**R.G.LAV 52/2023**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

La Corte d'Appello di Trento Sezione per le **CONTROVERSIE DI LAVORO,** riunita in composizione collegiale nelle persone dei Signori Magistrati:

Dott. Presidente rel.

Dott.ssa Consigliere

Dott.ssa Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile per le **CONTROVERSIE DI LAVORO** in grado di appello promossa con ricorso depositato come in atti ed iscritta a ruolo in data 19.10.2023 al n. **52/2023 R.G. LAVORO** promossa con ricorso d.d. 06.05.2024

**DA**

**I.N.P.S.** (C.F. 80078750587), in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. c.f. ] PEC

e dall' Avv.

PEC avv.marta.odorizzi@postacert.inps.gov.it) ed elettivamente domiciliata presso l'Ufficio Legale dell'INPS sito a Trento (TN), Via delle Orfane n. 8, giusta mandato telematico in atti.

**APPELLANTE**

**CONTRO**

[redacted] (C.F.: [redacted]);

**ASGI – Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione APS** (C.F. 97086880156), in persona del Presidente e legale rappresentate *pro tempore*;

entrambe rappresentate e difese dall'Avv. Alberto Guariso (C.F.: GRSLRT54S15F205S – PEC: alberto.guariso@milano.pecavvocati.it) del Foro di Milano e dall'Avv. Giovanni Guarini (C.F.: GRNGNN79A23G916O – PEC: giovanni.guarini@pec.it) del Foro di Rovereto ed elettivamente domiciliate presso lo studio di quest'ultimo sito in ]

giusta mandato telematico in atti



Firmato Da:

**OGGETTO:** Altre controversie in materia di previdenza obbligatoria

Causa ritenuta in decisione sulla base delle seguenti

**CONCLUSIONI**

**DI PARTE APPELLANTE:**

Voglia l'Ill .mo Collegio, in accoglimento dell'interposto appello ed in riforma dell'impugnata sentenza.

**In via preliminare**: 1) **sospendere,** anche inaudita altera parte, l'efficacia esecutiva della sentenza impugnata nei termini sopra specificata, ovvero sospendendo la seguente parte del dispositivo: "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." sussistendo gravi e giustificati motivi.

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

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

**In via principale**: accogliersi l'appello e per l'effetto riformare la gravata decisione, 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 provate, nonché condannarsi le parti appellate a restituire all'INPS tutte le somme che l'ente ha erogato in esecuzione della sentenza n. 121/2023 del Tribunale di Trento. - con condanna al pagamento delle spese di liti per entrambi i gradi di giudizio.

**DI PARTE APPELLATA:**



Firmato Da:

Voglia la Corte d'Appello, disattesa ogni contraria istanza e conclusione, dichiarare inammissibile o comunque rigettare l'appello proposto da INPS, confermando integralmente l'impugnata sentenza.

Con vittoria di spese del grado da distrarsi in favore dei sottoscritti procuratori che si dichiarano antistatari.

**FATTO**

Con ricorso ritualmente notificato [redacted] conveniva in giudizio innanzi al tribunale di Trento, sezione Lavoro, INPS per ottenere pronuncia sulle questioni di seguito in sintesi illustrate.

La ricorrente esponeva:

-che fino al 24.6.2021 era 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;

-che, a far data dal 24.6.2021, avendo perso il lavoro, era 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.);

-che in data 19.7.2 022 presentava domanda di rinnovo del permesso per attesa occupazione (doc. 6.1 ric.), il quale veniva rinnovato fino al 26.9.2023;

-che 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.);

-che, 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;

-che 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.);

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

Le domande della ricorrente:

-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";

-domanda di accertamento del diritto a percepire l'AAU sin da marzo 2022;

-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



Firmat

I.N.P.S. "di riconoscere alla ricorrente, anche per il futuro, l'AUU anche in presenza di permesso per attesa occupazione";

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

Interveniva nel 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. dava luogo ad una ipotesi di "discriminazione collettiva" nei confronti dei cittadini extraeuropei in possesso di un permesso del tipo di quello della ricorrente.

Chiedeva, dunque, una pronuncia atta a garantire l'eliminazione degli effetti della condotta ritenuta discriminatoria.

