

TRIBUNALE di FIRENZE

sezione lavoro

n. 2940 / 2011 R.G

Il Giudice del Lavoro,

sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 22.7.11 in ordine al ricorso ex a. 43 e 44 D. Lgvo n. 286/98 proposto da ██████████ contro il COMUNE di FIRENZE e l'INPS;

premesso che la ricorrente:

- nata in Italia nel 1983 ed ivi residente dalla nascita;
 - dichiarata apolide ai sensi della convenzione di New York del 28.9.54, ratificata in Italia con Legge n. 306/62 (vedi sentenza numero 2425/10 del tribunale civile di Firenze, doc. 2 ric.);
 - titolare del permesso di soggiorno per apolidia valido fino al 19 luglio 2011 (doc. 1 ric.);
 - in data 11 ottobre 2010 diventata madre di ██████████ (doc. 4 ric.);
 - in data 7.3.11 presentava al Comune di Firenze domanda per l'assegno di maternità, già previsto dall'articolo 66 Legge n. 448/98, e da ultimo disciplinato dall'articolo 74 D. Lg.vo n. 151/01, prestazione che se concessa sarebbe stata erogata dall'Inps;
 - fornita di indicatori della situazione economica equivalente cd ISEE (doc. 5 ric.) tali da avere diritto a tale prestazione;
 - respinta la sua domanda da parte del Comune in quanto " non risulta in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge, in particolare del permesso di soggiorno per protezione sussidiaria previsto dal D. Lg.vo 251/07 e n. 151/01" (doc. 6 ric.);
 - proponeva la presente azione civile contro il rigetto amministrativo, qualificandolo comportamento discriminatorio che per motivi etnici e di nazionalità la escludeva dal godimento di diritti fondamentali in campo sociale, rifiutando di fornire l'accesso a prestazioni assistenziali in ragione della sua condizione di apolide, e chiedeva che fosse dichiarato il carattere discriminatorio del diniego, ordinato al Comune e dall'Inps di corrispondere la prestazione nonché, preso atto del carattere collettivo della discriminazione, disposta la pubblicazione del provvedimento sui siti Internet di entrambi gli entie su un quotidiano nazionale;
- l'INPS si costituiva per eccepire l'improponibilità del ricorso per difetto di domanda amministrativa nonché la propria carenza di legittimazione passiva;
- il Comune si costituiva per eccepire l'irritualità dell'azione che avrebbe dovuto essere proposta ai sensi dell'articolo 442 c.p.c., difettando ogni discriminazione per essere la ricorrente è stata esclusa dal beneficio soltanto perché priva del titolo previsto dalla legge;
- la causa era istruita sulla base dei documenti prodotti dalle parti e, depositate note conclusive della sola ricorrente, viene decisa con la presente ordinanza;

ritenuto che

QUESTIONI PRELIMINARI

270

il Comune eccepiva che l'azione non era rituale dal momento che, difettando il carattere discriminatorio del diniego opposto alla pretesa della ricorrente, quest'ultima avrebbe dovuto agire in via ordinaria ai sensi dell'art. 442 c.p.c. introducendo una controversia in materia di previdenza e di assistenza; per contro, la questione relativa alla sussistenza o meno di un comportamento discriminatorio da parte del soggetto pubblico che nega la prestazione rivendicata inerisce al merito della presente azione, quale è ritualmente introdotta ai sensi degli articoli 43 e 44 D. L.gvo 286/98 dal momento che la parte lamenta di avere subito una discriminazione ad opera di un soggetto pubblico che le ha negato una prestazione prevista dalla legge per motivi connessi alla sua condizione di apolide; l'INPS eccepiva l'improponibilità del ricorso giudiziale per carenza della preventiva domanda amministrativa, ma l'eccezione va superata considerando come per legge la prestazione rivendicata dalla ricorrente debba essere oggetto di domanda amministrativa rivolta al Comune, accolta la quale l'istituto è delegato al pagamento; di conseguenza non vi è spazio per affermare la necessità di proporre una domanda amministrativa all'Inps che nel caso in esame figura solo come ente pagatore;

