



Tribunale di Padova

N.R.G. 1238/2022

Il Giudice Dott. Francesco Perrone, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 19/3/2024, nella causa proposta da

con l'Avv.to

EMANUELE SPATA

ricorrente

contro

INPS (80078750787), con l'Avv.to MARIA MELOGRANI

resistente

ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

con cui si solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, lett. a), n. 1) del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2021, n. 112, istitutivo dell'«Assegno temporaneo per i figli minori», per ritenuto contrasto con gli artt. 3 e 31 Cost..

Premesso che:

- z nel giudizio *a quo*, parte ricorrente domanda: «in principalità e di merito: accertato e dichiarato ai sensi dell'art. 44, del D.lgs. 286/98, il carattere discriminatorio del provvedimento dell'INPS con il quale ha negato alla Sig. _____, il diritto a beneficiare della previdenza “Assegno temporaneo”, di cui agli artt. 1 e ss. del d.l. 79/2021, condannarsi l'INPS a corrispondere alla ricorrente la predetta previdenza per tutta la durata prevista dalla legge e nella



misura dalla stessa stabilita. In ogni caso: con vittoria di spese, diritti ed onorari di causa, da distrarsi in favore dello scrivente procuratore che si dichiara antistatario»;

- INPS si costituisce in giudizio insistendo nel rigetto del ricorso;

in punto di fatto, rilevato che:

- in data 2 luglio 2021, la ricorrente ha presentato domanda amministrativa (n. 65074/2021) diretta a ottenere il riconoscimento del diritto all'«*Assegno temporaneo per i figli minori*» di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 79 del 2021, essendo madre di due figli minori:

- al momento della domanda amministrativa la ricorrente, residente in Italia dal 23 maggio 2017, era titolare di permesso di soggiorno «*per richiesta asilo*» di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, con scadenza al 26 novembre 2021 (doc. 3 ricorrente). Il permesso è stato rinnovato fino al 2 giugno 2022 (doc. denominato *permessi_di_soggiorno_rinvenuti_(6).jpeg*) depositato da parte ricorrente in data 24 febbraio 2024), poi fino al 21 giugno 2023 (doc. denominato *“permesso_di_soggiorno_”* depositato da parte ricorrente in data 28 marzo 2023) e successivamente fino al 12 aprile 2024 (doc. denominato *“permesso_di_soggiorno_attuale_della_ricorrente.pdf”*) depositato da parte ricorrente in data 28 febbraio 2024);
- la domanda amministrativa è stata rigettata da INPS sulla base della seguente motivazione: «*il richiedente non risulta cittadino italiano e*



non risulta cittadino straniero con permesso di soggiorno di lungo periodo o di lavoro o ricerca di durata non inferiore a 6 mesi» (doc. 2 ricorrente);

= INPS, costituitosi in giudizio, a sostegno della legittimità del proprio operato prospetta che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non dà diritto alla prestazione pretesa in quanto non contemplato dall'art. 1, lett. a), n. 1) del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79, il quale menziona esclusivamente il permesso UE di soggiorno di lungo periodo e il permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno semestrale quali unici titoli di soggiorno utili al riconoscimento della prestazione;

= tale norma è di certa applicazione nel giudizio *a quo*, atteso che non risulta difettare in capo alla ricorrente alcun altro presupposto di legge ai fini del riconoscimento del diritto all'assegno temporaneo;

in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, rilevato che:

= l'art. 22 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, rubricato «*Lavoro e formazione professionale*», prevede al comma 1 che «*Il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'articolo 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente*», e al comma 2 che «*Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro*»;



- l'art. 4, comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 prevede che *«Al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445»;*
- l'art. 1 del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79, istitutivo dell'«Assegno temporaneo per i figli minori», stabilisce che *«1. In via temporanea, a decorrere dal 1° luglio 2021 e fino al 28 febbraio 2022, ai nuclei familiari che non abbiano diritto all'assegno per il nucleo familiare di cui all'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, è riconosciuto un assegno temporaneo su base mensile, a condizione che al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio, siano in possesso congiuntamente dei seguenti requisiti:*
 - a) con riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, il richiedente l'assegno deve cumulativamente:*
 - 1) essere cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea, o suo familiare, titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero essere cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o del permesso di*



soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno semestrale;

2) essere soggetto al pagamento dell'imposta sul reddito in Italia;

3) essere domiciliato e residente in Italia e avere i figli a carico di età inferiore ai diciotto anni compiuti;

4) essere residente in Italia da almeno due anni, anche non continuativi, ovvero essere titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno semestrale;

b) con riferimento alla condizione economica, il nucleo familiare del richiedente deve essere in possesso di un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), disciplinato dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, in corso di validità, calcolato ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159»;

