

Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, Sent. n. 24278 del 29 settembre 2008.

...omissis...

Svolgimento del processo

Con ricorso del 6 giugno 2002 B.D. propose appello avverso la sentenza con cui il Tribunale di Marsala aveva respinto la domanda di condanna dell'INPS al pagamento dell'assegno per nucleo familiare (previsto dalla L. n. 448 del 1998, art. 65).

Con sentenza del 17 gennaio 2005 la Corte d'Appello di Palermo respinse l'impugnazione.

Dopo aver premesso che la norma prevede che l'assegno è concesso dal Comune ed è erogato dall'INPS, il giudicante dichiara che l'INPS è passivamente legittimato nella controversia.

Il beneficio, inizialmente previsto per i cittadini italiani e successivamente esteso ai cittadini comunitari, essendo fondato esclusivamente sulla situazione reddituale e familiare del beneficiario, ha natura non previdenziale bensì assistenziale.

Da ciò il giudicante deduce che, poiché l'Accordo concluso fra Comunità europea e Tunisia il 17 luglio 1995 (ratificato con L. n. 35 del 1997) ha per oggetto solo prestazioni previdenziali (come deducibile dalla lettera della Legge e dalla collocazione topografica della relativa disposizione attinente ai soggetti "lavoratori") e che le stesse prestazioni familiari (ivi previste) per disposizione del Regolamento CEE n. 1408 del 1971 non riguardano l'assistenza sociale, il diritto in controversia, non rientrando nello spazio di questo Accordo, nel caso in esame non sussiste. Per la cassazione di questa sentenza B.D. propone ricorso, articolato in un unico motivo; l'INPS resiste con controricorso e propone ricorso incidentale; il COMUNE DI MARSALA non si è costituito in giudizio.

Motivi della decisione

1. Denunciando violazione e falsa applicazione della L. n. 448 del 1998, art. 65 e art. 65 dell'Accordo fra CEE e Tunisia del 17 luglio 1995 (ratificato con L. n. 35 del 1997), il ricorrente principale sostiene che:

1.a. anche se l'Accordo del 17 luglio 1995 fa riferimento alla "previdenza sociale", nel precedente Accordo di cooperazione con la Tunisia del 20 aprile 1976 (i cui effetti sono cessati il primo marzo 1998) si fa riferimento alla "sicurezza sociale"; la differenza, con i testi francesi di tali Accordi (nei quali compare la stessa parola "sécurité") "è questione semplicemente di traduzione";

1.b. nella causa Kziber n. C - 18/90 (sentenza del 31 gennaio 1991), intervenuta negli accordi del 26 aprile 1976 con l'Algeria, la Tunisia ed il Marocco (in termini assolutamente identici), si ritiene che il principio di non discriminazione previsto in questi accordi abbia effetto diretto, e che abbia "carattere incondizionato nel settore della sicurezza sociale"; si ritiene inoltre che sul piano soggettivo riguardi "i lavoratori attivi e quelli che hanno abbandonato il mercato del lavoro per limiti di età" o per danni da lavoro; si ritiene ancora che la nozione di sicurezza sociale dev'essere intesa in analogia con la nozione identica figura nel Regolamento n. 1408 del 1971;

1.c. ciò implica "che il suddetto principio di non

discriminazione si estende, in pratica, a tutti i regimi di prestazioni, inclusi quelli a carattere non contributivo"; l.d. erroneamente la sentenza ritiene che l'equiparazione dei cittadini tunisini ai cittadini dello stato membro sia fondata esclusivamente sulla loro posizione di lavoratori; finalità della disposizione è vietare, nella materia della sicurezza sociale, ogni discriminazione fondata sulla nazionalità;

1.e. "la nozione di assistenza sociale, esclusa dal campo di applicazione materiale del Regolamento n. 1408 del 1971, deve essere egualmente interpretata alla luce dei criteri fissati dalla Corte di Giustizia (come nozione di diritto comunitario), con la conseguenza di prescindere da un apprezzamento fondato sul mero diritto nazionale; in definitiva, il Regolamento si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale, generali e speciali, contributivi e non contributivi"; "la Corte ritiene preminenti l'assenza di ogni valutazione discrezionale dello stato di bisogno ed il conferimento ai beneficiari d'una posizione giuridica definita e cioè tutelata per legge"; in particolare, le sentenze 16 luglio 1992 n. C-78/91 causa Huges, e 10 ottobre 1996 nei procedimenti riuniti nn. C-245/94 e C-312/94 cause Zachow ed Hoever, hanno affermato che "la distinzione fra prestazioni escluse dalla sfera di applicazione del Regolamento n. 1408 del 1971 e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione e non sul fatto che essa sia o no qualificata previdenziale da una normativa nazionale". 2. Denunciando per l'art. 360 cod. proc. civ., n. 3, violazione e falsa applicazione della L. 23 dicembre 1998, n. 448, art. 65 ed art. 81 cod. proc. civ., il ricorrente incidentale sostiene che il COMUNE, poiché provvede a ricevere, istruire e definire le domande intese ad ottenere la concessione della prestazione de qua, è il titolare del rapporto obbligatorio e pertanto unico debitore; l'Istituto, eseguendo in qualità di mero cassiere la decisione del COMUNE, provvede alla materiale emissione dei relativi assegni.

