



Tribunale di Milano  
Sezione lavoro

**IL GIUDICE DEL LAVORO DI MILANO**

A scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'11 febbraio 2022;

OSSERVA

1. Con ricorso depositato in via telematica in data 29 giugno 2020, ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), APN (Avvocati per Niente onlus) e ASSOCIAZIONE NAGA (Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio - Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti) chiedevano, *ex artt. 702 bis e 28 D.Lgs 150/2011*, di:

- a) accertare e dichiarare la condotta discriminatoria alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche della Famiglia, consistete nell'aver predisposto e nel mantenere anche per il 2020 il portale per le domande di "*Carta della famiglia*" con modalità tali da consentire la presentazione della domanda solo ai cittadini italiani o di paesi UE;
- b) ordinare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche della Famiglia, in adempimento di quanto disposto dalla L. 27/2020, di modificare la modulistica telematica presente sul portale del Dipartimento stesso al fine di consentire la presentazione delle domande per la prestazione prevista dall'art. 1 comma 391 L. 208/2015, per l'anno 2020, anche ai cittadini di Paesi terzi alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani;
- c) ordinare, conseguentemente, alla predetta amministrazione di accogliere le domande dei cittadini extra UE, ove ne sussistano gli ulteriori requisiti, da valutare a parità di condizioni con i cittadini italiani;
- d) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche della Famiglia di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e consistente nell'aver disposto con l'art. 2, comma 1, del DPCM 27.6.2019, la limitazione del diritto alla prestazione prevista dall'art. 1 comma 391 L. 208/2015 ai soli cittadini italiani e cittadini di un Paese UE;
- e) ordinare, alle amministrazioni convenute di cessare immediatamente tale condotta e pertanto:
  - di modificare il citato DPCM 27.6.2019 nelle parti di cui sopra e pertanto di garantire l'accesso alla prestazione, a parità di condizioni con i cittadini italiani, ai cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, di permesso unico lavoro, di permesso "carta blu", di status di rifugiato o di protezione sussidiaria nonché familiari extra UE di cittadini UE; ovvero a tutti gli stranieri titolari di permesso si almeno un anno ai sensi dell'art. 41 TU immigrazione;
  - di modificare la modulistica telematica presente sul portale del Dipartimento stesso al fine di consentire la presentazione delle domande da parte delle nuove categorie di stranieri ammesse.
  - di accogliere le domande dei cittadini extra UE, ove ne sussistano gli ulteriori requisiti, da valutare a parità di condizioni con i cittadini italiani;
- f) dato atto che le statuizioni richieste *sub b)* e *sub e)* attengono a obblighi di fare infungibili, condannare le amministrazioni convenute in solido tra loro a pagare a ciascuna associazione

ricorrente, ai sensi dell'art. 614 *bis* c.p.c., euro 100 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento dei predetti obblighi di modifica a decorrere dal 30mo giorno successivo alla notifica della emananda ordinanza;

g) adottare ogni ulteriore provvedimento ritenuto opportuno nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28 D.lgs. 150/2011, ivi compreso l'ordine di pubblicare l'emanando provvedimento sulla *home page* del sito istituzionale.

h) con vittoria di spese da distrarsi in favore dei procuratori antistatari, ivi compreso il rimborso del contributo unificato.

2. L'art. 1, comma 391, legge n. 208/2015, come modificato dalla legge n. 145/2018, reca: *“A decorrere dall'anno 2016 è istituita la carta della famiglia, destinata alle famiglie costituite da cittadini italiani ovvero appartenenti a Paesi membri dell'Unione europea regolarmente residenti nel territorio italiano, con almeno tre figli conviventi di età non superiore a 26 anni. La carta è rilasciata alle famiglie che ne facciano richiesta secondo i criteri e le modalità stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero del Ministro per la famiglia e le disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. La carta consente l'accesso a sconti sull'acquisto di beni o servizi ovvero a riduzioni tariffarie concessi dai soggetti pubblici o privati aderenti all'iniziativa. I soggetti che partecipano all'iniziativa, i quali concedono sconti o riduzioni maggiori di quelli normalmente praticati sul mercato, possono valorizzare la loro partecipazione all'iniziativa a scopi promozionali e pubblicitari.”*

