



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte d'Appello di Milano, sezione lavoro, composta da:

Dott.ssa Carla Maria Bianchini Presidente
Dott.ssa Anna Maria Pizzi Consigliere
Dott.ssa Benedetta Pattumelli Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile in grado di appello avverso l'ordinanza emessa dal Tribunale di MILANO nel procedimento n. 4694/12 R.G., estensore giudice DOTT. PIETRO MARTELLO, discussa all'udienza collegiale del 5.11.14 e promossa da:

I.N.P.S., con il patrocinio dell'avv. MARGHERITA CASAGLI, elettivamente domiciliato in PIAZZA MISSORI, 8/10 20122 MILANO presso il difensore avv. CASAGLI MARGHERITA

APPELLANTE

contro

COMUNE DI MILANO, con il patrocinio dell'avv. ANTONELLO MANDARANO, dell'avv. ELISABETTA D'AURIA e dell'avv. MARCO DAL TOSO, elettivamente domiciliato in VIA ANDREANI, 10 20122 MILANO presso il difensore avv. MANDARANO ANTONELLO

e contro

ASGI ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, ANP AVVOCATI PER NIENTE ONLUS, con il patrocinio dell'avv. LIVIO NERI e dell'avv. ALBERTO GUARISO, elettivamente domiciliati in VIALE REGINA MARGHERITA, 30 20122 MILANO presso il difensore

APPELLATI

CONCLUSIONI

PER LA PARTE APPELLANTE

"Voglia l'Ecc.ma Corte d'Appello di Milano, in riforma della decisione, resa dal Tribunale di Milano, in funzione di Giudice del Lavoro, depositata in Cancelleria il 16.07.12, nel procedimento ex art 44 DLgs 286/98 e 702 bis CPC promosso da

██████████ recante il n RG 4694/12, dichiarare improponibili, improcedibili, inammissibili e comunque infondate le avversarie domande per tutti i motivi esposti in narrativa con ogni conseguente provvedimento. Spese, diritti ed onorari come per legge”.

PER LA PARTE APPELLATA COMUNE DI MILANO

“NEL MERITO In via principale: respingere l'appello dell'INPS relativamente al dedotto difetto di legittimazione passiva; accogliere l'appello dell'INPS relativamente agli altri motivi dedotti e, per l'effetto, dichiarare improponibili, improcedibili e inammissibili e comunque infondate le domande tutte svolte dalla ricorrente in primo grado. In accoglimento del proposto appello incidentale: respingere la domanda formulata dai ricorrenti in primo grado per carenza di legittimazione passiva del Comune di Milano e comunque per inammissibilità/irricevibilità/infondatezza e assenza totale dei presupposti di legge. Spese ed onorari di questo grado di giudizio rifusi”.

PER LE PARTI APPELLATE ██████████, ASGI ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, ANP AVVOCATI PER NIENTE ONLUS

“Voglia la Corte d'Appello, disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, rigettare l'appello proposto dall'INPS, confermando l'ordinanza di primo grado. Con vittoria di spese, diritti ed onorari di lite da distrarsi in favore dei procuratori antistatari”.

MOTIVI IN FATTO E IN DIRITTO

Con ricorso depositato il 10.8.12, il COMUNE DI MILANO proponeva impugnazione avverso l'ordinanza, resa dal Tribunale di Milano in data 16.07.12, nel procedimento ex artt. 44 D. Lgs. n. 286/98 e 702 *bis* c.p.c., promosso da ██████████ ██████████, recante il n. di R.G. 4694/12, mediante la quale era stato accertato il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal predetto COMUNE e dall'INPS, consistita nell'aver negato agli stranieri soggiornanti di lungo periodo con residenza in Italia l'assegno al nucleo familiare di cui all'art. 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 48 (di seguito, per brevità, semplicemente “ANF”), per difetto del requisito della cittadinanza italiana o di altro Paese membro dell'Unione Europea.

Per l'effetto, il TRIBUNALE aveva ordinato al Comune di Milano e all'INPS, per quanto di rispettiva competenza, di porre fine alla predetta condotta discriminatoria e di corrispondere alla parte ricorrente l'assegno predetto - in misura di € 135,43 per 13 mensilità - a far data dal 22.3.2012 e finché ne fossero sussistiti i requisiti di legge, oltre interessi legali dal dì del dovuto al saldo effettivo, dando adeguata pubblicità al provvedimento mediante pubblicazione sui rispettivi siti.