MERITO

il nucleo della questione controversa concerne la fondatezza del diritto della ricorrente ad ottenere l'assegno di maternità, da ultimo disciplinato dall'articolo 74 del D. Lg.vo n. 151/01, secondo il quale - sussistendo gli ulteriori requisiti amministrativi e reddituali che nel caso in esame sono pacifici - la prestazione spetta "alle donne residenti, cittadini italiani o comunitarie o in possesso di carta di soggiorno ai sensi dell'articolo 9 D. Lg.vo 286/98"; è pacifico altresì che la ricorrente non rientri in nessuna delle categorie espressamente previste dalla norma, dal momento che pur essendo residente in Italia fin dalla nascita nel 1983, non è cittadina italiana bensì apolide, ed è titolare di permesso di soggiorno per apolidia, e non di carta di soggiorno; prima di tutto va sgombrato il campo dalla questione posta a base del rigetto in sede amministrativa, e ribadita nelle difese del Comune, ovvero la mancata titolarità in capo alla ricorrente del permesso per protezione sussidiaria; quest'ultimo concerne uno status che, al pari di quello di rifugiato, viene riconosciuto dalla Commissione territoriale competente in seguito alla presentazione di domanda di protezione internazionale; in particolare il riconoscimento spetta qualora il richiedente non possa dimostrare una persecuzione personale ai sensi della Convenzione di Ginevra (che definisce chi è rifugiato), ma si ritenga comunque che nel caso di rientro nel proprio paese egli rischi di subire un danno grave (condanna a morte, tortura, minaccia la vita in caso di guerra interna o internazionale); è evidente infatti che il permesso per protezione sussidiaria non sia conferente con la situazione della ricorrente, apolide nata in Italia ed ivi da sempre residente, la quale non può prospettare nessun rischio di danno nel caso di rientro in alcun paese; a ben vedere del resto, l'argomento che negava la prestazione per il difetto del permesso di protezione sussidiaria era teso esclusivamente a colmare il divario fra le situazioni soggettive previste dalla legge

per la titolarità dell'assegno (cittadine italiane o comunitarie o in possesso di carta di soggiorno) e ipotesi estensive oggetto di circolari Inps, le quali, in difetto di carta di soggiorno o di permesso soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, individuavano come destinatarie della prestazione cittadine extracomunitarie rifugiate politiche (situazione quest'ultima alla quale in via amministrativa sarebbe stata assimilata la apolide fornita di permesso per protezione sussidiaria);

in conclusione, il tema controverso concerne l'interpretazione dell'art. 74 D. Lg.vo n. 151/01 al fine di stabilire se la situazione soggettiva della ricorrente possa essere assimilata alla titolare di carta di soggiorno, e di conseguenza qualificato come discriminatorio il diniego amministrativo che negando tale assimilazione finiva per negare un diritto fondamentale (come la prestazione assistenziale per maternità a chi è privo di reddito e non percepisce prestazioni pubbliche per tale motivo) per motivi etnici o di nazionalità, ovvero a fronte della condizione di apolide fornita di permesso di soggiorno per apolidia; nel merito, pacifica la sussistenza dei requisiti amministrativi e reddituali, la domanda diretta all'assegno di maternità deve essere accolta, non ostandovi la circostanza che la ricorrente non fosse in fatto né alla data della domanda amministrativa, né alla data della presente decisione titolare di carta di soggiorno (oggi permesso CE per soggiornanti di lungo periodo), pur essendo residente in Italia dalla nascita nonché legalmente presente sul territorio nazionale (permesso di soggiorno per apolidia);

è noto come il comma 19 dell'art. 80 della L. 23.12.2000 n. 388 stabilisca, per quanto qui interessa, che "le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno" ed oggi, per effetto del D.Lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

la disposizione de qua è stata peraltro oggetto di diverse pronunce di illegittimità costituzionale. il giudice delle leggi ne ha dapprima ritenuto la contrarietà a Costituzione nella parte in cui escludeva il diritto alle prestazioni di invalidità civile in favore degli stranieri extracomunitari in quanto privi dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (cfr. la sentenza 29-30 luglio 2008, n. 306 relativa all'indennità di accompagnamento; e la sentenza 14-23 gennaio 2009, n. 11 relativa alla pensione di inabilità); quindi con la pronuncia 26-28 maggio 2010, n. 187 ha più radicalmente affermato l'illegittimità costituzionale della disposizione de qua in quanto subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118;

in detta ultima decisione ha ritenuto la Corte che la norma in esame, nel subordinare il diritto alle prestazioni previdenziali che costituiscono diritti soggettivi e siano dirette a soddisfare bisogni primari della persona, fra i quali appunto l'assegno di maternità, alla titolarità della carta di soggiorno, e dunque al requisito della presenza nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, introduca un ulteriore requisito idoneo a generare una discriminazione dello straniero nei confronti del cittadino, in contrasto

con i principi enunciati dall'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali, e dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, adottato a Parigi il 20 marzo 1952, secondo l'interpretazione che di essi è stata offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo;

