

N. R.G. 1968/2015



TRIBUNALE ORDINARIO di FIRENZE

Sezione Lavoro

Nella causa civile iscritta al N.R.G. 1968/2015 promossa da:

[REDACTED] (C.F. [REDACTED]), con il patrocinio dell'avv. CONSOLI DANIELA e dell'avv. [REDACTED], elettivamente domiciliato in VIA LEONARDO DA VINCI 4 50132 FIRENZEpresso il difensore avv. CONSOLI DANIELA

ASGI (C.F. [REDACTED]), con il patrocinio dell'avv. CONSOLI DANIELA e dell'avv. [REDACTED], elettivamente domiciliato in VIA LEONARDO DA VINCI 4 50132 FIRENZEpresso il difensore avv. CONSOLI DANIELA

attore

contro

COMUNE DI FIRENZE (C.F. [REDACTED]), con il patrocinio dell'avv. PERUZZI SERGIO e dell'avv. FIORE MARIA ROSETTA (FRIMRS69P53L873O) PIAZZA DELLA SIGNORIA 9 50122 FIRENZE; , elettivamente domiciliato in PIAZZA DELLA SIGNORIA 9 50122 FIRENZEpresso il difensore avv. PERUZZI SERGIO

INPS (C.F. [REDACTED]), con il patrocinio dell'avv. IMBRIACI SILVANO e dell'avv. [REDACTED], elettivamente domiciliato in VIALE BELFIORE 28/A 50144 FIRENZEpresso il difensore avv. IMBRIACI SILVANO

convenuto

Il Giudice Dott.ssa Stefania Carlucci,
sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 16/12/2015 in ordine al ricorso presentato ex artt. 44 d.lvo n. 286/98 e 28 d.lvo n. 150/2011 e 702 bis c.p.c. ,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con ricorso ex artt. 44 d.lvo n. 286/98, 28 d.lvo n. 150/2011 e 702 bis c.p.c. la ricorrente, cittadina peruviana, titolare del permesso di soggiorno unico per lavoro, di durata biennale, madre di tre figli minori conviventi, unitamente ad A.S.G.I. ha chiesto il riconoscimento dell'assegno a favore del nucleo familiare per l'anno 2014, stante la natura discriminatoria della norma contenuta nell'art. 65 L. 448/1998, nella parte in cui impone il requisito della cittadinanza italiana o di un altro paese dell'Unione Europea per l'accesso all'erogazione dell'assegno ai nuclei familiari numerosi da essa previsto, poiché: 1) in contrasto con quanto disposto dalla Direttiva Comunitaria n. 2011/98 UE art. 12 par 1 lett e) di applicazione diretta, in combinato disposto con gli artt. 3 comma 3 e 70 regolamento CE n. 883/2004, per violazione del diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale dei lavoratori del paese terzi regolarmente soggiornanti e i cittadini italiani e /o comunitari; 2) in ipotesi, in contrasto con l' art. 2 comma 1, 2, 3, e l'art. 41 del D.lgs. n. 286/98, che ha riconosciuto il diritto alla parità di trattamento in materia di assistenza sociale tra cittadini italiani e stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché in contrasto con gli artt. 2, 3, 38 della Costituzione e dell'art. 14 CEDU, condannando gli enti convenuti a corrispondere l'assegno richiesto per l'intero anno 2013.

A fondamento della propria domanda la ricorrente ha addotto che in data 30/09/2014 aveva presentato richiesta di concessione dell'assegno a favore del proprio nucleo familiare per l'anno 2014 al Comune di Firenze, e che, in risposta, il Comune comunicava, con lettera del 21/11/2014,



che la domanda non poteva essere accolta in quanto non in possesso del titolo di soggiorno di lungo periodo di cui all'art. 65 L n. 448/1998.

