

N. R.G. 113/2023



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO**  
**sezione lavoro**

***IN NOME DEL POPOLO ITALIANO***

Il Tribunale, in funzione di giudice del lavoro, nella persona fisica del magistrato dott. Giorgio Flaim pronunzia la seguente

***S E N T E N Z A***

ex art. 28 co.1 d.lgs. 1.9.2011, n. 150 ed ex art. 281-*terdecies* in relazione all'art. 281-*sexies* cod.proc.civ. nella causa per controversia in materia di discriminazione promossa con ricorso depositato in data 28.3.2023

**d a**

rappresentata e difesa dall' avv. Giovanni Guarini pec [giovanni.guarini@pec.it](mailto:giovanni.guarini@pec.it)  
e dall'avv. Alberto Guariso pec [alberto.guariso@milano.pecavvocati.it](mailto:alberto.guariso@milano.pecavvocati.it)

**ricorrente**

**c o n t r o**



**I.N.P.S.**

in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Raimund Bauer pec [avv.raimund.bauer@postacert.inps.gov.it](mailto:avv.raimund.bauer@postacert.inps.gov.it) e dall'avv. Marta Odorizzi pec [avv.marta.odorizzi@postacert.inps.gov.it](mailto:avv.marta.odorizzi@postacert.inps.gov.it)

**convenuto**

**e**

**con l'intervento  
di**

**ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE – ASGI**

in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Guarini pec [giovanni.guarini@pec.it](mailto:giovanni.guarini@pec.it) e dall'avv. Alberto Guariso pec [alberto.guariso@milano.pecavvocati.it](mailto:alberto.guariso@milano.pecavvocati.it)

**interveniente**

### **CONCLUSIONI DI PARTE RICORRENTE**

*“Disattesa ogni contraria difesa ed eccezione,*

*a) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'INPS consistente nell'aver negato il diritto della ricorrente all'AUU in relazione al figlio minore a causa della titolarità, in capo alla ricorrente, del permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 TU immigrazione;*

*e conseguentemente, ai fini di rimuovere l'accertata discriminazione:*

*b) accertare e dichiarare il diritto della ricorrente a percepire l'assegno unico sin da marzo 2022 e pertanto l'insussistenza dell'indebito vantato dall'INPS con la lettera in*



*data....e la conseguente insussistenza dell'obbligo della ricorrente di restituire detta somma;*

*c) condannare l'INPS a pagare la somma pari ad € 335,00 euro mensili (o il diverso periodo che sarà ritenuto di giustizia) a decorrere dal mese di marzo 2022 fino alla data della sentenza o in subordine la somma di euro 4.020,00 come maturati alla data di deposito del ricorso o la diversa somma che si riterrà di giustizia;*

*d) ordinare all'INPS, occorrendo anche nell'ambito del piano di rimozione ex art. 28, comma 5, d.lgs. 150/2011, di riconoscere alla ricorrente, anche per il futuro, l'AUU anche in presenza di permesso per attesa occupazione, fermo restando ogni altro requisito richiesto anche ai cittadini italiani;*

*e) condannare l'INPS al pagamento delle spese di lite, comprese le competenze e gli onorari (oltre IVA, CPA e maggiorazione forfettaria) da distrarsi in favore dei sottoscritti procuratori antistatari”*

### CONCLUSIONI DI PARTE CONVENUTA

*“In via preliminare:*

*-accertarsi e dichiararsi l'inammissibilità del ricorso/intervento per i motivi sopra esposti;*

*-accertarsi e dichiararsi la carenza di legittimazione ad agire ed il difetto di giurisdizione per i motivi già esposti;*

*In via principale:*



- *rigettarsi integralmente tutte le domande formulate dalla ricorrente e dall'intervenuta ASGI nei confronti dell'INPS, in quanto infondate in fatto e in diritto, e non provati*";
- *rifusione di spese e competenze del presente grado di giudizio.*

*In via subordinata:*

*in caso di accoglimento del ricorso riguardo alla richiesta di condanna alla rivalutazione monetaria e gli interessi legali sui ratei pretesi, accertarsi e dichiararsi l'assoluta infondatezza oltre i limiti di cui all'art. 16, comma 6, della L n. 412/91"*

#### CONCLUSIONI DI PARTE INTERVENIENTE

*"In via preliminare,*

*dichiarare l'ammissibilità dell'intervento spiegato nel presente giudizio.*

*Nel merito,*

*in via principale:*

*accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'INPS, consistente nell'aver adottato la circolare n. 23 del 9.2.2022, nella parte in cui esclude i titolari di permesso per attesa occupazione ex art. 22, comma 11, TU immigrazione dalla possibilità di ottenere l'Assegno Unico Universale ex d.lgs 230/213.*

*E conseguentemente, al fine di rimuovere l'accertata discriminazione e di evitare la reiterazione della stessa:*

*2. ordinare all'INPS e per esso al legale rappresentante pro tempore di modificare la circolare n. 23/2022 indicando i titolari di permesso per attesa occupazione ex art. 22*



*comma 11, TU immigrazione tra gli aventi diritto all'Assegno Unico Universale ex dlgs 230/213 e comunque ordinare all'Istituto stesso di assumere tutti i provvedimenti idonei a consentire che i titolari del predetto permesso per attesa occupazione possano accedere all'AUU a parità di condizione con i cittadini italiani*

*3. ordinare inoltre all'INPS di procedere d'ufficio alla revisione di tutti i provvedimenti di rigetto adottati nei termini di cui al punto che precede, emanando a tal fine una disposizione a tutte le sedi locali;*

*4. dato atto che gli ordini di cui ai punti 2 e 3 configurano altrettanti obblighi di fare infungibile, condannare l'INPS a pagare all'associazione ricorrente, per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione dei predetti ordini una somma da determinarsi ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c. e comunque non inferiore a euro 100,00 per die, con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla comunicazione dell'emanando provvedimento;*

*5. ordinare di comunicare la modifica della prassi dell'Istituto mediante pubblicazione di un avviso sulla home page del sito istituzionale, per un minimo di giorni 60 e comunque mediante pubblicazione sul sito stesso dell'emanando provvedimento e della circolare nel nuovo testo;*

*6. adottare ogni opportuno ulteriore provvedimento, nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28 d.lgs 150/11, utile al fine di evitare il reiterarsi della discriminazione.*

*In via subordinata, salvo gravame:*

*1. Accogliere le domande proposte dai ricorrenti”.*

*In ogni caso:*



*2. condannare l'INPS alla rifusione delle spese legali in favore dell'interveniente, con distrazione in favore dei procuratori, che si dichiarano antistatari"*

## MOTIVAZIONE

### *le domande proposte dalla ricorrente*

La ricorrente

premessso che:

- ✓ fino al 24.6.2021 è stata titolare di permesso per lavoro subordinato ex artt. 5 e 5-bis d.lgs. 25.7.1998, n. 286 ed ex art. 36 d.P.R. 31.8.1999, n. 394;
- ✓ a far data dal 24.6.2021, avendo perso il lavoro, è stata titolare di permesso per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999, con scadenza al 26.9.2022 (doc. 6 ric.);
- ✓ in data 19.7.2022 presentava domanda di rinnovo del permesso per attesa occupazione (doc. 6.1 ric.), il quale veniva rinnovato fino al 26.9.2023;
- ✓ in data 24.3.2022 presentava domanda di Assegno Unico Universale (d'ora in poi AUU) ex d.lgs. 29.12.2021, n. 230, per i propri due figli minorenni (docc. 1, 2, 14, 15 e 18 ric.);
- ✓ a fronte di accoglimento della domanda presentata, percepiva l'importo complessivo di euro 2.450,00 (docc. 1, 2 e 3 ric.) per il periodo 1.3.2022 - 30.9.2022;
- ✓ nel mese di ottobre 2022 I.N.P.S. interrompeva l'erogazione dell'assegno con la seguente motivazione: *"a seguito del messaggio 2951 del 25/07/2022 è stato chiarito che il permesso di soggiorno per attesa occupazione non è titolo idoneo alla*



*percezione della prestazione pertanto la domanda verrà posta in decadenza” (doc. 7 ric.);*

- ✓ con lettera dd. 20.2.2023 I.N.P.S. richiedeva la restituzione della somma percepita pari ad euro 2.450,00 (doc. 9);

propone:

**1)**

domanda di accertamento del *“carattere discriminatorio della condotta tenuta dall’INPS consistente nell’aver negato il diritto [...] all’AUU in relazione al figlio minore a causa della titolarità [...] del permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 TU immigrazione”;*

**2)**

conseguente domanda di accertamento del diritto a percepire l’AAU sin da marzo 2022;

**3)**

conseguente domanda di condanna dell’Istituto *“a pagare la somma pari ad € 335,00 mensili a decorrere dal mese di marzo 2022 fino alla data della sentenza o in subordine la somma di euro 4.020,00 come maturati alla data di deposito del ricorso”*, con ordine a I.N.P.S. *“di riconoscere alla ricorrente, anche per il futuro, l’AUU anche in presenza di permesso per attesa occupazione”*.