Tale disposizione è stata attuata con regolamento governativo (decreto del Ministro per la famiglia e disabilità di concerto con il Ministro per l'economia, del 27 giugno 2019). Tale regolamento prevede che i soggetti interessati ricevano la “carta della famiglia” dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in seguito ad apposita richiesta. La richiesta deve essere inoltrata attraverso un sito *internet* e in essa il richiedente deve dichiarare il possesso dei requisiti previsti dalla legge, in particolare la qualità di cittadino italiano o cittadino di uno Stato membro dell'U.E. regolarmente residente in Italia. Il sito *internet* è stato recentemente attivato all'indirizzo <https://www.cartafamiglia.gov.it>. L'Avvocatura dello Stato ha riferito che tale sito è gestito dalla società Sogei s.p.a., che è una società *in house*, interamente controllata dal Ministero dell'economia.

I fornitori pubblici o privati di beni e servizi (per esempio, i commercianti) possono aderire volontariamente all'iniziativa. A tale fine, possono stipulare una convenzione con il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Essi devono impegnarsi a garantire uno sconto di almeno il 5%, rispetto al prezzo al pubblico, su alcuni beni o servizi scelti dai fornitori stessi, a favore dei titolari della carta. Il nome dei fornitori aderenti viene pubblicizzato sullo stesso sito *internet* indicato.

L'art. 90 *bis* del decreto legge n. 18/2020, inserito dalla legge di conversione n. 27/2020, ha previsto che *“Per l'anno 2020, la carta della famiglia di cui all'articolo 1, comma 391, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è destinata alle famiglie con almeno un figlio a carico”*. La disposizione è stata adottata insieme ad altre misure di contrasto degli effetti economici e sociali dell'epidemia da COVID-19. Essa ha ridotto il requisito relativo ai figli a carico, ma non ha modificato le altre caratteristiche della “carta della famiglia”, in particolare i requisiti relativi alla cittadinanza del richiedente. In ogni caso, le parti hanno confermato che, di fatto, ai cittadini di Stati terzi non sia attualmente consentito fare domanda per ottenere la “carta della famiglia”.

Il 31 marzo 2020, l'associazione ASGI, insieme ad altre due associazioni non ricorrenti, inviava una lettera al Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In essa, lamentava che la disciplina sulla “carta della famiglia” costituiva discriminazione, per motivi di nazionalità o etnia, dei cittadini di Stati terzi e violava l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, l'art. 24 della direttiva 38/2004/CE, l'art. 29 della direttiva 95/2011/UE e l'art. 12 della direttiva 98/2011/UE. ASGI chiedeva, pertanto, la disapplicazione della legge istitutiva della

“carta della famiglia”, nella parte in cui non ne consentiva la concessione a cittadini di Stati terzi titolari delle posizioni giuridiche tutelate da dette direttive.

Chiedeva, inoltre, di interpretare l’art. 90 *bis* del decreto legge n. 18/2020 nel senso che esso avesse soppresso tutti i requisiti diversi dall’aver almeno un figlio a carico.

La lettera rimaneva senza risposta. Pertanto, le associazioni ricorrenti adivano questo Tribunale con il procedimento speciale per le controversie in materia di discriminazione.

**3.** Le associazioni ricorrenti lamentano che la disciplina nazionale relativa alla “carta della famiglia” contrasti con le seguenti disposizioni di diritto dell’U.E., (poiché non ne consente il rilascio ad alcune categorie di cittadini di Stati terzi):

a) art. 11, paragrafo 1 lett. d, della direttiva 2003/109/CE, in quanto, ad avviso dei ricorrenti, la “carta della famiglia” rientrerebbe nelle nozioni di “*prestazioni sociali, assistenza sociale e protezione sociale*” previsto dalla disposizione. D’altro canto, lo Stato italiano non avrebbe espressamente esercitato la facoltà di deroga di cui all’art. 11, paragrafo 4, della direttiva. Ne risulterebbe, quindi, l’illegittimità dell’esclusione dei cittadini di Stati terzi lungosoggiornanti dal diritto a ottenere la “carta della famiglia”;

