

N. 3219/2020 R.G.L.



Tribunale Ordinario di Milano

Sezione Lavoro

Il Giudice Dr.ssa Eleonora De Carlo

letti gli atti e i documenti della causa iscritta al n. 3219/2020 RGL pendente
tra

APN - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS

A.S.G.I. ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE

con l'intervento adesivo dipendente di

LEDHA – Lega per i diritti delle persone con disabilità Associazione di Promozione
Sociale

contro

INPS Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

sentiti i procuratori delle parti, sciogliendo la riserva assunta, così provvede;

FATTO E DIRITTO

APN - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS e A.S.G.I. ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE proponevano ricorso ex art. 28 D.lgs. 150/11 e 44 TU immigrazione, avverso la I.N.P.S., chiedendo al Giudice, l'accoglimento delle seguenti conclusioni:

“dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta

- dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, consistente nell'aver disposto con l'art. 1, comma 2, del DPCM 17.2.2017, la limitazione del diritto alla prestazione prevista dall'art. 1, comma 355 L. 11.12.2016 n. 232 ai soli stranieri titolari di permesso di lungo periodo;

- della condotta tenuta dall'INPS consistente nell'aver disposto, con la circolare n. 27 del 14.2.2020, la limitazione del diritto alla predetta prestazione alle sole categorie di stranieri indicate al punto 3 della predetta circolare;

2. ordinare, alle amministrazioni convenute di cessare immediatamente tali condotte discriminatorie e pertanto:

- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di modificare il citato DPCM 17.2.17 nelle parti di cui sopra e pertanto di garantire l'accesso alla prestazione, a parità di condizioni con i cittadini italiani, a tutti i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti; o in subordine agli stranieri titolari di permesso di almeno un anno, ai titolari di permesso unico lavoro e ai titolari di carta blu o in ulteriore subordine a tutti gli stranieri che, indipendentemente dal titolo di soggiorno, rientrino nelle condizioni per fruire del "supporto presso la propria abitazione" ai sensi del predetto comma 355,

- all'INPS di modificare detta circolare 27/2020 nelle medesime parti di cui sopra e pertanto di riconoscere la prestazione a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti a parità di condizioni con i cittadini italiani; o in subordine agli stranieri titolari di un permesso di almeno un anno, o di permesso unico lavoro e ai titolari di carta blu o in ulteriore subordine a tutti gli stranieri che, indipendentemente dal titolo di soggiorno, rientrino nelle condizioni per fruire del "supporto presso la propria abitazione" ai sensi del predetto comma 355,

- Di assumere ogni opportuno provvedimento al fine di evitare il reiterarsi della discriminazione e pertanto, quanto all'INPS, di comunicare immediatamente alle strutture periferiche l'avvenuta rettifica e di modificare la modulistica anche telematica al fine di consentire la presentazione delle domande da parte delle nuove categorie di stranieri ammesse;

3. adottare ogni ulteriore provvedimento ritenuto opportuno nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28 Dlgs 150/11, ivi compreso, ove ritenuto, l'ordine di pubblicare l'emanando provvedimento sulla home page del sito istituzionale"; con vittoria di spese da distrarsi.

La PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI e I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE si costituivano in giudizio con il deposito di distinte e articolate memorie, con cui sollevavano plurime eccezioni preliminari, contestando anche gli assunti avversari, oltre che domandando il rigetto del ricorso per la sua infondatezza; con vittoria di spese.

Interveniva in causa LEDHA – Lega per i diritti delle persone con disabilità Associazione di Promozione Sociale, con il deposito di memoria, con cui dava atto della natura del suo intervento, qualificato espressamente quale adesivo dipendente rispetto al ricorso introduttivo.

Espletato con esito negativo il tentativo di conciliazione, all'udienza scorsa i procuratori discutevano la causa e concludevano come in atti.

Premesso quanto sopra con riguardo alle domande e alle eccezioni delle parti, il ricorso deve essere in parte accolto per i seguenti motivi, dovendosi dare atto che i fatti di causa sono documentali, trattandosi di questioni di diritto.

Preliminarmente, deve essere accolta l'eccezione preliminare sollevata dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI di incompetenza per territorio con riguardo alla ricorrente A.S.G.I. ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE.