**4)**

conseguente domanda di accertamento dell’insussistenza dell’asserito indebito, di cui l’I.N.P.S. pretende la ripetizione.



***le domande proposte dall'intervenuta ASGI***

Con atto depositato in data 29.5.2023 è intervenuto nel presente giudizio l'associazione ASGI - ASSOCIAZIONE DEGLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE APS - Associazione di Promozione Sociale (d'ora in poi ASGI), sostenendo che la condotta posta in essere da I.N.P.S., consistente nell'emanazione del messaggio n. 2951 del 25.7.2022, che esclude dalla prestazione di cui all'AUU tutti i titolari di permesso per attesa occupazione, dia luogo ad una ipotesi di "discriminazione collettiva" nei confronti dei cittadini extraeuropei in possesso di tale permesso.

Chiede, dunque, una pronuncia che garantisca *"per la generalità dei cittadini stranieri che si trovano nelle medesime condizioni della ricorrente e cioè per la collettività indeterminata dei cittadini stranieri titolari di permesso per attesa occupazione con figli a carico, i quali, a seguito della posizione assunta dall'INPS sulla questione, non hanno potuto e non potranno accedere alla prestazione"* l'eliminazione degli effetti della condotta ritenuta discriminatoria.

A tal fine, chiede, in particolare:

- 1) di dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'I.N.P.S., consistente nell'aver emanato il messaggio n. 2951 del 25.7.2022, che esclude i titolari di permesso per attesa occupazione dalla possibilità di ottenere l'AUU ai sensi del d.lgs. 230/213;
- 2) di ordinare all'I.N.P.S. di modificare la circolare n. 23/2022, indicando i titolari di permesso per attesa occupazione *ex art. 22 comma 11, TU immigrazione* tra gli aventi diritto all'AUU e comunque ordinare all'Istituto di assumere tutti i provvedimenti





idonei a consentire che i titolari del predetto permesso possano accedere all'AUU a parità di condizione con i cittadini italiani;

- 3) di ordinare all'I.N.P.S. di procedere d'ufficio alla revisione di tutti i provvedimenti di rigetto adottati nei confronti degli stranieri titolari di permesso per attesa occupazione;
- 4) di condannare l'I.N.P.S. a pagare all'Associazione ricorrente, per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione dei predetti ordini, una somma da determinarsi ai sensi dell'art. 614-*bis* cod.proc.civ.;
- 5) di ordinare all'I.N.P.S. di comunicare la modifica della prassi dell'Istituto mediante pubblicazione di un avviso sulla *home page* del sito istituzionale.

### ***le ragioni della decisione***

#### **1. in ordine all'eccezione, sollevata dall'I.N.P.S., di “*inammissibilità del ricorso ex art. 702 cod.proc.civ.*”**

In via preliminare l'I.N.P.S. eccepisce l' “*inammissibilità del ricorso ex art. 702 cod.proc.civ.*”, adducendo che:

“*la riforma del processo civile di cui al D.lgs. n. 149/2022 (cosiddetta riforma Cartabia) e la L. 197-2022, hanno introdotto, a partire dal 1° marzo 2023, il rito semplificato di cognizione, regolato dagli articoli 281 decies e ss. c.p.c., abrogando il procedimento sommario di cognizione, regolato dall'art. 702 bis e ss. cpc...*”;

“*comunque... in entrambe le discipline si tratta di un giudizio introdotto nelle forme del procedimento semplificato quando i fatti di causa non sono controversi, oppure quando la domanda è fondata su prova documentale, o è di pronta soluzione o richiede*



*un'istruzione non complessa. L'INPS eccepisce che la presente vertenza non rientra queste, motivo per cui andava instaurato un ordinario giudizio previdenziale.*

*La documentazione dimessa p.s. è insufficiente per poter riconoscere i benefici richiesti.*

*Il fatto stesso che la vertenza non possa essere decisa sulla base della documentazione prodotta in giudizio comporta di conseguenza che il ricorso avversario debba essere rigettato”.*

L'eccezione non è fondata.

Come si evince agevolmente dall'epigrafe dell'atto introduttivo, la ricorrente esercita una *“azione civile contro la discriminazione ex art. 28 D.lgs. 150/11”* (riconducibile, alla luce della *causa petendi* che la identifica, in un'azione civile contro la discriminazione per motivi nazionali ai sensi dell'art. 44 d.lgs. 25.7.1998, n. 286).

A ben vedere nel ricorso non si rinviene alcun riferimento al procedimento sommario di cognizione ex artt. 702 e segg. cod.proc.civ..

Anzi, nella parte finale dell'atto parte ricorrente richiama tutt'altra disciplina, così deducendo: *“Per i motivi sopra esposti, le ricorrenti, rappresentate e difese come indicato in epigrafe, chiedono che il Tribunale in funzione di Giudice del lavoro, previdenza e assistenza Voglia fissare udienza per la discussione del presente ricorso e invita l'Amministrazione convenuta, ai sensi dell'art. 163, co. 3, n. 7, a costituirsi nel termine di dieci giorni prima della data dell'udienza che verrà fissata dal Giudice designando, con espresso avvertimento che, in difetto, incorrerà nelle preclusioni e decadenze previste dagli artt. 38 e 167 c.p.c. e che si procederà in sua assenza e contumacia, per ivi sentire accogliere le seguenti conclusioni...”*.

Queste difese appaiono rispettose, quanto meno nel loro contenuto (infatti i richiami normativi sono relativi all'ordinario procedimento di cognizione), del disposto ex art. 28 co.1 d.lgs. 151/2011 vigente all'epoca del deposito del ricorso (28.3.2023), secondo cui:



*“Le controversie in materia di discriminazione di cui all'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286..., sono regolate dal rito semplificato di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo”.*

Lo stesso può dirsi del successivo decreto di fissazione dell'udienza, che è stato emesso in data 30.3.2023 conformemente all' *“art. 281-undecies co.2 cod.proc.civ. in relazione all'art. 28 d.lgs. 1.9.2011, n. 150”*.

Il rilievo sollevato dall'I.N.P.S., secondo cui nel presente giudizio *“i fatti di causa non sono controversi”*, né *“la domanda è fondata su prova documentale, o è di pronta soluzione o richiede un'istruzione non complessa”*, è del tutto ininfluenza, atteso che l'assoggettamento delle controversie in materia di discriminazione di cui all'[art. 44 d.lgs. 286/1998](#) al rito semplificato di cognizione non è condizionato alla sussistenza di quei presupposti, che l'art. 281-decies cod.proc.civ. prescrive in via generale con norma, la quale evidentemente trova deroga nelle fattispecie speciali, quale quella ex art. 28 d.lgs. 150/2011 ricorrente nel caso in esame.

## **2. in ordine all'eccezione, sollevata dall'I.N.P.S., di inammissibilità dell'azione civile contro la discriminazione ex art. 28 d.lgs. 150/2011**

Sempre in via preliminare l'I.N.P.S. eccepisce l'inammissibilità dell'azione civile contro la discriminazione ex art. 28 d.lgs. 150/2011, asserendo che la presente controversia, avendo a oggetto la domanda di condanna dell'I.N.P.S. a pagare al ricorrente la somma maturata e maturanda a titolo di AAU per i due figli indicati in ricorso, ha natura previdenziale (e quindi doveva essere proposta con ricorso ex art. 442 cod.proc.civ.), mentre non è diretta ad eliminare un comportamento discriminatorio.

- - -



L'esame dell'eccezione esige una specifica e precisa analisi della *causa petendi* e del *petitum* che identificano l'azione promossa dal ricorrente.

A)

In ordine agli elementi di fatto della *causa petendi* la ricorrente allega che:

- fino al 24.6.2021 è stata titolare di permesso per lavoro subordinato ex artt. 5 e 5-bis d.lgs.286/1998 ed ex art. 36 d.P.R. 394/1999;
- a partire dal 24.6.2021, avendo perso il posto di lavoro, le è stato riconosciuto il permesso per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999, con scadenza al 26.9.2022 (doc. 6 ric.), poi rinnovato fino al 26.9.2023;
- è madre di due figli minorenni;
- al momento della presentazione della domanda di attribuzione dell'AUU (24.3.2022) e per tutto il periodo di erogazione della prestazione (1.3.2022 - 30.9.2022) era titolare del suddetto permesso per attesa occupazione.