b) art. 12, paragrafo 1, lett. e, della direttiva 2011/98/UE, in relazione all’art. 1, lett. z e all’art. 3, lett. j del regolamento 2004/883/CE, in quanto, ad avviso dei ricorrenti, la “carta della famiglia” rientrerebbe tra le “*prestazioni familiari*”, come definite dal regolamento 2004/883/CE. Per tali prestazioni è prevista la parità di trattamento tra i cittadini dello Stato membro e i cittadini di Stati terzi di cui all’art. 3, paragrafo 1, lett. b e c della direttiva 2011/98/UE. Non rilevarebbe, a tale fine, la modalità di finanziamento della prestazione: essa, secondo le ricorrenti, rientrerebbe nella nozione autonoma di “sicurezza sociale” ai sensi del diritto dell’U.E. Ne risulterebbe, quindi, l’illegittimità dell’esclusione di cittadini di Stati terzi titolari del permesso unico di cui alla direttiva 2011/98/UE dal diritto a ottenere la “carta della famiglia”;

c) art. 14, paragrafo 1, lett. e) della direttiva 2009/50/CE in relazione all’art. 1, lett. z e all’art. 3, lett. j del regolamento 2004/883/CE, da intendersi richiamato in forza del suo art. 90, che ha sostituito i precedenti richiami al regolamento 1408/71/CEE. Ciò per le stesse ragioni e con le stesse conseguenze già precisate al precedente punto b), con riferimento ai cittadini di Stati terzi titolari di “Carta blu UE”. Il richiamo, contenuto del ricorso, alla direttiva 2000/50/CE, deve ritenersi frutto di un mero errore materiale, immediatamente riconoscibile alla luce del riferimento agli “stranieri altamente qualificati”.

d) art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, poiché, ad avviso delle ricorrenti, la prestazione rientra nell’ambito della “sicurezza sociale”, la quale appartiene al campo di applicazione dei trattati. Ne deriverebbe l’illegittimità dell’esclusione del cittadino di uno Stato terzo, familiare rientrante nel campo di applicazione della direttiva 2004/38/CE;

e) art. 29 della direttiva 2011/95/UE poiché, ad avviso delle ricorrenti, la “carta della famiglia” rientra nella nozione di “assistenza sociale” ivi prevista. Le Associazioni ricorrenti precisano che l’Italia non si è avvalsa della facoltà di limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziali, prevista dall’art. 29, paragrafo 2, della direttiva 2011/95/UE. Infatti, l’art. 27, 1° comma, del decreto legislativo n. 251/2007 prevede che: “*I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria*”. Tale testo non è stato modificato dal decreto legislativo n. 18/2014, che ha recepito la direttiva n. 2011/95/UE. Ne conseguirebbe l’illegittimità dell’esclusione dei cittadini di Stati terzi beneficiari di protezione internazionale dalla “carta della famiglia”.

**4.** Nel corso della prima udienza di discussione, il Difensore delle associazioni ricorrenti ha precisato che il contrasto della normativa nazionale con il diritto dell’U.E. di cui ai precedenti punti a), b) e c) sussisterebbe anche qualora il rilascio della “carta della famiglia” fosse da considerarsi

come “servizio”, ai sensi dell’art. 11, paragrafo 1, lett. f della direttiva 2003/109/CE, dell’art. 12, lett. g, della direttiva 2011/98/CE e dell’art. 14, paragrafo 1, lett. g della direttiva 2009/50/CE. Ritengono le associazioni ricorrenti che tutte le citate direttive contengano, per l’aspetto che qui interessa, norme *chiare, precise ed incondizionate*. Pertanto, esse sarebbero direttamente applicabili nell’ordinamento nazionale.

Le associazioni chiedono, pertanto, che questo Tribunale disapplichi la normativa nazionale, nella parte in cui esclude dalla prestazione denominata “carta della famiglia” le sopra indicate categorie di cittadini di Stati terzi.

Chiedono pertanto che il Tribunale ordini alle Amministrazioni convenute di modificare il regolamento governativo emanato con decreto del 27 giugno 2019 e di consentire a tali soggetti di ottenere la “carta della famiglia”.

5. L’Avvocatura dello Stato si è costituita in giudizio (per la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – Dipartimento per le politiche della famiglia – e per il MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE) con una prima memoria depositata il 30 luglio 2020, con cui si è limitata a chiedere un termine per presentare le proprie difese. Con successiva memoria del 31 agosto 2020, essa ha preso posizione nel merito delle domande proposte dalle ricorrenti.

