



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 2/2014

2. LA CORTE EUROPEA RIBADISCE L'OBBLIGO PER IL GIUDICE NAZIONALE DI MOTIVARE IL RIFIUTO DEL RINVIO PREGIUDIZIALE A LUSSEMBURGO E GIUDICA DISCRIMINATORIA L'ESCLUSIONE DEGLI STRANIERI REGOLARMENTE SOGGIORNANTI DA PRESTAZIONI SOCIALI DI NATURA ASSISTENZIALE (CORTE EDU, II SEZ., 8 APRILE 2014, *DHAHBI C. ITALIA*, RIC. N. 17120/09).

Con sentenza dell'8 aprile 2014, nel caso *Dbabbi c. Italia*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sancito che la mancata motivazione del rifiuto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea da parte di un giudice nazionale di ultima istanza costituisce una violazione dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sul diritto all'equo processo; in secondo luogo la Corte ha ritenuto che l'esclusione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti da una prestazione sociale familiare in ragione unicamente della nazionalità costituisce una violazione del principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della Convenzione.

Il ricorrente, all'epoca dei fatti cittadino tunisino, risiedeva in Italia, precisamente a Marsala, in virtù di un regolare permesso di soggiorno e, in quanto lavoratore, era assicurato presso l'INPS. Nel maggio 2001, ricorreva al tribunale di Marsala al fine di ottenere il versamento dell'assegno per nucleo familiare, previsto dalla L. 448 del 1998, a favore delle famiglie numerose a basso reddito. In realtà l'art. 65 della legge riservava l'assegno ai cittadini italiani, solo successivamente fu esteso ai cittadini europei ed ai titolari dello status di rifugiato politico e di protezione sussidiaria.

Di recente, in seguito alla procedura di infrazione 2013/4009, relativa al corretto recepimento della direttiva 2003/109/CE sullo status dei residenti di lungo periodo, la l. 97 del 2013 ha provveduto ad estendere la prestazione anche a tale categoria di cittadini di Stati terzi.

Il ricorrente tuttavia chiedeva il versamento della prestazione in virtù dell'art. 65 dell'Accordo euromediterraneo di associazione, concluso dall'allora Comunità europea con la Tunisia, e ratificato dall'Italia, secondo il quale i lavoratori di cittadinanza tunisina ed i loro familiari conviventi godono, in materia di previdenza sociale, di un regime caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza rispetto ai cittadini degli Stati membri nei quali essi sono occupati.

Nell'aprile del 2002, il Tribunale di Marsala ha rigettato il ricorso, così come la Corte d'appello di Palermo e la Corte di Cassazione, rispettivamente nel 2004 e nel 2008, alle

quali peraltro il ricorrente aveva richiesto di effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea con riferimento all'interpretazione delle disposizioni dell'Accordo.

Le giurisdizioni interne, ignorando tale richiesta, hanno infatti sostenuto che il principio di parità di trattamento dovesse trovare applicazione solo in materia di prestazioni di previdenza sociale e non anche nel caso di prestazioni di natura assistenziale.

Il ricorrente dunque, dinanzi ai giudici di Strasburgo, lamentava anzitutto la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea, considerato che né la Corte di Appello di Palermo, né tantomeno la Corte di Cassazione, giudice di ultima istanza, avevano preso in considerazione la sua richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo, nonché la violazione dell'art. 14, in combinato disposto con l'art. 8 sul diritto al rispetto alla vita privata e familiare, per il mancato ottenimento degli assegni familiari.