In ordine agli elementi di diritto della *causa petendi* la prospettazione di parte ricorrente sembra essere la seguente:

- ❖ l'art. 2, lett. f), n. 1 della legge delega 1.4.2021 n. 46 per l'istituzione dell'AAU delegava il governo a prevedere, quanto ai requisiti di cittadinanza, che a detta prestazione avessero accesso (tra gli altri) *“i titolari del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno annuale”*;
- ❖ il comma 1-ter dell'art. 41 d.lgs. 286/1998 – novellato dalla L. 23.12.2021, n. 238 (*“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020”*) allo scopo di adeguare la legislazione nazionale alla direttiva 2011/98/UE (*“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*”, estinguendo così una procedura avviata dalla Commissione europea) – prescrive che le prestazioni familiari di cui all'art. 3, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004 vengano attribuite a *“stranieri titolari di permesso unico di lavoro autorizzati a svolgere un’attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi”*;

- ❖ l'art. 3 co.1, lett. a) d.lgs. 230/2021, che dà attuazione alla legge delega in materia di AAU, nell’individuare i cittadini extra UE destinatari della prestazione, in luogo della dizione *“permesso di soggiorno per motivi di lavoro”*, contenuta nella legge delega, ha utilizzato quella di *“permesso unico lavoro”*, apparentemente simile ma più strettamente collegata al permesso previsto dalla direttiva 2011/98 e alle questioni oggetto della citata procedura di infrazione, disponendo che: *“1. L’assegno di cui all’articolo 1 è riconosciuto a condizione che al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio il richiedente sia in possesso congiuntamente dei seguenti requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno:*

*a) ... sia cittadino di uno Stato non appartenente all’Unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o sia titolare di permesso unico di lavoro autorizzato a svolgere un’attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi... ”*;

- ❖ inizialmente l’I.N.P.S. si è determinata in conformità, prevedendo nella circolare n. 23 del 9.2.2022 (doc. 16 ric.), al punto 3.1. che: *“Ai fini della corretta individuazione dei requisiti soggettivi di cui al citato articolo 3, comma 1, tenuto conto di quanto previsto della direttiva 2011/98/UE, dal TU immigrazione...”*);



- ❖ nel prosieguo, però, l'I.N.P.S., mediante il messaggio n. 2951 del 25.7.2022 (doc. 8 ric.) ha ritenuto che: *“Non possono invece essere inclusi nella platea dei beneficiari i titolari dei seguenti permessi:*

*Attesa occupazione (art. 22 del D.lgs n. 286/1998 e successive modificazioni; art. 37 D.P.R. n. 394/1999 e successive modificazioni)...”;*

- ❖ tuttavia il permesso per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999 consente di lavorare ed, anzi, alla luce dell'ultima norma citata, il suo rilascio è addirittura condizionato al fatto che il lavoratore mantenga la disponibilità all'assunzione, rendendo la apposita dichiarazione al Centro per l'impiego;

- ❖ in proposito assumono rilievo:

l'art. 5 co. 8.1. d.lgs. 268/1998, il quale dispone che *“nel permesso di soggiorno che autorizza l'esercizio di attività lavorativa secondo le norme del presente testo unico e del regolamento di attuazione è inserita la dicitura: “perm. unico lavoro” ”.*

il successivo co. 8.2. elenca i permessi che, pur consentendo di lavorare, non sono soggetti alla disposizione del comma precedente (cioè non sono permessi unici lavori): in tale elenco non è compreso il permesso per attesa occupazione di cui all'art. 22, comma 11 d.lgs. 268/1998;

quindi, alla luce di quelle due disposizioni, il legislatore nazionale ha stabilito che il permesso per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999 non solo consente di lavorare, ma è un vero e proprio permesso unico;

- ❖ nella prassi, il Ministero dell'Interno, sulle tessere plastificate dei permessi di soggiorno per attesa di occupazione, riporta anche l'indicazione “perm. unico lavoro” (doc. 6 e 10 fasc. ric.);



- ❖ la sospensione della corresponsione dell'emolumento disposta dall'I.N.P.S. e la richiesta di restituzione della somma pari ad euro 2.450,00, pari all'ammontare delle prestazioni già erogate, integra una discriminazione diretta basata sulla nazionalità tra i cittadini italiani momentaneamente privi di occupazione e i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per attesa occupazione privi, al momento della presentazione della domanda, di un'occupazione, ponendosi in contrasto con il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 12, paragrafo 1, lett. e) della direttiva 2011/98/UE, il quale prevede che *“i lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c)” beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883 del 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale”*;
- ❖ questo elemento rappresenta un *quid pluris* da cui deriva che la mancata attribuzione della prestazione (oltre alla restituzione di quelle già versate) non consiste in un mero inadempimento dell'obbligazione scaturente in capo all'I.N.P.S. dalle norme in tema di AAU, ma assume i connotati del fatto illecito rappresentato da una condotta discriminatoria per motivi nazionali, consumata in contrasto con le norme che impongono la parità di trattamento tra i cittadini italiani (*amplius* dell'Unione Europea) e i cittadini non appartenenti all'Unione Europea;  
di qui la legittimazione del ricorrente ad esercitare l'azione civile contro la discriminazione per motivi nazionali *ex art. art. 28 d.lgs. 150/2011*.

B)

In ordine al *petitum*, alla luce delle considerazioni appena svolte, la domanda di condanna dell'I.N.P.S. alla corresponsione, in favore della ricorrente delle prestazioni già



maturate a titolo di AAU e il richiesto accertamento dell'insussistenza dell'indebita corresponsione delle prestazioni versate in favore della stessa, da parte dell'I.N.P.S., da marzo 2022, non rappresentano soltanto l'espressione della pretesa affinché l'I.N.P.S. adempia le sue obbligazioni di prestazione imposte dalle norme in tema di AAU, ma costituiscono le misure la cui adozione è idonea a far cessare il comportamento discriminatorio e a rimuovere gli effetti che la discriminazione ha già cagionato.

- - -

La *causa petendi* identificativa dell'azione esercitata dalla ricorrente nel presente giudizio è effettivamente costituita da una discriminazione diretta basata sull'origine nazionale della ricorrente, che *in thesis* l'I.N.P.S. avrebbe consumato rigettando la domanda, presentata dalla ricorrente, di erogazione dell'AAU; infatti si pone qui la questione della disparità di trattamento che l'interpretazione della norma, di cui all'art. 3 co. 1, lett. a) d.lgs. 230/2021, adottata dall'I.N.P.S. con il messaggio n. 2951 del 25.7.2022, introduce tra i cittadini italiani e quelli di Paesi appartenenti all'Unione europea momentaneamente sprovvisti di lavoro, ma iscritti nelle liste di collocamento e cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per attesa occupazione in quanto momentaneamente sprovvisti di lavoro, ma iscritti nelle liste di collocamento e iscritti nelle liste di collocamento.

Inoltre, il *petitum*, ossia il richiesto accertamento del diritto, in capo alla ricorrente, alla corresponsione dell'AAU e la proposta condanna dell'I.N.P.S. al pagamento delle prestazioni già maturate a tale titolo, concerne effettivamente misure volte a far cessare il comportamento discriminatorio e a rimuovere gli effetti che la discriminazione ha già cagionato.

In definitiva deve essere rigettata l'eccezione, sollevata dall'I.N.P.S., di inammissibilità dell'azione civile contro la discriminazione *ex art.* 28 d.lgs. 150/2011.





**3. in ordine all'eccezione, sollevata dall'I.N.P.S., di difetto di legittimazione ad agire dell'intervenuta ASGI**

A fronte dell'intervento nel presente giudizio di ASGI – ai sensi dell'art. 5 co.3 d.lgs. 9.7.2003, n. 215, il quale legittima le associazioni e gli enti inseriti nell'apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ad agire in giudizio “*nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione*” – I.N.P.S. eccepisce il difetto di legittimazione ad agire di detta associazione, asserendo, in particolare, che:

- a) i soggetti lesi sono “*immediatamente e direttamente individuati e, comunque, individuabili, trattandosi di tutti quei cittadini appartenenti a paesi diversi da quelli comunitari che hanno presentato domanda per il riconoscimento dell'assegno unico universale*”;
- b) nessuna norma attribuisce all'associazione intervenuta la *legitimatio ad causam* attiva, la quale non potrebbe trovare fondamento né nell' art. 5 co.3 d.lgs. 215/2003, che disciplina l'azione discriminatoria collettiva in attuazione della direttiva 2000/43/CE riguardante i fattori della razza e dell'origine etnica, ma non anche quello della nazionalità, né negli artt. 43 e 44 co. 10 d.lgs. 286/1998, che prevedono la tutela mediante l'azione collettiva per le discriminazioni che si verificano anche per l'origine nazionale, ma “*nell'ambito dei (soli) rapporti di lavoro*”.

L'eccezione non può essere accolta:

quanto ad a)

Occorre rilevare come ad avviso di ASGI la presunta discriminazione – assertamente posta in essere da I.N.P.S. interpretando, mediante il messaggio del 25.7.2022, la norma



ex art. 3 co.1, lett. a) d.lgs 230/2021, in tema di requisiti soggettivi di accesso all'AAU del richiedente, nel senso di escludere dalla fruizione della prestazione i cittadini degli Stati non appartenenti all'Unità Europea titolari di permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999 – pregiudicherebbe non solo i soggetti che hanno presentato la domanda, poi respinta, i quali certamente risultano individuati, o comunque, facilmente individuabili, ma anche coloro che la domanda non l'hanno presentata perché dissuasi dall'interpretazione fornita dall'Istituto.

Secondo questa prospettazione, dunque, coloro che hanno presentato all'I.N.P.S. domanda di AUU non esauriscono la platea dei soggetti discriminati, dato che vi rientrano anche tutti coloro che avrebbero potuto presentare allo stesso Istituto detta domanda, ma, purtroppo, non lo hanno fatto a causa dall'orientamento interpretativo espresso dall'I.N.P.S. nel messaggio del 25.7.2022.