Le spese di causa erano state integralmente compensate fra le parti.

Firma del Giudice: ...



In particolare, il primo Giudice aveva preliminarmente disatteso l'eccezione di incompetenza proposta dal COMUNE – attesa la natura assistenziale della prestazione oggetto di causa – e l'eccezione di carenza di legittimazione passiva, svolta da entrambi i convenuti.

A quest'ultimo riguardo, era stato osservato nell'ordinanza come ciascuno di essi fosse destinatario delle obbligazioni di cui all'art. 65 l. n. 448/98, per la parte di propria competenza, rispettivamente concernente l'accertamento delle condizioni per l'erogazione e la corresponsione stessa del beneficio.

Era stata del pari disattesa l'eccezione di improcedibilità dell'azione, avendo le parti convenute esplicitamente contestato nel merito la fondatezza della pretesa della ricorrente e prospettato il rigetto della domanda, da questa presentata in via amministrativa.

Nel merito, il TRIBUNALE aveva osservato come il principio di parità di trattamento fra cittadino nazionale e soggiornante di lungo periodo fosse stato affermato dall'art. 11 della Direttiva n. 2003/109/CE e recepito nell'ordinamento italiano dal d. lgs. n. 3/07, il quale – nel modulare il nuovo testo dell'art. 9 d. lgs. n. 286/98 – aveva previsto il diritto del lungo soggiornante a fruire delle prestazioni di assistenza e previdenza sociale salve diverse disposizioni.

Né, ad avviso del primo Giudice, era stata operata dal Legislatore nazionale alcuna deroga ai sensi della citata disposizione – come astrattamente consentito dall'art. 11 co. 4 della Direttiva citata – nulla essendo stabilito in tal senso dal d. lgs. n. 3/07 o da successive disposizioni, né essendo ipotizzabile rinvenirla nella normativa previgente rispetto al recepimento della Direttiva stessa nell'ordinamento italiano.

In ogni caso, secondo quanto esposto nell'ordinanza impugnata, la pervasività del principio di parità di trattamento enunciato dall'ordinamento europeo avrebbe comunque imposto la disapplicazione della norma interna per contrasto con il diritto comunitario.

Sulla scorta di tali considerazioni, il TRIBUNALE aveva ritenuto sussistente il diritto della ricorrente ad ottenere l'assegno in questione, limitatamente all'anno 2012, in assenza di domanda per i periodi precedenti, escludendo tuttavia la sussistenza di un'ipotesi di discriminazione individuale, non essendo stato dimostrato il rigetto di alcuna istanza, dalla stessa proposta.

Era stata, invece, accertata la dedotta discriminazione di carattere collettivo, con conseguente sussistenza della legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti, stante il generale diniego alla concessione del beneficio in questione ai cittadini lungo soggiornanti, risultante dalle comunicazioni ufficiali e dalle circolari richiamate dalle parti convenute, senza che in contrario potesse fondatamente invocarsi la conformità di tale diniego alla legge, stante l'irrilevanza dell'elemento soggettivo nella materia in questione.

L'appellante lamentava che fosse stata respinta la propria eccezione di carenza di legittimazione passiva, benché lo stesso svolgesse – quanto all'assegno in questione – unicamente il ruolo di *adiectus solutionis causa*, senza alcun potere decisorio sulla concessione della provvidenza.

Con ulteriore motivo di gravame, veniva censurato il rigetto dell'eccezione di improcedibilità, svolta in primo grado dall'INPS con riferimento all'art. 46, l. n. 88/89, secondo cui il contenzioso relativo alle prestazioni temporanee era procedibile avanti l'Autorità Giudiziaria solo dopo il decorso di novanta giorni dalla presentazione del ricorso amministrativo al Comitato Provinciale dell'INPS, ricorso non presentato dalla controparte nel caso di specie.

L'INPS si doleva, inoltre, dell'assenza di statuizioni in ordine all'eccezione di inammissibilità dell'azione per carenza dei presupposti di legge.

Quanto al merito della decisione impugnata, l'Istituto evidenziava come la Direttiva n. 2003/109 consentisse agli Stati membri l'individuazione di limitazioni alla parità di trattamento in materia di sicurezza sociale, deroga prevista nel caso di specie – contrariamente a quanto ritenuto dal TRIBUNALE – dall'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, il quale eccettuava l'assegno in questione dalle prestazioni per le quali gli stranieri lungo - soggiornanti erano equiparati ai cittadini dell'Unione Europea.