- = il giudizio *a quo* non è suscettibile di essere deciso facendo valere l'effetto diretto dell'art. 12, paragrafo 1, lett. e) della direttiva 2011/98/UE. Tale norma, rubricata «*Diritto alla parità di trattamento*», stabilisce che i cittadini di paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, lett. b) della direttiva 2011/98/UE, «*beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne [...] e) i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004*»;



- = l'art. 3, paragrafo 2, lett. g) della direttiva 2011/98/UE, tuttavia, stabilisce che essa «*non si applica ai cittadini di paesi terzi: [...] g) che [...] hanno chiesto la protezione internazionale a norma di tale direttiva [direttiva 2004/83/CE] e sono in attesa di una decisione definitiva sulla loro domanda*»;
- = la ricorrente, titolare di permesso di soggiorno per richiesta asilo, è indubbiamente un soggetto che, avendo chiesto la protezione internazionale a norma della direttiva 2004/83/CE, è in attesa di una decisione definitiva sulla propria domanda, e quindi ricade nell'ambito di esclusione di cui all'art. 3, paragrafo 2, lett. g) della direttiva 2011/98/UE;
- = la disapplicazione della norma interna non sembra consentita nemmeno invocando l'effetto diretto dell'art. 21 CdfUe (cfr. CgUe, GS, 15 gennaio 2014, C-176/12, *Association de médiation sociale*, paragrafo 47, che invero si riferisce a un caso di discriminazione in base all'età), per l'assorbente ragione che il principio di non discriminazione non può trovare applicazione nelle materie non comprese nell'ambito di copertura del diritto dell'Unione (CgUe, GS, 23 settembre 2008, C-427/06, *Bartsch*). Il combinato disposto degli artt. 1 e 3, paragrafo 2, lett. g) appunto restringe il campo di applicazione della direttiva 2011/98/UE nel senso di escluderne, tra gli altri, i richiedenti asilo;
- = alla luce di quanto detto, la presente questione non risulta assimilabile alla questione di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 2, comma 6-bis, del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, conv. con modifiche in legge 13 maggio 1988, n. 153, che la Corte



costituzionale ha dichiarato inammissibile, per difetto di rilevanza, con sentenza n. 67 del 2022 (punto 12), atteso che tale pronuncia trova fondamento sul presupposto che l'assegno per il nucleo familiare, in quanto prestazione di sicurezza sociale ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, lett. e) della direttiva 2011/98/UE (CgUe del 25 novembre 2020, C-302/19, *INPS c. WS*), e in assenza di motivi di esclusione dal relativo ambito di applicazione, è assoggettato al vincolo della parità di trattamento;

- = per contro, l'esclusione del permesso di soggiorno per richiesta asilo dal campo di applicazione della direttiva 2011/98/UE preclude al giudice rimettente ogni possibilità di disapplicazione, nonostante si tratti di cittadini di paesi terzi ai quali è consentito lavorare (cfr. CgUe, GS, sentenza 2 settembre 2021, *O.D. c. INPS*, C-350/20, punto 49), e nonostante l'assegno temporaneo risulti qualificabile alla stregua di «*prestazione di maternità*» e di «*prestazione familiare*» ai sensi, rispettivamente, delle lett. b) e j) dell'art. 3, comma 1 del regolamento 2004/883/CE, in quanto tale rientrante nella definizione di «*sicurezza sociale*» richiamata dall'art. 12, paragrafo 1, lett. e) della direttiva 2011/98/UE;
- = la materia dell'accesso del richiedente asilo alle prestazioni di sicurezza sociale nemmeno risulta compresa nell'ambito di applicazione della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, la quale, agli artt. dal 17 al 19, si limita a fissare *standard* minimi limitatamente alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria, ovvero della direttiva 2011/95/UE (c.d. "qualifiche"), la



quale, all'art. 29, si limita a riconoscere soltanto a coloro i quali già siano beneficiari di protezione internazionale, in condizioni paritarie rispetto ai cittadini dello Stato membro, il diritto all'«assistenza sociale» («*social welfare*» e «*social assistance*» nella versione della direttiva in lingua inglese, concetti che l'art. 34 CdfUe tiene distinti da quello di *social security*);