A questo proposito assume rilievo quanto statuito dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 10 luglio 2008, *Firma Feryn NV*, C-54/07, EU:C:2008:397, concernente un'ipotesi di discriminazione diretta effettuata al momento dell'assunzione, la quale – dopo aver ricordato che l'art. 7 della direttiva 2000/43 (che “*mira a stabilire un quadro per la lotta alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento*”) “*impone agli Stati membri di garantire procedure giurisdizionali accessibili «a tutte le persone che si ritengono lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento» e agli organismi d'interesse pubblico che agiscono in giudizio «per conto o a sostegno della persona che si ritiene lesa»*” (punto 22) –



afferma che “da ciò non può dedursi che l’assenza di un denunciante identificabile permetta di concludere per l’assenza di qualsivoglia discriminazione diretta ai sensi della direttiva 2000/43” (punto 23), in quanto:

“24 L’obiettivo di promuovere le condizioni per una partecipazione più attiva sul mercato del lavoro sarebbe difficilmente raggiungibile se la sfera di applicazione della direttiva 2000/43 fosse circoscritta alle sole ipotesi in cui un candidato scartato per un posto di lavoro e che si reputi vittima di una discriminazione diretta abbia avviato una procedura giudiziaria nei confronti del datore di lavoro. .

25 Infatti, la circostanza che un datore di lavoro dichiara pubblicamente che non assumerà lavoratori dipendenti aventi una certa origine etnica o razziale, circostanza che in modo evidente è idonea a dissuadere fortemente determinati candidati dal proporre le loro candidature e, quindi, a ostacolare il loro accesso al mercato del lavoro, configura una discriminazione diretta nell’assunzione ai sensi della direttiva 2000/43. L’esistenza di siffatta discriminazione diretta non presuppone un denunciante identificabile che asserisca di essere stato vittima di tale discriminazione.

La questione relativa alla nozione di discriminazione diretta ai sensi della direttiva 2000/43 deve essere distinta da quella relativa ai rimedi giurisdizionali previsti dall’art. 7 di quest’ultima per far accertare e sanzionare la mancata applicazione del principio della parità di trattamento. Tali rimedi devono infatti, in conformità delle disposizioni del detto articolo, essere accessibili alle persone che si ritengono lese da una discriminazione. Tuttavia, come specificato dall’art. 6 della direttiva 2000/43, le prescrizioni di cui all’art. 7 di tale direttiva costituiscono soltanto prescrizioni minime e la detta direttiva non preclude agli Stati membri di introdurre o mantenere, per quanto riguarda il principio della parità di trattamento, disposizioni più favorevoli.



27 *L'art. 7 della direttiva 2000/43, pertanto, non si oppone in alcun modo a che gli Stati membri, nella loro normativa nazionale, riconoscano alle associazioni che abbiano un legittimo interesse a far garantire il rispetto della detta direttiva, ovvero all'organismo o agli organismi designati in conformità dell'art. 13 di quest'ultima, il diritto di avviare procedure giurisdizionali o amministrative intese a far rispettare gli obblighi derivanti da tale direttiva senza agire in nome di un denunciante determinato ovvero in mancanza di un denunciante identificabile. Compete però solo al giudice nazionale valutare se la normativa interna contempli siffatta possibilità.*

28 *Considerato quanto precede, si devono risolvere la prima e la seconda questione affermando che il fatto che un datore di lavoro dichiari pubblicamente che non assumerà lavoratori dipendenti aventi una determinata origine etnica o razziale configura una discriminazione diretta nell'assunzione ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. a), della direttiva 2000/43, in quanto siffatte dichiarazioni sono idonee a dissuadere fortemente determinati candidati dal presentare le proprie candidature e, quindi, a ostacolarne l'accesso al mercato del lavoro".*

I principi espressi da tale pronuncia (che la Corte ha successivamente ribadito nella sentenza del 25 aprile 2013, *Asociația Accept*, C-81/12, EU:C:2013:275, punti 36-37, e nella sentenza del 23 aprile 2020, *NH*, EU:C:2020:289, punti 40 e 63) possono trovare applicazione anche nel caso di specie, afferente a una presunta ipotesi di discriminazione diretta basata sul fattore della nazionalità, atteso che l'I.N.P.S., nel ritenere, in un suo atto interpretativo, i soggetti titolari di permesso per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999 esclusi dalla possibilità di percepire l'AUU, ha assai verosimilmente dissuaso molti di costoro dal presentare istanza per l'accesso alla prestazione, configurandosi così tale condotta un'ipotesi di (asserita) discriminazione



diretta che si è realizzata, secondo quanto statuito dalla Corte di Giustizia, anche in assenza di un denunciante.

quanto a b)

Si tratta di assunti non condivisibili perché trascurano le modifiche introdotte dalla novella ex art. 1 L. 23.12.2021, n. 238 al d.lgs. 9.7.2003, n. 216 (*“Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro...”*), in particolare:

- all’art. 1, prevedendo la *“nazionalità”* quale fattore protetto da considerare nell’attuazione della parità di trattamento per quanto concerne l’occupazione e le condizioni di lavoro,
- all’art. 2, introducendo nelle nozioni di *“parità di trattamento”*, di *“discriminazione diretta”* e di *“discriminazione indiretta”*, la *“nazionalità”* quale fattore protetto;
- all’ art. 3 co.1, lett d-ter), estendendo l’ambito di applicazione del principio di parità di trattamento, senza distinzione anche di nazionalità, in ordine all’area dello *“accesso a vantaggi sociali e fiscali”* (pur precisando nel comma successivo che: *“La disciplina di cui al presente decreto fa salve tutte le disposizioni vigenti in materia di: [...] b) sicurezza e protezione sociale”*).

In questo nuovo contesto legislativo assumono una portata precettiva arricchita le norme processuali:

ex art. 4 co. 2 secondo cui: *“I giudizi civili avverso gli atti e i comportamenti di cui all'articolo 2 sono regolati dall'articolo 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150”*;

ex art. 5, il quale dispone: *“1. [...] le associazioni e le organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso, in forza di delega, rilasciata per atto pubblico o scrittura privata autenticata, a pena di nullità, sono legittimate ad agire ai sensi dell'[articolo 4](#), in*



*nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione e dei suoi familiari, contro la persona fisica o giuridica cui è riferibile il comportamento o l'atto discriminatorio.*

*2. I soggetti di cui al comma 1 sono altresì legittimati ad agire nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione”.*

Se ne desume che l'ASGI, essendo certamente, alla luce delle previsioni del suo statuto (doc. 3 fasc. interv.), rappresentativo dell'interesse delle comunità straniere alla parità di trattamento (oltre che essere iscritta nell'elenco ex art. 5 ult.co. d.lgs. 215/03), è legittimata ad esercitare l'azione contro la discriminazione collettiva afferente il fattore della nazionalità qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese.

*Ad abundantiam* è opportuno evidenziare che l'eccezione di difetto di legittimazione passiva non sarebbe stata fondata neppure nel precedente contesto legislativo, quale interpretato, con orientamento consolidato, dalla Suprema Corte (Cass. 7.11.2019, n. 28745; Cass. 8.5.2017, n. 11165; Cass. 8.5.2017, n. 11166), la quale ha riconosciuto, con motivazione particolarmente articolata e raffinata, alle associazioni ex art. 5 d.lgs. 215/2003 la legittimazione attiva ad esercitare l'azione contro le discriminazioni collettive contrassegnate dal fattore della nazionalità,

A)

quanto al profilo esegetico, alla luce della relazione che può essere individuata tra gli artt. 2 e 4 d.lgs. 215/2003 e l'art. 43 d.lgs. 286/1998:

*“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, inclusi anche di offese ad 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").*

*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; esso la si trova nell'art. 43, commi 1 e 2, limitandosi a fornire ad essa tutela per l'ipotesi ivi prevista.*

*Quando il D.Lgs. n. 215 del 2003 (all'art. 2, comma 2) prevede, anzitutto, che sia "fatto salvo il disposto dell'art. 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, al 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" è alle stesse discriminazioni (individuali e collettive, dirette ed indirette) ivi previste che intende rivolgersi, attraverso una previsione che riconnette logicamente lo strumento processuale alla nozione sostanziale";*

*il disposto ex art. 3 co.2 d.lgs. 215/2003 ("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, né qualsiasi trattamento, adottato in base alla legge, derivante dalla condizione giuridica dei predetti soggetti") è "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... 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 le esigenze 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";*

*inoltre le associazioni, cui l'art. 5 co.3 d.lgs. 215/2003 attribuisce la legittimazione ad esercitare l'azione collettiva contro le discriminazioni afferenti ai fattori della razza e dell'origine etnica, "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);*

*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 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)”;*

B)

quanto al profilo sistematico,

*“va negato che nel nostro ordinamento, nella materia della tutela contro le discriminazioni collettive, la legittimazione ad agire in capo ad un soggetto collettivo rappresenti un'eccezione. All'opposto, essa rappresenta una regola ampiamente presente nel settore, in sintonia con l'esigenza tipica della materia di apprestare tutela, attraverso un rimedio di natura inibitoria, ad 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...*