L'appellante contestava, pertanto, che la normativa nazionale si ponesse, sul punto, in alcun contrasto con i principi del diritto comunitario.

L'ordinanza del TRIBUNALE veniva, poi, criticata per avere ritenuto discriminatoria la condotta tenuta dall'Istituto – non già per scelta libera o discrezionale – bensì in quanto imposta da norma di legge, con conseguente inammissibilità dell'azione esercitata ai sensi dell'art. 44, d. lgs. n. 286/98.

Quanto alla ritenuta legittimazione attiva delle associazioni ASGI e ANP, l'INPS sosteneva che queste ultime non rientrassero fra i soggetti abilitati a presentare azione civile contro la discriminazione.

Pertanto, l'Istituto chiedeva che la Corte d'Appello, in riforma dell'ordinanza impugnata, dichiarasse improponibili, improcedibili, inammissibili e comunque infondate le avversarie domande, con ogni conseguente provvedimento, e regolasse spese, diritti ed onorari come per legge.

Gli appellati resistevano mediante separate memorie depositate il 24.10.14.

[REDACTED] ASGI e ANP chiedevano il rigetto dell'impugnazione, della quale contestavano integralmente la fondatezza, e la conferma dell'ordinanza di primo grado, con vittoria di spese, diritti ed onorari di lite da distrarsi in favore dei procuratori antistatari.

Il COMUNE formulava analoghe conclusioni nel merito, riproponendo altresì – in via di appello incidentale – le eccezioni di carenza di legittimazione passiva, inammissibilità e insussistenza della condotta discriminatoria svolte in primo grado.

Al riguardo, il COMUNE invocava la deroga introdotta dall'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000 al principio di equiparazione del titolare di carta di soggiorno al cittadino italiano per la concessione dell'assegno oggetto di causa, in conformità con quanto stabilito dalla Direttiva n. 2003/109.

Lo stesso evidenziava, poi, di avere agito nell'osservanza della normativa vigente all'epoca dei fatti, con conseguente insussistenza della discriminazione lamentata da controparte, la quale neppure era stata destinataria di alcun provvedimento di diniego, avendo agito in giudizio prima del decorso dei termini stabiliti dal DM n. 455/2000 per l'emanazione del provvedimento, ed era quindi priva di alcun interesse ad agire.

All'udienza del 5.11.14, i Difensori dell'appellante e del COMUNE chiedevano il differimento della discussione affinché fosse consentita la trattazione congiunta e l'eventuale riunione con altri procedimenti con oggetto analogo pendenti avanti alla Corte; il Collegio, non ravvisati i presupposti per la riunione e ritenuto che fosse possibile la definizione della controversia senza necessità di differimenti, provvedeva come da dispositivo in calce trascritto.

Va preliminarmente rilevato come la legittimazione attiva delle associazioni appellate – ravvisata dal primo Giudice – non abbia formato oggetto di idoneo motivo di impugnazione da parte dell'Istituto appellante.

Quest'ultimo, infatti, si è limitato in proposito a negare – a pag. 21 del proprio atto di impugnazione – che le stesse rientrassero fra i soggetti legittimati a presentare azione civile contro la discriminazione, senza svolgere alcuna motivata censura rispetto alla contraria valutazione operata dal TRIBUNALE.

Manca, pertanto, alcun ammissibile gravame con riguardo al profilo in questione, ai sensi dell'articolo 434 c.p.c. sia pure nel testo precedente la riforma di cui all'articolo 54 DL n. 83/2012 (cfr. Cass. n. 23299/11, secondo la quale *"affinché un capo di sentenza possa ritenersi validamente impugnato non è sufficiente che nell'atto d'appello si è manifestata una volontà in tal senso ma è necessario che sia contenuta una parte argomentativa che contrapponendosi alla motivazione della sentenza impugnata, con espressa motivata censura miri ad incrinarne il fondamento logico giuridico"*; conf. Cass. 10596/04).

E', quindi, possibile passare all'esame dei motivi di impugnazione concernenti il merito della controversia.

Gli stessi sono infondati e vanno, pertanto, disattesi, per le assorbenti ragioni di seguito esposte.

In primo luogo si osserva che del tutto condivisibilmente il primo Giudice ha ravvisato la sussistenza della legittimazione passiva in capo ad entrambi i convenuti in primo grado, ciascuno per gli atti di propria competenza.