In particolare le domande di ASGI:

-dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'I.N.P.S.;

-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 a ciò idonei;

-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;

-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.;

-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,

Si costituiva ritualmente parte convenuta INPS, che insisteva per il rigetto della domanda, difettandone tutti i presupposti.

Veniva pronunciata sentenza con la quale il tribunale:

A)quanto alla ricorrente:

-riteneva integrativa di una discriminazione diretta individuale la condotta con cui l'I.N.P.S ha negato alla ricorrente [redacted] 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:

-accoglieva la domanda di parte ricorrente volta a ordinare all'I.N.P.S. la rimozione degli effetti derivanti dalla discriminazione diretta individuale e, previo accertamento del diritto



Firmato

alla corresponsione dell'AUU dalla data di presentazione della domanda amministrativa (24.3.2022) fino alla persistenza dei relativi requisiti, con le maggiorazioni ex art. 16 co. 6 L. 412/1991, condannava I.N.P.S. al pagamento, in suo favore, delle prestazioni già maturate a tale titolo e non ancora erogate;

-infine accertava l'insussistenza dell'indebito di € 2.450,00, di cui I.N.P.S. ha chiesto la ripetizione con lettera del 20.2.2023.

B)Quanto ad ASGI:

-riteneva integrare una discriminazione diretta collettiva la condotta dell'I.N.P.S., mediante il messaggio n. 2951 del 25/07/2022 (doc. 8 ric.), 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;

-ordinava all'I.N.P.S. la rimozione degli effetti derivanti dalla discriminazione diretta collettiva attraverso vari adempimenti ivi specificati.

Non apparendo manifestamente iniqua, riteneva fondata anche la domanda ASGI 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, entro i limiti individuati.

INPS appellava la detta sentenza al fine di ottenerne pronuncia di riforma.

Si costituivano entrambe le parti appellate con unica memoria difensiva che chiedevano il rigetto dell'impugnazione.

Indi la causa era assegnata a sentenza e decisa – previa discussione orale -come da dispositivo del quale era data pubblica lettura e disposta la pubblicazione in via telematica il giorno stesso dell'udienza.

**MOTIVI**

Si premette che la Corte, con la presente motivazione, farà applicazione del disposto di cui agli artt. 132 cpc e .118 disp. Att. Cpc nonchè del principio secondo cui "*Al fine di assolvere l'onere di adeguatezza della motivazione, il giudice di appello non è tenuto ad esaminare tutte le allegazioni delle parti, essendo necessario e sufficiente che egli esponga concisamente le ragioni della decisione, così da doversi ritenere implicitamente rigettate le argomentazioni logicamente incompatibili con esse*": cass.3126/21.

Si premette altresì che, nella stesura della motivazione, si terrà conto esclusivamente delle motivazioni poste a base dell'appello ed in tale atto illustrate, non potendo aver ingresso diversi argomenti illustrati nel corso della discussione orale, sia perché in ipotesi nuovi, sia perché verrebbe altrimenti ad esser integrata una inammissibile violazione del contraddittorio e dei diritti di difesa delle parti appellate.



Firmato D

Soluzione a parte sarà destinata alla nuova eccezione di illegittimità costituzionale sollevata da INPS in sede di discussione che, in quanto infondata, verrà trattata alla fine della presente decisione.

Inoltre non è oggetto di appello la decisione con cui il tribunale ha ritenuto ammissibile l'azione civile proposta contro la discriminazione ex art. 28 DLGS 150/2011. Analoga ammissibilità potrebbe tra l'altro esser dichiarata ex art. 44 DLGS 286/98.

Seguendo l'ordine espositivo dell'atto d'appello osserva la Corte quanto segue, riorganizzando come segue la individuazione dei motivi, non risultando idonea la suddivisione effettuato con l'appello.

L'istanza di sospensiva ovviamente resta assorbita dalla decisione.

**1)violazione ed errata applicazione art. 3 co. 1 DLGS 230/2021.**
**Inesistenza della discriminazione.**

**1.A)"permesso unico di lavoro" e interpretazione dell'art. 3 co. 1 DLGS 230/2021.**

Si riporta il testo dell'art. 3 cit.:

*"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".*

Appare, dunque, necessario stabilire:

1)se la ricorrente fosse in possesso di un *"permesso unico di lavoro"*;

2)se fosse autorizzata a svolgere attività lavorativa per un periodo superiore ai sei mesi.