*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”;*

C)

*“Che la tesi negativa susciti immediati dubbi di costituzionalità (ai sensi dell'art. 3 Cost., commi 1 e 2 e art. 24 Cost.) 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. 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*



*rileverebbe 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)”;*

D)

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

*Il principio di effettività del diritto europeo postula una tutela giuridica che tenga conto della natura dell'interesse leso e degli scopi della tutela, come ha già affermato la CGUE nella sentenza relativa al caso Feryn. Non si capirebbe altrimenti a quale fine l'ordinamento comunitario dovrebbe ritenere illegittima una discriminazione diretta di carattere collettivo, i cui effetti lesivi non si siano ancora realizzati e siano semplicemente realizzabili, o comunque ricadano su gruppi di individui che assai difficilmente adiranno le vie giudiziarie, senza contemporaneamente prevedere azioni processuali (senza vittime dirette) di natura collettiva...*

*In relazione al principio comunitario di equivalenza occorre considerare che, secondo un noto e ormai risalente orientamento della Corte di Giustizia, se è vero che è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno stato membro a stabilire le modalità procedurali della tutela dei diritti a fondamento comunitario, è anche vero che esso 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; tenuto altresì conto che essi non devono essere tali da rendere in pratica impossibile l'esercizio degli stessi diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare. Se si accedesse alla tesi sostenuta dall'INPS risulterebbe 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”.*

**4. In ordine all’eccezione, sollevata dall’I.N.P.S., di difetto di giurisdizione in punto modifica di circolare**

L’I.N.P.S. eccepisce il difetto di giurisdizione in riferimento alla domanda proposta da ASGI e volta a ordinare all’Istituto di “*modificare la circolare n. 23/2022 indicando i titolari di permesso per attesa occupazione ex art. 22 comma 11, TU immigrazione tra gli aventi diritto all’Assegno Unico Universale ex d.lgs 230/213*”.

A fondamento deduce che: “*La P.A. non può essere destinataria di condanne ad un facere, se non nell'apposita sede giudiziario- amministrativa, tanto più in una fattispecie complessa, quale quella in esame, nella quale un eventuale provvedimento impositivo di tal guisa si tradurrebbe in una inammissibile ingerenza nella potestà della pubblica amministrazione*”.

L’eccezione non merita accoglimento.

Come si è già ricordato, la questione giuridica sottesa all’azione antidiscriminatoria proposta dalla ricorrente attiene all’interpretazione dell’art. 3 co. 1, lett. a) d.lgs. 230/2021 in tema di requisiti soggettivi necessari ai fini dell’accesso all’AAU.

Con il messaggio del 25.7.2022, I.N.P.S. ha ritenuto (impartendo le conseguenti indicazioni ai propri uffici) di escludere dal novero dei beneficiari dell’AAU i cittadini



degli Stati non appartenenti all'Unione Europea che siano in possesso del permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999.

Orbene, il messaggio *de quo* costituisce un atto dell'Istituto volto a fornire alle proprie strutture territoriali un indirizzo interpretativo al fine di rendere uniforme l'applicazione della norma ex art. 3 co. 1, lett. a) d.lgs. 230/2021 in tema di requisiti soggettivi necessari ai cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea per l'accesso all'AAU.

Quindi non è espressione di potestà amministrativa, nella specie regolamentare, atteso che la sua portata latamente normativa (impartendo disposizioni in ordine a un *facere*, senza però incidere su specifiche situazioni giuridiche soggettive) è ristretta all'interno dei propri uffici.

I terzi non ne sono vincolati e, come accade per la ricorrente, possono agire in giudizio sulla base di un'interpretazione dell'assetto normativo che prescindendo dall'opinione espressa dall'I.N.P.S. nel proprio messaggio.

E' appena il caso di evidenziare che escludere l'efficacia giuridica non significa negare che il messaggio possa condizionare in via di fatto l'agire dei cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea che aspirano all'attribuzione dell'AAU, come si è già ampiamente rilevato nell'analizzare l'eccezione, sollevata da I.N.P.S., di difetto della legittimazione attiva di ASGI (paragrafo 3, punto a)).

Quindi l'eventuale accoglimento della domanda proposta dall'Associazione intervenuta – diretta a ottenere la rimozione degli asseriti effetti discriminatori prodotti dalla condotta tenuta dall'I.N.P.S., ingenerando, mediante l'interpretazione fornita con i propri atti, un effetto dissuasivo nei confronti dei cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea in possesso del permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999 – consistente nell'emanazione di un



ordine di modifica degli atti di natura interpretativa adottati dall'I.N.P.S., si tradurrebbe nella condanna ad un mero *facere* civilistico, avendo ad oggetto atti che, come si è detto, non sono espressione di potestà amministrativa (in particolare regolamentare), di talché non richiederebbero alcun (nuovo) esercizio di potere da parte dell'amministrazione.

Tale ipotesi si distingue, dunque, nettamente da quella, certamente esclusa dalla giurisdizione del giudice ordinario (CdS, IV, 25.11.2020, n. 7413; CdS, VI, 6.6.2003, n. 3165, di un ordine giudiziale di modifica di un atto dell'amministrazione espressione di potere amministrativo, la cui ottemperanza comporta, da parte dell'ente, l'adempimento dell'obbligo ad un *facere* amministrativo, ossia a riesercitare, conformemente a legge e alle statuizioni contenute del provvedimento giudiziale, il potere autoritativo di cui l'amministrazione dispone.

In ogni caso si rileva che, se anche la circolare I.N.P.S. fosse dotata di efficacia vincolante e generalizzata propria degli atti amministrativi (in particolare di natura regolamentare in quanto avente un contenuto normativo), l'eventuale accoglimento della domanda presentata dall'Associazione intervenuta comporterebbe, da parte del giudice, la mera disapplicazione dell'atto amministrativo e la diretta attuazione della norma di legge, atteso che il riconoscimento del diritto soggettivo alla percezione dell'AUU scaturirebbe direttamente dalla sussistenza dei presupposti previsti da quella norma di legge.

## 5. in ordine al merito

### a)

Venendo al merito, alla presente controversia sono sottese le seguenti questioni:

- ✓ se integri una discriminazione diretta individuale per ragione di nazionalità la condotta con cui l'I.N.P.S. ha negato alla ricorrente

la corresponsione dell'AUU (da lei richiesto in relazione



ai propri due figli minorenni), ritenendo non rientrasse, tra i requisiti soggettivi richiesti ai cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea ai fini dell'accesso alla suddetta prestazione, la titolarità del permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999 (in caso positivo meriterebbe accoglimento la domanda della ricorrente volta a ordinare all'I.N.P.S. la rimozione degli effetti derivanti dalla discriminazione diretta individuale attraverso l'accertamento, in suo favore, del diritto alla corresponsione dell'AUU e la condanna dell'I.N.P.S. al pagamento, in suo favore, delle prestazioni già maturate a tale titolo);

- ✓ se integri una discriminazione diretta collettiva per ragione di nazionalità<sup>1</sup> la condotta con cui l'I.N.P.S., mediante il messaggio n. 2951 del 25/07/2022 (doc. 8 ric.), ha ritenuto che: *“Non possono invece essere inclusi nella platea dei beneficiari i titolari dei seguenti permessi: Attesa occupazione (art. 22 del D.lgs n. 286/1998 e successive modificazioni; art. 37 D.P.R. n. 394/1999 e successive modificazioni)...”*, con conseguente pregiudizio per i cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea, che, essendo in possesso del citato permesso di soggiorno in attesa di occupazione, non hanno presentato domanda di corresponsione dell'AUU perché dissuasi dall'orientamento interpretativo espresso dall'Istituto (in caso positivo meriterebbe accoglimento la domanda proposta dall'associazione ricorrente e volta a ordinare all'I.N.P.S. la rimozione degli effetti derivanti dalla discriminazione diretta collettiva attraverso la modificazione della circolare n. 23/2022, indicando i titolari

---

<sup>1</sup> Secondo ASGI si tratterebbe anche di discriminazione indiretta collettiva per ragioni di etnia in quanto: *“... nel contesto nazionale italiano, ove la maggioranza degli stranieri extra UE proviene da altri continenti nei quali i nativi hanno origine etnica diversa da quella indoeuropea (Africa, Asia, Sud America: si vedano i dati del rapporto IDOS – Dossier immigrazione reperibili al link [https://www.dosserimmigrazione.it] una discriminazione in danno dello straniero (tanto più se dei soli stranieri extra UE, come nel caso in esame) costituisce anche una discriminazione indiretta per origine etnica, sicché anche sotto questo profilo l'associazione interveniente avrebbe comunque legittimazione”*.



di permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999 tra gli aventi diritto all'AUU, e la revisione di tutti i provvedimenti di rigetto adottati nei confronti degli stranieri titolari di permesso di soggiorno per attesa occupazione).

