



CORTE D'APPELLO DI GENOVA
SEZIONE IV - CONTROVERSIE DEL LAVORO

La Corte, composta da
Dott. Alvaro Vigotti – Presidente
Dott.ssa Alessandra Scarzella – Consigliere
Dott.ssa Paola Ponassi – Consigliere rel.

nell'ambito del giudizio di appello proposto da:

contro

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)
Comune di Genova

ha emesso la seguente

ORDINANZA

Esposizione del procedimento principale

- 1.** Con ricorso al Tribunale di Genova, in funzione di giudice del lavoro, proponeva una "azione civile contro la discriminazione" nei confronti del Comune di Genova e dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS).
- 2.** La ricorrente lamentava che il Comune di Genova aveva rigettato la sua istanza volta ad ottenere la prestazione economica "assegno ai nucleo familiari con almeno tre figli minori" unicamente per il fatto che ella era sprovvista della carta di soggiorno/permesso soggiornanti di lungo periodo C.E.
- 3.** Secondo la ricorrente tale diniego era illegittimo e discriminatorio in quanto in contrasto con la Direttiva 2011/98/UE che, all'art. 12, prevede il diritto dei cittadini di

paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale, come definiti dal regolamento CE 883/2004.

4. La ricorrente chiedeva dunque al Tribunale adito di dichiarare la sussistenza dei presupposti per ottenere la prestazione richiesta e di condannare l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (Inps), quale soggetto deputato all'erogazione della prestazione, a corrisponderle € 1.833,26 relativamente all'anno 2014, nonché di riconoscere la spettanza dell'assegno anche per gli anni successivi a parità di condizioni con i cittadini italiani.

5. Si costituiva in giudizio l'Inps il quale affermava che il rigetto della domanda non poteva integrare gli estremi del comportamento discriminatorio, dipendendo infatti dall'applicazione della normativa vigente. Chiedeva, comunque, la chiamata in causa del Comune di Genova affinché venisse condannato a tenerlo indenne dal pagamento delle somme eventualmente dovute alla ricorrente.

6. Costituitosi a sua volta, il Comune di Genova resisteva, negando di aver posto in essere una condotta discriminatoria. Rilevava inoltre di aver interpretato la normativa di riferimento conformemente alle indicazioni dell'Inps, il quale, nel fornire le istruzioni applicative, aveva escluso che fossero destinatari dell'assegno in questione i cittadini extracomunitari privi del permesso di soggiorno di lungo periodo.

7. Il Tribunale con ordinanza del 18 agosto 2015 rigettava il ricorso compensando integralmente le spese di lite. In motivazione affermava che le disposizioni di cui al regolamento CE 883/2004 (richiamate dalla direttiva n. 2011/98/UE) sono di tipo meramente programmatico e che il predetto regolamento non comprende gli assegni alimentari tra gli obblighi di sicurezza sociale a carico della collettività. Riteneva inoltre non provato che la ricorrente si trovasse legalmente in Italia da almeno cinque anni, al pari dei cittadini extracomunitari titolari della carta di soggiorno.

8. Avverso detta ordinanza proponeva appello la ricorrente, la quale censurava le argomentazioni formulate dal Tribunale e insisteva per l'accoglimento delle conclusioni formulate con il ricorso introduttivo.

Illustrazione dei fatti di causa

9. La Sig.ra _____ risiede nel Comune di Genova ed è titolare di permesso di soggiorno per lavoro subordinato. Nell'anno 2014 i suoi tre figli

avevano meno di diciotto anni (essendo nati, rispettivamente, il 1 ottobre 2001, il 14 giugno 2004 ed il 15 ottobre 2010). Ella ha percepito, nell'anno di riferimento, un reddito inferiore ai limiti di legge. La sua domanda, volta ad ottenere la prestazione "assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori", è stata rigettata unicamente perché ella non era in possesso della carta di soggiorno (denominata, dal gennaio 2007: "carta di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo").

Disposizioni nazionali richiamate

10. L'art. 65 della legge n. 448/1998 ha introdotto una prestazione sociale denominata "assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori" (di seguito, per brevità: ANF) in favore dei nuclei familiari composti da cittadini italiani con tre o più figli di età inferiore ai 18 anni, titolari di redditi inferiori a un determinato limite.

