ricorrente risulta poi che la sig.ra [REDACTED] è titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo dal 7.8.2008 (v. doc. 6 parte ricorrente).

Inoltre – con riferimento all'eccezione sollevata dall'INPS – la ricorrente è in possesso di una situazione ISE che rientra nel limite previsto dalla legge per il riconoscimento dell'assegno: nell'anno 2012 il limite di reddito era infatti di € 24.377,39 (v. circolare INPS 1°3.2012 n. 29, doc. 1 ricorrente), e l'indicatore ISE del nucleo familiare della ricorrente, nel 2012, era pari a € 21.123,00, e quindi inferiore a tale limite (v. doc. 8 INPS).

A differenza di quanto sostenuto dall'INPS, la norma citata non richiede la dimostrazione di altri requisiti reddituali, ma unicamente il non superamento dell'importo ISE previsto dalla legge.

Dunque, alla ricorrente è stata negata la provvidenza in questione unicamente in quanto la stessa non è cittadina italiana.

Tanto premesso in fatto, in diritto il giudicante ritiene condivisibile l'orientamento assunto numerosi Tribunali – i cui provvedimenti sono stati citati dalla difesa attorea – e in particolare quello del Tribunale di Genova (ordinanza del 25.9.2012, estensore dott. Basilico), che ha affrontato tutte le questioni giuridiche prospettate nel presente procedimento.



In primo luogo, risulta corretto l'inquadramento del presente giudizio nello speciale procedimento disciplinato dall'art. 44 d. lgs. 286/98, richiamato del resto anche dall'art 4, primo comma, d. lgs. 215/2003. La sua disciplina è ormai da ritenersi integrata dall'art. 28 d. lgs 150/2011 e dalle norme processuali in questo richiamate.

Non è fondata la difesa dell'INPS secondo la quale non sarebbe ravvisabile un comportamento discriminatorio quando esso sia adottato nella mera esecuzione di norme di legge.

Infatti, ai sensi dell'art. 43, secondo comma, d. lgs. 286/98, "*costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o linguistico, ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa*".

La norma riprende la nozione di derivazione comunitaria che censura una disposizione, un criterio od una prassi che, apparentemente neutri, determinino di fatto nelle persone a cui sia riferibile uno dei motivi tipizzati, una posizione di particolare svantaggio. Pertanto, in virtù di quanto affermato anche dalla giurisprudenza comunitaria (sul punto cfr. già CGUE 23 maggio 1999, causa e- 237/94, O'Flynn e. Adjudicatxon Officer), saldamente ancorata ad una concezione funzionale dell'illecito discriminatorio, a rilevare è unicamente l'effetto pregiudizievole che discende da atti e comportamenti, prescindendo dunque dalla motivazione addotta così come dall'intenzione di chi li adotta.

Più in generale, può ormai dirsi acquisita nel nostro ordinamento una nozione oggettiva di discriminazione (sia diretta che indiretta) che conferisce rilevanza decisiva al risultato delle azioni, tra cui è compresa l'applicazione delle norme positive. E' quanto si desume dall'avvenuto recepimento delle direttive dell'Unione 2000/43, 2000/78 e 2002/73, rispettivamente ad opera dei d. lgs. 215 e 216/2003 e 145/2005.

Nel caso in esame la ricorrente ha subito un indiscutibile pregiudizio dall'applicazione delle norme - ritenuta dalle parti convenute aderente al loro contenuto dispositivo - che vieterebbero il riconoscimento dell'emolumento rivendicato a cittadini stranieri.

Pertanto sussiste in via astratta la discriminazione che legittima all'azione ex art. 44 d.lgs 286/98.

Stabilita l'ammissibilità della domanda volta a rimuovere gli ostacoli alla percezione dell'assegno per l'anno 2012, occorre accertarne la proponibilità. Va infatti osservato che la l. 388/2000, art. 80, comma nono, riconosce il diritto all'assegno al richiedente "*che ne abbia fatto annualmente domanda nei*



termini previsti dalle disposizioni di attuazione". L'art. 16, primo comma, DM 452/2000 prescrive che essa sia "presentata, per ogni anno solare o periodo inferiore in cui sussiste il diritto, entro il termine perentorio del 31 gennaio dell'anno successivo a quello per il quale è richiesto il beneficio".

E' tra le parti pacifico il fatto che la ricorrente abbia avanzato una sola domanda, avendo detta parte prodotto come doc. 9 la richiesta datata 31.1.2013.

