

N. R.G. 314/2015



TRIBUNALE di ALESSANDRIA

Il Giudice

letti ed esaminati gli atti, a scioglimento della riserva,

rilevato che Shaki Miloudi e En Naour Abdelkader, titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo rispettivamente dal 2004 e dal 2010, hanno chiesto accertarsi il carattere discriminatorio delle condotte tenute dal Comune di Novi Ligure e dall'INPS per aver loro negato il diritto all'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli di cui all'art 65 L. 448/98 per l'anno 2012, con la conseguente condanna dei resistenti a cessare la condotta discriminatoria posta in essere e a pagare l'assegno mensile di cui sopra;

ritenuta destituita di fondamento l'eccezione di decadenza sollevata dall'INPS. Invero, come si evince dalla normativa che disciplina l'A.N.F., l'assegno in parola non è concesso dall'INPS, che assolve unicamente la funzione di ente erogatore del beneficio, ma dai Comuni a seguito di domanda da presentarsi ai Comuni stessi (v. artt. 65, co. 2, L. n. 448 cit., nonché artt. 14-16, 18 e 20 del D.M. 21.12.2000 n. 452 recante le modalità di attuazione dell'art. 65): non vertendosi in materia di prestazioni previdenziali concesse dall'INPS, non trova quindi applicazione la disposizione sulla decadenza invocata dall'Istituto. Del resto, risulta documentalmente che i ricorrenti non hanno presentato domanda di concessione dell'ANF all'INPS, ma hanno presentato la domanda – proprio come prescritto dalle norme sopra indicate – solo ed unicamente al Comune di residenza (v. doc. 5 ricorrenti). Si aggiunga che il co. 3 dell'art. 47 cit. prevede che l'azione giudiziaria debba essere proposta a pena di decadenza entro un anno *“per le controversie in materia di prestazioni della gestione di cui all'art. 24 della L. 9 marzo 1989 n. 88”* e che il beneficio richiesto dagli attuali ricorrenti, istituito dalla L. n. 448/1998, non rientra fra le prestazioni indicate dall'art. 24 cit., essendo istituito del tutto diverso dagli *“assegni familiari”* e non rientrando affatto nella gestione *“prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti”*. La prospettazione dell'INPS non può dunque essere condivisa sia per le ragioni sopra esposte sia perché costituisce principio generale quello per cui le norme che stabiliscono termini di decadenza per l'esercizio del diritto sono norme di stretta interpretazione e non ammettono applicazione oltre i casi espressamente considerati (v. per tutte Cass., nn. 8350, 7879, 1272/2012);



ritenuto che, 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”*;

ritenuto che 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, 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 adottata 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 ascrive rilevanza decisiva al risultato delle azioni, tra cui è compresa l'applicazione delle norme positive;

considerato che, nel caso concreto, i ricorrenti hanno subito un indiscutibile pregiudizio dall'applicazione delle norme 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*;

considerato 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 452/2001 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”*;

considerato che Shaki Miloudi e En Naour Abdelkader hanno avanzato le domande, rispettivamente ad aprile 2012 e a febbraio 2012, senza ottenere alcuna risposta;

ritenuto che il ricorso è fondato. E' pacifico tra le parti ed è comunque documentato il fatto che i ricorrenti siano titolari di permesso per soggiornanti di lungo periodo (v. doc. 1) e che ciascuno sia padre di almeno 3 figli minorenni (v. docc. 2 e 3). Neppure è controverso il requisito economico (v. doc. 4) per accedere al beneficio. Questo è previsto dalla legge 448/98 che l'ha introdotto all'art. 65, con effetto dall'1.1.99, *“in favore dei nuclei familiari composti dai cittadini italiani residenti, con tre o più figli tutti con età inferiore ai 18 anni, che risultino in possesso di risorse economiche non superiori ai valore dell'indicatore della situazione economica (ISE)..”*. L'art 80, quinto comma, L. 388/2000 ha esteso il diritto anche ai nuclei familiari composti da cittadini comunitari;



considerato che i ricorrenti fondano la 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;

considerato che 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 con il D. Lgs 3/2007, che ha modificato il D. Lgs 286/98. 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”*;

considerato che 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 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);