In diritto, nel caso di specie, trova applicazione il disposto dell'art. 28, rubricato *"Delle controversie in materia di discriminazione"*, del Decreto legislativo del 1°/09/2011 N. 150. Il secondo comma di tale disposizione stabilisce che *"E' competente il tribunale del luogo in cui il ricorrente ha il domicilio"*. Considerato che A.S.G.I. ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE ha sede in Torino, deve essere dichiarata l'incompetenza per territorio del Tribunale di Milano in favore del Tribunale di Torino, con la conseguente assegnazione di termine di sessanta giorni dalla comunicazione della presente ordinanza per la riassunzione della causa avanti a tale Tribunale. Peraltro, la competenza del Tribunale di Milano con riferimento alle pretese di APN - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS non consente di ritenere possibile alcuna deroga alla previsione legislativa richiamata che correla la competenza per territorio al foro della parte ricorrente. Infatti, la fattispecie è del tutto analoga all'ipotesi di litisconsorzio facoltativo attivo per domande di identico contenuto proposte da vari lavoratori contro il medesimo ente previdenziale. In tal caso, la Cassazione ha sancito che *"Qualora più lavoratori abbiano agito per ottenere dall'ente previdenziale il trattamento prepensionistico davanti allo stesso giudice, essendo questi competente per territorio solo per le controversie promosse dagli attori residenti nella propria circoscrizione, va negata la competenza riguardo alle controversie promosse dai non residenti, giacché trattasi di ipotesi di litisconsorzio facoltativo attivo, che non comporta in nessun caso modificazioni di competenza"* (Cassazione Sez. L, Sentenza n. 3908 del 16/03/2002). Ne discende che, anche nel caso in esame, mere ragioni di connessione tra le ricorrenti non consentono possibilità di modificazioni della competenza per territorio. Le spese di lite tra le parti resistenti e A.S.G.I. ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE devono essere compensate integralmente sino alla presente fase processuale, stante la decisione solo in rito.

Deve, invece, essere respinta l'istanza di sospensione del presente processo, ex art. 295 c.p.c., in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia, all'esito dell'ordinanza pronunciata dalla della Corte Costituzionale, in data 30/07/2020, n. 182. Con tale

decisione, veniva rimessa alla Corte di Giustizia la seguente questione: *“Va sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale: se l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrano l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, in base all'art. 3, par. 1, lett. b) e j), del regolamento (Ce) n. 883/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, richiamato dall'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/Ue, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo”*. Ebbene, in considerazione del fatto che la presente causa verte su un istituto differente rispetto a quelli che la Corte di Giustizia sarà chiamata a delibare, non ricorrono i presupposti per la sospensione necessaria del processo. Il processo introdotto da APN - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS e da PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, pur presentando profili comuni alla questione rimessa alla decisione della Corte di Giustizia, non deve, quindi, attendere l'esito della sentenza predetta.

Deve essere rigettata anche l'eccezione preliminare di carenza di legittimazione attiva in capo alla ricorrente. Sul punto, deve darsi atto che la Sezione Lavoro della Corte di Appello di Milano ha già respinto la medesima eccezione nei confronti di altre associazioni, tra cui anche APN - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS. Deve essere, quindi, richiamata anche ai sensi dell'articolo 118 disp. att. c.p.c. la sentenza adottata dalla Corte di Appello, in quanto pienamente condivisibile e ampiamente motivata.

“(…) Ciò posto, in punto a legittimazione ad agire delle associazione appellate il Collegio richiama i precedenti di questa Corte (tra cui nr. 110/15) il cui orientamento ha trovato conferma nelle sentenze della Corte di Cassazione nr.11165/17 e 11166/17 in tema di discriminazione per ragione di nazionalità.

Come osservato dalla questa Corte nella sentenza citata “la procedura relativa alle azioni antidiscriminatorie diverse da quelle relative al fattore di genere ha sofferto di una frammentarietà che ha reso complicata una facile ed effettiva tutela che ovviamente doveva essere finalizzata a un medesimo scopo, ossia alla rimozione della

discriminazione, in relazione a qualsiasi fattore la originasse. Non a caso l'art. 44 D. Lgs 286/98 ha subito numerose modifiche, in particolare ai sensi dell'art. 34 D. Lgs. 150/2011, decreto che all'art. 28 ha finalmente unificato il rito previsto per le cause di discriminazione diverse da quelle di genere. Tale unificazione, ad avviso della Corte, opera anche sul piano della legittimazione ad agire degli enti collettivi legittimati nelle ipotesi di fattori discriminatori richiamati tanto dall'art. 44 T.U. sull'immigrazione che dall'art. 4 D. Lgs 215 citato ai sensi del combinato disposto di tali articoli con l'art. 28 co. 5 D. Lgs 150/2001. Infatti l'unicità della tutela antidiscriminatoria con riferimento ai fattori "razziali etnici, nazionali o religiosi" già prevista dal co. 1 dell'art. 44 citato ha trovato una conferma nell'art. 2 D.Lgs 215/2003 quanto ai due fattori relativi all'etnia e alla razza.