Il Comune di Firenze si è costituito in giudizio deducendo che l'art. 65 della L. n. 448/1998, prima della modifica del 2013, individuava quali presupposti per la concessione dell'assegno familiare la cittadinanza italiana dei componenti del nucleo familiare e la loro residenza in Italia e che, successivamente, l'art. 80 della L. 388/2000 aveva esteso il riconoscimento del beneficio economico anche ai cittadini comunitari residenti in Italia. L'art. 27 del d.lgs. 251/2007 aveva poi ampliato la categoria dei soggetti beneficiari includendovi anche i titolari dello status di rifugiato politico e di protezione sussidiaria. Da ultimo, con la modifica apportata all'art. 65 citato dalla L. n. 97/2013, il mutato quadro normativo prevede l'estensione del beneficio ai cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Pertanto il quadro normativo prospettato da parte resistente, e recepito dall'INPS in proprie circolari, non avrebbe consentito di includere nei soggetti beneficiari della prestazione i cittadini extracomunitari non in possesso del permesso CE per lungo soggiornanti e, il Comune di Firenze, tenuto ad uniformarsi alle direttive dell'ente erogatore del contributo, ha ritenuto la propria condotta legittima poiché conforme alle istruzioni dell'INPS.

INPS ha preliminarmente eccepito la propria carenza di legittimazione passiva in quanto mero esecutore di provvedimenti istruiti ed adottati dal Comune, nonché il difetto di legittimazione attiva di A.S.G.I.: nel merito, ha dedotto che la normativa in vigore, non consentirebbe l'estensione del beneficio ai cittadini di paesi terzi non titolari di permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, secondo la modifica introdotta dall'art. 13 L. n. 97/2013 alla formulazione vigente dell'art. 65 l. n. 448/98, immune da censure di irragionevolezza e di discriminazione.

*** Preliminarmente, l'eccezione di carenza di legittimazione passiva sollevata dall'INPS deve ritenersi infondata in quanto, essendo l'Istituto ente erogatore del contributo, esso è titolare dell'obbligazione di cui è causa.

*** Sussiste la legittimazione attiva di A.S.G.I. L'associazione ricorrente, ai sensi dell'art. 5 comma 1 e 2 d.lvo n. 215/2003 che, in forza di delega, riconosce alle associazioni iscritte in apposito elenco, la legittimazione ad agire, in nome o per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, ovvero in proprio, in caso di discriminazione collettiva non individualizzata, è inserita nell'elenco delle associazioni legittimate ad agire nei procedimenti contro le discriminazioni etnico razziali. Nella fattispecie è dedotta la discriminazione con riferimento alla nazionalità della ricorrente, dalla quale origina comunque in via indiretta una discriminazione correlata al fattore razziale o etnico. Si rileva in ogni caso come l'art. 28 d.lvo n. 150/2011 abbia unificato il rito per le cause di discriminazione diverse da quelle di genere, richiamando espressamente, tra le controversie in materia di discriminazione soggette al rito sommario di cognizione, quelle già disciplinate con riferimento ai fattori etnico, razziali, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi dall'art. 44 d.lvo n. 286/98 e con riferimento ai fattori razziali ed etnici dall'art. 4 d.lvo n. 215/2003. Tale semplificazione dei riti, impone secondo una interpretazione costituzionalmente orientata, che le associazioni legittimate ad agire in giudizio ai sensi del d.lvo n. 215/2003 ad adiuvandum del soggetto passivo e avverso discriminazioni collettive per fattori etnici e razziali, lo debbano essere anche quando il fattore discriminatorio sia la nazionalità, pena la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

***Nel caso di specie, la ricorrente richiede il versamento dell'assegno a sostegno del proprio nucleo familiare per l'anno 2014.

L'assegno al nucleo familiare è una prestazione economica a favore di lavoratori dipendenti e pensionati da lavoro dipendente, a sostegno delle famiglie numerose con almeno tre figli minori, che abbiano redditi inferiori a parametri determinati annualmente con legge (I.S.E.).

L'assegno al nucleo familiare rientra certamente nel concetto di prestazione di assistenza sociale: la provvidenza è diretta al sostegno dei nuclei familiari numerosi, titolari di redditi inferiori ad una soglia predeterminata, ed è mezzo di tutela di beni fondamentali assistiti da protezione costituzionale (art. 2, 3, 31 Cost.).



Quanto ai cittadini di paesi terzi l'art. 65 comma 1 L. n. 448/1998, come modificato dall'art. 13 L. n. 97/2013, introdotta ai fini del corretto recepimento della Direttiva 2003/109 CE (status dei diritti dei cittadini terzi che siano soggiornanti di lungo periodo) a seguito di procedura di infrazione 2013/4009, richiede il possesso da parte del cittadino terzo di titolo di soggiorno di lungo periodo.