11. L'erogazione della prestazione suddetta è regolata dal decreto ministeriale n. 452/2000 a norma del quale: la domanda va presentata, da uno dei genitori, al Comune di residenza entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello per cui il beneficio viene richiesto (art. 16); il beneficio decorre dal 1° gennaio dell'anno in cui si verificano i requisiti di reddito (art. 14); il pagamento viene effettuato dall'Inps entro 60 giorni dal ricevimento dei dati da parte del Comune, il quale deve inviarli almeno 45 giorni prima della scadenza del semestre (art. 20).

12. Per l'anno 2014 il limite di reddito è stato fissato in € 25.384,91 e l'importo mensile in € 141,02 (v. Circolare Inps n. 29 del 27 febbraio 2014).

13. L'accesso all'assegno è stato esteso dapprima ai cittadini comunitari (con l'art. 80 della legge n. 388/2000), poi ai cittadini di paesi terzi titolari dello status di rifugiato politico o della protezione sussidiaria (in base all'art. 27 del decreto legislativo n. 251/2007 che, recependo la direttiva CE n. 2004/83, ha stabilito il diritto di costoro di godere del medesimo trattamento riconosciuto ai cittadini italiani in materia di assistenza sociale e sanitaria) ed, infine, ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo ed ai familiari dei cittadini comunitari (ex art. 13, comma 1, della legge n. 97/2013).

14. Con il decreto legislativo n. 40/2014 lo Stato italiano, recependo la Direttiva 2011/98/UE, ha introdotto la nozione di "permesso unico lavoro" che raggruppa tutte le tipologie di permesso che consentono il lavoro.

15. Quanto al tipo di procedimento scelto dalla ricorrente, va ricordato che l'ordinamento italiano prevede, all'art. 44 del decreto legislativo n. 286/1998, una particolare azione denominata "azione civile contro la discriminazione", che consente alla persona che ritiene di essere vittima di un comportamento discriminatorio di ottenere la sollecita rimozione del comportamento stesso attraverso la procedura disciplinata dall'art. 28 del decreto legislativo n. 150/2011.

Giurisprudenza nazionale in materia

16. La ricorrente, a sostegno della propria prospettazione, ha prodotto varie sentenze con cui alcuni Tribunali e Corti d'appello hanno accolto le domande attrici. Va rilevato che per lo più tali sentenze hanno ad oggetto il riconoscimento di prestazioni diverse (l'indennità di maternità di cui all'art. 74 del decreto legislativo n. 151/2001 e il bonus bebè di cui all'art. 1, comma 125, della legge n. 190/2014), oppure si riferiscono a casi in cui il ricorrente era titolare di carta di soggiorno (e la normativa nazionale applicabile *ratione temporis* non aveva ancora equiparato tale situazione con quella del cittadino italiano), oppure, ancora, a casi in cui il ricorrente era cittadino di un paese firmatario di un determinato accordo internazionale bilaterale (ad esempio: l'Accordo euro-mediterraneo tra Comunità Europee e Regno del Marocco).

17. L'unica sentenza esattamente in termini, tra quelle prodotte, è quella portante n. 472/2016 emessa dal Tribunale di Firenze, che ha riconosciuto ad una cittadina peruviana titolare del permesso di soggiorno unico per lavoro, madre di tre figli minori conviventi, il diritto a percepire l'ANF facendo direttamente applicazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 della direttiva 2011/98 UE.

18. Va inoltre segnalata, nell'ambito della giurisprudenza nazionale, la sentenza della n. 24278/2008 della Corte di cassazione, che ha rigettato il ricorso di un cittadino tunisino volto ad ottenere l'assegno ANF; avverso tale sentenza è stato proposto ricorso presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo la quale, con sentenza dell'8 aprile 2014 (causa Dhahbi c. Italia), ha affermato la sussistenza di una violazione dell'art. 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'art. 8 della Convenzione. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha infatti escluso che possa ravvisarsi una giustificazione oggettiva e ragionevole che consenta di negare la prestazione in oggetto a coloro che, come il ricorrente, si trovino sul territorio italiano in forza di regolare permesso di soggiorno per lavoro e siano assicurati presso l'Inps. E sebbene

il ricorrente avesse fondato la sua domanda sull'esistenza di un Accordo euro-mediterraneo tra l'Unione Europea e la Tunisia, la sentenza della Corte Europea appare fondata su principi generali (applicabili dunque indistintamente a tutti i lavoratori di paesi terzi che si trovino in una analoga situazione).

DISPOSIZIONI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

19. L'art. 12 della direttiva 2011/98/UE prevede che: *"I lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c) beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: (...) e) i settori della sicurezza sociale come definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 ..."*.