Con riferimento alla modifica normativa introdotta con il decreto legge n. 18/2020, le Amministrazioni convenute ritengono che essa abbia riguardato soltanto il numero dei componenti della famiglia e dei figli a carico richiesti per poter ottenere la “carta della famiglia”. Nessun mutamento avrebbe riguardato i requisiti di cittadinanza.

Circa i contrasti con la normativa europea denunciati dalle ricorrenti, l’Avvocatura ha replicato con le seguenti argomentazioni:

a) sul contrasto con la direttiva 2003/109/CE, l’Avvocatura nega che la “carta della famiglia”, rientri nella nozione di “*assistenza e protezione sociali*”. Infatti, a suo avviso, essa costituisce una misura “*di sostegno alla famiglia*” e “*di abbattimento dei costi dei servizi per la famiglia*”. Tuttavia, essa prescinde dal reddito dei destinatari. Inoltre, non vi sono prestazioni a carico della pubblica amministrazione, poiché gli sconti sono praticati dai fornitori di beni e servizi aderenti alla convenzione;

b) per analoghe ragioni, l’Avvocatura nega il contrasto con la direttiva 2011/98/CE. Non si tratterebbe di “*prestazioni familiari*”, in quanto non vi è alcun contributo pubblico al finanziamento degli oneri di mantenimento dei figli. Ciò troverebbe conferma nel fatto che la Commissione europea ha già avviato una procedura di infrazione (n. 2100/2019), per mancato recepimento della direttiva 2011/08/CE da parte dell’Italia, in merito al riconoscimento delle prestazioni sociali ai lavoratori di Stati terzi lungosoggiornanti. Tra le prestazioni sociali da cui sono stati illegittimamente esclusi i lavoratori di Stati terzi, la Commissione non ha incluso la “carta della famiglia”;

c) l’Avvocatura nega il contrasto della normativa nazionale con la direttiva n. 2009/50/CE per le stesse ragioni di cui al precedente punto b);

d) secondo l’Avvocatura dello Stato, non sarebbe pertinente il richiamo all’art. 24 della direttiva 2004/38/CE, poiché se uno dei genitori è cittadino di uno Stato membro dell’U.E., egli può ottenere la “carta della famiglia” a favore di tutti gli altri familiari, a prescindere dalla loro nazionalità;

e) l’Avvocatura dello Stato nega altresì il contrasto con l’art. 29 della direttiva 2011/95/UE. Per le ragioni già esposte ai precedenti punti I e II, la “carta della famiglia”, non rientrerebbe tra le prestazioni di “*assistenza sociale*”. Inoltre, secondo l’Avvocatura, l’art. 29 della direttiva 2011/95/UE non conterrebbe norme direttamente applicabili, perché non è sufficientemente preciso. Con riferimento alla precisazione effettuata in udienza circa la possibile qualificazione della “carta della famiglia” quale “servizio”, l’Avvocatura dello Stato ritiene che essa sia inammissibile perché tardiva.

L’Avvocatura ritiene, altresì, che la normativa nazionale in materia di “carta della famiglia”, non contrasti con la Costituzione italiana e non costituisca una fattispecie per cui si applica il rito

speciale contro le discriminazioni. Pertanto, l'Avvocatura dello Stato chiede che le domande delle ricorrenti vengano rigettate, contestando anche la legittimazione attiva delle Associazioni, con riferimento alle discriminazioni contemplate nel D.Lgs. 286/1998.

6. Quanto alla questione della *legittimazione attiva* delle Associazioni istanti, l'Avvocatura dello Stato ritiene che quella loro riconosciuta si debba circoscrivere all'apposito elenco di materie di cui all'art. 5, comma 2, del D.lgs. n. 215/2003 che riguarda soltanto la tutela giurisdizionale di cui agli artt. 4 e 4-*bis* del medesimo D.Lgs., non potendo quindi essa essere estesa alla tutela giurisdizionale contro discriminazioni di natura diversa.

