



9562185

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI
IL DIRETTORE GENERALE

Spett. U.O.S. "C.p."

Settore

ia

c.a. Dott.

Caso

(citare nella risposta)

Gent. Dott.

in forza del decreto legislativo n. 215 del 9 luglio 2003 di recepimento della direttiva comunitaria n. 2000/43, presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri opera l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), organismo avente la funzione istituzionale di promuovere la parità di trattamento e di rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica.

Uno dei compiti più importanti affidati all'Ufficio dal decreto legislativo è quello di fornire ausilio ed assistenza alle vittime delle discriminazioni svolgendo, nel rispetto dei poteri dell'Autorità giudiziaria, inchieste autonome su fenomeni discriminatori e, in particolare, su segnalazioni ricevute direttamente, tramite il contact center, da parte di vittime o testimoni di azioni discriminatorie.

In relazione alla Sua richiesta di approfondimento circa la normativa che riguarda le prestazioni sociali che trovano fonte nell'art. 65 dell'Accordo Euromediterraneo, in virtù dei compiti attribuiti dall'art. 7 del d.lgs. 2003/215, si ritiene doveroso formulare le osservazioni esposte nel parere allegato, redatto dall'Ufficio in ordine alla questione prospettata.

Si sarà grati di un cortese riscontro, manifestando sin da ora la disponibilità ad ogni eventuale utile chiarimento.

Distinti saluti.

cons. Marco De Giorgi

PARERE

Ex art. 7 d.lgs. 2003/215

Oggetto: caso – erogazione assegni per nuclei familiari con tre figli minori previsto dalla legge 448/1998 – cittadini tunisini e marocchini.

I. IL CASO. Un cittadino di nazionalità tunisina () (Ali) ed un altro di nazionalità marocchina () (), si rivolgono ad UNAR rappresentando quanto segue: di essere entrambi in possesso di permesso di soggiorno di validità biennale per motivi di lavoro; di aver fatto domanda al Comune di) per ottenere la concessione dell'assegno per nuclei familiari con tre figli minori previsto dalla legge 448/1998; di avere titolo all'erogazione dell'assegno stante quanto stabilito dall'Accordo Euromediterraneo con il regno del Marocco e con la Repubblica Tunisina nonostante la legge 448/1998 prevede che i beneficiari della prestazione siano soltanto i cittadini italiani, comunitari e stranieri in possesso del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti.

Hanno chiesto, pertanto, all'Ufficio di ricevere informazioni utili circa la disapplicazione della normativa nazionale e l'applicazione degli Accordi richiamati.

Anche il Comune di) si è rivolto ad UNAR al fine di conoscere quale sia la normativa applicabile e, quindi, se sussiste il diritto in capo ai due richiedenti di accedere ai benefici richiesti mediante applicazione degli Accordi Euromediterranei e disapplicazione della normativa interna.

^^^^

II. LA NORMATIVA. L'assegno per il nucleo familiare è un contributo concesso dal Comune tramite l'Inps, a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minorenni, il cui valore ISE non superi determinati parametri. Il Comune stabilisce le modalità procedurali, compresa la previsione relativa all'attestazione ISE (Indicatore situazione economica). L'art. 65 della l. n. 448/1998 (D.M. 21.12.2000, n. 452) prevede che l'assegno sia destinato ai nuclei, residenti nel Comune, di cittadini italiani e comunitari.

L'INPS con circolare n. 9/2010, successiva al d.lgs 251/07, ha riconosciuto anche agli extracomunitari, titolari dello status di rifugiati politici o di protezione sussidiaria il diritto di ricevere il beneficio sociale.

Nonostante la previsione della parità di trattamento in materia di prestazioni sociali di cui all'art. 11 c. 1 della direttiva europea n. 109/2003, occorrerà attendere la cd. legge Europea 2013 per l'estensione del beneficio dell'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli ai cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Infatti, solo a seguito dell'avvio formale di una procedura di infrazione del diritto UE da parte della Commissione europea, il legislatore italiano ha deciso di prevedere

esplicitamente il diritto dei lungosoggiornanti all'assegno INPS per i nuclei familiari numerosi, avvenuto con la legge n. 97/2013 ("legge europea 2013").