L'esclusione prevista dall'art. 3 co. 2 D.Lgs 215 citato si riferisce in particolare alla possibilità che lo Stato attui, per ragioni legate meramente all'ingresso nello Stato, delle normative regolatrici dell'immigrazione e delle modalità di accesso all'occupazione o alla previdenza e assistenza degli stranieri nei limiti del principio di ragionevolezza e di compatibilità sancito dalla normativa comunitaria ed espresso nelle direttive che sono fonte normativa sovraordinata a quella nazionale" (Corte di Appello Milano 110/15).

Tali considerazioni sono state riprese e sviluppate dalla Corte di Cassazione con le sentenze citate che hanno ritenuto non condivisibile la tesi sostenuta da Inps che richiama l'esclusione dall'orbita del decreto legislativo 215/2003 (art. 3) delle "differenze di trattamento sulla nazionalità" e che sostiene che la legittimazione processuale a esperire l'azione collettiva costituirebbe un'eccezione consentita solo per le fattispecie tassativamente previste dall'ordinamento e non sarebbe quindi suscettibile di interpretazione analogica.

Sul punto la Suprema Corte invero osserva che ciò "porterebbe a negare l'esistenza stessa e la rilevanza nell'ordinamento di discriminazioni collettive fondate sulla nazionalità; ovvero l'esistenza di condotte offensive (o plurioffensive) nei confronti di una pluralità di soggetti accumulati dal fattore nazionalità e l'esigenza di garantire una protezione giudiziale di interessi condivisi da una pluralità di soggetti accomunati sotto il medesimo fattore della nazionalità, senza che costoro siano tenuti a prendere parte al processo o ad attivarlo individualmente."

La Corte evidenzia invero, in primo luogo, il rapporto che può essere instaurato tra gli artt. 2 e 4 del d.lgs. 215/2003 e l'art.43 T.U. immigrazione che prevede la nozione di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi e ove "l'art 43 co. 1 e 2 considera la nazionalità tra i fattori di discriminazione vietati in ogni campo della vita

sociale, con una previsione che comprende atti di qualsiasi tipo, inclusivi anche di offese a interessi di tipo collettivo; e pertanto anche le discriminazioni definite collettive ("ogni comportamento" di pubbliche amministrazioni o di privati che abbia "lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica")(...).

Quando il d.lgs. 215/2003 (all'art.2 co.2)) prevede, anzitutto, che sia "fatto salvo il disposto dell'articolo 43, commi 1 e 2" , è a questa nozione generale che intende quindi fare riferimento ovvero alla discriminazione di natura diretta o indiretta, individuale o collettiva, ivi regolata come oggettiva.

E quando, poi, all'art. 4, comma 1, il medesimo d.lgs. 215/2003 stabilisce che "la tutela giurisdizionale avverso gli atti e i comportamenti di cui all'articolo 2 si svolge nelle forme previste dall'articolo 44, commi da 1 a 6, 8 e 11, del testo unico" è alle stesse discriminazioni (individuali e collettive, dirette e indirette) ivi previste che intende rivolgersi, attraverso una previsione che riconnette logicamente lo strumento."

Osserva quindi la Corte che non può affermarsi che nel nostro ordinamento la legittimazione ad agire in capo ad un soggetto collettivo rappresenti un'eccezione quando, al contrario, essa costituisce una regola ampiamente presente in sintonia con l'esigenza tipica della materia di apprestare tutela, attraverso un rimedio di natura inibitoria, a una serie indeterminata di soggetti dal rischio di una lesione avente natura diffusiva e che perciò deve essere, per quanto possibile, prevenuta o circoscritta nella propria portata offensiva.

Individua così: l'azione, individuale o collettiva ex art. 5 d.lgs. 215/2003 per la repressione di comportamenti discriminatori per ragioni di razza o di origine etnica; l'azione, individuale o collettiva ex art. 5, per la repressione di comportamenti discriminatori nell'ambito dei luoghi di lavoro e relativi alle condizioni di lavoro di cui all'art. 4 d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216; l'azione, individuale o collettiva ex art. 5, per la repressione di comportamenti discriminatori in danno di persone con disabilità, di cui alla L. 6/2006; l'azione, individuale o collettiva ex art. 5, per la repressione delle condotte discriminatorie per ragioni di sesso nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura, di cui all'art. 55-quinquies D. Lgs. 198/2006.

