

AULA 'B'



28745 / 19

ESSENTE REGISTRAZIONE - ESSENTE BOLL - ESSENTE DIRITTO

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

Oggetto

Azione
antidiscriminatoria
collettiva per
nazionalità-
legittimazione
della associazioni
iscritte
nell'elenco di cui
all'art. 5 d. lgs.
n. 215 del 2003-
effetti del
riconoscimento
giudiziale
definitivo
intercorso in altro
giudizio

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. ANTONIO MANNA - Presidente -
- Dott. UMBERTO BERRINO - Consigliere -
- Dott. ENRICA D'ANTONIO - Consigliere -
- Dott. PAOLA GHINOY - Consigliere -
- Dott. DANIELA CALAFIORE - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 22682-2015 proposto da:

I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE PREVIDENZA
SOCIALE, in persona del Presidente e legale
rappresentante pro tempore, elettivamente
domiciliato in ROMA, VIA CESARE BECCARIA 29,
presso l'Avvocatura Centrale dell'Istituto,
rappresentato e difeso dagli Avvocati ANTONIETTA
CORETTI, VINCENZO TRIOLO, VINCENZO STUMPO;

2019

2712

- **ricorrente** -

contro

R.G.N. 22682/2015

Cron. 28745

Rep.

Ud. 11/09/2019

PU

Copia comunicata ai soli fini dell'art 133 c.p.c.

ASGI - ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI
SULL'IMMIGRAZIONE, APN - AVVOCATI PER NIENTE
ONLUS, in persona dei legali rappresentanti pro
tempore, elettivamente domiciliate in ROMA, VIA
DI PIETRALATA 320, presso lo studio
dell'avvocato GIGLIOLA MAZZA RICCI,
rappresentate e difese dall'avvocato ALBERTO
GUARISO;

- *controricorrenti* -

nonchè contro

, COMUNE DI
MILANO;

- *intimati* -


avverso la sentenza n. 1124/2014 della CORTE
D'APPELLO di MILANO, pubblicata il 13/04/2015
R.G.N. 2246/2012;

udita la relazione della causa svolta nella
pubblica udienza del 11/09/2019 dal Consigliere
Dott. DANIELA CALAFIORE;

udito il P.M. in persona del Sostituto
Procuratore Generale Dott. STEFANO VISONA' che
ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito l'Avvocato ANTONIETTA CORETTI;

udito l'Avvocato ALBERTO GUARISO.



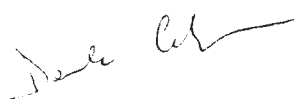
Fatti di causa

1. Con sentenza n. 1124 del 2014, la Corte d'appello di Milano ha rigettato l'appello ex art. 702 quater c.p.c. proposto dall'INPS avverso l'ordinanza del tribunale di Milano che, su ricorso di ~~ASGI - ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE ed ANP - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS~~, ASGI - ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE ed APN - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS, aveva accertato una discriminazione di natura collettiva nella condotta tenuta dal Comune di Milano e dall'INPS consistita nell'aver negato agli stranieri, soggiornanti di lungo periodo e con residenza in Italia, l'assegno al nucleo familiare (ANF) di cui alla L. n. 448 del 1998, art. 65 ed aveva pertanto ordinato all'INPS di porre fine alla predetta condotta discriminatoria e di corrispondere a ~~l'assegno predetto in misura di € 135,43 per 13 mensilità per l'anno 2012, in assenza di domanda per i periodi precedenti ed escludendo l'ipotesi di una discriminazione individuale.~~ l'assegno predetto in misura di € 135,43 per 13 mensilità per l'anno 2012, in assenza di domanda per i periodi precedenti ed escludendo l'ipotesi di una discriminazione individuale.

2. La Corte territoriale ha, quanto alla legittimazione attiva delle associazioni appellate, ritenuto che il relativo motivo di appello dell'INPS fosse privo di sufficiente specificità e, quindi, inammissibile; nel merito, la Corte, dato atto che la legge europea del 2013, n. 97, aveva esteso il diritto all'ANF anche ai nuclei familiari composti da cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo nonché dai familiari non aventi la cittadinanza di uno stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente con tre o più figli minori di 18 anni, ha affermato l'esistenza di una discriminazione a carattere collettivo, in quanto, esclusa la necessità di provare la volontà lesiva, la condotta dell'INPS - consistita nel rifiuto di riconoscere il beneficio dell'ANF ai cittadini di Paesi estranei all'U.E., soggiornanti di lungo periodo titolari di carta di soggiorno, anche per il periodo precedente alla Legge Comunitaria n. 97 del 2013 - si poneva in contrasto con la normativa europea, ed in particolare con l'art. 11 della Direttiva 2003/109/CE concernente la parità di trattamento in materia di prestazioni, assistenza e protezione sociale. Con la stessa decisione, la Corte ha accolto parzialmente l'appello della Gonzales nella parte relativa alla decorrenza e confermato la decisione di primo grado laddove aveva respinto la domanda intesa ad ottenere l'accertamento di una discriminazione di carattere individuale commessa dall'INPS e dal Comune di Milano.