Il punto 2) non è in contestazione.

Quanto al punto 1).



Firmato

Dopo un lungo – e pacifico- excursus sui principi ermeneutici da applicare nelle decisioni, l'appellante si limita a ritenere - richiamando una non meglio precisata "scelta del legislatore" - essere "evidente" che "il legislatore ha voluto escludere i cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea che sono in possesso di un permesso di soggiorno diverso da quello indicato dalla norma, come p.es. i permessi per:

-Tirocinio e formazione professionale (art. 27, comma 1, lett. f) del D. lgs. n. 286/1998 e successive modificazioni e art. 40 e 44 bis, commi5 e 6, del D.P.R. n. 394/1999 e successive modificazioni).....", facendo seguire questo elenco di situazioni che sarebbero a suo dire esemplificative.

Ma così non è.

In primo luogo vi è una norma, vale a dire l'art. 5 comma 8.1 DLGS 268/1998 ( nel testo modificato e vigente all'epoca dei fatti), che con precisione coordinata ( non con una dicitura isolata) indica la tipologia di permesso:

comma 8.1. *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".***

"Secondo le norme del presente testo unico" è scritto.

Il "presente testo unico", invero, al comma 11 dell'art. 22 ( si ribadisce il comma 11 del DLGS 268/1998 all'epoca vigente), recita : *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 rendere dichiarazione di immediata disponibilità al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, e beneficiare degli effetti ad essa correlati per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno....*

Quindi in base all'art. 22, c. 11, del T.U. immigr., la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno per il lavoratore e per i suoi familiari, conservando la sua validità fino alla scadenza o, comunque, salvo che per il lavoratore stagionale, per un periodo non inferiore a sei mesi.

Il comma 8.2 del citato art. 5 recita :

*8.2. La disposizione di cui al comma 8.1 non si applica:*

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



Firmato Da:

*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 dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero 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.*

Facendo quindi applicazione degli stessi principi ermeneutici invocati dall'appellante, primo tra tutti la valorizzazione del dato letterale allorquando esso sia chiarissimo, appare indiscutibile – anche in ragione di una esigenza di coerenza del sistema -che la elencazione delle esclusioni è tassativa, e non "per es: " come si legge a pg. 37 dell'appello.

Il collegamento posto dal comma 8.1 con l'intero testo unico rende logica e coerente la lettura che ne ha fatto il primo giudice: il permesso di soggiorno rilasciato a norma del TU è il *permesso unico di lavoro*.

Non avrebbe senso, in caso contrario, quella precisazione di ciò che va "inserito" in quella tipologia di permesso di soggiorno.

L'art. 3 comma 1 lett. a) dlgs cit., al quale non si fa cenno nell'appello, ha dato attuazione alla legge delega n. 46/2021 e nella quale era affermato che all'AAU dovevano aver accesso "*i titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno annuale*".

Tuttavia, nel fare ciò, in detto articolo 3, in luogo della dicitura della legge delega "permesso di soggiorno per motivi di lavoro" si è fatto ricorso a quella, e solo quella, "permesso unico di lavoro".



Firmato Da:

*"L'assegno di cui all'art. 1 è riconosciuto a condizione che....il richiedente.....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 attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi...".*

D'altronde in nessuna parte dei propri scritti INPS ha chiarito in che cosa dovrebbe consistere questo permesso unico, cioè in che cosa esso si debba concretamente differenziare dal permesso per attesa occupazione di chi sia uscito temporaneamente ( per il periodo massimo indicato) dal mondo del lavoro , e sia anche iscritto nelle liste appositamente predisposte.

Precisandosi anche che il fatto di essere "autorizzato" a svolgere attività lavorativa non equivale certo e necessariamente a colui che tale attività già la svolga effettivamente.

Non è un caso del resto che lo stesso Istituto abbia inizialmente accolto de plano la domanda, erogando la prestazione, allorquando è fatto notorio la scrupolosità seguita dallo stesso nell'istruttoria di ogni singola pratica.