ciò in quanto "la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo abbia, in varie occasioni, avuto modo di sottolineare come la Convenzione non sancisca un obbligo per gli Stati membri di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali; tuttavia, una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non potrà sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, in particolare, con l'art. 14 che vieta la previsione di trattamenti discriminatori" (in tal senso, *Stec ed altri contro Regno Unito*, decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005; *Koua Poirrez contro Francia*, sentenza del 30 settembre 2003; *Gaygusuz contro Austria*, sentenza del 16 settembre 1996; *Salesi contro Italia*, sentenza del 26 febbraio 1993). Al tempo stesso, la Corte di Strasburgo ha anche sottolineato l'ampio margine di apprezzamento di cui i singoli Stati godono in materia di prestazioni sociali, in particolare rilevando come le singole autorità nazionali, in ragione della conoscenza diretta delle peculiarità che caratterizzano le rispettive società ed i correlativi bisogni, si trovino, in linea di principio, in una posizione privilegiata rispetto a quella del giudice internazionale per determinare quanto risulti di pubblica utilità in materia economica e sociale. Da qui l'assunto secondo il quale la Corte rispetta, in linea di massima, le scelte a tal proposito operate dal legislatore nazionale, salvo che la relativa valutazione si riveli manifestamente irragionevole (*Carson ed altri contro Regno Unito*, sentenza del 16 marzo 2010; *Luczak contro Polonia*, sentenza del 27 novembre 2007). A proposito, poi, dei limiti entro i quali opera il divieto di trattamenti discriminatori stabilito dall'art. 14 della Convenzione, la stessa Corte non ha mancato di segnalare il carattere relazionale che contraddistingue il principio, nel senso che lo stesso non assume un risalto autonomo, «ma gioca un importante ruolo di complemento rispetto alle altre disposizioni della Convenzione e dei suoi protocolli, perché protegge coloro che si trovano in situazioni analoghe da discriminazioni nel godimento dei diritti garantiti da altre disposizioni» (da ultimo, *Orsus ed altri contro Croazia*, sentenza del 16 marzo 2010). Il trattamento diviene dunque discriminatorio - ha puntualizzato la giurisprudenza della Corte - ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole: non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito (ad es., *Niedzwiecki contro Germania*, sentenza del 25 ottobre 2005). Non senza l'ulteriore puntualizzazione secondo la quale soltanto «considerazioni molto forti potranno indurre a far ritenere compatibile con la Convenzione una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla nazionalità» (da ultimo, *Si Amer contro Francia*, sentenza del 29 ottobre 2009, ed i precedenti ivi citati);

di conseguenza, la Corte ha ancora rilevato come "al legislatore italiano sia senz'altro consentito di dettare norme, non palesemente irragionevoli e non in contrasto con gli obblighi internazionali, intese a regolare l'ingresso e la permanenza degli stranieri extracomunitari in Italia. Ed ... è possibile, inoltre,

subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni - non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza - alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però ... che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini";

così che ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, prosegue la citata pronuncia, "assume valore dirimente, non tanto la configurazione "nominalistica" dello specifico strumento previdenziale che può venire in discorso, quanto, piuttosto, il suo concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificarne la relativa essenzialità agli effetti della tutela dei valori coinvolti", ossia l'attitudine delle singole prestazioni "a consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto";

in concreto pare indubitabile che un tale carattere di prestazione essenziale, in quanto diretta a soddisfare bisogni primari della persona, affermata dal Giudice delle leggi per l'assegno di invalidità civile, sia proprio anche dell'assegno di maternità in esame;

ed è quindi di tutta evidenza come la prestazione si iscriva, secondo il linguaggio del giudice delle leggi, "nei limiti e per le finalità essenziali che la Corte - anche alla luce degli enunciati della Corte di Strasburgo - ha additato come parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato";

ne segue la contrarietà della disposizione dell'art. 74 D. Lg.vo 151/98 al precetto dell'art. 14 della CEDU; pare poi che ad una simile conclusione segua il potere-dovere del giudice di disapplicare la norma nazionale medesima, almeno quando essa, come nella specie, ostacoli il soddisfacimento del diritto tutelato dalla fonte internazionale in confronto dello Stato;

ed invero è noto come il contenuto dell'art. 14 della CEDU (secondo cui "il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione") si trovi, per quanto qui interessa, replicato nell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea a norma del quale "è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali";

mentre l'art. 52 comma 3 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione prescrive che "laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla [CEDU], il significato e la portata degli stessi sono eguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione";

infine a norma dell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea (come modificato dal Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1°.12.2009) "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo che ha lo stesso valore giuridico dei trattati";

deve allora concludersi che, in esito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione deve attribuirsi efficacia diretta verticale in confronto degli Stati membri (l'efficacia cioè propria dei trattati) nell'ambito di applicazione della Carta stessa, come definito dal suo art. 51, a norma del quale "le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione";