3. Avverso la sentenza ricorre l'INPS con due motivi, in ordine ai quali, nelle memorie depositate, ha affermato di insistere solo nel primo. Resistono, ASGI ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE ed ANP AVVOCATI PER NIENTE ONLUS.

4. Il Comune di Milano e ~~ASGI - ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE ed ANP - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS~~ sono rimasti intimati. Le parti costituite hanno depositato memorie anche in vista della presente udienza, oltre che dell'



adunanza camerale del 4 aprile 2019 all'esito della quale è stata disposta la discussione alla udienza pubblica.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo l'Inps deduce la violazione degli artt. 342 e 434 cod.proc.civ. in relazione al D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 43 e art. 44, comma 10 e del D.Lgs. n. 215 del 2003, artt. 2, 3, 4 e 5 (art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 4) in relazione alla declaratoria di genericità della formulazione del motivo d'appello relativo al difetto di legittimazione delle associazioni ricorrenti a proporre l'azione di discriminazione collettiva in quanto afferente al fattore della nazionalità, non rientrante tra i casi in cui tale legittimazione è prevista dalle norme citate, e perchè farebbe difetto il requisito, richiesto ai fini della legittimazione ad agire delle associazioni collettive, della non individuabilità in modo diretto ed immediato delle persone lese dalla discriminazione.

2. Con il secondo motivo l'Istituto deduce la violazione e falsa applicazione del combinato disposto della L. 23 dicembre 1998, n. 448, art. 65; L. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 5; D.P.C.M. n. 452 del 2000, art. 16; D.Lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, art. 9, comma 12, lett. c); D.Lgs. n. 284 del 1998, art. 43 e 44; nonché D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 3 anche in relazione all'art. 12 disp. gen. (art. 360 c.p.c., n. 3). Sostiene l'Istituto ricorrente che dalla disciplina dell'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori, concesso dai Comuni, nella formulazione anteriore a quella modificata dall'art. 13 della legge n. 97 del 2013, si evince che la provvidenza sia espressamente riservata ai cittadini italiani e comunitari e non possa ritenersi estesa ai cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo e che tale limitazione non si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali vigenti nell'ordinamento nazionale, né con le disposizioni comunitarie contenute nella direttiva 2003/109/CE, in quanto la prestazione in discorso non rientra tra le prestazioni definite essenziali dalla direttiva le quali comprendono invece quelle che assicurano l'assistenza personale.

3. Il ricorrente ha, come si è detto, insistito per l'accoglimento del solo primo motivo di ricorso ma non ha formalmente rinunciato al secondo e ciò non rende possibile l'applicazione del costante orientamento di questa Corte di cassazione secondo il quale diviene superflua una decisione in ordine alla fondatezza o meno di tale secondo motivo di censura, essendo la rinuncia efficace anche in mancanza della sottoscrizione della parte o del rilascio di uno specifico mandato al difensore, in quanto, implicando una valutazione tecnica in ordine alle più opportune modalità di esercizio della facoltà d'impugnazione e non comportando la disposizione del diritto in contesa, è rimessa alla discrezionalità del difensore stesso, e resta, quindi, sottratta alla disciplina di cui all'art. 390 cod. proc. civ. per la rinuncia al ricorso (Cass. n. 11154 del 2006; Cass. n. 22269 del 2016).

Dei

4. Vanno, sempre in via preliminare, disattese le eccezioni formulate dalle contro ricorrenti relative : a) alla affermata insussistenza dell'attualità dell'interesse ad impugnare da parte dell'Istituto (in ragione del fatto che la sentenza impugnata non avrebbe concretamente statuito sui contenuti della discriminazione collettiva, solo affermata, limitandosi a condannare l'Inps ed il Comune di Milano al pagamento della prestazione alla b) alla esistenza di un giudicato esterno (costituito dalla sentenza di questa Corte di cassazione n. 11166 del 2017) che ha riconosciuto, in altro giudizio svolto nei confronti dell'Inps e del Comune di Milano avente ad oggetto la medesima pretesa dei titolari di permesso di lungo soggiorno di ottenere l'assegno per famiglie numerose per periodi antecedenti al luglio 2013, la legittimazione delle odierne contro ricorrenti ASGI e APN – iscritte nell'elenco di cui all'art. 5 d. lgs. n. 215 del 2003- ad agire anche avverso le discriminazioni per nazionalità.

5. In particolare, sussiste l'interesse ad impugnare giacché, al di là del contenuto della decisione in ordine al concreto accertamento della discriminazione collettiva (ravvisata nell'aver adottato circolari e provvedimenti di contenuto negativo sulla sussistenza del diritto all'assegno in capo ai lungo soggiornanti) e delle misure disposte per contrastarla (peraltro adottate dal Tribunale anche dando adeguata pubblicità al provvedimento), confermate dalla Corte d'appello, non vi è dubbio che l'Inps, negando la fondatezza di tali capi di domanda, sia rimasto soccombente in entrambi i gradi di merito e, quindi, ha certamente interesse sostanziale e non solo formale a ricorrere in cassazione avverso tale capo della sentenza impugnata, ai sensi dell'art. 100 cod.proc.civ. (vd. Cass. n. 6770 del 2012; Cass. n. 1236 del 2012; Cass. n. 18691 del 2007).