**b)**

Orbene, al fine della soluzione delle predette questioni, è opportuno prendere le mosse dall'art. 3 co.1, lett. a) d.lgs. 230/2021, il quale dispone (evidenziazioni dello scrivente):

*“L'assegno di cui all'articolo 1 è riconosciuto a condizione che al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio il richiedente sia in possesso congiuntamente dei seguenti requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno:*

*a) sia cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea, o suo familiare, titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero sia cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o sia titolare di permesso unico di lavoro autorizzato a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi o sia titolare di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzato a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi”;*

quindi, secondo questa disposizione, il cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione Europea, affinché possa beneficiare dell'AUU, deve essere in possesso di un *“permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o sia titolare di permesso unico di lavoro autorizzato a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi”*.

Nel caso di specie, la ricorrente \_\_\_\_\_, al momento della presentazione della domanda amministrativa di attribuzione dell'AUU



(24.3.2022), risultava titolare di permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999.

Appare, dunque, necessario stabilire se la ricorrente fosse autorizzata a svolgere attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi e se detto permesso di soggiorno per attesa occupazione rientri nella categoria del “*permesso unico di lavoro*”, che costituisce (accanto al “*permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo*”, di cui la ricorrente, incontestatamente, non è in possesso) il titolo autorizzativo della presenza in Italia del cittadino di uno Stato non appartenente all’Unione europea, che gli consente, sussistendone gli altri presupposti, di percepire l’AUU.

A tal fine appare necessario ricostruire il contesto normativo.

L’art. 22 co. 11 d.lgs. 25.7.1998, n. 268 (“*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*”) dispone (evidenziazioni dello scrivente):

*“La perdita del posto di lavoro **non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario** ed ai suoi familiari legalmente soggiornanti. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, **può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore. Decorso il termine di cui al secondo periodo, trovano applicazione i requisiti reddituali di cui all’articolo 29, comma 3, lettera b)**”;*

l’art. 37 co. 2, 3, 4 e 5 d.P.R. 31.8.1999, n. 394 (“*Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e*





norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), afferente l' "Iscrizione nelle liste o nell'elenco anagrafico finalizzata al collocamento del lavoratore licenziato, dimesso o invalido") prevede (con la precisazione che il "periodo complessivo non inferiore a sei mesi" deve intendersi, dopo la modifica dell'art. 22 co.11 d.lgs. 2681998 da parte dell'art. 4 co.30 L. 28.6.2012, n. 92, quale "periodo complessivo non superiore a un anno"):

*"2. Quando il licenziamento è disposto a norma delle leggi in vigore per il licenziamento individuale, ovvero in caso di dimissioni, il datore di lavoro ne dà comunicazione entro 5 giorni allo Sportello unico e al Centro per l'impiego competenti. **Lo straniero, se interessato a far risultare lo stato di disoccupazione, per avvalersi della previsione di cui all'articolo 22, comma 11, del testo unico, deve presentarsi, non oltre il quarantesimo giorno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro, presso il Centro per l'impiego e rendere la dichiarazione, di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, così come sostituito dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, che attesti l'attività lavorativa precedentemente svolta, nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa, esibendo il proprio permesso di soggiorno.***

*3. Il Centro per l'impiego provvede all'inserimento del lavoratore nell'elenco anagrafico, di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, ovvero provvede all'aggiornamento della posizione del lavoratore qualora già inserito. Il lavoratore mantiene l'inserimento in tale elenco per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno e, comunque, ad esclusione del lavoratore stagionale, per un periodo complessivo non inferiore a sei mesi.*

*4. Il Centro per l'impiego notifica, anche per via telematica, entro 10 giorni, allo Sportello unico la data di effettuazione dell'inserimento nelle liste di cui al comma 1*



*ovvero della registrazione dell'immediata disponibilità del lavoratore nell'elenco anagrafico di cui al comma 2, specificando, altresì, le generalità del lavoratore straniero e gli estremi del rispettivo permesso di soggiorno.*

***5. Quando, a norma delle disposizioni del testo unico e del presente articolo, il lavoratore straniero ha diritto a rimanere nel territorio dello Stato oltre il termine fissato dal permesso di soggiorno, la questura rinnova il permesso medesimo, previa documentata domanda dell'interessato, fino a sei mesi dalla data di iscrizione nelle liste di cui al comma 1 ovvero di registrazione nell'elenco di cui al comma 2. Il rinnovo del permesso è subordinato all'accertamento, anche per via telematica, dell'inserimento dello straniero nelle liste di cui al comma 1 o della registrazione nell'elenco di cui al comma 2. Si osservano le disposizioni dell'articolo 36-bis”***

Da queste disposizioni emerge chiaramente che:

- ✓ nel caso di perdita temporanea dell'occupazione il cittadino straniero non appartenente ad un Paese dell'Unione Europea non subisce la revoca del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, di cui dispone, ma conserva la facoltà di soggiornare regolarmente nel territorio dello Stato per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito da lui percepita, qualora superiore;
- ✓ a tal fine egli è onerato a presentarsi, non oltre il quarantesimo giorno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro, presso il Centro per l'impiego e a rendere la dichiarazione (ex art. 2 co.1 d.lgs. 21.4.2000, n. 181 ora ex art. 19 co. 1 d.lgs. 14.9.2015, n. 150), che attesti l'attività lavorativa precedentemente svolta, nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa, esibendo il proprio permesso di soggiorno;



- ✓ qualora il periodo – in cui il cittadino straniero non appartenente ad un Paese dell’Unione Europea, che ha perso l’occupazione, conserva la facoltà di soggiornare regolarmente nel territorio dello Stato – sia superiore al termine finale di validità del permesso di soggiorno per lavoro, di cui è in possesso, egli può richiedere alla questura il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione;
- ✓ tale rilascio – essendo subordinato all’iscrizione nelle liste di collocamento ex art. 4 d.P.R. 442/2000, la quale, a sua volta, presuppone il rilascio, da parte dello straniero disoccupato, della dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa (art. 37 co. 2, secondo periodo d.P.R. 394/1999) – non solo consente al cittadino straniero non appartenente ad un Paese dell’Unione Europea di svolgere attività lavorativa, ma, anzi, lo onera dell’immediata disponibilità in tal senso;
- ✓ la circolare del Ministero dell’Interno prot. n. 40579 del 3.10.2016 ha precisato che l’art. 22 co.11 d.lgs. 268/1998, novellato dall’art. 4 co.1 L. 92/2012, *“nel prevedere un termine di validità minima del permesso di soggiorno per attesa occupazione (“un periodo non inferiore a un anno”) non ha posto limiti all’eventuale rinnovo del titolo autorizzatorio conferito... per tale motivazione, rendendo possibile, peraltro, da parte dell’interessato, anche il successivo rinnovo nella annualità successive alla prima concessione. Per la puntuale attuazione del dispositivo in esame, le SSLL dovranno, tuttavia, tenere conto delle previsioni, di carattere generale, sancite nel TUI, all’articolo 5, commi 5, 5 bis, 6 e all’articolo 28, ove è prevista, la valutazione del singolo caso, compendiata anche, come noto, dall’esame della relativa inclusione sociale, ancorché siano venuti meno i requisiti del rilascio”*; quindi non vi è dubbio che il permesso per attesa occupazione sia un titolo che autorizza lo svolgimento di un’attività lavorativa per almeno un anno a decorrere dall’iscrizione nelle liste di



collocamento; anzi, lo scopo, per il quale viene rilasciato, è proprio quello di consentire al cittadino straniero di soggiornare regolarmente sul territorio dello Stato al fine di reperire una nuova occupazione che gli consenta di ottenere il rilascio di un nuovo permesso di lavoro.

Accertata la sussistenza dell'autorizzazione *“a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi”*, come richiesto dall'art. 3 co. 1, lett. a) d.lgs. 230/2021, occorre stabilire se, come pure esige la medesima norma ai fini dell'accesso, da parte di cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, alla prestazione dell'AUU, il permesso per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co.5 d.P.R. 394/1999 possa essere qualificato come *“permesso unico lavoro”*.

A tal fine assumono rilievo le disposizioni di cui all'art. 5, commi 8.1 e 8.2 d.lgs. 286/1998;

la prima prescrive che: *“Nel permesso di soggiorno che autorizza l'esercizio di attività lavorativa secondo le norme del presente testo unico e del regolamento di attuazione è inserita la dicitura: “perm. Unico lavoro”;*

il successivo comma 8.2 prevede: *“La disposizione di cui al comma 8.1 non si applica:*

*a) agli stranieri di cui agli articoli 9 e 9-ter;*

*b) agli stranieri di cui all'articolo 24;*

*c) agli stranieri di cui all'articolo 26;*

*d) agli stranieri di cui all'articolo 27, comma 1, lettere a), g), h), i) e r);*

*e) agli stranieri che soggiornano a titolo di protezione temporanea e nei casi di cui agli articoli 18, 18-bis, 20-bis, 22, comma 12-quater, e del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008,*

*n. 25, ovvero hanno richiesto il permesso di soggiorno a tale titolo e sono in attesa di una decisione su tale richiesta;*



f) agli stranieri che soggiornano a titolo di protezione internazionale come definita del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, hanno chiesto il riconoscimento della protezione e sono in attesa di una decisione su tale richiesta;

g) agli stranieri che soggiornano per motivi di studio o formazione.

g-bis) agli stranieri di cui all'articolo 42-bis”.