"Costituirebbe perciò una vistosa eccezione il mancato conferimento della legittimazione ad agire in capo ad un ente esponenziale in caso di discriminazione collettiva per il fattore nazionalità. Un'eccezione che non è giustificabile, alla luce del fatto

che esso risulta, come si è visto, fattore discriminatorio parimenti vietato in ogni campo della vita sociale (lavorativa ed extralavorativa) ai sensi dell'art. 43 TU immigrazione”.

Né la previsione dell'art. 3 co. 2 D. Lgs 215/2003 può costituire argomento ostativo poiché “si tratta di una disposizione di carattere generale diretta a delimitare, sulla base della previsione della direttiva da cui deriva (art.3 co.2 Direttiva 2000/43/CE), il campo di applicazione dell'intervento normativo allo scopo di riservare allo Stato la regolazione sostanziale del trattamento dello straniero.

Essa però, ad avviso del collegio, non interferisce in alcun modo con le regole processuali in materia di discriminazioni di cui qui si discorre, anche a fronte delle specifiche disposizioni presenti nel medesimo testo di legge. Le "differenze di trattamento basate sulla nazionalità", di cui si discute alla luce della disposizione in oggetto, presente nel D. Lgs.215/2003, non potrebbero comunque giustificare trattamenti illeciti e oscurare le esigenze di protezione nascenti da discriminazioni collettive per nazionalità (già disciplinate dall'ordinamento), che lo stesso testo normativo riconosce esplicitamente e alle quali intende volgere la tutela processuale ivi regolata.”

Le associazioni in questione, in base all'art. 5 dello stesso D. Lgs 215, sono quelle iscritte nell'elenco approvato con decreto ministeriale (previsto appunto dall'art.5 del d.lgs. 215/2003) per le finalità programmatiche che le contraddistingue; tali associazioni, in base all'art. 52 del DPR 349/1999, devono essere qualificate dallo svolgimento di "attività a favore degli stranieri immigrati" e dallo "svolgimento di attività per favorire l'integrazione sociale degli stranieri" (non quindi testualmente in relazione alla razza o etnia).

“Ora, affermare che esse possano agire in giudizio solo per le discriminazioni per razza o etnia e non per il fattore della nazionalità che serve a qualificarle, non è solo palesemente illogico, ma introdurrebbe un ulteriore difetto di coordinamento tra norme di diverso livello, in quanto porterebbe a ipotizzare che la legittimazione ad agire per un certo tipo di discriminazioni (razza o etnia) sia stata conferita a enti che si occupano di un fattore di discriminazione che viene ritenuto dall'ordinamento del tutto differente, di diverso contenuto e rilevanza (come appunto la nazionalità straniera).

Occorre inoltre richiamare il consolidato principio dell'ordinamento , avente natura cogente per qualsiasi giudice, secondo cui, di fronte a possibili interpretazioni differenti di un medesimo testo normativo, occorre sempre preferire l'interpretazione che risulti conforme alla Costituzione e al diritto comunitario.

Che la tesi negativa susciti immediati dubbi di costituzionalità (ai sensi degli artt. 3, 1 e 2 comma e 24 Costi.) pare qui evidente: sia ove si considerino le differenze di

trattamento processuale che verrebbero introdotte (senza ragionevole giustificazione) tra fattori di discriminazione che godono di eguale protezione nell'ordinamento (ai sensi dell'art. 43 TU immigrazione, d.lgs. 215/2003, d.lgs. 216/2003 e d.lgs.198/06); sia in relazione al fatto che il medesimo fattore della nazionalità rilevarebbe diversamente, rispetto alla legittimazione ad agire, se la discriminazione collettiva fosse commessa o meno in ambito lavorativo.

Un ulteriore profilo di contrarietà alla Costituzione (art.117 Cost.) emergerebbe in relazione alla CEDU, in quanto il diritto al giusto processo (previsto dall'art.6) verrebbe diversamente garantito a seconda dei differenti fattori di discriminazione che risultano vietati nell'art. 14 (e nei quali vi è incluso quello relativo all'origine nazionale).

L'esclusione della legittimazione ad agire nella discriminazione collettiva fondata sulla nazionalità non appare conforme ai principi di equivalenza ed effettività della tutela valesvoli in ambito comunitario.”