Sul punto vi sono, di contrario avviso, pronunzie concordi della Corte di Cassazione (n. 28745 del 7 novembre 2019; n. 11165 dell'8 maggio 2017), che hanno espressamente affermato che nelle discriminazioni collettive in ragione del fattore della nazionalità, *ex artt. 2 e 4 del D.lgs. n. 215 del 2003 ed art. 43 del D.lgs. n. 286 del 1998, sussiste la legittimazione ad agire in capo alle associazioni ed agli enti previsti dall'art. 5 d.lgs. n. 215 del 2003 fra cui le odierne ricorrenti, ASGI e NAGA.*

Tale conclusione, secondo la S.C., si trae oltre che dal raccordo in termini logici fra le varie disposizioni normative, dalla necessità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina antidiscriminatoria e dai principi di equivalenza ed effettività della tutela vigenti in ambito comunitario.

Anche il foro locale ha fatto proprio tale arresto di legittimità (App. Milano, Sezione delle Persone, dei Minori, della Famiglia, del 26 novembre 2020), ragione per la quale le obiezioni dell'Avvocatura paiono poter essere agevolmente superate facendo riferimento alle soluzioni indicate dai detti precedenti.

7. Sussistendo una controversia tra le Parti sull'interpretazione del diritto dell'U.E., questo Tribunale ha deciso, con ordinanza del 14 settembre 2020, di rimettere alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea quattro questioni interpretative, ritenendo che la decisione della causa dipendesse direttamente dalla soluzione di tali questioni.

Sospeso il giudizio, esso veniva riassunto con ricorso delle Associazioni istanti, depositato in via telematica il 13 dicembre 2021.

Il rinvio pregiudiziale è stato deciso con sentenza della CGUE, decima sezione, n. 462 del 28 ottobre 2021 (causa C-462/20).

Il dispositivo della sentenza così dispone:

*“L'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 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, e l'articolo 14, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, devono essere interpretati nel senso che essi **non ostano** a una normativa di uno Stato membro che esclude i cittadini di paesi terzi contemplati da tali direttive dal beneficio di una carta concessa alle famiglie che dà la possibilità di ottenere sconti o riduzioni tariffarie in occasione dell'acquisto di beni e servizi forniti da soggetti pubblici o privati che hanno concluso una convenzione con il governo di tale Stato membro.*

*L'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, deve essere interpretato nel senso che **neppure esso osta** a una tale normativa, **purché una siffatta carta non rientri**, secondo la normativa nazionale di tale Stato membro, nelle nozioni di «prestazioni sociali», di «assistenza sociale» o di «protezione sociale».*

*L'articolo 29 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa siffatta qualora detta carta rientri in un regime di assistenza istituito da autorità pubbliche, al quale ricorre un individuo che non disponga di risorse sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia.*

*L'articolo 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2011/98 e l'articolo 14, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2009/50 devono essere interpretati nel senso che essi **ostano** a una siffatta normativa."*

8. Dunque, La CGUE ha dichiarato che l'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109, l'art. 12, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2011/98 e l'art. 14, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2009/50 devono essere interpretati nel senso che essi *ostano* a una normativa quale quella di cui all'art. 1, comma 391, della legge n. 208/2015, come modificato dall'art. 1, comma 487, della legge n. 145/2018, nella parte in cui esclude dal beneficio della Carta della famiglia i cittadini di paesi terzi titolari di uno status protetto dal diritto dell'Unione.

Tali direttive dell'Unione riguardano quindi:

- il "soggiornante di lungo periodo" (art. 11, direttiva 2003/109), sul quale vedi anche il succ. § 9.
- i lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lett. b) e c) della direttiva 2011/98 (cioè: "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" e i "cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale");
- i "titolari di Carta blu UE", riservata ai "cittadini di paesi terzi che chiedono di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro per svolgere un lavoro altamente qualificato" (art. 14 della direttiva 2009/50).

I soggetti indicati da tale schema normativo, secondo il portato della sentenza citata, devono godere dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi.

- circa la quarta categoria coinvolta dal ricorso, i *beneficiari di protezione internazionale*, v. sotto, § 10.