La norma elenca i permessi che, pur consentendo l'esercizio di attività lavorativa, non rientrano nel tipo “permesso unico lavoro”.

Come si evince agevolmente, tra i permessi esclusi da questo tipo non viene annoverato il permesso per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co.5 d.P.R. 347/1999, il quale, quindi, al fine di mantenere una coerenza interna all'ordinamento, non può che essere qualificato come “permesso unico lavoro”.

In questo senso si è orientata anche la prassi amministrativa; infatti, come ha allegato parte ricorrente, senza che l'I.N.P.S. abbia sollevato contestazioni, il Ministero dell'Interno, sulle tessere plastificate dei permessi di soggiorno per attesa di occupazione, riporta anche l'indicazione “perm. unico lavoro” (doc. 6 e 10 fasc. ric.).

In definitiva può considerarsi compiutamente accertato, già alla luce di un esame dell'ordinamento interno, che il permesso per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co.5 d.P.R. 347/1999, di cui disponeva la ricorrente, rientri nel tipo “permesso unico lavoro” che consente di soggiornare regolarmente sul territorio italiano e di svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, costituendo così un idoneo requisito soggettivo affinché il cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea possa accedere alla fruizione dell'AUU (art. 3 co.1, lett. a) d.lgs. 230/2021).



c)

In aggiunta a ciò occorre osservare come una diversa soluzione interpretativa si porrebbe in contrasto con il diritto eurounitario, in particolare con la direttiva 2011/98/UE (*“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”*).

Al *considerandum* 19 tale direttiva individua, tra le proprie finalità, quelle di *“di sviluppare ulteriormente una politica di immigrazione coerente, di ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell’Unione e i cittadini di paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro e di integrare l’acquis esistente in materia di immigrazione”*;

il successivo *considerandum* afferma: *“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, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per*



*motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, e i ricercatori ammessi in conformità della direttiva 2005/71/CE del Consiglio, del 12 ottobre 2005, relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica".*

Nel caso di specie assume rilievo soprattutto il principio alla parità di trattamento, sancito dall' art. 12, paragrafo 1, lett. e) della direttiva, secondo cui (evidenziazioni dello scrivente):

*"I lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c) [ vale a dire: "b) ... 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; c)... i cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale], 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".*

Le uniche deroghe possibili a tale principio vengono individuate al secondo comma della disposizione che così prevede (evidenziazioni dello scrivente):

*"2. Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento: [...] b) limitando i diritti conferiti ai lavoratori di paesi terzi ai sensi del paragrafo 1, lettera e), senza restringerli per i lavoratori di paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati.*

*Inoltre, gli Stati membri possono decidere che il paragrafo 1, lettera e), per quanto concerne i sussidi familiari, non si applichi ai cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a*



*sei mesi, ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto”.*

La norma vieta, dunque, agli Stati membri di adottare o mantenere nel proprio ordinamento disposizioni normative che comportino una disparità di trattamento nei “settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004”, tra cittadini di paesi terzi non appartenenti all’Unione Europea che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo superiore a sei mesi, e cittadini dell’Unione Europea,

Alla luce di quanto statuito *sub b)* la ricorrente – essendo titolare di un permesso (quello per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co.5 d.P.R. 347/1999), che rientra nel tipo “*permesso unico lavoro*” e che consente di soggiornare regolarmente sul territorio italiano e di svolgere un’attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi – rientra tra i cittadini dei Paesi terzi non appartenenti all’Unione Europea che, ai sensi dell’art. 3, paragrafo 1, lett. a) (come ha puntualmente osservato la sua difesa ella ha fatto ingresso sul territorio nazionale per motivi lavorativi ed ha concretamente lavorato, non essendo previsto dall’ordinamento italiano il primo permesso rilasciato all’atto dell’ingresso sia un permesso per attesa occupazione) e dell’art. 12 della direttiva 2011/98 UE, hanno diritto alla parità di trattamento in taluni settori, rispetto ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano.

E’ indubbio che la provvidenza consistente nell’AUU ex d.lgs. 230/2021 costituisce una prestazione di sostegno alla famiglia erogata sulla base di requisiti predeterminati e, dunque, rientra nel Regolamento 883/04. In questo senso si è già espressa la Corte di giustizia (sentenza del 21 giugno 2017, *Kerly Del Rosario Martinez*, C-419/16, EU:C:2017:485), in relazione all’assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori ex art. 65 L. 23.12.1998, n. 448, il quale (al pari di quanto ora accade all’AAU - in





particolare articoli 1, 2, 4 e 5) , era concessa o negata in considerazione del numero dei figli e dei redditi e, quindi, era attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base a una situazione definita per legge, e perciò rappresentava una prestazione di sicurezza sociale, riconducibile alle “prestazioni familiari” di cui all’art. 3, paragrafo 1, lett. j) Reg. 883/04. come definite dall’art. 1, lett. z) stesse Reg. quale prestazione *“in natura o in denaro destinata 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”*.

E’ vero che il legislatore italiano si è avvalso della limitata facoltà di deroga al principio della parità di trattamento riconosciuta agli Stati membri all’art. 12, paragrafo 2, lett b) della direttiva 2011/98/UE, disponendo al successivo comma 1-ter: *“In deroga a quanto previsto dal comma 1-bis, nell'ambito delle prestazioni costituenti diritti, ai fini della fruizione delle prestazioni familiari di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sono equiparati ai cittadini italiani esclusivamente gli stranieri titolari di permesso unico di lavoro autorizzati a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, nonché' gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi”*.

Si tratta, tuttavia, di un’ipotesi alla quale non risulta riconducibile il caso di specie, atteso che la ricorrente era certamente autorizzata allo svolgimento di attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, essendo stata titolare, dapprima di permesso di soggiorno per lavoro subordinato e successivamente di permesso per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999, a far data dal 24.6.2021, fino al 26.9.2022 (doc. 6 ric.), poi rinnovato fino al 26.9.2023 (doc. 6.1 ric.).



Quindi nella vicenda in esame trova applicazione il principio ex art. 12, paragrafo 1, lett. e) della direttiva 2011/98/UE di parità di trattamento, nei settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004, tra i lavoratori dei paesi terzi autorizzati a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi e i cittadini dello Stato membro in cui soggiornano.

In definitiva una norma interna che negasse, dunque, ai cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea titolari di permesso per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999 – il quale, come si è più sopra statuito, costituisce un titolo autorizzativo del soggiorno sul territorio nazionale, che rientra nel tipo “*permesso unico di lavoro*” e consente al cittadino straniero non appartenente ad un Paese dell'Unione Europea di svolgere attività lavorativa, per almeno un anno a decorrere dall'iscrizione nelle liste di collocamento – l'accesso alla prestazione familiare consistente nell'AUU, si porrebbe in palese contrasto con il diritto dell'Unione Europea.

Di conseguenza, il giudice nazionale sarebbe tenuto in primo luogo – secondo gli insegnamenti della Corte di giustizia (*ex multis*, di recente, sentenza del 4 maggio 2023, *T.A.C.*, C-40/21, EU:C:2023: 367, punto 71; in precedenza sentenza dell'8 maggio 2019, *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*, C-566/17, EU:C:2019:390, punti 48 e 49, nonché del 4 marzo 2020, *Telecom Italia*, C-34/19, EU:C:2020:148, punto 60) – a tentare, se possibile ossia senza cadere in operazioni ermeneutiche *contra legem*, di interpretare il diritto nazionale in modo conforme al diritto dell'Unione.

In caso contrario dovrebbe o disapplicare la norma interna e applicare la disciplina europea di cui alla direttiva se sufficientemente precisa e incondizionata, o a sollevare questione di legittimità costituzionale se non direttamente applicabile. Infatti, in proposito, con l'ordinanza n. 207 del 2013 (conf. più di recente sentenza n. 67 del 2022),



la Corte costituzionale ha ribadito: *“Conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), qualora si tratti di disposizione del diritto dell’Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell’ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all’applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell’impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice nazionale deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l’esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso, Corte cost. n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)”*.

La stessa Consulta, nella sentenza n. 67 del 2022, ha statuito che *“all’art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, deve riconoscersi effetto diretto nella parte in cui prescrivono l’obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano”*, precisando che: *“Si tratta di un obbligo cui corrisponde il diritto del cittadino di paese terzo -rispettivamente titolare di permesso di lungo soggiorno e titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro - a ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro. La tutela riconosciuta al diritto in questione e la sua azionabilità richiamano le condizioni che la costante giurisprudenza della Corte di giustizia individua per affermare l’efficacia diretta delle*



*disposizioni su cui tali diritti si fondano (a partire dalla sentenza 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90, F.)”.*

Tuttavia la norma nazionale ex art. 3 co. 1, lett. a) d.lgs. 230/2021, che viene in rilievo nella vicenda in esame, concernendo i requisiti soggettivi per l’accesso alla fruizione dell’ AUU, si presta senza dubbio a un’ interpretazione eurounitariamente orientata nel senso di ritenere ricompresi tra i cittadini di uno Stato non appartenenti all’Unione Europea titolari di permesso unico di lavoro autorizzati a svolgere un’attività lavorativa per un periodo di sei mesi anche i possessori di permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999 – il quale, è opportuno ribadirlo, costituisce un titolo autorizzativo del soggiorno sul territorio nazionale, che rientra nel tipo “*permesso unico di lavoro*” e consente al cittadino straniero non appartenente ad un Paese dell’Unione Europea di svolgere attività lavorativa, per almeno un anno a decorrere dall’iscrizione nelle liste di collocamento. Solo una siffatta interpretazione può, infatti, ritenersi conforme al principio di parità di trattamento ex art. 12 della direttiva 2011/98/UE.