La norma nazionale deve essere interpretata tenendo conto delle norme di diritto comunitario e dell'interpretazione dell'ordinamento comunitario da parte della Corte di Giustizia.

L'art. 14 della convenzione europea dei diritti dell'uomo pone il divieto di discriminazione, sulla base, tra l'altro, del fattore nazionalità, per il godimento dei diritti e delle libertà sancite nelle altre clausole. L'art. 8 della convenzione citata sancisce il rispetto della vita privata e familiare.

La Corte di Giustizia, in recente pronuncia che ha avuto ad oggetto la medesima prestazione oggetto di causa, richiesta da cittadino di stato terzo titolare di regolare permesso di soggiorno per lavoro ma non lungo soggiornante, ha ribadito come l'attribuzione dell'assegno per famiglie numerose rientri certamente nelle previsioni di cui all'art. 8 della convenzione e trovi applicazione l'art. 14 della convenzione (punto 41 sentenza Dhahbi 08/04/2014).

La pronuncia ha richiamato la consolidata giurisprudenza della Corte in materia di disparità di trattamento tra situazioni analoghe, per la quale la disparità "è discriminatoria se non è basata su una giustificazione oggettiva e ragionevole, ossia se non persegue uno scopo legittimo o se non vi è un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento per determinare se e in quale misura delle differenze tra situazioni sotto altri punti di vista analoghe giustifichino delle disparità di trattamento (*X e altri c. Austria [GC]*, n. 19010/07, § 98, CEDU-2013, e *Vallianatos c. Grecia [GC]*, nn. 29381/09 e 32684/09, § 76, CEDU-2013). Il concetto di discriminazione comprende di solito i casi in cui un individuo o un gruppo si vede trattato meno bene di un altro, senza una valida giustificazione, anche se la Convenzione non richiede il trattamento più favorevole (*Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, 28 maggio 1985, § 82, serie A n. 94)" punto 45. In punto di giustificazione oggettiva e ragionevole della disparità di trattamento ha precisato "come gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento per determinare se e in quale misura delle differenze tra situazioni analoghe sotto altri punti di vista giustifichino delle disparità di trattamento (*X e altri c. Austria*, sopra citata, § 98, e *Vallianatos c. Grecia*, sopra citata, § 76). L'ampiezza di tale margine di apprezzamento varia a seconda delle circostanze, delle materie e del contesto, ma spetta alla Corte decidere in ultima istanza se siano state rispettate le esigenze della Convenzione. Allo Stato viene normalmente lasciata ampia libertà nell'adottare misure di ordine generale in materia economica o sociale (*Burden c. Regno Unito [GC]*, n. 13378/05, § 60, CEDU-2008; *Carson e altri c. Regno Unito [GC]*, n. 42184/05, § 61, CEDU-2010; *Şerife Yiğit c. Turchia [GC]*, n. 3976/05, § 70, 2 novembre 2010; e *Stummer c. Austria [GC]*, n. 37452/02, § 89, CEDU-2011). Tuttavia, solo considerazioni molto serie possono portare la Corte a ritenere compatibile con la Convenzione una disparità di trattamento esclusivamente basata sulla cittadinanza (*Gaygusuz*, sopra citata, § 42; *Koua Poirrez c. Francia*, n. 40892/98, § 46, CEDU 2003-X; *Andrejeva c. Lettonia [GC]*, n. 55707/00, § 87, CEDU-2009; e *Ponomaryovi*, sopra citata, § 52) punto 46.

In questo quadro, rilevato come "L'interessato non era uno straniero che soggiorna sul territorio per un breve periodo o in violazione delle leggi in materia di immigrazione. Non apparteneva pertanto alla categoria delle persone che, generalmente, non contribuiscono al finanziamento dei servizi pubblici e alle quali uno Stato può avere motivi legittimi per limitare l'utilizzo di servizi pubblici costosi – come i programmi di previdenza sociale, di sussidi pubblici e di cura (si veda, *mutatis mutandis*, *Ponomaryovi*, sopra citata, § 54)" (punto 52) e considerato come "i motivi di bilancio" addotti da governo non possano di per sé giustificare la disparità di trattamento (punto 53), la Corte di Giustizia ha ritenuto che non sussistesse alcuna ragionevole e oggettiva giustificazione che escludesse il ricorrente dal diritto all'assegno per nucleo familiare previsto dall'art. 65 L. n. 448/98 riconosciuto ai lavoratori cittadini dell'unione che come lui avevano una famiglia numerosa.