Non è un caso, altresì, che un altro organo primario dello Stato, vale a dire il Ministero Interni, inserisca nei permessi elettronici di soggiorno, e lo abbia fatto anche per la ricorrente, sotto la dicitura *"tipo permesso"* quella : " att. occupazione"; e, sotto la dicitura *"annotazioni"*, quella: *"perm. Unico lavoro"*.
Sarebbe troppo semplicistico ipotizzare una "svista", o un mancato coordinamento tra ministeri, in un documento che è destinato a certificare l'identità del titolare al pari di un qualsiasi altro documento equipollente.

A completamento appare utile riportare la definizione di *permesso unico di lavoro* di cui alla Dir. 2011/98, ART. 2 "permesso di soggiorno rilasciato dalle autorità di uno stato membro che consente a un cittadino di un paese terzo di soggiornare regolarmente nel territorio di quello Stato membro a fini lavorativi", con una dizione di carattere generale che non lascia spazio a dubbi sulla finalità del documento : soggiorno con finalità di lavoro, che si tratti quindi di occupazione in essere o attesa occupazione, o perdita di un lavoro precedentemente svolto, o di soggetto che, per usare l'espressione di cui a pg. 38 appello, "è uscito dal mondo del lavoro" temporaneamente.

Quindi nulla di diverso dal permesso "in attesa di occupazione" come originariamente definito dal noto art. 22 co. 11.

**1.B)Discriminazione.**



Firmato Di

La questione non va posta in termini per così dire "personificati", come parrebbe lamentare l'appellante.

Giova ricordare il contenuto dell'art. 1 par. 1 e 2 e dell'art. 12 direttiva 2011/98/UE.

Con tali disposizioni si è inteso adottare *"un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno stato membro, a prescindere dalle finalità dell'ingresso iniziale nel territorio dello stato membro in questione, sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini di quello stato membro"; "I lavoratori dei paesi terzi....beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: a)le condizioni di lavoro...."*.

Del pari non va trascurato il considerando n. 20 della direttiva *"....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...."*.

Una volta accertato il reale contenuto e portata delle norme, e una volta verificato che l'atto regolamentare interno dell'INPS ha violato la normativa comunitaria di riferimento, la integrazione di una condotta discriminatoria è in re ipsa, non necessitando per la sua esistenza una intenzionalità specificamente a tale conseguenza destinata.

Si tratta in altre parole di una verifica interpretativa del contenuto di una norma, la quale nella versione INPS darebbe luogo ad una violazione di altra disposizione normativa, ponendosi con quest'ultima in contrasto.

E siccome la disposizione violata ha una finalità antidiscriminatoria, l'effetto che consegue all'adozione da parte di un soggetto di un comportamento – ovverosia l'emissione di un atto contemplante un ordine – che si pone in contrasto con la prima, integra per ciò stesso la discriminazione, vale a dire l'adozione di un atto che si pone in violazione con un altro di contenuto opposto ( cosa peraltro non infrequente in qualsiasi ordinamento).

Che poi le direttive comunitarie "di regola" ( pg. 40 appello) non abbiano efficacia diretta negli ordinamenti nazionali, necessitando un atto di recepimento interno ( che è stato in effetti adottato, come ammesso dallo stesso appellante), è mera asserzione di parte non supportata ad anzi decisamente smentita, oltrechè dalla sentenza impugnata (vedi pg. 43), da costante giurisprudenza di legittimità.

E' piu' che sufficiente richiamare la sentenza della Corte Costituzionale n. 67/2022 che, facendo riferimento all'art. 12 par. 1, lett e) della direttiva 2011/98/UE, stabilisce esplicitamente doversi riconoscere effetto diretto delle norme comunitarie nella parte in cui



Firmato Da:

prescrivono obbligo di parità di trattamento tra categorie di cittadini di paesi terzi e cittadini di uno stato membro.

Non si rinvengono nell'atto di appello argomenti o precedenti contrastanti o aventi uguale valenza giuridica.

Da ultimo appare singolare l'iniziativa dell'INPS laddove, proprio nelle premesse dei propri atti ( circolare e messaggio), ha fatto esplicito richiamo alla direttiva UE 2011/98 che, a quanto si è qui ritenuto, è stata tuttavia ignorata; o, perlomeno, non è stato chiarito, nemmeno in appello, con quali modalità ed in quali termini tale direttiva sia stata applicata.