All'udienza del 17.9.2013, essendo stata sollevata dal giudice la questione della tardività della domanda (e ciò in quanto la PEC contenente la domanda relativa alla provvidenza, prodotta da parte ricorrente come doc. 9, era datata 1°2.2013, e non 31.1.2013 come indicato nel punto 14 del ricorso), la difesa attorea ha prodotto altra PEC, datata 31.1.2013, contenente la domanda volta ad ottenere l'assegno per cui è causa.

Le parti convenute hanno eccepito la tardività della produzione.

Pur essendo la produzione in effetti tardiva (trattandosi di documento nella disponibilità della parte sin dal momento del deposito del ricorso introduttivo del giudizio), esso può comunque essere acquisito in giudizio in virtù dei poteri officiosi del giudice ex art. 421 c.p.c.. Sussistono infatti i presupposti per l'esercizio di detti poteri, pur in presenza della decadenza della parte ricorrente dalla produzione del documento, avendo parte ricorrente tempestivamente allegato già nel ricorso introduttivo la circostanza relativa all'avvenuto invio della PEC in questione (cfr. Cass. Sez. Un. 17.6.2004 n. 11353). Il preciso riferimento, nell'atto introduttivo, alla data della PEC (31.1.2013) rende peraltro evidente che la produzione di altra PEC (del 1°2.2013) è frutto di un mero scambio tra le due PEC.

La domanda relativa alla provvidenza per cui è causa è dunque tempestiva. Deve, quindi, essere esaminato il merito della questione.

La ricorrente fonda la propria domanda sulla disciplina di fonte sovranazionale che, vietando discriminazioni nei confronti di cittadini stranieri e, prima ancora, di cittadini soggiornanti di lungo periodo, imporrebbe un'interpretazione conforme o, altrimenti, la disapplicazione delle disposizioni interne limitative del diritto sotto questo profilo.

L'art. 11 della direttiva 2003/109/UE del 25.11.2003 (relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), in particolare, stabilisce che "*il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento del cittadino nazionale per quanto riguarda (...) le prestazioni sociali l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione sociale*" (primo comma). Riconosce agli Stati membri la facoltà di "*limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali*" (quarto comma).



Il tredicesimo considerando della stessa direttiva precisa che, "con riferimento all'assistenza sociale, la possibilità di limitare le prestazioni per soggiornanti di lungo periodo a quelle essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza a lungo termine".

Essa è stata trasposta nel nostro ordinamento interno col d. lgs. 3/2007, che ha modificato il d. lgs. 286/98 (cd. T.U. sull'immigrazione). Con l'art. 9, comma 12, lett. e), lo straniero titolare del permesso di soggiorno di lungo periodo è stato tra l'altro ammesso a godere "delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale .. salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale".

Diversamente da quanto sostenuto dall'INPS, il nostro legislatore non ha introdotto le limitazioni che l'art. 11, quarto comma, della direttiva consentiva. Il principio del tredicesimo considerando fa comprendere come l'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli rientri tra quelli essenziali secondo i principi dell'Unione, poiché è diretto al sostegno per il reddito ed all'assistenza familiare. Riconosce diritti strumentali a rapporti che hanno tutela diretta nella nostra legge fondamentale (artt. 29, primo comma, e 31, primo comma, Cost.).

La Corte di giustizia europea (grande sezione, 24 aprile 2012, causa c-571/10, Kamberaj) ha del resto affermato che, "dal momento che l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri ed il diritto di tali cittadini al beneficio detta parità di trattamento nei settori elencati all'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109 costituiscono la regola generale, la deroga prevista al paragrafo 4 di tale articolo deve essere interpretata restrittivamente" (punto 86); tale deroga può essere invocata "unicamente qualora gli organi competenti dello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi della deroga suddetta" (p. 877; qualora un sussidio risponda alla finalità enunciata nell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, "non può non essere considerato, nell'ambito del diritto dell'Unione, come non compreso tra le prestazioni essenziali ai sensi dell'art 11, paragrafo 4r della direttiva 2003/109" (p. 92).

L'art. 8 del Trattato UE - così com'è stato riformulato dal Trattato di Lisbona in vigore dall'1.12.2009 - riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali adottata il 12.12.2007. Si è detto che, pur nei limiti prefissati delle competenze definite nei trattati dell'Unione, la Carta è stata "comunitarizzata."

All'art. 34 essa riconosce, in conformità al diritto dell'Unione, il "diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali" a chiunque risieda o si sposti all'interno dei suoi Stati membri (comma secondo) nonché "il diritto

all'assistenza sociale .. volta a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti" (comma terzo).