20. Lo stesso articolo 12, al secondo comma, prevede che: *"Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento: (...) b) limitando i diritti conferiti ai lavoratori di paesi terzi ai sensi del paragrafo 1, lettera e), senza restringerli per i lavoratori di paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati. Inoltre, gli Stati membri possono decidere che il paragrafo 1, lettera e), per quanto concerne i sussidi familiari, non si applichi ai cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto."*

21. I lavoratori di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettera c) sono: *"i cittadini dei paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi"*.

22. Secondo quanto precisato dall'art. 2 della direttiva succitata: *"Ai fini della presente direttiva, si intende per: (...) c) "permesso unico" un permesso di soggiorno rilasciato dalle autorità di uno Stato membro che consente a un cittadino di un paese terzo di soggiornare regolarmente nel territorio di quello Stato membro a fini lavorativi"*.

23. Circa l'ambito di applicazione della direttiva 2011/98/UE, è opportuno richiamare i considerando 8, 24 e 29 che recitano:

"(8) La presente direttiva non dovrebbe riguardare i cittadini di paesi terzi che hanno acquistato lo status di soggiornanti di lungo periodo ai sensi della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status di cittadini di

paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, tenuto conto del loro status più privilegiato e del loro tipo specifico di permesso di soggiorno (...);

(24) I lavoratori di paesi terzi dovrebbero beneficiare della parità di trattamento per quanto riguarda la sicurezza sociale. I settori della sicurezza sociale sono definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Le disposizioni della presente direttiva relative alla parità di trattamento in materia di sicurezza sociale dovrebbero applicarsi anche ai lavoratori ammessi in uno Stato membro direttamente da un paese terzo (...)

(29) Gli Stati membri dovrebbero attuare le disposizioni della presente direttiva senza discriminazioni fondate su sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, disabilità, età o orientamento sessuale ...".

24. L'art. 3 del regolamento CE n. 883/2004, cui la direttiva fa riferimento, al paragrafo 1 indica tra le varie prestazioni assistenziali e previdenziali i "trattamenti di maternità e paternità assimilati" (lett. b) e le "prestazioni familiari" (lett. j). Circa queste ultime, l'art. 1 del regolamento precisa che: "Ai fini del presente regolamento si intende per: ... z) «prestazione familiare», tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I."

25. Con la sentenza del 29 ottobre 1998 (causa C-185/96, Commissione europea contro Repubblica ellenica), la Corte di Giustizia ha affermato, al punto 27, che costituiscono prestazioni familiari, ai sensi dell'art. 4, n. 1, lettera h), del regolamento n. 1408/1971, diverse prestazioni non contributive previste per la famiglia, tra cui le prestazioni pecuniarie in favore delle famiglie numerose.

BREVE ILLUSTRAZIONE DEI MOTIVI DEL RINVIO PREGIUDIZIALE

26. Questa Corte d'appello dubita della compatibilità della normativa nazionale (segnatamente: l'art. 65 della legge n. 448/1998) con il diritto UE (segnatamente: l'art. 12 della direttiva n. 2011/98/UE).

27. Infatti la norma interna non consente al cittadino di paese terzo in possesso del permesso unico di lavoro di ottenere la prestazione denominata "assegno per i nuclei

familiari con almeno tre figli minori". Ciò appare in contrasto con il principio della parità di trattamento enunciato dall'art. 12 con riferimento ai settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento CE n. 883/2004.

28. La prestazione in oggetto consiste in una somma di denaro erogata, anno per anno, alle famiglie che ne facciano richiesta al Comune di residenza, a condizione che abbiano almeno tre figli minori di 18 anni e che siano portatori di una situazione reddituale svantaggiata. Trattasi, dunque, di una prestazione in denaro destinata a compensare i carichi familiari, che viene erogata in favore delle famiglie che ne abbiano particolare bisogno in considerazione del numero dei figli minori (almeno tre) e delle disagiate condizioni economiche (reddito inferiore a determinati importi).

30. La prestazione suddetta appare riconducibile a quelle di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettera j) ("*prestazioni familiari*") del regolamento CE n. 883/2004.

31. Come già ricordato, l'art. 1, lettera z), del regolamento definisce le prestazioni familiari come "*tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato 1*".

32. L'assegno predetto non costituisce "*anticipo sull'assegno alimentare*", né viene menzionato nell'allegato 1 del regolamento citato.