**2)Inammissibilità-infondatezza azione civile contro la discriminazione ex art. 28 DLGS 150/2011.**

Questo motivo, per quanto non rientri in altri aspetti esaminati in riferimento agli altri motivi e, in tal caso, da ritenersi assorbito, va dichiarato inammissibile, in quanto eccessivamente generico , integrante così una violazione della specificità dei motivi cosiccome richiesto dalle norme che regolano il regime delle impugnazioni.
Infatti, in una sola pagina e mezza, la maggior parte della quale è dedicata alla trascrizione di alcuni passaggi della sentenza impugnata, INPS svolge mere affermazioni difensive, prive però di supporto esplicativo, invocando "ai fini interpretativi" l'art. 2 lett f) n. 1 Legge delega 01.04.2021 n. 46 con cui veniva delegato, appunto, il governo a "prevedere che...a detta prestazione avessero accesso <i titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro..>, da correlare a quanto dispone l'art. 3 co. 1 dlgs 230/2021 laddove prevede tale assegno a favore di chi sia titolare di permesso unico di lavoro: il che sembra essere la stessa cosa, dovendosi il ragionamento ricollegare alla disamina e soluzione del motivo sub 1.
In sostanza si verte ancora una volta, con altre parole, sulla dibattuta questione della natura e/o definizione da dare al *permesso unico lavoro*.
L'argomento appare ininfluente, ove si focalizzi l'attenzione su quanto si legge a pg. 13 della sentenza, che qui non soffre alcuna smentita, e cioè che "l'art. 3 co. 1 lett a) DLGS 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".

**3)Difetto legittimazione ad agire di ASGI.**

Per chiarezza espositiva si ritiene opportuno riprodurre il testo del motivo ( pg. 43 appello)



Firmato Da:

*I precedenti della Corte di Giustizia citati in sentenza (p.es. sentenza del 10 luglio 2008, Firma Feryn NV, C-54/07, EU:C:2008:397, sentenza del 25 aprile 2013, Asociaţia 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) non sono pertinenti con il caso di specie motivo per cui i principi ivi espressi sono inutilizzabili nella presente vertenza.*

Fin qui manca qualsiasi spiegazione.

Prosegue l'appellante:

*La sentenza è inoltre errata in quanto non considera che né la mera (eventuale) iscrizione nell'elenco di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 215/2013, né tantomeno una previsione dello statuto associativo, può mai costituire un interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. in ordine a evidenti diritti ed interessi altrui o, comunque, non collettivamente esercitabili.*

*Difetta, a tal riguardo, una condizione essenziale per riconoscere in capo all' ASGI la legittimazione attiva dalle stesse pretesa: ossia «che i soggetti lesi», «non siano direttamente ed immediatamente individuabili». Orbene, nel caso di specie, appare evidente come i soggetti lesi siano 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. Non si tratta, dunque, di una lesione di un diritto generalmente e genericamente appartenente ad una "comunità" (tantomeno, ad una "nazione o etnia") nel suo (indistinto) complesso considerata, bensì, ammesso che effettivamente sussista l'asserita lesione di diritto, la stessa avrebbe, appunto, come destinatari ben individuati soggetti. Cittadini, questi che, peraltro ben possono agire in giudizio per il contrasto all'asserita discriminazione e/o per richiedere al Giudice il riconoscimento del loro preteso diritto.*

Il tutto si incentra sulla supposta assenza del requisito della non diretta e immediata individuabilità dei soggetti lesi.

Viene da chiedersi come INPS penserebbe di individuare tutte le centinaia di persone che possono aver proposto o potrebbero aver interesse a proporre la domanda per l'AAU, specie dopo l'emanazione del contestato messaggio.

Laconico è il riferimento alla "eventuale" iscrizione all'elenco di cui all'art. 5 DL251/2013 e non si comprende che rilievo possa avere la previsione di una azione contemplata nello statuto associativo, questione che semmai riguarderebbe solo gli appartenenti alla associazione.( nemmeno è stata formulata istanza di esibizione di detto statuto).

Quanto esposto non tiene conto di quanto si è affermato a pg. 18 e 24 della sentenza la cui motivazione, al di là della formale trascrizione integrale contenuta nelle prime 34 pagine dell'appello, appare priva di censura.