In quanto fondato sulla limitatezza delle risorse economiche dell'avente diritto, l'assegno per cui è causa persegue dunque le finalità enunciate in queste disposizioni dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Ciò dà conferma del fatto che esso rientra tra le prestazioni essenziali, relativamente alle quali lo Stato italiano non poteva (e, si è visto, di fatto non ha inteso) avvalersi della facoltà di deroga prevista dall'art. 11, quarto comma, della direttiva 2003/109.

Un'interpretazione del combinato disposto degli artt. 65 l. 448/98 ed 80, quinto comma, l. 388/2000 in senso di esclusione dei cittadini non comunitari lungo-soggiornanti nel territorio dello Stato si porrebbe pertanto in contrasto non solo con le regole dell'Unione, ma anche con la disciplina interna che le ha trasposte.

Occorre verificare se, rispetto a queste, sia possibile una lettura delle disposizioni citate conforme per risolvere tale possibile antinomia.

Tale operazione si fonda sull'obbligo per gli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguirne il risultato sulla base del testo e dello scopo.

La Corte di giustizia dell'Unione, in particolare, chiede al giudice interno di adottare la presunzione per cui lo Stato, avvalendosi della discrezionalità riconosciutagli dall'art. 288 del Trattato fondativo U.E., abbia avuto l'intenzione di adempiere pienamente gli obblighi della direttiva considerata nel caso di specie.

Il principio dell'interpretazione conforme richiede che i giudici nazionali si adoperino al meglio nei limiti della loro competenza, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi interpretativi riconosciuti da quest'ultimo (cfr. anche Corte giust., 15 aprile 2008, causa c-268/06, Impact p-100).

A questo proposito, se il diritto nazionale, mediante l'applicazione di metodi di interpretazione da esso riconosciuti, in determinate circostanze consente di interpretare una norma dell'ordinamento giuridico interno in modo tale da evitare un conflitto con un'altra norma di diritto interno o di ridurre a tale scopo la portata di quella norma applicandola solamente nella misura compatibile con l'altra, il giudice ha l'obbligo di utilizzare gli stessi metodi al fine di ottenere il risultato perseguito dalla direttiva (cfr. CGUE, 5 ottobre 2004, c-397e 403/01, Pfrifler, p. 105 e 106 segg.).

Nel caso in esame, la trasposizione della direttiva 109, avvenuta col d. lgs. 3/2007, è successiva alla disciplina di legge sull'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli. E' così possibile ritenere che il legislatore nazionale abbia inteso allargarne ulteriormente l'area dei beneficiari, estendendola,



dopo i cittadini dell'Unione, anche ai titolari di permesso di lungo soggiorno. Questa soluzione ermeneutica è del tutto aderente ai canoni interpretativi del nostro ordinamento e rende il combinato disposto degli artt. 65 l. 448/98 ed 80, quinto comma, l. 388/2000 compatibile con la disciplina di carattere antidiscriminatorio, eliminandone il contrasto.

La portata decisiva degli argomenti esposti determina l'irrilevanza delle ulteriori eccezioni sollevate dalle parti convenute.

Da ultimo, la l. 6.8.2013 n. 97 (*"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea – Legge europea 2013"*), in vigore dal 4.9.2013, ha definitivamente risolto la questione, con la previsione espressa, tra i beneficiari della provvidenza, dei cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo. L'art. 13, 1° comma prevede infatti: *"All'articolo 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, le parole: «cittadini italiani residenti» sono sostituite dalle seguenti: «cittadini italiani e dell'Unione europea residenti, da cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, nonché dai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente»."*

La modifica introdotta da tale norma con riferimento alla platea dei beneficiari dell'art. 65 l. 448/1998, sebbene non retroattiva (non essendovi alcuna previsione al riguardo e non trattandosi di disposizione interpretativa) comprova l'intenzione del legislatore di porre fine alla discriminazione nei confronti dei cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo, ossia all'esclusione dei medesimi, alla luce dell'interpretazione dell'INPS, dalla fruizione del beneficio per cui è causa, ciò che aveva originato un cospicuo contenzioso su controversie analoghe a quella oggetto del presente giudizio (cfr. i numerosi provvedimenti menzionati dalla difesa attorea), come emerge anche dal titolo dell'art. 13: *"Disposizioni volte al corretto recepimento della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Procedura di infrazione 2013/4009"*.