Conclude quindi la Corte “Tutte le disarmonie e i dubbi fin qui evidenziati, vengono superati se i vari rinvii normativi vengono composti... in una coerente logica di sistema, senza parcellizzazioni, valorizzando l'interpretazione complessiva e l'intenzione dello stesso legislatore il quale mostra in più sedi di considerare unitariamente i fattori di discriminazione in discorso anche sotto il profilo del loro trattamento processuale: apprestando appunto con il D. Lgs.150/2011 un unico procedimento (art.28) per le stesse discriminazioni (anche collettive) in cui si prevede la legittimazione dell' "ente collettivo" (art.34) ; sostenendo nell'art.2, comma 1 del D. Lgs. 215/20013 l'esistenza di una nozione di discriminazione a causa della razza o dell'origine etnica, ma prevedendo al tempo stesso al comma 2 l'esistenza della discriminazione... ,anche collettiva, per nazionalità di cui all'art. 43 commi 1 e 2 testo unico immigrazione (nozione che il d.lgs. 215 intende mantenere ferma); predisponendo nell'art. 4 comma 1 una tutela avverso tutti gli atti e i comportamenti di cui all'art. 2 con una previsione ampia che non consente di mutilare alcun comma della stessa disposizione e di sterilizzare quindi il riferimento ivi contenuto alla nozione di discriminazioni anche collettiva per nazionalità; conferendo la legittimazione ad agire contro tutte le discriminazioni collettive contemplate nel decreto legislativo (attraverso l'art. 5 e il DPR cit.) ad associazioni qualificate dalla loro azione a favore degli stranieri (e quindi in relazione all' appartenenza nazionale) “

Alla luce di quanto esposto va confermata la conclusione cui è pervenuta l'ordinanza impugnata che ha ravvisato nell'ordinamento una legittimazione ad agire in capo agli odierni appellati in relazione alle discriminazioni collettive per nazionalità” (Corte

di Appello di Milano Sezione Lavoro Sentenza n. 617/2018 pubbl. il 15/05/2018, resa nella causa RG n. 1593/2017).

Con specifico riferimento, poi, alla legittimazione ad agire dell'interveniente, deve darsi atto che l'art. 4 della Legge 1° marzo 2006, n. 67, "*Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*", stabilisce che "*1. Sono altresì legittimati ad agire ai sensi dell'articolo 3 in forza di delega rilasciata per atto pubblico o per scrittura privata autenticata a pena di nullità, in nome e per conto del soggetto passivo della discriminazione, le associazioni e gli enti individuati con decreto del Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base della finalità statutaria e della stabilità dell'organizzazione.*

2. Le associazioni e gli enti di cui al comma 1 possono intervenire nei giudizi per danno subito dalle persone con disabilità e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti lesivi degli interessi delle persone stesse.

3. Le associazioni e gli enti di cui al comma 1 sono altresì legittimati ad agire, in relazione ai comportamenti discriminatori di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 2, quando questi assumano carattere collettivo. (...)".

A sua volta, i commi secondo e terzo del citato art. 2 sanciscono: "*2. Si ha discriminazione diretta quando, per motivi connessi alla disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga.*

3. Si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone".

Ebbene, in considerazione del quadro normativo e giurisprudenziale di cui sopra e della dedotta discriminazione, sussiste la legittimazione ad agire sia dell'associazione ricorrente che di quella interveniente.

Dalle ragioni che precedono discende anche la sussistenza di interesse ad agire rispetto ad una discriminazione dedotta come di natura collettiva, con la conseguente infondatezza anche di tale eccezione.

Parimenti, da respingere è l'eccezione di carenza di giurisdizione sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto, rispetto agli enti convenuti, un comportamento discriminatorio può essere integrato anche dall'emanazione di atti, come il DPCM per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la circolare per I.N.P.S.

Priva di pregio è l'ulteriore eccezione introdotta dalla Presidenza del Consiglio dei

Ministri, secondo cui le disposizioni del DPCM avrebbero dovuto essere impugnate entro sessanta giorni. Infatti, trattandosi di una disciplina generale, pur contestata per introdurre una discriminazione collettiva, non è soggetta al predetto termine di impugnazione.