Ha quindi affermato che *“solo considerazioni molto serie possono indurla a ritenere compatibile con la Convenzione una disparità di trattamento esclusivamente fondata sulla cittadinanza (paragrafo 46 supra). In queste circostanze, e sebbene le autorità nazionali godano di un ampio margine di apprezzamento in materia di previdenza sociale, l'argomento addotto dal Governo non è sufficiente a convincere la Corte dell'esistenza, nella presente causa, di un rapporto ragionevole di proporzionalità che renderebbe la disparità contestata conforme alle esigenze dell'articolo 14 della Convenzione (si veda, mutatis mutandis, Andrejeva, §§ 86-89)”* (punto 54).

Tali considerazioni sono applicabili al caso di specie ove è pacifico come alla ricorrente, cittadina di stato terzo, titolare di permesso unico di lavoro di durata biennale, genitore di tre minori conviventi, titolare di reddito entro i parametri I.S.E., fosse stato rifiutato l'assegno per il nucleo familiare che sarebbe stato riconosciuto al cittadino italiano nelle sue medesime condizioni familiari e di reddito.

Si osserva in aggiunta come una specifica direttiva comunitaria abbia dato ingresso, a favore dei cittadini di stati terzi regolarmente soggiornanti nell'unione, ma non lungo soggiornanti, al riconoscimento di un nucleo di diritti, e rispetto ad essi, abbia anche fornito più cogenti indicazioni in ordine alla potestà dello stato membro di limitare la parità di trattamento.

In particolare la direttiva comunitaria n. 2011/98UE (relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro), che si applica ai cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornati (art. 3), con l'art. 12 comma 1 lett. e) ha previsto la parità di trattamento con i cittadini dello stato membro ove soggiornano, nella materia, tra le altre, della sicurezza sociale come definita nel regolamento CE n. 883/2004. La prestazione oggetto di causa deve ricomprendersi nella nozione di sicurezza sociale del regolamento CE n. 883/2004, come si desume dalla lettura combinata dell'art. 3 comma 3 reg. cit. (*“prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'art. 70) e dell'art. 70 reg. cit., che espressamente lo richiama (“che abbiano caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale di cui all'art. 3 paragrafo 1, quanto di quella relativa alla assistenza sociale”*), e vi sono ricomprese le *“prestazioni familiari”* (art. 3 comma 1 lett. j), definite quali *“prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari”* (art. 1 lett. z). La stessa previsione consente agli stati membri di limitare la parità di trattamento per quanto concerne i sussidi familiari, nei confronti dei cittadini di stati terzi che siano stati autorizzati a lavorare nel territorio dello stato membro per un periodo non superiore a sei mesi (art. 12 comma 2 lett. b).

La previsione di tale potestà limitativa da parte dello stato membro rende la direttiva self-executing, decorso inutilmente il termine previsto per il suo recepimento (31/12/2013), limitatamente ai sussidi familiari per i cittadini di paese terzi autorizzati a lavorare per un periodo superiore a sei mesi, considerato che nel suo contenuto sostanziale è chiara, precisa, dettagliata.

Lo stato nazionale con legge di ricezione della direttiva citata ha regolato la procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico di soggiorno ai cittadini di stati terzi, senza adottare misure limitative della parità di trattamento nella materia della sicurezza sociale (d.lvo n. 40/2014), che per espressa previsione della direttiva comunitaria può, in ordine ai sussidi familiari, essere legittimamente contenuta solo nei confronti dei cittadini terzi autorizzati ad un soggiorno per lavoro inferiore ai sei mesi; né il legislatore nazionale, in relazione a tale previsione, ha rimosso la clausola presente nell'art. 65 L n. 448 98 che prescrive il possesso del titolo di lungo soggiorno, con violazione della direttiva citata.