- = tanto chiarito, nel giudizio *a quo* assume rilevanza decisiva, ai fini della spettanza del diritto all'assegno temporaneo, l'esclusione del permesso per richiesta asilo dall'elenco dei titoli legittimanti stabilito dall'art. 1, lett. a), n. 1) del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79;
- = la chiarezza e l'univocità del dettato normativo non sembrano consentire un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma. In particolare, l'art. 1, lett. a), n. 1), nella parte in cui menziona il «*permesso di soggiorno per motivi di lavoro [...] di durata almeno semestrale*», sembra ragionevolmente riferirsi ai soli permessi di lavoro rilasciati per un diretto fine lavorativo, senza possibilità di estensione a quei permessi di soggiorno i quali, pur ammettendo il cittadino di un paese terzo nel territorio dello Stato per fini diversi dall'attività lavorativa, comunque lo autorizzano al lavoro;
- = per contro, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale qui sollevata consentirebbe, in via additiva, di includere i titolari di permesso di soggiorno «*per richiesta asilo*» nella platea dei possibili beneficiari dell'assegno temporaneo;

quanto alla non manifesta infondatezza, rilevato che:



- = la Corte costituzionale, con sentenza n. 54 del 2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 per violazione degli artt. 3, 31 e 117, comma 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 34 CdfUe, «*così come concretizzato dal diritto europeo secondario*» (punto 11 della sentenza);
- = la questione di costituzionalità sollevata in questa sede non sembra assimilabile a quella decisa con sentenza n. 54 del 2022, nella parte in cui quest'ultima ha accertato la violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., letto in congiunzione con l'art. 34 CdfUe, atteso che tale statuizione assume come presupposto che l'assegno di natalità, in quanto prestazione di sicurezza sociale, rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE;
- = l'art. 12, come affermato dalla Corte di giustizia, «*dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta*» (sentenza CgUe O.D., paragrafo 46). Ecco perché il giudice rimettente ritiene che l'art. 34 CdfUe, in assenza della necessaria concretizzazione operata dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, letto da solo o in combinato disposto con l'art. 18 CdfUe, non consente di essere interpretato nel senso di attribuire al richiedente asilo il diritto a una prestazione di sicurezza sociale determinata. Ciò vale anche in considerazione del fatto che il paragrafo 1 dell'art. 34 CdfUe esplicitamente riconosce il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale «*secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali*», e il paragrafo 2 ne dispone l'estensione a ogni persona che risieda o



si sposti legalmente all'interno dell'Unione «conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali»;

- = apparendo tale interpretazione dell'art. 34 CdfUe sufficientemente univoca, il giudice rimettente ha ritenuto di non rinviare alla Corte di giustizia dell'Unione europea la relativa questione interpretativa pregiudiziale, e si è astenuto dal sollevare la presente questione di legittimità costituzionale indicando, tra i parametri di sindacato, anche l'art. 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 34 CdfUe;
- = tanto chiarito, la Corte costituzionale ha dedotto, a fondamento della sentenza n. 54 del 2022, ulteriori argomentazioni le quali – pur valorizzando il raccordo assiologico tra i principi consacrati dagli artt. 3 e 31 Cost. e il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale nei termini delineati dalla CdfUe e dal diritto eurolunitario derivato (punto 13) – riconoscono autonoma ed autosufficiente cogenza ai doveri primari di tutela costituzionale dei valori della maternità e dell'infanzia, nella loro inscindibile connessione, i quali non tollerano distinzioni arbitrarie e irragionevoli;
- = analogamente a quanto ritenuto dalla Corte in merito alla funzione protettiva assoluta dall'assegno di natalità e dall'assegno di maternità (sentenza n. 54 del 2022, punti 13.1 e 13.2), anche l'assegno temporaneo: sovviene a una peculiare situazione di bisogno, che si riconnette alla nascita di un bambino o al suo ingresso in una famiglia adottiva, in presenza di condizioni economiche familiari particolarmente disagiate (come attestate dall'indicatore ISEE); si prefigge di concorrere a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e



sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.); costituisce attuazione dell'art. 31 Cost., che impegna la Repubblica ad agevolare con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose, e a proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo; assolve una finalità preminente di tutela del minore, che si affianca alla tutela della madre, in armonia con il disegno costituzionale che colloca in un orizzonte comune di speciale adeguata protezione, sia la madre, sia il bambino (cfr. anche Corte cost., sentenza n. 205 del 2015, punto 4);

- = a fronte di ciò, l'art. 1, lett. a), n. 1) del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 irragionevolmente esclude dal godimento dell'assegno temporaneo una categoria di soggetti che si trovano nello stato di bisogno che la prestazione in esame si prefigge di fronteggiare. A ben vedere, nel caso dei richiedenti asilo lo stato di bisogno è particolarmente pressante e qualificato, attesa la condizione di speciale vulnerabilità, anche familiare, alla quale costoro si trovano esposti;
- = è pur vero che il legislatore, stante la limitatezza delle risorse disponibili, può legittimamente prevedere specifiche condizioni per il godimento delle prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona, sempre che esse non siano manifestamente irragionevoli o intrinsecamente discriminatorie. Sulla scorta di tale principio la Corte costituzionale, con sentenza di rigetto n. 50 del