Con riferimento al primo aspetto, la Corte era peraltro già intervenuta nel caso [Ullens de Shooten and Režabek c. Belgio](#), osservando anzitutto come discendesse dall'allora art. 234 TCE, terzo comma, (oggi art. 267 TFUE), l'obbligo per gli organi giurisdizionali nazionali di ultima istanza di operare il rinvio pregiudiziale; tale obbligo peraltro, come chiarito in più occasioni dalla Corte di Lussemburgo, può venir meno quando la questione è materialmente identica ad una già decisa in via pregiudiziale dalla Corte su una fattispecie analoga, qualora ci sia una giurisprudenza costante sul punto, ovvero nell'ipotesi in cui la risposta al quesito non alimenti alcun ragionevole dubbio interpretativo. Fatte salve tali eccezioni dunque la Corte di Strasburgo afferma che *«les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne qui refusent de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel d'une question relative à l'interprétation du droit de l'Union européenne soulevée devant elles, sont tenues de motiver leur refus au regard des exceptions prévues par la jurisprudence de la Cour de justice»*, e più specificatamente che *«l'article 6 par. 1 met dans ce contexte à la charge des juridictions internes une obligation de motiver au regard du droit applicable les décisions par lesquelles elles refusent de poser une question préjudicielle, d'autant plus lorsque le droit applicable n'admet un tel refus qu'à titre d'exception»*; posizione peraltro ribadita dalla Corte più di recente, nel caso [Vergaunven c. Belgio](#). Nel caso di specie, il ricorrente aveva richiesto sia alla Corte di Appello che alla Corte di Cassazione di porre un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea con specifico riferimento alla interpretazione dell'art. 65 dell'Accordo euromediterraneo concluso con la Tunisia; né la Corte di Appello, né la Corte di Cassazione, giudice di ultima istanza, hanno preso in considerazione tale richiesta; né la Corte di Cassazione ha motivato il rifiuto di procedere al rinvio pregiudiziale. La Corte europea, dunque, constatato che nel ragionamento della Corte di Cassazione non vi è alcun riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, ha concluso che vi è stata violazione dell'art. 6 par. 1 della Convenzione.

Sulla violazione dell'art. 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'art. 8, la Corte, precisato preliminarmente che l'attribuzione di una prestazione assistenziale, come quella in oggetto, permette allo Stato di *«témoigner son respect pour la vie familiale»*, ai sensi dell'art. 8 della Convenzione, richiama la sua costante giurisprudenza, ribadendo come una disparità di trattamento tra persone in situazioni comparabili debba riposare su di una giustificazione obiettiva e ragionevole.

In particolare la Corte, come già più volte statuito ([Gaygusuz c. Austria](#); [Koua Poirrez c. Francia](#); [Andrejeva c. Lettonia](#); [Ponomaryovi c. Bulgaria](#)), osserva come *«seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité»*.

Nel caso di specie, considerato che il ricorrente era titolare di un permesso di soggiorno e di un lavoro regolare e che, assicurato presso l'INPS, pagava i contributi a tale ente così come i lavoratori cittadini europei (ai quali come visto la normativa concede la prestazione in oggetto), la Corte considera le ragioni di bilancio avanzate dal governo italiano non sufficienti per giustificare la disparità di trattamento denunciata; in particolare, la Corte, considerato che nel caso di specie la nazionalità costituisce il solo ed unico criterio di disparità, ritiene la giustificazione del governo italiano non sufficiente a convincerla dell'esistenza di un rapporto ragionevole di proporzionalità tale da rendere la disparità di trattamento conforme alle esigenze di cui all'art. 14 della Convenzione. La Corte ha dunque concluso con la condanna dello Stato italiano, riconoscendo al ricorrente il risarcimento dei danni patrimoniali e morali.

Invero, nel frattempo anche la stessa Corte di Cassazione ha avuto modo di rivedere la sua posizione; in un analogo caso, la Suprema Corte di Cassazione, sez. lavoro, con sentenza n. 17966 depositata il 1 settembre 2011, ha infatti respinto il ricorso proposto dall'INPS contro una sentenza della Corte di Appello di Torino che aveva riconosciuto ad un cittadino marocchino regolarmente soggiornante in Italia il diritto alla pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971, negatagli dall'INPS. Secondo la Corte di Appello di Torino, il cittadino marocchino aveva diritto alla pensione di inabilità al pari dei cittadini italiani, in virtù dell'art. 65 dell'Accordo di Associazione euromediterraneo firmato tra la Comunità europea ed il Regno del Marocco, identico al corrispondente articolo dell'Accordo concluso con la Tunisia e richiamato dal ricorrente nel caso sopra analizzato, che dunque prevede a favore dei lavoratori marocchini ed i loro familiari, in materia di previdenza sociale, un regime caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza rispetto ai cittadini degli Stati membri nei quali essi sono occupati. L'INPS aveva presentato ricorso sostenendo, facendo peraltro riferimento alla pronuncia della Corte di Cassazione nel caso Dhahbi, che la previsione dell'Accordo di Associazione non poteva trovare applicazione alla materia dell'assegno di inabilità, in quanto la nozione di «sicurezza sociale» contenuta nell'Accordo di Associazione concluso con il Marocco doveva riferirsi alle sole prestazioni previdenziali di tipo contributivo e non anche a quelle assistenziali.