Delibate le questioni preliminari, in diritto, occorre premettere che l'art. 1, comma 355, della Legge 11 dicembre 2016, n. 232 *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 (LEGGE DI STABILITA' 2017)”* stabilisce quanto segue:

“355. Con riferimento ai nati a decorrere dal 1° gennaio 2016, per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché per l'introduzione di forme di supporto presso la propria abitazione in favore dei bambini al di sotto dei tre anni, affetti da gravi patologie croniche, è attribuito, un buono di importo pari a 1.000 euro su base annua, parametrato a undici mensilità, per gli anni 2017 e 2018, elevato a 1.500 euro su base annua a decorrere dall'anno 2019. A decorrere dall'anno 2020, il buono di cui al primo periodo è comunque incrementato di 1.500 euro per i nuclei familiari con un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, fino a 25.000 euro, calcolato ai sensi dell'articolo 7 del medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, e di 1.000 euro per i nuclei familiari con un ISEE da 25.001 euro fino a 40.000 euro; l'importo del buono spettante a decorrere dall'anno 2022 può essere rideterminato, nel rispetto del limite di spesa programmato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 settembre 2021 tenuto conto degli esiti del monitoraggio di cui al sesto periodo del presente comma. Il buono è corrisposto dall'INPS al genitore richiedente, previa presentazione di idonea documentazione attestante l'iscrizione e il pagamento della retta a strutture pubbliche o private. Il beneficio di cui ai primi tre periodi del presente comma è riconosciuto nel limite massimo di 144 milioni di euro per l'anno 2017, 250 milioni di euro per l'anno 2018, 300 milioni di euro per l'anno 2019, 520 milioni di euro per l'anno 2020, 530 milioni di euro per l'anno 2021, 541 milioni di euro per l'anno 2022, 552 milioni di euro per l'anno 2023, 563 milioni di euro per l'anno 2024, 574 milioni di euro per l'anno 2025, 585 milioni di euro per l'anno 2026, 597 milioni di euro per l'anno 2027, 609 milioni di euro per l'anno 2028 e 621 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2029. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro con delega in materia di politiche per la famiglia, di concerto con il

Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni necessarie per l'attuazione del presente comma. (...)".

Come previsto dalla disposizione che precede, che demandava l'attuazione della disciplina in esame alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, seguiva il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17/02/2017, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 18/04/2017, n. 90, "*Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 1, comma 355, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) - Agevolazioni per la frequenza di asili nido pubblici e privati*". In forza dell'art. 1 del citato DPCM, "*1. Ai fini del presente decreto si intende per «genitore richiedente»: il genitore in possesso dei requisiti di cui al comma 2, che, relativamente al beneficio di cui all'art. 3, sostiene l'onere della retta e che, relativamente al beneficio di cui all'art. 4, sia convivente con il figlio.*

2. Il genitore richiedente deve essere in possesso dei seguenti requisiti:

a) cittadinanza italiana, oppure di uno Stato membro dell'Unione europea oppure, in caso di cittadino di Stato extracomunitario, permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni;

b) residenza in Italia".

Con la circolare n. 27 di 14.2.2020, I.N.P.S. confermava di fatto la necessità per gli stranieri del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, pur estendendo l'ambito di applicazione del beneficio oggetto di causa ai rifugiati politici e a coloro che godono di protezione sussidiaria.

Il DPCM menzionato introduce, quindi, quale condizione perché lo straniero possa beneficiare del bonus asili oggetto di causa, il permesso di soggiorno di lungo periodo, previsto dall'articolo 9 del Decreto Legislativo del 25 luglio 1998, n. 286 "*testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*".

Ciò premesso, è privo di fondamento quanto dedotto da parte ricorrente con riguardo al preteso contrasto del DPCM con l'art. 1, comma 355, della Legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella parte in cui la norma di fonte governativa avrebbe, secondo parte ricorrente, ristretto l'ambito di applicazione della Legge istitutiva del beneficio oggetto di causa. Infatti, rientra nella sfera di ciò che veniva demandato al DPCM predetto, l'attuazione delle previsioni introdotte dal legislatore nazionale, attuazione che comporta necessariamente la specificazione dei requisiti, anche soggettivi, per poter fruire delle

somme stanziare. Infatti, se fossero corretti gli assunti di parte ricorrente, anche il requisito della residenza in Italia, costituirebbe una limitazione al riconoscimento dei benefici introdotti dal comma 355 della legge 232/2016, soluzione interpretativa che condurrebbe, però, ad una non accettabile indiscriminata concessione dei benefici di legge.

La presente controversia impone, però, il vaglio della compatibilità della disciplina introdotta dal DPCM con l'ordinamento comunitario, dovendosi ritenere sussistente una discriminazione per nazionalità, a fronte di una differenziazione di trattamento, introdotta dal DPCM citato e ribadita dalla circolare I.N.P.S., derivante dal possesso di un determinato titolo di soggiorno e, quindi, dalla nazionalità. Quanto precede integra una discriminazione in danno dei migranti regolarmente presenti in Italia.