33. A parere di questa Corte d'appello non sussiste, nel caso in esame, alcuna delle ipotesi in cui gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento secondo quanto previsto dall'art. 12, paragrafo 2, lettera b) della direttiva 2011/98/UE.

34. A tale proposito si ricorda che con sentenza del 24.4.2012, resa nella causa C-571/10, Kamberaj, la Corte di Giustizia – pronunciandosi in una fattispecie avente ad oggetto il mancato riconoscimento di un sussidio per l'alloggio in favore di un cittadino di paese terzo – ha 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 della 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); ed ha precisato che 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*" (punto 87).

35. Facendo applicazione di tali principi nel caso in esame, deve rilevarsi che lo Stato italiano non ha inteso avvalersi della facoltà di limitare la parità di trattamento ai sensi dell'art. 12, paragrafo 2, lettera b) della direttiva 2011/98/UE giacché non ha manifestato in alcun modo tale volontà. Né può rinvenirsi una siffatta deroga nell'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000 (che estende determinate prestazioni ai soli cittadini di paesi terzi titolari della carta di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), in quanto trattasi di disposizione emessa anteriormente alla direttiva suddetta.

36. Non sussiste inoltre l'ipotesi di cui all'art. 12, paragrafo 2, lettera b), seconda parte, della direttiva 2011/98/UE in quanto il "permesso unico lavoro" rilasciato alla ricorrente ha durata superiore ai sei mesi.

37. La questione proposta (compatibilità dell'art. 65 della legge 448/1998 con l'art. 12 della direttiva n. 2011/98/UE) appare rilevante per un duplice ordine di motivi. In primo luogo, non è contestato che la ricorrente sia in possesso di tutti gli altri requisiti per accedere alla prestazione richiesta (essendo pacifico che ella abbia tre figli minori di anni 18, risieda nel Comune di Genova e sia titolare di un reddito inferiore ai limiti di legge). In secondo luogo, può ravvisarsi una discriminazione oggettiva anche per effetto dell'applicazione di una norma di legge quando da tale applicazione derivi un effetto pregiudizievole vietato dall'ordinamento sovranazionale. Ed è ormai pacifico che l'obbligo di applicazione diretta della norma comunitaria gravi anche sulle pubbliche amministrazioni (cfr. Corte di Giustizia, C - 103/88, Fratelli Costanzo).

38. Non pare invece necessario valutare se la prestazione richiesta dalla ricorrente possa ritenersi "essenziale" giacché la direttiva 2011/98/UE, nel sancire il principio di parità di trattamento, non distingue tra prestazioni essenziali e non essenziali (a differenza della precedente direttiva 2003/109/UE che, all'art. 11, prevedeva tale distinzione).

39. Si rileva infine che la ricorrente, in quanto titolare del "permesso unico lavoro", va considerata a tutti gli effetti come lavoratrice secondo la definizione di cui alla direttiva 2011/98/UE all'art. art. 3, paragrafo 1, lettera c) e rientra, dunque, tra i soggetti beneficiari del principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 della direttiva medesima.

40. Dato il tenore letterale inequivocabile della norma interna, non pare possibile addivenire ad una interpretazione della medesima conforme al diritto comunitario.



RINVIO DELLE QUESTIONI PREGIUDIZIALI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA

41. Per questi motivi la Corte d'appello di Genova, come sopra composta, visto l'articolo 267 TFUE, sottopone alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:


42. Se una prestazione come quella prevista dall'art. 65 della legge n. 448/1998, denominata "assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori" costituisca una prestazione familiare ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, lettera j) del regolamento CE n. 883/2004;


43. In caso di risposta positiva, se il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE osti ad una normativa, come quella italiana, in base alla quale un lavoratore di paese terzo in possesso di "permesso unico per lavoro" (avente durata superiore ai sei mesi) non può beneficiare del suddetto "assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori" pur essendo convivente con tre o più figli minori e titolare di redditi inferiori al limite di legge.

Dispone la sospensione del procedimento sino alla pronuncia della Corte di Giustizia.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Genova, così deciso l'8 luglio 2016.

Il Consigliere est.

(Dott.ssa Paola Ponassi)

Il Presidente

(Dott. Alvaro Vigotti)

CORTE D'APPELLO DI GENOVA 1/08/2016
Depositato in cancelleria
Il Cancelliere

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
Dott.ssa Patrizia CURELLI