6. Quanto poi, all'invocata autorità del giudicato esterno che sarebbe derivato dalla sentenza n. 11166 del 2017 di questa Corte di cassazione che precluderebbe l'accoglimento del primo motivo di ricorso, va osservato che se pure è vero che vi è coincidenza piena tra l'oggetto di quella controversia e quello della presente, è pure vero che le persone fisiche interessate all'ottenimento dell'assegno e parti nei rispettivi giudizi sono diverse e che, comunque ed in modo tranciante, deve considerarsi che la sentenza di cui si invoca l'autorità di giudicato ha riconosciuto la legittimazione delle associazioni a rivestire il ruolo di soggetto processuale abilitato dal complesso sistema normativo ivi richiamato a sostituire o ad affiancare l'interessato nel promuovere l'azione antidiscriminatoria, con ciò assegnando alla legittimazione delle associazioni una dimensione esclusivamente processuale, funzionale al rafforzamento della reazione nei riguardi della violazione del principio della parità di trattamento, come è evidente dalle ragioni poste a fondamento della stessa sentenza che si invoca come cosa giudicata.

6.1.Pertanto, come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte di legittimità (da ultimo vd. Cass., 16 aprile 2019, n.10641; Cass. Civ., n. 7303 del 2012, Cass. Civ., n. 341 del 2015) la statuizione su una questione di rito dà luogo soltanto al giudicato formale ed ha



effetto limitato al rapporto processuale nel cui ambito è emanata; essa, pertanto, non essendo idonea a produrre gli effetti del giudicato in senso sostanziale, non preclude la riproposizione della medesima questione in altro giudizio.

7. Ciò chiarito, le questioni sottoposte dalle parti non divergono da quelle esaminate da questa Corte con le sentenze nn. 11166 e 11165 del 2017, per cui non si ravvisano ragioni per discostarsi dai citati precedenti.

8. Va, quindi, respinta l'eccezione preliminare con la quale i controricorrenti sostengono l'inammissibilità del ricorso dell'INPS per intervenuta cessazione della materia del contendere a seguito della nuova circolare n. 97/2014 emanata dall'INPS. In realtà nessuna acquiescenza può essere intravista nella condotta tenuta dall'INPS, costretto ad adeguare le proprie determinazioni in materia allo scopo di ottemperare al provvedimento di inibitoria emesso dal tribunale di Milano già in primo grado, sotto pena della comminatoria di una sanzione penale D.Lgs. n. 286 del 1998, ex art. 44. Né appare contraddittoria la difesa dell'INPS laddove sostiene la propria natura di mero ente pagatore della prestazione assistenziale, giacché nella stessa veste è stato convenuto in giudizio in relazione alla commissione di una discriminazione di natura collettiva; questione, questa, che va al di là della ripetibilità o meno delle prestazioni corrisposte dall'INPS nelle more del giudizio, senza formulare riserva di ripetizione.

9. Ciò posto, dato atto che in effetti la formulazione del motivo d'appello- ritualmente riportato in ricorso- non era generico ed avrebbe consentito la disamina della questione posta dall'appellante, deve tuttavia rilevarsi l'infondatezza della censura proposta.

9.1. L'INPS propugna una tesi fondata sulla netta distinzione nella regolamentazione dei diversi fattori di discriminazione, ritagliando un vuoto di tutela processuale per le discriminazioni di natura collettiva fondate sulla nazionalità (escluse dalla procedura per la tutela della discriminazione collettiva di cui al D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5 che richiama l'art. 4 precedente che a sua volta rinvia alle "forme previste dall'art. 44, commi da 1 a 6, 8 e 11 testo unico" immigrazione"). Questa soluzione normativa sarebbe pure coerente ed equa sul piano costituzionale, perchè quelle per nazionalità sarebbero discriminazioni collettive meno allarmanti sotto il profilo sociale e giuridico di quelle per razza od etnia (per le quali soltanto varrebbe la previsione del D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5).

Sotto il profilo testuale l'INPS richiama a sostegno l'esclusione dall'orbita del D.Lgs. n. 215 del 2003 stabilita (nell'art. 3) per le "differenze di trattamento sulla nazionalità", sostenendo che la legittimazione processuale ad esperire l'azione collettiva costituirebbe un'eccezione consentita solo per le fattispecie tassativamente previste dall'ordinamento (e non sarebbe quindi suscettibile di interpretazione analogica).

Da qui l'irrelevanza del richiamo effettuato nel D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 2 all'art. 43 T.U. immigrazione (dove il fattore della nazionalità è presente) al solo fine di definire il concetto di discriminazione e del riferimento all'ente collettivo contenuto nel D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 28 (che regola un rito tendenzialmente unico in materia di discriminazioni), posto che questa norma non varrebbe a modificare i requisiti di ammissibilità e gli ambiti specifici delle diverse azioni collettive da ricavare in base alle singole norme.