Nel caso di specie, occorre prendere le mosse dal dettato dell'art 12 della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2011/98/UE del 13 dicembre 2011, *“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”*. In particolare, l'articolo menzionato, rubricato *“Diritto alla parità di trattamento”* stabilisce che: *“I lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), 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'esegesi della locuzione *“i lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c)”* impone di richiamare appunto l'articolo 3 della citata Direttiva, rubricato *“Ambito di applicazione”*, secondo cui *“1. La presente direttiva si applica: (...)”*

“b) ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002; e

c) ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale”.

Il considerando n. 20 della Direttiva conferma che il diritto alla parità di trattamento spetta anche agli stranieri che abbiano fatto ingresso nel territorio. Si legge infatti che *“Tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri dovrebbero beneficiare quanto meno di uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, a prescindere dal fine*

iniziale o dal motivo dell'ammissione. Il diritto alla parità di trattamento nei settori specificati dalla presente direttiva dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro in conformità di altre disposizioni del diritto dell'Unione o nazionale, compresi i familiari di un lavoratore di un paese terzo che sono ammessi nello Stato membro in conformità della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, i cittadini di paesi terzi che sono ammessi nel territorio di uno Stato membro in conformità della direttiva 2004/114/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004 (...)".

Da quanto precede discende che gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia hanno diritto alla parità di trattamento, di cui al citato art. 12 della Direttiva in esame, dovendo beneficiare *"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"*.

Si impone, quindi, il vaglio della riconducibilità della prestazione prevista dall'art. 1, comma 355 L. 11.12.2016 n. 232, nella fattispecie delineata dalla lettera e) e quindi nei *"settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004"*, ossia il Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio datato 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. L'art. 3, *"Ambito d'applicazione ratione materiae"*, del citato Regolamento (CE) N. 883/2004, stabilisce che *"1. Il presente regolamento si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti: (...) b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate; (...) j) le prestazioni familiari. 2. Fatte salve le disposizioni dell'allegato XI, il presente regolamento si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, contributivi o non contributivi, nonché ai regimi relativi agli obblighi del datore di lavoro o dell'armatore. (...)"*.

La nozione di *"prestazione familiare"* è fornita dallo stesso Regolamento N. 883/2004, che alla lettera z) dell'art. 1 le definisce come *"tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I"* [ndr. Sottolineature del Giudice scrivente].

Inoltre, il legislatore italiano, all'art. 1, comma 355, della Legge 11 dicembre 2016, n. 232, ha espressamente indicato lo scopo della previsione dell'assegno oggetto di causa, ossia *"il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati,*

nonché per l'introduzione di forme di supporto presso la propria abitazione in favore dei bambini al di sotto dei tre anni, affetti da gravi patologie croniche". Tale locuzione consente di ricondurre il beneficio in questione alla nozione di prestazione familiare che è, come sopra riportato, volta a *"compensare i carichi familiari"*.

Da quanto precede discende che sussiste un contrasto tra l'art. 12 della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2011/98/UE ed il disposto del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17/02/2017, nella parte in cui quest'ultima disposizione delimita l'ambito di applicazione per gli stranieri al solo *"genitore richiedente (...) in possesso dei seguenti requisiti:*

a) cittadinanza (...) uno Stato membro dell'Unione europea oppure, in caso di cittadino di Stato extracomunitario, permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni".

Dato atto della sussistenza di tale contrasto tra ordinamento interno e previsione comunitaria, deve osservarsi che l'art. 12 citato è norma comunitaria direttamente applicabile nell'ordinamento nazionale, avendo un contenuto chiaro, preciso e incondizionato, non richiedendosi, infatti, alcuna specifica attività da parte dello Stato per l'adeguamento dell'ordinamento interno alla normativa comunitaria.

Dalla diretta applicabilità dell'art. 12 e dal contrasto con la previsione interna, discende la necessaria disapplicazione di quest'ultima, in quanto il diritto comunitario è sovraordinato rispetto all'ordinamento nazionale. Sul punto, infatti, la giurisprudenza ha ripetutamente affermato il principio secondo cui *"Il giudice nazionale e la pubblica amministrazione sono obbligati a non applicare la normativa interna contrastante con una direttiva che non richieda alcuna attività di adeguamento del diritto interno a quello comunitario perché del tutto incondizionata e precisa"* (Cassazione, sez. trib., 17/06/2011, n. 13329). L'obbligo in questione, in capo anche alla Pubblica Amministrazione, impone di rigettare l'eccezione di carenza di legittimazione sollevata da I.N.P.S., specie in considerazione della circolare da tale proveniente, sopra menzionata, che confermava per gli stranieri il requisito discriminatorio.