Firmato D

Infatti, a fronte di identico argomento svolto in primo grado da INPS ("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"), il primo giudice – e questo si dice anche a confutazione della presunta irrilevanza dei pronunciamenti della Corte di Giustizia – ha così affermato:

*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 dichiari 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.*



Firmato Da: UG

*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 favorevoli27 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, Asociaţia 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.*

La Corte ritiene inutile ribadire gli stessi concetti, che si condividono, con altre parole, onde non appesantire inutilmente la motivazione.

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 – come affermato in motivazione da cass. 28745/2019 *"iscritte nell'elenco approvato con decreto ministeriale (previsto appunto dal D.Lgs. n. 215*



Firmato Da

*del 2003, art. 25) per le finalità programmatiche che le contraddistinguono, 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)".*

Ciò va detto onde smentire la restrizione operata dall'appellante alla sola ipotesi della "etnia" e "razza" di cui alle ultime sei righe di pg. 43 appello.

Ogni ulteriore considerazione appare superflua.

**4)Difetto giurisdizione in punto modifica circolari INPS.**

Come illustrato dal primo giudice – e per il vero come ritenuto piu' volte da questa Corte in altre vertenze in cui è stata parte INPS – le circolari emesse dall'Istituto non hanno natura di atti amministrativi in senso stretto, come tali suscettibili – comunque – di disapplicazione a' sensi della nota legge del 1865 e quindi con effetti equiparabili, di fatto, alla pronuncia che è stata emessa dal tribunale.

La tesi propugnata non può essere accolta in quanto in palese contrasto con l'orientamento della S.C. e non contempla, nella illustrazione, alcun argomento atto a scalfirlo, mediante altrettante argomentazioni giuridicamente apprezzabili, limitandosi l'appellante a mere asserzioni difensive esclusivamente supportate da un personale orientamento, con illustrazione di principi di portata generale che collidono con la fattispecie; per di piu' INPS si limita a riprodurre quanto scritto in primo grado.

Va preliminarmente precisato che l'ordine di modifica adottato riguarda solo la circolare e non anche il messaggio in quanto quest'ultimo, nelle sue premesse, altro non fa che rapportarsi alla circolare n. 23 dd. 09.02.2022.

Il messaggio 25.07.2022 contiene indicazioni rivolte ai propri uffici, come si nota dalla intestazione.

Altrettanto avviene per la circolare.

Ora, essendo in detti atti contenuto un indirizzo interpretativo di una norma, non si può



Firmato Da

trattare della espressione di potestà amministrativa, a valere erga omnes. Non vi sono elementi da cui trarre un effetto vincolante per i terzi .

Quanto affermato in sentenza è pertanto in linea, e non collide, con l'indiscussa carenza di giurisdizione del giudice ordinario di impartire una modifica di un atto amministrativo in senso proprio, che sia espressione di un potere amministrativo della PA, posto che qui non si tratta di atto amministrativo ( in senso proprio).

In tale contesto il tribunale ha correttamente ritenuto che una condanna ad un facere rivolta all'Istituto va inquadrata nel contesto di una pronuncia civilistica ad un "facere".

Un efficace supporto si rinviene in varie pronunce della SC.

*Le circolari dell'INPS non possono derogare alle disposizioni di legge e neanche possono influire nell'interpretazione delle medesime disposizioni, e ciò anche se si tratti di atti del tipo c.d. normativo, che restano comunque atti di rilevanza interna all'organizzazione dell'ente.* Cass. 11094/2005.conforme cass. 22239/2004.

Ed ancora, in parte motiva, cass. 32/2020:

*8. Va ribadito che "le circolari dell' INPS non possono derogare alle disposizioni di legge e neanche possono influire nell'interpretazione delle medesime disposizioni, e ciò anche se si tratti di atti del tipo c.d. normativo, che restano comunque atti di rilevanza interna all'organizzazione dell'ente" (cfr. in termini Cass. 26 maggio 2005 n. 11094 relativa proprio ad una fattispecie in tema di intervento del Fondo di garanzia) .*

**********

L'appello è dunque infondato.

Si potrebbe anzi soggiungere che, con l'emissione del messaggio n. 2951/2022, INPS abbia leso il principio del legittimo affidamento – quale violazione degli artt. 3 e 97 Costituzione e artt. 1375 e 1175 CC - ponendo in essere atti contrari all'obbligo di buona fede e correttezza nei confronti dell'interessato che, nella iniziale erogazione del beneficio, aveva ritenuto la sussistenza di un proprio diritto.