considerato che 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 stabilitesi 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); 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”*;



considerato che l'art. 8 del Trattato UE riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali adottata il 12.12.2007. 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... volta a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti*" (comma terzo);

ritenuto che l'assegno su cui si controverte 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 avvalersi della facoltà di deroga prevista dall'art. 11, quarto comma, della direttiva 2003/109. Pertanto, un'interpretazione del combinato disposto degli artt. 65 L. 448/98 ed 80, quinto comma, L. 388/2000 nel senso di esclusione dei cittadini non comunitari lungo soggiornanti nel territorio dello Stato si porrebbe in contrasto non solo con le regole dell'Unione, ma anche con la disciplina interna che le ha trasposte;

considerato che la Corte di Giustizia dell'Unione chiede al Giudice interno di adottare la presunzione per cui lo Stato, avvalendosi della discrezionalità riconosciutagli dall'art. 288 del Trattato 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. 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;

considerato che 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;



considerato che con legge n. 97/2013, all'art. 13 è stato previsto *“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, Cittadini di paesi terzi che siano soggiornati di lungo periodo nonché familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno e del diritto di soggiorno permanente”*;

ritenuto in conclusione che sussiste il diritto dei ricorrenti all'assegno richiesto per l'anno 2012. Le istanze devono infatti ritenersi invece tempestive poiché la norma di riferimento, fissando la scadenza entro cui richiedere il beneficio, non ha precluso la facoltà di proporre istanza anticipata in corso di periodo;

considerato che 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 il contenuto del provvedimento con cui essa ridetermina la spettanza e l'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'INPS sia un mero *adiectus solutionis causa*. Né può ascriversi 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 vi è l'incontestata predisposizione, da parte dell'INPS, di pubbliche informative che negano il diritto all'assegno in favore dei cittadini non comunitari. Deve altresì osservarsi, quanto all'eccepito difetto di legittimazione passiva che, 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. Da essa va tenuta distinta la titolarità della situazione giuridica sostanziale, attiva e passiva, per la quale non è consentito alcun esame d'ufficio, poiché la contestazione della titolarità del rapporto controverso si configura come una questione che attiene al merito della lite e rientra nel potere dispositivo e nell'onere deduttivo e probatorio della parte interessata. Fondandosi, quindi, la legittimazione ad agire o a contraddire, quale condizione all'azione, sulla*



mera allegazione fatta in domanda, una concreta ed autonoma questione intorno ad essa si delinea solo quando l'attore faccia valere un diritto altrui, prospettandolo come proprio, ovvero pretenda di ottenere una pronunzia contro il convenuto pur deducendone la relativa estraneità al rapporto sostanziale controverso” (Cass. n. 14468/2008, nonché, fra le altre, Cass. nn. 12832/2009, 355/2008 e 6132/2008);

ritenuto che l'accertamento del diritto dei ricorrenti è stato chiesto correttamente anche nei confronti dell'INPS che va, dunque, condannato al pari del Comune di Novi Ligure, nell'ambito delle rispettive funzioni in materia, a corrispondere l'assegno per l'anno 2012 per l'importo di € 1.760,59 per ciascuno dei ricorrenti, con gli interessi legali dalla data di maturazione e sino al saldo;

ritenuto che le spese di lite seguono la soccombenza

P.Q.M.

a) dichiara il diritto di Shaki Miloudi e En Naour Abdelkader a percepire per l'anno 2012 l'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli. Condanna il Comune di Novi Ligure, in persona del sindaco *pro tempore*, e l'INPS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, per quanto di rispettiva competenza, a corrispondere ai ricorrenti il detto assegno per l'importo di € 1.760,59 cadauno con gli interessi legali dalla data di maturazione e sino al saldo, cessando la condotta discriminatoria nei loro confronti;

b) condanna il Comune di Novi Ligure, in persona del sindaco *pro tempore*, e l'INPS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, a rifondere i ricorrenti delle spese del presente procedimento che si liquidano in complessivi € 1.800,00, oltre rimborso spese generali, IVA e CPA come per legge, con distrazione a favore dei difensori antistatari.

Si comunichi.

Alessandria, 26.11.2015

Il Giudice

dott.ssa A. Mainella