2019, ha ritenuto che il legislatore, nell'escludere dal diritto all'assegno sociale i cittadini di paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per motivi familiari (e quindi privi del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo), avesse legittimamente attribuito rilevanza al grado di stabilità dell'inserimento socio-giuridico nel contesto nazionale, del quale il tipo di permesso di soggiorno posseduto costituisce significativo indice;

- = la stessa sentenza ha rilevato che, mentre l'assegno sociale si colloca all'epilogo della carriera lavorativa e rappresenta il corrispettivo per il contributo offerto al progresso della comunità, l'assegno di natalità e l'assegno di maternità presuppongono l'insorgere di una situazione di bisogno, in una stagione della vita – quella della nascita di un bambino o della sua accoglienza nella famiglia adottiva – che prescinde dal contributo fornito al progresso della comunità (punto 13.4);
- = specularmente, l'assegno temporaneo risulta differenziarsi dall'assegno sociale proprio perché diretto a soddisfare bisogni primari della persona, specialmente in quanto connessi al sostentamento dei figli minori inseriti nel nucleo familiare;
- = oltretutto, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che, alla luce dell'art. 3 Cost., quando si tratta di prestazioni sociali, tanto maggiore è l'inerenza della prestazione a un bisogno essenziale della persona, tanto meno si giustifica la scelta di condizionarne il godimento a requisiti diversi e aggiuntivi rispetto al grado di bisogno concretamente portato (cfr. Corte cost. n. 42 del 2024 e n. 107 del 2018). La scelta legislativa di escludere i richiedenti asilo dalla



platea dei possibili beneficiari dell'assegno temporaneo dipende, verosimilmente, dalla ravvisata instabilità che connoterebbe il radicamento della persona con il territorio nazionale e la sua comunità. Tuttavia, così facendo, essa, irragionevolmente, attribuisce al requisito della stabile permanenza sul territorio nazionale carattere prevalente, e anzi decisivo e assorbente, rispetto alla valutazione dello stato di bisogno, il quale finisce per essere sostanzialmente obliterato (Corte cost. n. 2 del 2013 e n. 40 del 2011);

- = peraltro, proprio in merito alla ritenuta precarietà che connoterebbe la permanenza sul territorio nazionale dei richiedenti asilo, la Corte costituzionale, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 13, comma 1, lett. a), n. 2) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 nella parte in cui ha escluso che il permesso di soggiorno per richiesta asilo potesse costituire titolo per l'iscrizione anagrafica, già ha avuto modo di osservare non solo che tale permesso di soggiorno ha durata di sei mesi ed è rinnovabile, ma anche che, nella stragrande maggioranza dei casi, il periodo complessivo di permanenza dei richiedenti asilo risulta essere di almeno un anno e mezzo, in ragione dei tempi di decisione sulle domande amministrative comunemente osservati dall'autorità competente (Corte cost. n. 186 del 2020). Tale argomentazione concorre a escludere che i titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo possano essere ritenuti, in quanto tali, di precaria permanenza sul territorio nazionale;
- = infine, la legge istitutiva dell'assegno temporaneo si inserisce nel percorso di attuazione dell'assegno unico e universale, introdotto dalla legge delega 1° aprile 2021, n. 46, che prevede l'assorbimento



in un'unica prestazione di varie prestazioni di famiglia (l'assegno famiglie numerose, il *bonus* bebè, la detrazione figli a carico e, in un secondo tempo, anche gli assegni al nucleo familiare). L'assegno temporaneo, infatti, è stato pensato dal legislatore alla stregua di prestazione transitoria, per il periodo intercorrente dal 1° luglio 2021 al 28 febbraio 2022, a protezione proprio dei nuclei familiari rimasti temporaneamente privi di strumenti di sostegno al reddito familiare; tanto premesso,

- risulta necessaria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché valuti la compatibilità dell'art. 1, lett. a), n. 1) del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 con gli articoli 3 e 31 Cost..

P.Q.M.

Il giudice:

- sospende il giudizio in corso;
- ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché giudichi se l'art. 1, lett. a), n. 1) del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 contrasti con gli articoli 3 e 31 Cost.;
- dispone che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Padova, 2/4/2024

Il Giudice *Dott. Francesco Perrone*