ora è noto come, pacificamente rientrando tra le materie regolate dal diritto dell'Unione quella della sicurezza sociale, la Corte di Giustizia adottò di tale nozione una lettura assai ampia, non limitata cioè al novero delle prestazioni (di malattia, maternità, invalidità, vecchiaia, superstiti, infortuni, malattia professionale, disoccupazione e prestazioni per carichi di famiglia, così già secondo l'ambito di applicazione del Regolamento CEE 1408/1971 a norma del suo art. 4) erogate da assicurazioni sociali in favore dei lavoratori subordinati o loro aventi causa, ma comprensiva di ogni prestazione, erogabile in dipendenza delle condizioni di rischio tipico di cui all'art. 4 del citato Regolamento, spettante al beneficiario individuato dalla legislazione nazionale in forza di una posizione legalmente definita, che non consente cioè all'amministrazione erogatrice alcun margine di discrezionalità sul piano della valutazione dello stato di bisogno del soggetto (questo orientamento si fa risalire a Corte di Giustizia, 22.6.1972, C1/72 Frilli; cfr. anche Corte di Giustizia 9.10.1974, Ca-24/1974 Blason; Corte di Giustizia 5.5.1983 C-139/82, Piscitello; Corte di Giustizia 20.6.1991, C-356/1989, Stanton Newton);

di conseguenza, le provvidenze quali l'assegno di maternità dell'ordinamento italiano, in quanto prestazioni oggetto di diritti soggettivi erogate in dipendenza di condizioni di rischio certamente comprese tra quelle di cui all'art. 4 del Regolamento CEE 1408/1971, rientrano nella nozione di sicurezza sociale, come definita dalla Corte di Giustizia, la loro regolamentazione costituendo quindi materia di diritto dell'Unione;

ne deriva l'immediata soggezione del legislatore nazionale, nella relativa disciplina, alle norme dettate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, esse aventi nella specifica materia l'efficacia propria dei trattati ex art. 6 del Trattato UE (come modificato dal Trattato di Lisbona);

in forza di detta efficacia diretta in subiecta materia il principio di non discriminazione di cui all'art. 21 della Carta (interpretato ex art. 52 della Carta stessa alla luce della giurisprudenza della Corte di

Strasburgo) impone al giudice nazionale la disapplicazione della norma interna contraria al detto principio, quale si è detto essere nella specie l'art. 74 del D. L.gvo 151/01; e, disapplicata la norma nazionale confliggente con il divieto di discriminazione, Comune ed INPS vanno condannati per le rispettive competenze a corrispondere alla ricorrente l'assegno di maternità con decorrenza di legge, oltre interessi legali dalle singole scadenze a decorrere dal 120° giorno dalla presentazione della domanda amministrativa e fino al saldo; l'unico capo di domanda che non può essere accolto è quello che concerne le ulteriori conseguenze del riconoscimento della discriminazione, invocate dalla ricorrente, a fronte delle ritenute carattere collettivo della medesima, sotto forma di pubblicazione dell'ordinanza sui siti Internet di Comune ed Inps nonché su un quotidiano nazionale; non si ravvisa infatti la necessità di applicare al caso concreto le sanzioni ora dette, dal momento che il carattere oggettivamente discriminatorio della condotta amministrativa si è comunque realizzato in osservanza a disposizione (apparentemente) vigente, considerando altresì come a sua volta il Comune si fosse attenuto alle circolari Inps che, pur interpretando estensivamente la norma legale, non giungevano però ad includervi l'apolide con permesso per la politica;

SPESE

Ai sensi del nuovo testo dell'a. 92 cpc, ragioni gravi ed eccezionali impongono la compensazione delle spese di lite sempre in considerazione del fatto che il diniego amministrativo è conseguito a sua volta all'applicazione di una disposizione (apparentemente) vigente;

P.Q.M.

Visti gli aa. 43 e 44 D. Lg.vo 286/98,
dichiara il carattere discriminatorio del diniego da parte del Comune di Firenze della domanda di assegno di maternità e per l'effetto ordina al Comune, quale ente concedente, ed all'Inps, quale ente erogante, di corrispondere la prestazione alla ricorrente, con la decorrenza di legge ed oltre interessi legali;
respinge per il resto il ricorso;
compensa per intero le spese di lite fra le parti;
si comunichi alle parti anche a mezzo fax.
Firenze, 9 agosto 2011.

Il Giudice del Lavoro
dr. Roberta Santoni Rugiu

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
Firenze, 9 AGO. 2011

L'ASSISTENTE GIUDIZIARIO
Lucia Moretti
Lucia Moretti