Quanto poi alla legittimazione passiva degli enti convenuti, la parte ricorrente ha assunto le proprie conclusioni nei confronti di entrambi, qualificando l'Istituto come ente pagatore ed il Comune come responsabile della raccolta degli elementi per accertare il diritto del cittadino richiedente.

L'INPS ha tuttavia eccepito la propria carenza di legittimazione, invocando in particolare le disposizioni del DM 452/2000, che ha dettato le modalità di attuazione delle norme di legge in materia di assegno per il nucleo familiare.

L'art. 14, quarto comma, del decreto conferma che, come già stabilito dal secondo comma dell'art. 65 l. 448/98, l'assegno è "concesso"



dall'Amministrazione comunale; il successivo art. 18 precisa i contenuti del "provvedimento" con cui essa determina la spettanza e dell'accertamento preventivo sulla titolarità dei requisiti da parte del soggetto che ne abbia fatto richiesta.

Ai sensi dell'art 19 dello stesso DM, però, l'INPS è non soltanto l'ente pagatore (primo comma), presso cui sono trasferite apposite risorse finanziarie (art. 22), ma il soggetto cui è demandato l'accertamento di un eventuale cumulo con altri benefici ed è rimessa la segnalazione al Comune dell'eventuale incompatibilità perché provveda alla revoca (secondo comma).

Questa duplice funzione porta ad escludere che l'Istituto convenuto sia un mero *adiectus solutionis causa*, così come ha sostenuto la sua difesa. Né può attribuirsi rilievo decisivo contrario alla norma dell'art, 18, terzo comma, DM 452/2000, che qualifica il Comune "ente erogatore" ai soli fini del controllo sulla variazione della situazione economica dei soggetti e dei nuclei familiari sul proprio territorio (art 3 d.lgs 109/98).

A riprova della sua responsabilità v'è l'incontestata predisposizione, da parte dell'INPS, di pubbliche informative che negano il diritto all'assegno in favore dei cittadini non comunitari; tra questi la parte ricorrente ha indicato specificamente il sito *internet* dell'Istituto, di cui ha depositato un estratto cartaceo (v. doc. 12 ricorrente).

Pertanto, l'accertamento del diritto della ricorrente è stato chiesto correttamente anche nei confronti dell'INPS.

L'Istituto convenuto va dunque condannato al pari del Comune di Fossano a corrispondere alla ricorrente l'assegno per l'anno 2012, con gli interessi legali dalla data di maturazione e sino al saldo.

I due soggetti pubblici sono tenuti a provvedere nell'ambito delle rispettive funzioni in materia.

In questo modo viene rimosso il risultato della posizione discriminatoria tenuta nei confronti della ricorrente, alla quale si deve porre fine.

La domanda attorea non può invece essere accolta con riferimento agli anni futuri: la domanda relativa all'assegno (doc. 9 ricorrente) si riferisce infatti soltanto all'anno 2012, e soltanto rispetto a tale anno risultano comprovati i presupposti per il riconoscimento della provvidenza (presentazione della relativa domanda entro il termine di decadenza; limite di reddito secondo l'indicatore ISE del nucleo familiare; età minore di tutti i figli; ecc.). Allo stato, dunque, non potrebbe affermarsi che un eventuale rifiuto dell'assegno nei prossimi anni sia da ricondurre al comportamento discriminatorio degli attuali convenuti (fondato, come scritto, sull'interpretazione delle norme che non consentirebbero di riconoscere l'assegno alla ricorrente in quanto



cittadina extracomunitaria) e non, invece, alla mancanza dei requisiti previsti dalla legge.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo in conformità ai parametri previsti dal D.M. 20.7.2012 n. 140, con distrazione in favore dei difensori antistatari.

P.Q.M.

- dichiara il diritto di [REDACTED] a percepire per l'anno 2012 l'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli;
- dichiara tenuti e condanna il Comune di Fossano e l'INPS, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, a corrispondere alla ricorrente, nei limiti delle rispettive competenze, l'assegno ex art. 65 l. 448/98 per l'anno 2012 in misura di legge, con gli interessi legali dalla data della maturazione sino al saldo, cessando la condotta discriminatoria nei suoi confronti;
- condanna il Comune di Fossano e l'INPS, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, a pagare alla ricorrente le spese processuali, che liquida, con distrazione in favore dei difensori antistatari, in complessivi € 3.300,00, oltre IVA e CPA.

Si comunichi.

Cuneo, 23.9.2013.

Il Giudice del Lavoro
Dott.ssa Silvia Casarino