Sul fronte della normativa sovranazionale, le prestazioni sociali per le quali i due segnalanti – rispettivamente cittadino marocchino e tunisino – invocano il loro diritto, trova fonte nell'art. 65 dell'Accordo Euromediterraneo con il Regno del Marocco e in analogia disposizione contenuta nell'Accordo Euromediterraneo siglato con la Repubblica Tunisina. L'art. 65 cit. (clausole del tutto analoghe sono contenute negli accordi con l'Algeria, Tunisia, Turchia, ma non invece in quelli sottoscritti con Egitto, Israele, Regno di Giordania, Palestina), recita: "1....i lavoratori di cittadinanza marocchina e i loro familiari conviventi godono, in materia di sicurezza sociale, di un regime caratterizzato dall'assenza di ogni discriminazione basata sulla cittadinanza rispetto ai cittadini degli Stati membri nei quali essi sono occupati. 2. Il termine "sicurezza sociale" include i settori della sicurezza sociale che concernono le prestazioni relative alla malattia e alla maternità, all'invalidità, le prestazioni di vecchiaia e per i superstiti, i benefici relativi agli infortuni sul lavoro, alle malattie professionali, al decesso, le prestazioni relative alla disoccupazione e quelle familiari". Con il successivo art. 66 vengono esclusi dall'applicazione delle misure esclusivamente i "cittadini delle parti contraenti, i quali risiedano o siano impiegati illegalmente nel territorio del paese ospite".

III. QUESTIO IURIS OGGETTO DI PARERE. Il fatto segnalato pone il tema più generale del conflitto delle norme interne con quelle sovranazionali e della conseguente disapplicazione della norma interna per la prevalenza di quella esterna. Ed infatti, come insegnano la CGE e la Corte Costituzionale, la normativa interna in contrasto con le disposizioni europee, se non può essere interpretata in modo conforme, deve cedere per il principio della prevalenza del diritto dell'Unione (C. Cost. 11.07.1989 n. 389).

Nella specie, il problema è legato al "grado" normativo degli Accordi Euromediterranei e, quindi, alla loro equiparazione o meno alle norme comunitarie, atteso che solo per quest'ultime vale il principio della prevalenza di cui al nostro art. 117 Cost..

A parere dell'Ufficio, le clausole di "non discriminazione" in materia di sicurezza sociale contenute negli Accordi di Associazione Euromediterranei stipulati tra la Comunità Europea e i relativi Stati Terzi hanno rango di norme comunitarie.

Si tratta, nello specifico, di Accordi che istituiscono un'Associazione tra le Comunità Europee e i loro Stati membri, da un lato, e rispettivamente la Repubblica Tunisina, il Regno del Marocco e l'Algeria, dall'altro, tutti ratificati con legge e vincolanti per l'Italia in quanto membro della CE (ora UE). Tale accordo è espressione della soggettività di diritto internazionale della Comunità Europea e della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio; esso fu approvato con Decisione 2000/204 del Consiglio e della Commissione, ex artt. 310 e 300 del TCE.

Orbene, secondo il consolidato orientamento della Corte di Giustizia, le decisioni di tale tipo (di approvazione dei trattati) sono, nel sistema delle fonti, dello stesso rango delle direttive (sentenza CGE 30.9.1987 in causa 12/86 e sentenza 30.4.74 in causa 181/73), sicché anche per le norme poste da tale norme, vale, in caso di contrasto con la normativa interna l'obbligo di disapplicazione della norma interna da parte del giudice dello Stato, sempre che la disposizione sia chiara, precisa e incondizionata. (sentenze Corte Cost. 170/1984 e 113/1985).

Trattandosi di disposizione, chiara, precisa e incondizionata, ne deriva la diretta applicabilità nell'ordinamento italiano della clausola di parità di trattamento in materia di "sicurezza sociale" contenuta nell'Accordo Euromediterraneo tra Comunità europea e Regno del Marocco e della Repubblica Tunisina con conseguente sussistenza del diritto di accesso dei cittadini e delle cittadine del Marocco e della Tunisia regolarmente soggiornanti in Italia all'erogazione dell'assegno comunale a nucleo familiare numeroso, a prescindere dal possesso o meno della carta di soggiorno o permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti (Kziber c. Germania, sentenza CGE 31 gennaio 1991, causa C-18/90). Difatti, interpretandosi l'art. 65 dell'Accordo *a contrario*, ne deriva che non sono ammesse discriminazioni sulla base del diverso grado di consolidamento del titolo di soggiorno all'interno della categoria dei cittadini delle parti contraenti che dimorino o lavorino regolarmente nel paese ospite¹.