9.2. Tale tesi dell'INPS non può essere seguita, per le ragioni già esposte nei precedenti e che qui si riassumono:

a) da un punto di vista sistematico di settore, essa 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 negherebbe l'esigenza di garantire, se non con azioni individuali, una protezione giudiziale di interessi condivisi da una pluralità di soggetti accomunati sotto il medesimo fattore della nazionalità;

b) esiste un preciso nesso interpretativo tra il D.Lgs. n. 215 del 2003, artt. 2 e 4, e l'art. 43 T.U. immigrazione, che prevede la nozione di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. L'art. 43, commi 1 e 2, t.u. sull'immigrazione 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 ad interessi di tipo collettivo ed 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"). A queste discriminazioni collettive viene apprestata la tutela processuale dell'art. 44, comma 10 TU nell'ipotesi in cui vengano commesse dal datore di lavoro, prevedendosi allo scopo la legittimazione ad agire in capo alle rappresentanze locali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale. Non è pertanto l'art. 44, comma 10 che individua la nozione sostanziale di discriminazione collettiva (contenuta nell'art. 43, commi 1 e 2), limitandosi a fornire tutela per l'ipotesi ivi prevista;

c) il D.Lgs. n. 215 del 2003 (all'art. 2, comma 2) prevede che sia "fatto salvo il disposto dell'art. 43, commi 1 e 2" riferendosi a questa nozione generale di discriminazione di natura diretta o indiretta, individuale o collettiva, regolata come oggettiva; inoltre, il medesimo D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 4, comma 1, stabilisce che "la tutela giurisdizionale avverso gli atti e i comportamenti di cui all'art. 2 si svolge nelle forme previste dall'art. 44, commi da 1 a 6, 8 e 11



testo unico" per cui il rinvio è fatto alle stesse discriminazioni (individuali e collettive, dirette ed indirette) ivi previste con una previsione che riconnette logicamente lo strumento processuale alla nozione sostanziale;

d) nella materia della tutela contro le discriminazioni collettive, la legittimazione ad agire in capo ad un soggetto collettivo non rappresenta un'eccezione ma una regola funzionale all'esigenza di apprestare tutela, attraverso un rimedio di natura inibitoria, ad una serie indeterminata di soggetti per contrastare il rischio di una lesione avente natura diffusiva e che perciò deve essere, per quanto possibile, prevenuta o circoscritta nella propria portata offensiva (vd. l'azione prevista dal D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5 per la repressione di comportamenti discriminatori per ragioni di razza o di origine etnica; quella di cui al D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 216, art. 4 recante l'attuazione della dir. 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; l'azione di cui all'art. 4 per la repressione di comportamenti discriminatori in danno di persone con disabilità, di cui alla L. 1 marzo 2006, n. 6, recante misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni; l'azione per contrastare le discriminazioni per ragioni di sesso nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura, di cui al D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198, art. 55-quinquies, recante il codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma della L. 28 novembre 2005, n. 246, art. 6);

e) 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, non 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.

10. Anche la giurisprudenza della CGUE, ha già sostenuto (Corte di Giustizia CE, Sez. 2, 10 luglio 2008 - C-54/07) la rilevanza della discriminazione collettiva, sia pure alla luce della Direttiva 2000/43 CE (che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica); riconoscendo, da una parte, che l'esistenza di una discriminazione diretta "non presuppone un denunciante identificabile che asserisca di essere stato vittima di tale discriminazione" (e pertanto riconoscendo che essa potesse essere fatta valere in giudizio alla luce del diritto nazionale da una associazione collettiva) ed affermando, dall'altra, che allo scopo sia sufficiente considerare la potenzialità lesiva della condotta denunciata.

10. L'INPS oppone come argomento ostativo la previsione del D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 3, comma 2 laddove si prevede che "il presente decreto legislativo non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni nazionali e le condizioni

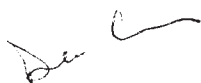


relative all'ingresso, al soggiorno, all'accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato, nè qualsiasi trattamento, adottato in base alla legge, derivante dalla condizione giuridica dei predetti soggetti". Si tratta di una disposizione di carattere generale diretta a delimitare, sulla base della previsione della direttiva da cui deriva (art.3, comma 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. n. 215 del 2003, non potrebbero comunque giustificare trattamenti illeciti ed oscurare l'esigenza di protezione nascenti da discriminazioni collettive per nazionalità (già disciplinate dall'ordinamento), che lo stesso testo normativo riconosce anzi esplicitamente, ed alle quali intende volgere la tutela processuale ivi regolata.