Il COMUNE è pertanto passivamente legittimato nelle controversie relative alla sussistenza del diritto in controversia.

3. I ricorsi, essendo soggettivamente ed oggettivamente connessi, devono essere preliminarmente riuniti.

4. Il ricorso incidentale è infondato. Essendo obbligato al pagamento dell'assegno, l'INPS è passivamente legittimato alla relativa controversia.

5. Il ricorso principale è infondato.

6. Sul piano normativo è da osservare quanto segue.

6.a. La L. 23 dicembre 1965, n. 448, art. 65, comma 1, dispone quanto segue:

"Con effetto dal primo gennaio 1999, in favore dei nuclei familiari composti da cittadini italiani residenti con tre o più figli tutti con età inferiore ai 18 anni, che risultino in possesso di risorse economiche non superiori al valore dell'indicatore della situazione economica di cui al D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1 ..., è concesso un assegno ...".

6.b. La L. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, ha esteso il beneficio ai nuclei familiari nei quali siano presenti il richiedente "cittadino italiano o comunitario".

6.c. L'art. 64 dell'Accordo 17 luglio 1995 fra la Comunità europea e la Tunisia dispone quanto segue:

"Ogni Stato membro concede ai lavoratori di cittadinanza tunisina occupati nel suo territorio un regime che, per quanto riguarda le condizioni di lavoro, di retribuzione e di licenziamento, è caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità rispetto ai propri cittadini.

Ogni lavoratore tunisino, autorizzato a svolgere un'attività professionale salariata sul territorio di uno stato membro a titolo temporaneo, beneficia delle disposizioni del paragrafo 1 per quanto riguarda le condizioni di lavoro e di retribuzione ...".

6.d. L'art. 65 del predetto Accordo dispone quanto segue.

"Fatte salve le disposizioni dei paragrafi seguenti, i lavoratori di cittadinanza tunisina ed i loro familiari conviventi godono, in materia di previdenza sociale, d'un regime caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza rispetto ai cittadini degli stati membri nei quali essi sono occupati. L'espressione previdenza sociale copre gli aspetti della previdenza sociale attinenti alle prestazioni in caso di malattia e di maternità, di invalidità, di vecchiaia, di reversibilità, le prestazioni per infortuni sul lavoro e per malattie professionali, le indennità in caso di decesso, i sussidi di disoccupazione e le prestazioni familiari".

7. Considerando l'espresso riferimento all'attività professionale salariata (art. 64 del predetto Accordo), alle condizioni di lavoro, di retribuzione e di licenziamento (espressione ripetuta nell'art. 64, commi 1 e 2), nonché agli aspetti della previdenza sociale attinenti alle prestazioni in caso di malattia e di maternità, di invalidità, di vecchiaia, di reversibilità, le prestazioni per infortuni sul lavoro e per malattie professionali, le indennità in caso di decesso, i sussidi di disoccupazione e le prestazioni familiari, è da ritenere che il beneficio ivi previsto (in quanto connesso al lavoro, alla retribuzione ed al licenziamento, ed attinente a specifiche prestazioni connesse ad un rapporto di lavoro in atto) abbia natura previdenziale.

Fondamento di questa qualificazione non è la mera qualificazione (previdenza sociale) normativamente indicata, bensì lo stesso parametro indicato dalla Corte di Giustizia della Comunità europea (gli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare le finalità ed i presupposti per la sua attribuzione).

8. In base allo stesso parametro, il beneficio in controversia, considerando i suoi presupposti (tre o più figli tutti con età inferiore ai 18 anni; possesso di risorse economiche non superiori al valore dell'indicatore della situazione economica di cui al D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1), ha natura assistenziale.

9. Da ciò, la non estensibilità del beneficio ai lavoratori di cittadinanza tunisina ed i loro familiari conviventi.

10. Per mera esigenza di completezza è da aggiungere che per la L. 6 marzo 1998, n. 286, art. 41 "Gli stranieri titolari della carta di soggiorno e di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno e nel loro permesso di soggiorno sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste

per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti".

In ordine a questo beneficio (peraltro estraneo alla controversia, non costituendo fondamento della domanda né delle decisioni di merito né del ricorso in sede di legittimità), sono da considerare la breve distanza temporale dall'Accordo 17 luglio 1995 fra Comunità europea e Tunisia ed il largo spazio soggettivo cui è attribuito ("gli stranieri titolari della carta di soggiorno e di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno e nel loro permesso di soggiorno").

Ciò consente di ritenere che, dopo il riconoscimento d'un diritto ben delimitato nel suo contenuto (prestazioni di natura previdenziale) e nello spazio della sua attribuzione (tunisini), la concessione d'una più ampia prestazione a tutti gli stranieri (titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno ed ai relativi minori iscritti in tali atti) assuma una natura eccezionale:

il riferimento a coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, i sordomuti, i ciechi civili, gli invalidi civili e gli indigenti delimita la materia stessa della concessione (lo spazio dell'infermità e dell'indigenza).

Il predetto beneficio non comprende pertanto l'assegno per nucleo familiare previsto dalla L. n. 448 del 1998, art. 65. 11. Il ricorso deve essere respinto. In applicazione dell'art. 449 cod. proc. civ., nulla è da disporsi in ordine alle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte riunisce i ricorsi; li respinge; nulla dispone in ordine alle spese del giudizio di legittimità.