9. Per quanto riguarda l'art. 11, paragrafo 1, lett. d), della direttiva 2003/109 ( "Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: ... d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale"), la CGUE, dopo aver osservato (n. 32) che "non risulta tuttavia che l'esclusione dei cittadini di paesi terzi titolari dello status di soggiornante di lungo periodo, ai sensi della direttiva 2003/109, dal beneficio della carta della famiglia possa pregiudicare l'effetto utile di tale direttiva per quanto riguarda la parità di trattamento nel settore delle prestazioni sociali, dell'assistenza sociale e della protezione sociale", ha stabilito che spetta al giudice del rinvio verificare se la Carta della famiglia rientra nelle nozioni di "prestazioni sociali", di "assistenza sociale" o di "protezione sociale" accolte dalla normativa italiana cui la direttiva rinvia.

La questione non pare essere rilevante, poiché già risolta, per la categoria soggettiva di riferimento, da quanto deciso dalla CGUE e riportato nel precedente §.

10. Pronunciandosi sulla questione di interpretazione dell'art. 29 della direttiva 2011/95, ("Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei

*cittadini dello Stato membro in questione*”), la sentenza CGUE n. 462 del 28 ottobre 2021 (causa C-462/20, indicata al § 7), dopo aver osservato (n. 34) che “*la nozione di «prestazioni di assistenza sociale» fa riferimento all’insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale, ai quali ricorre un individuo che non disponga di risorse sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia*”, ha stabilito (n. 35) che “*spetta al giudice del rinvio verificare se, alla luce di tale definizione, la carta della famiglia costituisca una prestazione di assistenza sociale, ai sensi dell’articolo 29 della direttiva 2011/95*”.

La nozione di “assistenza sociale” cui fa riferimento l’art. 29 Dir. 2011/95 relativamente alle norme in argomento di diritto interno, non va ricavata dal diritto nazionale, ma va ottenuta (v. il punto 34 della sent. CGUE C-462/20) “*da una giurisprudenza costante*” europea, giusta la quale “*risulta che la nozione di «prestazioni di assistenza sociale» fa riferimento all’insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale, ai quali ricorre un individuo che non disponga di risorse sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia (v., per analogia, sentenze dell’11 novembre 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punto 63, e del 15 settembre 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punto 44).*”

Può in proposito osservarsi che il sistema di accesso a prezzi ridotti ai negozi convenzionati proprio della *Carta della famiglia* è chiaramente “istituito da un’autorità pubblica”, esso consente l’accesso (anche se non solo) a beni di prima necessità e destinati quindi “a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia”.

Come notano le Associazioni ricorrenti, qualsiasi misura sociale erogata senza limiti massimi di reddito dei beneficiari (come è per la prestazione in esame dopo la modifica del 2018) interviene *anche* sulle persone *in estrema condizione di bisogno*. Interviene sulla generalità dei richiedenti, ma ciò non toglie che risponda anche all’esigenza di facilitare l’accesso a bisogni elementari. A tal fine basta rilevare che nell’elenco dei negozi convenzionati rientrano grandi catene di distribuzione alimentare (CONAD, COOP) e numerosi negozi che vendono prodotti essenziali (come le farmacie).

Se la fiscalità generale interviene (ultima parte dell’art. 1, comma 391, legge 208/2015) con uno stanziamento per garantire anche alle famiglie in condizioni di bisogno un accesso facilitato anche a beni di prima necessità, siamo indubbiamente nell’ambito della assistenza sociale.

La *Carta della famiglia* rientra quindi in un regime di assistenza sociale e per essa trova applicazione l’art. 29 della direttiva 2011/95, con conseguente estensione della pronuncia anche ai *beneficiari di protezione internazionale*.

**11.** Quanto alla questione finale, relativa all’eventuale ulteriore esame affidato al giudice nazionale, allorché sia accertato il contrasto di una norma nazionale con il diritto dell’Unione, questione suscitata dalle ordinanze di remissione della Cassazione nn. 9378 e 9379 dell’8 aprile 2021 (a proposito degli assegni al nucleo familiare), può rilevarsi quanto segue.

La Cassazione ha dubitato che l’obbligo di parità di trattamento (tema anche di questo giudizio) consegna “*al giudice nazionale un meccanismo in grado di sostituirsi integralmente nell’applicazione concreta a quella nazionale*” e pertanto ha ritenuto che la mera disapplicazione (qui richiesta) della legge realizzerebbe una modifica della norma nazionale, sostituendo il criterio individuato dal legislatore nazionale con un altro criterio.