11. In base all'art. 5 stesso decreto legislativo, le associazioni in discorso - alle quali si vorrebbe negare la legittimazione ad agire per discriminazioni collettive contrassegnate dal fattore della nazionalità sono quelle iscritte nell'elenco approvato con decreto ministeriale (previsto appunto dal D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 25) per le finalità programmatiche che le contraddistinguono; le quali associazioni, in base al D.P.R. n. 349 del 1999, art. 52 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).

Sarebbe illogico e non coerente con il complessivo quadro sopra delineato ritenere che le indicate associazioni 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; ciò porterebbe ad ipotizzare che la legittimazione ad agire per un certo tipo di discriminazioni (razza o etnia) sia stata conferita ad 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).

12. Dovendosi, ancora, preferire l'interpretazione che risulti conforme alla Costituzione ed al diritto comunitario, va rilevato che la tesi negativa suscita immediati dubbi di costituzionalità (ai sensi dell'art. 3 Cost., commi 1 e 2 e art. 24 Cost.) 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. n. 215 del 2003, D.Lgs. n. 216 del 2003 e D.Lgs. n. 198 del 2006); 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).

13. L'esclusione della legittimazione ad agire nella discriminazione collettiva fondata sulla nazionalità non appare conforme ai principi di equivalenza (che postula una tutela giuridica che tenga natura dell'interesse leso e degli scopi della tutela) ed effettività della tutela valevoli in ambito comunitario. Sotto il medesimo profilo dell'effettività, viene pure in rilievo la Raccomandazione della Commissione dell'11 giugno 2013 (GU 26.7.2013) relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria negli Stati membri che riguardano violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione, nella quale si afferma (6. considerando) che "prevenire e sanzionare le violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione è uno scopo essenziale nell'applicazione delle norme da parte dell'autorità pubbliche". Ad essa si accompagna la Comunicazione della Commissione dell'11.6.2013 nella quale si sostiene che "Il ricorso collettivo è infatti uno strumento processuale che può essere pertinente per le politiche dell'UE anche in settori diversi dalla concorrenza o dalla tutela dei consumatori. Ne sono altrettanti esempi i servizi finanziari, la tutela dell'ambiente, la protezione dei dati o la lotta alla discriminazione".

15. In relazione al principio comunitario di equivalenza occorre considerare che l'ordinamento giuridico interno di ciascuno stato membro, pur fissando le modalità procedurali della tutela dei diritti a fondamento comunitario, non può approntare sanzioni e rimedi (ivi compresi quelli processuali) di livello ed efficacia inferiore rispetto a quelli approntati per la violazione di analoghi diritti garantiti dall'ordinamento nazionale. La tesi sostenuta dall'INPS comporterebbe invece che il diritto dei lungo soggiornanti alla parità di trattamento nell'accesso a prestazioni sociali essenziali previsto dall'art.11 della direttiva 2011/109 avrebbe una tutela processuale meno effettiva rispetto ad un diritto analogo previsto dal diritto interno (ad es. il diritto del disabile in ambito extralavorativo ex L. n. 67 del 2006).

16. I fattori di discriminazione in discorso anche quanto al trattamento processuale sono stati ritenuti equivalenti dal legislatore che ha apprestando appunto col D.Lgs. n. 150 del 2011 un unico procedimento (art. 28) per le stesse discriminazioni (anche collettive) in cui si prevede la legittimazione dell'"ente collettivo" (art. 34); 17. Alla luce delle precedenti considerazioni, già

Dal

contenute nei precedenti di questa Corte sopra indicati e qui ribaditi, ed in questi termini, quindi, non è illegittima la conclusione cui è pervenuta la sentenza impugnata secondo la quale l'ordinamento appresta una legittimazione ad agire in capo agli stessi soggetti collettivi in relazione alle discriminazioni collettive per nazionalità.

18. Deve essere poi respinta l'autonoma censura formulata nel ricorso dall'INPS secondo la quale nel caso di specie difetterebbe il requisito, richiesto dal D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5, comma 3 ai fini della legittimazione ad agire delle associazioni collettive, consistente nella non individuabilità in modo diretto ed immediato delle persone lese dalla discriminazione, posto che non risulta data nessuna dimostrazione in giudizio; appare al contrario evidente che i destinatari del comportamento discriminatorio denunciato siano un numero indeterminato e comunque non identificabile di soggetti.

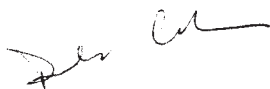
19. In realtà proprio la vicenda processuale in esame, in cui è stata negata l'esistenza di una discriminazione a carattere individuale (perchè non si era ancora attualizzata la lesione dell'interesse) ed affermata invece quella a carattere collettivo, dimostra l'utilità e l'essenza di queste azioni collettive in cui è possibile precedere la lesione dell'interesse individuale, potendo essere esperita in via preventiva una azione di natura collettiva rispetto al verificarsi del danno, al fine di tutelare meglio e prima le potenziali vittime.