L'altra questione che potrebbe porsi nel caso di specie è quella riguardante la nozione di "sicurezza sociale" contenuta nei citati Accordi Euromediterranei; anche questa questione è stata risolta in via interpretativa dalla Corte di Giustizia europea (al cui orientamento si sono richiamate le sentenze dei giudizi italiani appena citate), affermandosi che deve essere intesa allo stesso modo dell'identica nozione contenuta nel regolamento CEE n. 1408/71 (ora Regolamento CE n. 883/2004). Quest'ultimo, dopo le modifiche apportate dal Regolamento del Consiglio 30/4/1992 n. 1247 (G.U. L. 136), include nella nozione di "sicurezza sociale" le "prestazioni speciali a carattere non contributivo", [incluse quelle], [...] *ed elencate nell'allegato II bis*", che per quanto concerne l'Italia menziona espressamente quelle prestazioni che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di assistenza sociale cioè la pensione sociale, le pensioni e le indennità ai mutilati ed invalidi civili, ai sordomuti, ai ciechi civili, gli assegni per assistenza ai pensionati per inabilità.

¹ Ad *abundantiam*, si evidenzia che la questione già da tempo è stata posta all'attenzione dei Tribunali italiani; due pronunce, rispettivamente del Tribunale di Tivoli e di quello di Perugia, hanno affermato la prevalenza degli Accordi e della clausola di parità di trattamento in materia di "sicurezza sociale" su la normativa italiana. Con l'ordinanza depositata il 15 novembre 2011, il Tribunale di Tivoli, sez. lavoro, ha accolto il ricorso presentato da una cittadina marocchina, coniuge di un lavoratore marocchino e regolarmente soggiornante in Italia munita di permesso di soggiorno per motivi di famiglia, contro il Comune di Castel Madama e l'INPS che le avevano rifiutato l'erogazione dell'assegno di maternità comunale previsto dall'art. 74 del d.lgs. n. 151/2001, già istituito e regolato dall'art. 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 e che prevede quale condizione di accesso per le cittadine extracomunitarie il possesso della carta di soggiorno o permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti. Con la sentenza depositata il 28 ottobre 2011, il Tribunale di Perugia, sez. lavoro, ha accolto il ricorso presentato da un cittadino marocchino regolarmente soggiornante in Italia con permesso di soggiorno, che si era visto rifiutare dall'INPS l'erogazione di una pensione di invalidità civile in ragione del mancato possesso della carta di soggiorno richiesta dall'art. 80 c. 19 della legge n. 388/2000.

Non pare vi sia dubbio, quindi, che in base al predetto regolamento l'assegno per nuclei familiari numerosi rientri nella prestazioni sociali a carattere non contributivo.

In ogni caso, ogni dubbio in proposito sembra fugato dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 17966/2011, con la quale, in primo luogo, è stato affermato il principio del primato della norma comunitaria contenuta negli Accordi di associazione CE-Marocco su quella interna confliggente, anche con riguardo alla pensione di inabilità, qualificata come una prestazione assistenziale e non previdenziale. Si è specificato, poi, che il primato della normativa comunitaria, vi è anche in quanto

“non vi è sovrapposizione tra il concetto comunitario di sicurezza sociale e quello nazionale di previdenza sociale”.
Afferma la Corte di Cassazione che *“il concetto comunitario di sicurezza sociale deve essere valutato alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria per cui deve essere considerata previdenziale una prestazione attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale o discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e riferita ad uno dei rischi elencati nell'art. 4 c. 1 del Regolamento n. 1408/71, dove sono incluse le prestazioni di invalidità”*.

La Corte di Cassazione ha in conclusione affermato il principio di diritto secondo il quale il giudice nazionale deve disapplicare la norma dell'ordinamento interno, per incompatibilità con il diritto comunitario, sia nel caso in cui il conflitto insorga con una disciplina prodotta dagli organi comunitari mediante Regolamento, sia nel caso in cui il contrasto sia determinato da regole generali dell'ordinamento comunitario, ricavate in sede di interpretazione dell'ordinamento stesso da parte della Corte di Giustizia europea” (Cass. sentenza n. 26897/2009).

IV. CONCLUSIONI A parere dell'UNAR i due segnalanti (Be Ali - cittadino di nazionalità tunisina e F pha-- di nazionalità marocchina) –in possesso di permesso di soggiorno di validità biennale per motivi di lavoro e non, invece, in possesso del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, hanno diritto di ottenere la concessione dell'assegno per nuclei familiari con tre figli minori previsto dalla legge 448/1998 stante quanto stabilito dall'Accordo Euromediterraneo con il Regno del Marocco e con la Repubblica Tunisina, norma prevalente sulla legge 448/1998 che prevede quali beneficiari della prestazione soltanto i cittadini italiani, comunitari e stranieri in possesso del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti. Ciò fermo restando la sussistenza degli altri requisiti richiesti dalla legge per la concessione del contributo.

Cons. Rosita D'Angiolella