Inoltre, quanto precede impone il rigetto dell'eccezione di "difetto di attribuzione" come qualificata in memoria dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri: infatti, nel caso di specie, si impone da parte del Giudice la disapplicazione della disciplina introdotta dal DPCM, fatta propria anche dall'I.N.P.S., senza alcuna modifica dell'atto normativo che non sia imposta dall'ordinamento comunitario. Deve osservarsi, infatti, che, nelle rassegnate

conclusioni, parte ricorrente non chiedeva solo la modifica del DPCM e della circolare, ma anche di “*assumere ogni opportuno provvedimento*”, domanda in cui deve ritenersi comunque compresa anche la disapplicazione. Peraltro, deve osservarsi che la disapplicazione della disciplina nazionale in conflitto con il diritto comunitario è in ogni caso compito del Giudice nazionale.

Il diniego, quindi, agli stranieri non muniti di permesso di lungo soggiorno alle agevolazioni oggetto di causa integra una discriminazione diretta, con la conseguente necessità di accogliere il ricorso.

Devono essere, quindi, disapplicati sia il DPCM citato che la circolare di I.N.P.S. per il carattere discriminatorio delle condotte consistenti nella concessione delle agevolazioni di cui all'art. 1, comma 355 L. 11.12.2016 n. 232, ai soli stranieri titolari di permesso di lungo periodo, con conseguente ordine alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'I.N.P.S. di cessare tale condotta e di rimuoverne gli effetti, riconoscendo l'agevolazione economica agli stranieri regolarmente soggiornanti, che abbiano gli ulteriori requisiti prescritti, senza necessità di pubblicazione.

Tenuto conto della novità della questione, le spese di lite devono essere compensate per un mezzo nei rapporti tra le parti, con la condanna di I.N.P.S. e della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite residue, già operata la compensazione per un mezzo, liquidate in € 1.200,00 oltre spese generali 15% e accessori di legge, per la ricorrente APN - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS con distrazione in favore degli avv.ti Guariso Alberto, Neri Livio e per LEDHA – Lega per i diritti delle persone con disabilità Associazione di Promozione Sociale con distrazione in favore dell'avv. Gaetano De Luca, dichiaratosi antistatario.

PQM

Disattesa o assorbita ogni diversa istanza o eccezione,

DICHIARA

l'incompetenza territoriale del Giudice adito con riguardo alla ricorrente A.S.G.I. ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, essendo competente il Tribunale di Torino, in funzione di Giudice del Lavoro, concedendo alle parti resistenti e ad A.S.G.I. ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE termine di sessanta giorni per la riassunzione della causa avanti al Giudice territorialmente competente come sopra indicato;

DICHIARA

integralmente compensate le spese di lite tra le parti resistenti e A.S.G.I. ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE sino alla presente fase processuale;

DICHIARA

il carattere discriminatorio della condotta posta in essere dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'I.N.P.S., consistente nel diniego dell'agevolazione economica di cui all'art. 1, comma 355 L. 11.12.2016 n. 232 ai soli stranieri titolari di permesso di lungo periodo

ORDINA

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'I.N.P.S. di cessare la condotta discriminatoria e di rimuoverne gli effetti, riconoscendo l'agevolazione economica agli stranieri regolarmente soggiornanti, che abbiano gli ulteriori requisiti prescritti dall'art. 1, comma 355 L. 11.12.2016 n. 232, come integrato nel resto dal DPCM 17.2.17;

DICHIARA

compensate per un mezzo le spese di lite nei rapporti tra APN - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS e LEDHA – Lega per i diritti delle persone con disabilità Associazione di Promozione Sociale, con gli enti resistenti e

CONDANNA

I.N.P.S. e PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite residue, già operata la compensazione predetta, liquidate in € 1.200,00 oltre spese generali 15% e accessori di legge, per la ricorrente APN - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS con distrazione in favore degli avv.ti Guariso Alberto, Neri Livio e liquidate nel medesimo importo per LEDHA – Lega per i diritti delle persone con disabilità Associazione di Promozione Sociale, con distrazione in favore dell'avv. Gaetano De Luca, dichiaratosi antistatario;

RIGETTA

Nel resto.

MANDA

la cancelleria per le comunicazioni alle parti costituite.

Milano, 09/11/2020

Il Giudice

Dr.ssa Eleonora De Carlo