Allo scopo è sufficiente che gli effetti pregiudizievoli siano potenziali, perchè l'effetto (discriminatorio) differenziato si produce sul piano collettivo anche solo con l'adozione dell'atto e nel caso in esame l'effetto lo ha prodotto la circolare n. 4/2013 (pubblicata dall'INPS sul proprio sito internet) con la quale l'Istituto comunicava che a seguito della L. n. 97 del 2013 per i nuclei familiari titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, i Comuni avrebbero potuto accogliere le domande presentate dai nuovi beneficiari a partire dal 1 luglio 2013", non quelle per il periodo precedente con ciò suggerendo ai Comuni di non accogliere le domande.

Va infatti rilevato in relazione a quest'ultimi che chi si rapporta ad una autorità pubblica è portato a confidare nella legittimità dei suoi atti e comunque ad ipotizzare la necessità di doversi attivare ed intraprendere procedure onerose per poterli contestare.

L'esistenza di tali effetti attualizza l'interesse ad agire in capo al soggetto esponenziale.

20. Il secondo motivo è pure infondato. Sostiene l'Istituto ricorrente che dalla disciplina dell'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori, concesso dai Comuni, si evince che la provvidenza fosse espressamente riservata ai cittadini italiani e comunitari e non potesse ritenersi estesa ai cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo e che tale limitazione non si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali vigenti nell'ordinamento nazionale, nè



con le disposizioni comunitarie contenute nella direttiva 2003/109/CE, in quanto la prestazione in discorso non rientra tra le prestazioni definite essenziali dalla direttiva le quali comprendono invece quelle che assicurano l'assistenza personale.

Deve essere ricordato in proposito che in relazione alla direttiva 2003/109 la Commissione Europea ha contestato all'Italia, con la procedura d'infrazione n. 4009/2013, la non conformità di alcune disposizioni vigenti nel nostro ordinamento tra le quali era compresa quella relativa all'assegno per il nucleo familiare regolato dalla L. n. 448 del 1998, art. 65.

Il Governo Italiano non ha sollevato sul punto obiezioni di sorta ed il Parlamento Italiano, come risulta anche dai lavori preparatori, ne ha preso atto inserendo la norma di adeguamento nella Legge Europea 6 agosto 2013, n. 97 (GU 20.8.2013 entrata in vigore il 4.9.2013) intitolata "disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea".

L'art. 13, in particolare, detta "le disposizioni volte al corretto recepimento della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo"; e richiama la "Procedura di infrazione 2013/4009." Esso dispone al comma "1: "alla L. 23 dicembre 1998, n. 448, art. 65, comma 1 le parole: "cittadini italiani residenti" sono sostituite dalle seguenti: "cittadini italiani e dell'Unione europea residenti, da cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, nonchè dai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente".

La norma di legge ha in tal modo esteso ai lungo soggiornanti di cui alla direttiva 2003/109/CE il diritto all'ANF, semplicemente operando un ampliamento del novero dei soggetti titolari della prestazione.

Per quanto concerne la data di decorrenza del riconoscimento della prestazione, la norma nulla dispone di specifico e deve essere identificata in relazione allo scopo (sottrarre l'Italia alla procedura d'infrazione) ed all'oggetto dell'intervento normativo (rivolto al "corretto recepimento della direttiva"), in particolare adeguando l'ambito soggettivo della L. n. 448 del 1998, art. 65 alla direttiva 2003/109/CE.

La norma pertanto, in base ad un'interpretazione orientata in senso comunitario e costituzionale, deve essere intesa nel senso che il diritto dei lungo soggiornanti all'ANF decorra fin dal momento in cui esso doveva essere introdotto nell'ordinamento interno in attuazione della direttiva ed ogni diversa interpretazione metterebbe il testo della L. n. 97 del 2013, art. 13 in contraddizione con il suo oggetto e la sua ratio, oltre ad esporre l'Italia alla contestazione di violazione dell'obbligo di corretta trasposizione della direttiva.



23. Non rileva quanto stabilito dalla L. n. 97 del 2013, art. 13 nei commi, successivi al primo, i quali si riferiscono al finanziamento della prestazione perché, in sostanza, tali commi si limitano ad apprestare le risorse finanziarie (non a stabilire la decorrenza del diritto) affermando che l'onere finanziario derivante dall'attuazione del riconoscimento del diritto alla prestazione in discorso è stato valutato in 15,71 milioni di Euro per il periodo "dal 1 luglio 2013 al 31 dicembre 2013" ed "in 31,41 milioni di Euro a decorrere dall'anno 2014".

24. La netta cesura temporale nel riconoscimento della prestazione tra il periodo precedente e quello successivo all'1.7.2013 - sostenuta in causa dell'INPS - comporterebbe il riconoscimento del perdurare dell'inadempimento dello Stato rispetto all'obbligo di trasposizione della direttiva nell'ordinamento interno, vista la scadenza del termine di recepimento del 23.1.2006, fissato dalla stessa direttiva (art. 26) con il supporto di un stanziamento finanziario corrispondente, adeguato cioè rispetto al raggiungimento del risultato imposto dalla medesima direttiva.