Infatti, ai sensi del secondo comma dell'art. 65, l. 23.12.1988, n. 448, come sostituito dall'art. 50, l. 17.5.1999, n. 144, l'assegno in questione è concesso dai Comuni ed è erogato dall'INPS sulla base dei dati forniti da detti Enti locali.

Così stabilisce, al riguardo, la citata disposizione:

"l'assegno di cui al comma 1 è concesso dai comuni, che ne rendono nota la disponibilità attraverso pubbliche affissioni nei territori comunali, ed è corrisposto a domanda. L'assegno medesimo è erogato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) sulla base dei dati forniti dai comuni, secondo modalità da definire nell'ambito dei decreti di cui al comma 6. A tal fine sono trasferite dal bilancio dello Stato all'INPS le somme indicate al comma 5, con conguaglio, alla fine di ogni esercizio, sulla base di specifica rendicontazione".

E', pertanto, evidente come sia il Comune che l'Inps siano chiamati a svolgere specifiche attività al fine dell'erogazione che forma oggetto del presente giudizio, il quale è stato, pertanto, correttamente instaurato nei confronti di entrambi.

Né rileva in contrario la circostanza che l'INPS sia privo di alcun autonomo potere concessorio ed agisca unicamente quale soggetto deputato al pagamento dell'assegno.

Infatti, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza della S.C., la *legitimatio ad causam*, dal lato attivo e passivo, "consiste nella titolarità del potere e del dovere di promuovere o subire un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto in causa, mediante la deduzione di fatti in astratto idonei a fondare il diritto azionato, secondo la prospettazione dell'attore, prescindendo dall'effettiva titolarità del rapporto dedotto in causa, con conseguente dovere del giudice di verificarne l'esistenza in ogni stato e grado del procedimento" (Cass. n. 14468/2008; conf. Cass. n. 12832/09, 355/08, 6132/08).

Verifica, questa, la quale non può che dare esito positivo, essendo l'INPS comunque per legge tenuto, per il perfezionamento del procedimento volto all'erogazione della provvidenza, al compimento di specifici atti, sia pure in assenza di alcun potere valutativo o discrezionale.

Del pari infondato risulta il motivo di gravame concernente il rigetto dell'eccezione di improcedibilità, svolta in primo grado dall'Istituto con riferimento all'art. 46, l. n. 88/89.

Tale disposizione, infatti, non trova applicazione con riguardo all'ANF, trattandosi di prestazione concessa, non già dall'INPS, il quale assolve unicamente la funzione di ente erogatore del beneficio, bensì dai Comuni a seguito di domanda da presentarsi agli stessi dall'interessato.

Condivisibilmente il primo Giudice ha, poi, disatteso l'eccezione di inammissibilità dell'azione svolta dall'INPS con riferimento alla natura vincolata dell'attività amministrativa posta in essere nel caso di specie, in attuazione di precisa disposizione di legge.

Infatti, la ritenuta contrarietà di quest'ultima ai principi stabiliti dal Diritto dell'Unione Europea ed in particolare dall'art. 11 della Direttiva 2003/109/CE, costituisce presupposto sufficiente all'accertamento della lamentata discriminazione, non ostando all'ammissibilità dell'azione la conformità dell'azione amministrativa alla legge nazionale.

Nel merito, osserva la Corte come il testo dell'art. 65, l. n. 488/1998 vigente all'epoca dei fatti di causa riservasse la concessione dell'assegno in questione – in presenza dei requisiti reddituali previsti – ai nuclei familiari nei quali fossero presenti il richiedente, cittadino italiano o comunitario residente nel territorio dello Stato e tre minori di anni 18, conviventi con il richiedente, che fossero figli del medesimo o del coniuge o ricevuti in affidamento preadottivo.

Va subito precisato come l'art. 13, co. 1, l. 6.8.2013, n. 97 (*"Legge Europea 2013"*), abbia modificato tale disposizione, estendendo il diritto all'ANF anche ai nuclei familiari composti 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, con tre o più figli tutti con età inferiore ai 18 anni"*.

Trattasi – come riportato nella rubrica del citato art. 13 - di *"Disposizioni volte al corretto recepimento della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo"*.

Direttiva con la quale, come condivisibilmente ritenuto dal TRIBUNALE, la previgente limitazione della provvidenza in questione indubbiamente confliggeva.