- - -

In definitiva –

premesso che:

- l’art. 43 co.1 d.lgs. 286/1998 dispone: “*Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e 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”;*

- alla luce dell’art. 2 co.1, lett. a) d.lgs. 216/2003 (*“Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e della direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l’esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori”*) la discriminazione diretta ricorre *“quando... per nazionalità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga”* –

deve ritenersi compiutamente accertato che:

1)

integra una discriminazione diretta individuale la condotta con cui l’I.N.P.S ha negato alla ricorrente la corresponsione dell’AUU (da lei domandato in relazione ai propri due figli minorenni), ritenendo non rientrasse, tra i requisiti soggettivi idonei a consentire al cittadino di uno Stato non appartenente all’Unione Europea l’accesso alla suddetta prestazione, la titolarità del permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999:

quindi merita accoglimento anche la domanda di parte ricorrente volta a ordinare all’I.N.P.S. la rimozione degli effetti derivanti dalla discriminazione diretta individuale attraverso:

- l’accertamento, in favore della ricorrente, del diritto alla corresponsione dell’AUU dalla data di presentazione della domanda in sede amministrativa (24.3.2022) fino alla persistenza dei relativi requisiti, con le maggiorazioni ex art. 16 co. 6 L. 412/1991,



- la condanna dell'I.N.P.S. al pagamento, in suo favore, delle prestazioni già maturate a tale titolo e non ancora erogate,
- l'accertamento dell'insussistenza dell'indebito di € 2.450,00, di cui I.N.P.S. ha chiesto la ripetizione con lettera del 20.2.2023;

2)

integra una discriminazione diretta collettiva la condotta con cui l'I.N.P.S., mediante il messaggio n. 2951 del 25/07/2022 (doc. 8 ric.), ha ritenuto che: *“Non possono invece essere inclusi nella platea dei beneficiari i titolari dei seguenti permessi: Attesa occupazione (art. 22 del D.lgs n. 286/1998 e successive modificazioni; art. 37 D.P.R. n. 394/1999 e successive modificazioni)...”*, con conseguente pregiudizio per i cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea che, essendo in possesso del citato permesso di soggiorno in attesa di occupazione, non hanno presentato domanda di corresponsione dell'AUU perché dissuasi dall'orientamento interpretativo espresso dall'Istituto;

quindi merita accoglimento anche la domanda proposta da ASGI e volta a ordinare all'I.N.P.S. la rimozione degli effetti derivanti dalla discriminazione diretta collettiva attraverso:

- la modificazione della circolare n. 23/2022, indicando i titolari di permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999 tra gli aventi diritto all'AUU,
- la pubblicità di tale modificazione attraverso l'inserimento di uno specifico avviso sulla *home page* del sito istituzionale, per un minimo di giorni 60
- la revisione di tutti i provvedimenti di rigetto adottati nei confronti degli stranieri titolari di permesso di soggiorno per attesa occupazione.



Non apparendo manifestamente iniqua, è fondata anche la domanda, proposta da ASGI nei confronti di I.N.P.S., di condanna ex art. 614-*bis* cod.proc.civ. al pagamento, in suo favore, della somma di € 50,00 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione dell'ordine di rimozione degli effetti derivanti dalla discriminazione diretta collettiva, limitatamente alla modificazione della circolare n. 23/2022 e alla pubblicità di tale modificazione, con decorrenza dal centoventesimo giorno successivo alla data odierna.

#### **5. in ordine alle spese**

In applicazione del principio della soccombenza, le spese devono essere poste a carico dell'I.N.P.S., con distrazione in favore dei difensori della ricorrente che si sono dichiarati antistatari ai sensi dell'art. 93 co.1 cod.proc.civ..

#### **P.Q.M.**

Il tribunale ordinario di Trento – sezione per le controversie di lavoro, in persona del giudice istruttore, in funzione di giudice unico, dott. Giorgio Flaim, definitivamente pronunciando, così decide:

1. Rigetta l'eccezione, sollevata da I.N.P.S., di inammissibilità del ricorso ex art. 702 cod.proc.civ..
2. Rigetta l'eccezione, sollevata da I.N.P.S., di inammissibilità dell'azione civile contro la discriminazione ex art. 28 d.lgs. 1.9.2011, n. 150.
3. Rigetta l'eccezione, sollevata da I.N.P.S., di difetto di legittimazione ad agire dell'intervenuta ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE – ASGI.
4. Rigetta l'eccezione, sollevata da I.N.P.S., di difetto di giurisdizione in punto domanda di modificazione della circolare n. 23 del 9.2.2022.



5. Accerta che integra una discriminazione diretta individuale la condotta con cui l'I.N.P.S ha negato alla ricorrente la corresponsione dell'assegno unico universale ex d.lgs. 29.12.2021, n. 230 (da lei domandato in relazione ai propri due figli minorenni), ritenendo non rientrasse, tra i requisiti soggettivi richiesti al cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione Europea ai fini dell'accesso alla suddetta prestazione, la titolarità del permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 25.7.1998, n. 286 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R. 31.8.1999, n. 394.
6. Ordina all'I.N.P.S. di rimuovere gli effetti derivanti dalla suddetta discriminazione diretta individuale attraverso:
- l'accertamento, in favore della ricorrente, del diritto alla corresponsione dell'AUU dalla data di presentazione della domanda in sede amministrativa (24.3.2022) fino alla persistenza dei relativi requisiti,
  - la condanna dell'I.N.P.S. al pagamento, in favore della ricorrente, delle prestazioni già maturate a tale titolo e non ancora erogate, con gli interessi legali decorrenti dal 121° giorno successivo a quelli di maturazione dei crediti fino al saldo e con il maggior danno da svalutazione, liquidato sulla base della differenza tra la variazione percentuale degli indici ISTAT, intervenuta dagli stessi termini *a quibus* fino ad oggi, ed il saggio legale degli interessi.
  - l'accertamento dell'insussistenza dell'indebito di € 2.450,00, di cui I.N.P.S. ha chiesto la ripetizione con lettera del 20.2.2023.
7. Accerta che integra una discriminazione diretta collettiva la condotta con cui l'I.N.P.S., mediante il messaggio n. 2951 del 25/07/2022, , ha ritenuto che: *“Non possono invece essere inclusi nella platea dei beneficiari i titolari dei seguenti permessi: Attesa occupazione (art. 22 del D.lgs n. 286/1998 e successive*





*modificazioni; art. 37 D.P.R. n. 394/1999 e successive modificazioni)...”, con conseguente pregiudizio per i cittadini degli Stati non appartenenti all’Unione Europea, i quali, essendo in possesso del citato permesso di soggiorno in attesa di occupazione, non hanno presentato domanda di corresponsione dell’AUU perché dissuasi dall’orientamento interpretativo espresso dall’Istituto.*

8. Ordina all’I.N.P.S. di rimuovere gli effetti derivanti dalla suddetta discriminazione diretta collettiva attraverso:
  - la modificazione della circolare n. 23/2022, indicando i titolari di permesso di soggiorno per attesa occupazione ex art. 22 co.11 d.lgs. 286/1998 ed ex art. 37 co. 5 d.P.R.394/1999 tra gli aventi diritto all’AUU,
  - la pubblicità di tale modificazione attraverso l’inserimento di uno specifico avviso sulla *home page* del sito istituzionale, per un minimo di giorni sessanta,
  - alla revisione di tutti i provvedimenti di rigetto adottati nei confronti degli stranieri titolari di permesso di soggiorno per attesa occupazione,
  - al pagamento in favore dell’ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL’IMMIGRAZIONE - ASGI della somma di € 50,00 per ogni giorno di ritardo nell’esecuzione dell’ordine di rimozione degli effetti derivanti dalla discriminazione diretta collettiva, limitatamente alla modificazione della circolare n. 23/2022 e alla pubblicità di tale modificazione, con decorrenza dal centoventesimo giorno successivo alla data odierna.
9. Condanna I.N.P.S. alla rifusione, in favore dei ricorrenti, delle spese di giudizio, liquidate nella somma di € 4.000,00, maggiorata del 15% per spese forfetarie ex art. 2 co.2 d.m. 10.3.2014, n. 55, oltre ad IVA e CNPA, con distrazione in favore degli avvocati Giovanni Guarini e Alberto Guariso, che si sono dichiarati antistatari ai sensi dell’art. 93 co.1 cod.proc.civ..



Trento, 19 settembre 2023

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO

dott. Andrea Tabarelli

IL GIUDICE

dott. Giorgio Flaim