25. Il che comporterebbe, in base al primo pilastro portante del processo d'integrazione europea, affermato dalla giurisprudenza della CGUE, che il giudice interno sarebbe comunque obbligato ad assicurare la primazia e l'efficacia diretta del diritto dell'Unione (sentenza Simmenthal, 9 marzo 1978) nell'ipotesi di conflitto, pure dispiegatosi con una norma interna preesistente (come la L. n. 448 del 1998, art. 65); ancorchè esso si dispieghi sulla base di una direttiva, dotata dei requisiti di sufficiente precisione ed incondizionatezza e diretta ad operare nei rapporti verticali (sentenze Marshall 22.2.1986, Foster 12.7.1990).

26. Tali requisiti ritenuti necessari, in base alla giurisprudenza della Corte GUE (sentenze Francovich 1991, Mangold 22 novembre 2005, KiicOkdeveci 19 gennaio 2010, Association de médiation sociale 15 gennaio 2014, Dansk Industri 19 aprile 2016), per l'efficacia diretta della direttiva, una volta scaduto il termine per il suo recepimento, erano infatti presenti nel caso in esame in quanto i beneficiari della posizione di vantaggio erano determinati (i cittadini non comunitari dotati di permesso di soggiorno di lungo periodo), il contenuto della posizione di vantaggio era specificato (trattandosi di "prestazione essenziale" individuabile dal giudice interno), il soggetto passivo tenuto ad assicurare il vantaggio era un'autorità pubblica.

D'altra parte è sufficiente considerare che il legislatore italiano in sede di adeguamento si è limitato con la L. n. 97 del 2013 ad ampliare la sfera soggettiva dei destinatari in conformità alla direttiva.

27. Deve pertanto essere riconfermato quanto già affermato - sulla base delle stesse premesse e del contenuto della Legge Europea n. 97 del 2013 - e cioè che l'ANF costituisce prestazione che lo Stato Italiano ha riconosciuto di erogare in condizioni di parità (ai sensi dell'art. 11 della direttiva 2003/109 CE) ai cittadini non comunitari lungo soggiornanti; che esso sia stato



riconosciuto in sede di tardivo adempimento in base alla L. n. 97 del 2013 ed in conformità alla direttiva e che pertanto il mancato riconoscimento della prestazione in questi stessi termini da parte dell'INPS (con la circolare n. 4/2014) concreta una discriminazione collettiva sotto il profilo della nazionalità.

28. La tesi secondo cui la prestazione in questione non rientra invece tra quelli essenziali disciplinate dalla direttiva - oltre ad essere superata dalla L. n. 97 del 2013, contrasta anche con la corretta interpretazione della direttiva 2003/109. La quale all'art. 11 prevede la "parità di trattamento" del soggiornante di lungo periodo che "gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione" (art. 13, comma 1), posto che seppure il comma 4 preveda che "Gli stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali", ai sensi del tredicesimo considerando le prestazioni essenziali comprendono "almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza di lungo termine".

29. Ad avviso di questa Corte, va qui ribadito, l'ANF costituisce una prestazione essenziale in quanto si tratta di una forma di assistenza riferita a famiglie in situazione di povertà in presenza di almeno tre figli minori, tenuto altresì conto del contesto in cui s'iscrive l'art. 11, comma 1, lett. d) e della finalità perseguita dalla direttiva 2003/109; ossia l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che abbiano soggiornato legalmente ed a titolo duraturo negli Stati membri. Ulteriori indicazioni in tal senso possono trarsi dalla L. n. 328 del 2000, art. 2 volto a definire il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi all'interno delle quali può essere ricompreso l'ANF (art. 2, lett. a-d) come prestazione base sotto vari profili d'intervento ivi elencati (povertà, minori, responsabilità familiari).

29. Vale soprattutto in proposito quanto suggerito, sotto vari aspetti, dalla Corte giustizia UE nella causa C-571/10, Kamberaj (pronunciata in relazione ad una prestazione di sostegno all'alloggio) laddove ha affermato che la nozione di "prestazioni essenziali" di cui all'art. 11, lett. d) della direttiva 2003/109, "non è esaustivo, come confermato dall'impiego del termine "almeno".

Pertanto, il fatto che in tale considerando non venga effettuato alcun riferimento espresso all'ANF non implica che questo ultimo non costituisca prestazione essenziale alla quale il principio della parità di trattamento deve necessariamente essere applicato, anche osservando che esso consiste in un sussidio di carattere economico alle famiglie in presenza di almeno tre figli minori e che sotto questo profilo può essere assimilato alla categoria di prestazione relativa all'assistenza ai parenti (che invece è testualmente ricompresa tra le prestazioni essenziali).



Inoltre la CGUE ha rilevato nella pronuncia Kamberaj che "dal momento che l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri ed il diritto di tali cittadini al beneficio della parità di trattamento nei settori elencati all'art. 11, par. 1, della direttiva 2003/109 costituiscono la regola generale, la deroga prevista dal par. 4 di tale articolo deve essere interpretata restrittivamente (v., per analogia, sentenza del 4 marzo 2010, Chakroun, C-578/08, Racc. pag. 1-1839, punto 43)".