Nella fattispecie, ove la ricorrente cittadina di paese terzo, titolare del permesso di soggiorno unico per lavoro, di durata biennale, madre di tre figli minori conviventi, titolare di reddito entro i parametri I.S.E., richiedente la prestazione di cui all'art. 65 L n. 448 98, ricorrono entrambi i profili discriminatori enunciati: la violazione del divieto di discriminazione sancito dall'art. 14, in relazione all'art. 8 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e la violazione del diritto alla parità di trattamento posto dall'art. 12 della direttiva 2011/98UE, nella



materia della sicurezza sociale come definita dal regolamento CEE n. 883/2004, nella portata autoesecutiva in ordine ai sussidi familiari.

Con riferimento alla giurisprudenza di legittimità invocata da INPS (Cass. sent. n. 22261/2015 intervenuta in materia di assegno sociale di cui all'art. 3 comma 6 L. n. 335/1995), che ha ritenuto non irragionevole il requisito della titolarità di soggiorno di lungo periodo significativo della presenza sul territorio con carattere di stabilità, trattandosi di emolumento che prescinde da uno stato di invalidità, e non investe la tutela di condizioni minime di salute o gravi situazioni di urgenza, si osserva che si versa in fattispecie diversa. Nella materia dei sussidi familiari, che seppure estranea alla tutela del bene primario della salute o alle condizioni minime di sopravvivenza, il periodo minimo significativo del carattere di stabilità della presenza sul territorio da parte del cittadino terzo è stato già determinato nella direttiva comunitaria nel periodo non inferiore a sei mesi (art. 12 comma 2 lett. b). Essendo questa l'unica fattispecie consentita agli stati membri derogatoria al principio della parità di trattamento, non può che ritenersi né ragionevole, né compatibile con il quadro comunitario la presenza nell'ordinamento nazionale del requisito del titolo di lungo soggiorno per l'accesso all'assegno per il nucleo familiare.

Deve pertanto ritenersi discriminatoria e contraria all'art. 43 D.Lgs. 286/1998 la condotta del Comune di Firenze e dell'INPS volta a negare il beneficio in questione alla ricorrente, atteso che il trattamento deteriore ad essa riservata (e cioè la negazione del diritto all'assegno per nucleo familiare numeroso) risiede nel fatto che la stessa è cittadina di un paese terzo, quindi discriminata per origine nazionale.

Ne consegue la disapplicazione della norma dell'ordinamento interno, per incompatibilità con il diritto comunitario (si veda Cass. sez. L. sent. n. 17966/2011).

I convenuti vanno pertanto condannati rispettivamente alla concessione e all'effettiva erogazione dell'assegno familiare per l'anno 2014, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria ISTAT per la parte eccedente questi ultimi a far data dal 121° giorno successivo alla domanda amministrativa.

Le spese di lite sono compensate per metà, considerando da un lato la novità e complessità della questione di diritto trattata e l'esistenza di precedenti giurisprudenziali di segno opposto, e dall'altro lato l'esiguità della prestazione in esame (come dichiarato dal ricorrente € 1.692,24, il cui importo finirebbe in toto assorbito dalle spese di lite, se compensate per intero, si veda Cass. sent. n. 5696/2012). I convenuti sono condannati in solido fra di loro al pagamento in favore della ricorrente della restante metà, liquidata in € 842,50 oltre spese generali, Iva e Cpa.

P.Q.M.

Il Tribunale di Firenze, giudice monocratico del lavoro, in accoglimento del ricorso dichiara che [redacted] ha diritto alla concessione dell'assegno a favore del proprio nucleo familiare per l'anno 2014 e, per l'effetto, condanna l'INPS a corrispondere alla ricorrente l'assegno richiesto per l'anno 2014, oltre agli interessi legali ed alla rivalutazione ISTAT, per la parte eventualmente eccedente questi ultimi, dal 121° giorno dalla domanda amministrativa;

condanna i convenuti in solido al pagamento a favore di [redacted] delle spese di lite pari a € 842,50, oltre 15% per spese generali, iva e cap.

Si comunichi.

Firenze, 25 gennaio 2016

Il Giudice
Dott.ssa Stefania Carlucci