La Corte di Cassazione ha invece ritenuto corretta ed adeguata la motivazione della Corte di appello che ha disatteso le censure proposte contro la sentenza di primo grado con la quale il Tribunale di Torino aveva riconosciuto il diritto alla pensione di validità in favore del cittadino marocchino; la Suprema Corte infatti, richiamando la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, ha anzitutto riconosciuto la diretta applicabilità dell'Accordo di associazione concluso con il Marocco, quindi ha chiarito come *«il concetto comunitario di sicurezza sociale deve essere valutato alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria per cui deve essere considerata previdenziale una prestazione attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale o discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e riferita ad uno dei rischi elencati nell'art. 4 c. 1 del Regolamento n. 1408/71, dove sono incluse le prestazioni di invalidità»*.

Ora, se non sembra possano più essere sollevate obiezioni sull'applicabilità e l'interpretazione della clausola di parità di trattamento in materia di sicurezza sociale contemplata dai diversi accordi euromediterranei conclusi con diversi Stati terzi, come dimostrano peraltro diverse decisioni dei tribunali di merito, si ritiene che una soluzione definitiva debba trovarsi con riferimento al trattamento di tutti i cittadini di paesi terzi che regolarmente svolgono un'attività lavorativa nel nostro Paese.

Infatti, la recente direttiva 2011/98 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio del 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 prevede all'art. 12 la parità di trattamento fra i cittadini di uno Stato membro ed cittadini di paesi terzi che lavorano in detto Stato, fra l'altro, nei settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004. Tuttavia, il governo italiano, nel recepire la direttiva, con il d. lgs. n. 40/2014, non ha abrogato le clausole discriminatorie a danno dei cittadini stranieri che regolarmente lavorano nel nostro paese contenute in diverse normative di settore nell'ambito del welfare, nonostante la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati nel parere sullo schema di decreto legislativo recante il recepimento della direttiva avesse sottolineato come *«la nozione di “sicurezza sociale” non deve essere intesa nell’accezione propria del diritto interno e quindi limitata alle prestazioni nell’ambito pensionistico ed aventi carattere contributivo, bensì in quella propria del diritto dell’Unione europea sulla base della lettura combinata degli artt. 3 comma 3, e 70 del Regolamento n. 883/2004, che include tra le prestazioni di “sicurezza sociale” non solo quelle prettamente pensionistiche, ma anche quelle “miste”, ovvero aventi carattere assistenziale da un lato in quanto non sorrette da meccanismi contributivi e finanziate dalla fiscalità generale, ma che dall’altro costituiscono diritti soggettivi, in quanto criteri e condizioni per l’accesso sono regolati dalla normativa interna senza margini di discrezionalità lasciati alle Pubbliche Amministrazioni. Ne consegue che, nello specifico, vadano ricomprese nella nozione di “sicurezza sociale” innanzitutto quelle prestazioni elencate nell’allegato X (già allegato II-bis) al Regolamento 883/2004, introdotto con Regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009, così come le “prestazioni familiari” ovvero quelle “prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari” (art. 3 c. 1 lett. j) e art. 1 lett. z) Reg. CE n. 883/2004), inclusi gli assegni speciali di nascita o di adozione, in quanto l’Italia non ha menzionato alcuno di essi nell’apposito allegato I al Regolamento».*

Per questi motivi, la XIV Commissione proponeva al governo, in ottemperanza al citato art. 12 della direttiva 98 del 2011, l'estensione ai cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico non solo dell'assegno INPS ai nuclei familiari numerosi, oggetto della sentenza Dhahbi, ma anche delle diverse prestazioni di tipo assistenziale previste nell'ordinamento italiano.

Come detto, il d. lgs. 40 del 2014 non ha invece dato seguito a tali proposte, procedendo ad un recepimento minimo della direttiva 98, limitandosi a prevedere fra l'altro l'estensione a 60 gg. del termine massimo per il rilascio di tutti i permessi di soggiorno, l'inserimento della dizione «permesso unico lavoro» su alcuni permessi di soggiorno che consentono l'attività lavorativa, nonché l'obbligo di assicurare ai titolari del permesso unico di lavoro le informazioni sui diritti conferitigli.

Dunque un adeguamento deludente che rischia di esporre l'Italia non solo al rischio di possibili procedure di infrazione in ambito Ue, ma anche a nuovi ricorsi per violazione dell'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

ANNA PITRONE