Nè può autorizzare un autonomo potere di deroga al riconoscimento di prestazioni ritenute essenziali la previsione contenuta nel tredicesimo considerando secondo cui "le modalità di concessione di queste prestazioni dovrebbero essere determinate dalla legislazione nazionale", trattandosi di previsione che si riferisce soltanto alla determinazione delle condizioni di accesso nonché delle relative procedure e del livello di tali prestazioni che non autorizza ulteriori differenze di trattamento nel riconoscimento delle prestazioni.

30. Va poi chiarito che il legislatore italiano non aveva comunque esercitato la facoltà di deroga necessaria per evitare l'erogazione della prestazione in discorso ai lungo soggiornanti, considerando che la CGUE ha affermato sempre nella C-571/10, Kamberaj che "al riguardo occorre rilevare che un'autorità pubblica, sia essa di livello nazionale, regionale o locale, può invocare la deroga prevista all'art. 11, par. 4, della direttiva 2003/109 unicamente qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi della deroga suddetta".

Nel caso in esame non risulta che l'Italia avesse mai richiamato ed invocato la deroga al principio della parità di trattamento prevista dall'art. 11, par. 4, della direttiva 2003/109 per l'ANF. L'Italia bensì per lungo tempo non si è conformata alla direttiva; e poi l'ha fatto in base alla L. n. 97 del 2013. Neppure può ritenersi che l'Italia abbia previsto la deroga quando, recependo la direttiva citata 2003/109 con il D.Lgs. n. 3 del 2007, ha sostituito il testo dell'art. 9 del TU immigrazione prevedendo che "il lungo soggiornante possa usufruire della prestazioni di assistenza, di previdenza sociale....salvo che sia diversamente disposto...".

Tale disposizione non può ritenersi l'espressione di una chiara volontà di deroga relativa alla concessione dell'ANF trattandosi piuttosto di una norma a carattere generale e d'altra parte una simile tesi risulterebbe in contraddizione con la successiva introduzione del diritto all'ANF in sede di legislazione avente ad oggetto il corretto recepimento della direttiva 2003/109/CE approvata sotto procedura di infrazione 2013/4009 riferita anche alla mancata estensione dell'assegno per il nucleo familiare e di maternità.

Inoltre, alla stregua di quanto affermato dalla CGUE nella sentenza Kamberaj, occorre ricordare che, conformemente all'art. 34, comma 3 della Carta, al fine di lottare contro l'esclusione sociale



e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale volta a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali. Ne consegue che, nei limiti in cui l'ANF risponde alla finalità enunciata nel citato articolo della Carta, esso non potrebbe essere considerato, nell'ambito del diritto dell'Unione, come non compreso tra le prestazioni essenziali ai sensi dall'art. 11, par. 4, della direttiva 2003/109.

31. L'Inps sostiene poi che sia comunque illegittima la disapplicazione della L. n. 448 del 1998, art. 65 disposta dai giudici di merito, richiamando proprio la sentenza Kamberaj nella parte in cui la CGUE, esaminando la questione relativa all'applicabilità all'art. 14 della CEDU (senza dovere previamente sollevare questione di costituzionalità innanzi alla Corte Costituzionale nazionale), ha affermato che il rinvio operato dall'art. 6, par. 3, TUE alla CEDU non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa.

Ora, va anzitutto ricordato, incidentalmente, che rispetto alla prestazione in esame proprio la Corte EDU, con la sentenza 8.4.14 Dahabi, ha pure essa affermato la contrarietà della L. n. 448 del 1998, art. 65 alla CEDU (con gli artt. 8 e 14), giudicando in relazione ad un diniego dell'INPS alla domanda di concessione dell'assegno per il nucleo familiare ad un cittadino tunisino, diritto non riconosciuto neanche dal giudice nazionale italiano nei vari gradi di giudizio. Talchè aderendo alla tesi dell'INPS sarebbe pure fondato il sospetto di costituzionalità (per violazione dell'art. 117 Cost.) sollevato in subordine dai controricorrenti.

Nella causa qui in esame tuttavia non si procede ad alcuna disapplicazione della norma interna per effettuare l'applicazione diretta dell'art. 14 della CEDU, bensì proprio all'applicazione della norma interna che concretizza il principio di parità (nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale essenziali), già contenuto nella direttiva 2003/109/CE.

32. Le considerazioni sin qui svolte impongono dunque di rigettare il ricorso dell'INPS.

33. Le spese seguono la soccombenza nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso; condanna il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità che liquida in Euro 3000,00 per compensi, oltre ad Euro 200,00 per esborsi, alle spese forfetarie nella misura del 15% e spese accessorie di legge .



n.r.g. 22682/2015

Ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1 quater dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte del ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, l'11 settembre 2019.

Il Consigliere estensore

Il Presidente

Daniela Calafiore

Antonio Manna



Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Donatella COLETTA
Depositato in Cancelleria



oggi,7.....NOV.....2019

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Donatella COLETTA