E ciò senza contare l'evidente contrasto tra il contenuto del medesimo messaggio e le premesse contenute nello stesso e nella precedente circolare, laddove è contenuta la raccomandazione di rispetto della direttiva 2011/98/UE "attuata con il DLGS 4 marzo 2014 n. 40".

Infine, una annotazione: nella causa instaurata innanzi al tribunale di Milano, con la sentenza 4842/2024, resa in fattispecie identica, si è dichiarata la cessazione della materia del contendere in quanto "la stessa parte ricorrente ha attestato il riconoscimento del diritto



Firmato Da

reclamato"; e "lo stesso INPS ha riconosciuto il diritto della ricorrente.....".(giurisprudenza prodotta da parte appellata all'udienza di discussione).

**ECCEZIONE DI INCOSTITUZIONALITA'.**

Prendendo le mosse dalla produzione di parte appellante, in sede di discussione orale, di un pronunciamento della Corte d'appello di Brescia, è agevole osservare che l'eccezione di incostituzionalità colà sollevata ha una sua autonoma valenza, non rapportabile in alcun modo alla presente vertenza.

Ivi si tratta infatti di una disposizione legislativa che non consente una parità di trattamento a cagione di un esplicito ostacolo normativo che, definendo specificamente lo status o qualità che deve rivestire un certo soggetto per ottenere un beneficio, in virtu' di una terminologia che si potrebbe definire "desueta", ne determina l'esclusione di un altro soggetto che venga a trovarsi nella stessa situazione degna di tutela.

Nel caso in esame, al contrario, dovendosi ritenere chiaro il significato e la conseguente portata generale delle norme, prive di differenziazioni specificamente individuate, nessuna disparità di trattamento potrebbe essere ipotizzata.

Tanto più che, se di disparità si vuole parlare, questa è stata posta in essere proprio dall'INPS, mediante un semplice atto regolamentare interno (o quandanche fosse ritenuto un atto amministrativo) e non certo da una norma di legge. E la disparità si concretizzerebbe appunto in presenza della determinazione adottata da INPS.

I riferimenti normativi di INPS a sostegno dell'eccezione non sono pertinenti.

Non rientra nei compiti di un organo giurisdizionale occuparsi del bilancio dello Stato, per l'appunto in virtu' della tanto invocata separazione dei poteri.

Questo per quanto riguarda il richiamo agli artt. 81 e 97 Cost.

Invece l'indicazione rivolta agli artt. 113 e 117 Cost. non è pertinente per il semplice fatto che gli atti posti in essere da INPS , oggetto della presente vertenza, non sono atti normativi e nemmeno amministrativi cioè non rientranti nel potere dispositivo della PA, né si intravede alcun nesso, non illustrato ( trattandosi di un'eccezione sollevata in sede di discussione orale ma non nel ricorso in appello), rispetto al thema decidendum.

Si tratta pertanto di una situazione che va risolta facendo applicazione delle regole ermeneutiche stabilite dalle specifiche norme dell'ordinamento giuridico italiano.

**SPESE DI CAUSA.**



Firmato Da'

Quanto alle spese di causa del grado si ritiene che esse debbano essere interamente compensate: ricorre certamente l'ipotesi prevista dall'art.92, 2°, cpc (assoluta novità della questione), data la situazione caratterizzata dalla assenza allo stato di un pronunciamento del giudice di legittimità.

Si dà atto che, essendo stato integralmente rigettato l'appello, sussistono i presupposti per l'imposizione di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, a mente dell'art. 13, comma 1 quater, DPR 30.5.2002 n. 115 come introdotto dalla legge n. 228/2012.

p.q.m.

La Corte, definitivamente pronunciando nella causa civile n.52/2023 RG LAV, così provvede:

1)rigetta l'appello proposto avverso la sentenza del tribunale di Trento sez. lavoro n. 121/2023 pubblicata in data 19.09.2023;

2)compensa interamente tra le parti le spese del grado d'appello.

Si dà atto che , essendo stato rigettato l'appello, sussistono i presupposti per l'imposizione di un ulteriore importo a mente dell'art. 13, comma 1 quater, DPR 30.5.2002 n. 115 come introdotto dalla legge n. 228/2012.

Trento 13.02.2025

Pres.est.



Firma'