Ed infatti, l'art. 11 della citata Direttiva, concernente la *"parità di trattamento"*, stabilisce, al co. 1, che *"il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda (...) d) Le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale"*.

PRODOTTO DA: PIRELLA GÖTTSCHE LOWE



Vero è che, secondo il co. 4 del medesimo articolo, *"gli Stati Membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza e protezione sociale alle prestazioni essenziali"*.

Fra queste ultime prestazioni – tuttavia - può, ad avviso del Collegio, ritenersi compreso il beneficio in questione, in quanto erogato in ragione della presenza di figli minori nell'ambito di nuclei familiari con ridotte risorse economiche.

Infatti, il 13° "considerando" della citata Direttiva così definisce le "prestazioni essenziali", in ordine alle quali la parità di trattamento non può essere limitata:

"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. Le modalità di concessione di queste prestazioni dovrebbero essere determinate dalla legislazione nazionale".

Pertanto, la deroga al principio di parità di trattamento nella materia in esame non potrebbe ritenersi conforme alla normativa europea.

Del resto è noto come la Corte di Giustizia dell'Unione Europea abbia affermato come la facoltà di deroga di cui al citato co. 4 dell'art. 11 Direttiva 2003/109/CE vada interpretata in modo restrittivo.

Infatti, detta Corte, con sentenza del 24.4.2012, causa C-571/10, *Kamberaj* ha affermato, in proposito, 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); 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); che, *"conformemente all'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti"*, sicché, qualora un sussidio risponda alla finalità enunciata nell'art. 34 della Carta di Nizza, *"non può essere considerato, nell'ambito del diritto dell'Unione, come non compreso tra le prestazioni essenziali ai sensi dell'art. 11, paragrafo 4, della Direttiva 2003/109"* (punto 92).

Sulla scorta dei principi così enunciati, siffatta deroga non può certamente ravvisarsi, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, nel disposto dell'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, secondo il quale:

"ai sensi dell'articolo 41 del D. lgs. 25.7.1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Sono fatte salve le disposizioni previste dal D. lgs. 18.6.1998, n. 237, e dagli articoli 65 e 66 della l. 23.12.1998, n. 448, e successive modificazioni".

Trattasi, infatti, disposizione antecedente la Direttiva in esame, la quale, pertanto, non può essere considerata quale chiara espressione della volontà di deroga del Legislatore nazionale.

Né alcuna deroga all'emanazione della Direttiva risulta stabilita mediante disposizioni successive rispetto alla stessa ed, in particolare, con il D. lgs. attuativo, n. 3/07.

Il motivo di gravame, mediante il quale l'Istituto appellante contesta che la limitazione dell'ANF ai soli cittadini nazionali e comunitari si ponga in contrasto con la normativa europea non può, pertanto, ritenersi fondato.

Né rileva l'assenza di alcun provvedimento di rigetto dell'istanza proposta da [REDACTED] nel caso di specie.

Infatti, su tale presupposto il primo Giudice ha correttamente escluso la sussistenza di una discriminazione individuale, ravvisando – invece – gli estremi della discriminazione collettiva nella condotta, costituita dal rifiuto del beneficio ai cittadini di Paesi estranei all'U.E. titolari di carta di soggiorno, pacificamente tenuta dagli enti convenuti in primo grado.

Condotta desumibile, non solo dalle difese dagli stessi svolte in giudizio, ma – prima ancora – negli atti di loro provenienza prodotti in giudizio, mediante i quali detto rifiuto è stato dagli stessi chiaramente manifestato (v. ad es. docc. 8, appellati I gr. e 5 Comune I gr.).

In virtù delle considerazioni tutte che precedono, l'ordinanza emessa dal Giudice di primo grado merita integrale conferma.

La particolarità e novità delle questioni trattate rende equa l'integrale compensazione delle spese del grado fra le parti.

P.Q.M.

Conferma l'ordinanza emessa dal Tribunale di MILANO nel procedimento n. 4694/12 R.G. in data 16.07.12;

compensa integralmente fra le parti le spese del grado.

Milano, 5.11.14.

Il Giudice rel. est.
(Benedetta Pattumelli)

Il Presidente
(Carla Maria Bianchini)



Il Giudice rel. est. (Benedetta Pattumelli) e il Presidente (Carla Maria Bianchini) sono stati nominati dal Tribunale di Milano il 10/11/2014.