La S.C., con le due citate ordinanze, ha deciso di non dare esecuzione alla scelta legislativa sovranazionale (secondo le pronunzie della CGUE - adita in precedenza -: sentt. 25 novembre 2020, C-302/19 e C-303/19) e, pur consapevole della contrarietà di tale legislazione nazionale con la direttiva, (si trattava lì, come detto, degli assegni al nucleo familiare), ha preferito rimettere la questione alla Corte costituzionale, per asserita violazione della normativa ivi scrutinata (il D.L. n. 69 de 1988, art. 2, comma 6 *bis*, conv. in legge n. 153 del 1988) all’art. 11 Cost. e art. 117 Cost., comma 1, in relazione all’art. 2, paragrafo 1 lett. a), b) ed e) ed all’art. 11, paragrafo 1 lett. d) della Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003,

Ciò perché la norma sovranazionale sulla parità di trattamento tra lavoratori lungo-soggiornanti non sarebbe dotata di “effetti diretti”. Secondo le due ordinanze, il legislatore sovranazionale non avrebbe adottato una disciplina “completa” sul punto, ossia, una disciplina analitica degli assegni familiari.

La questione non sembra posta correttamente.

Il carattere incondizionato delle previsioni indicate dalla sent. della CGUE n. 462 del 28 ottobre 2021 (indicata al § 7) a proposito delle «prestazioni sociali», non può che implicare la necessità di non dare applicazione alla norma interna che esclude dal novero dei beneficiari della carta famiglia i cittadini indicati ai §§ 8 e 10.

Si tratta di un diritto riconosciuto dall’art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (relativo alla non discriminazione) che non ha, né potrebbe avere, a riferimento una disciplina compiuta del diritto dell’Unione in grado di *sostituirsi a quella nazionale nella materia di riferimento*, ma la sola applicazione della disciplina relativa alla *parità di trattamento*.

Invero, *“la soppressione di una discriminazione non comporta che la persona discriminata nella vigenza del regime legale anteriore benefici in modo automatico del diritto di percepire retroattivamente una simile differenza di salario o un aumento dei salari futuri. Ciò avviene soltanto se, e fintantoché, il legislatore nazionale non abbia adottato misure che ristabiliscono la parità di trattamento. Infatti, in tale caso, il rispetto del principio di uguaglianza può essere garantito solo mediante la concessione alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata, regime che, in assenza della corretta applicazione del diritto dell’Unione, resta il solo sistema di riferimento valido (sentenza del 28 gennaio 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).”* (così CGUE, sez. I, 14 marzo 2018, n. 482, § 30).

Conseguentemente, va dichiarato il carattere discriminatorio della condotta della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia e del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

**12.** Può essere concessa la *astreinte* di cui all’art. 614 *bis* c.p.c. come da dispositivo, nulla vengo osservato sul tema l’Avvocatura.

**13.** Le spese seguono la soccombenza e, tenuto conto del valore della controversia e dei parametri di cui al DM 55/2014, vengono liquidate in € 7.500,00, oltre oneri di legge e c.u., in favore degli Avvocati antistatari Alberto Guariso, Livio Neri e Ilaria Traina.

P. Q. M.

1) **accerta e dichiara** la condotta discriminatoria alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche della Famiglia, consistete nell’aver predisposto e nel mantenere anche per il 2020 il portale per le domande di “carta della famiglia” con modalità tali da consentire la presentazione della domanda solo ai cittadini italiani o di paesi UE;

2) **ordina** alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche della Famiglia, in adempimento di quanto disposto dalla legge 27/2020, di modificare la modulistica telematica presente sul portale del Dipartimento stesso al fine di consentire la presentazione delle domande per la prestazione prevista dall’art. 1, comma 391, legge 208/2015, per l’anno 2020, anche ai cittadini di Paesi terzi alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani;

3) **accerta e dichiara** il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche della Famiglia di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze e consistente nell’aver disposto con l’art. 2, comma 1, del DPCM 27.6.2019, la limitazione del diritto alla prestazione prevista dall’art. 1, comma 391, legge 208/2015 ai soli cittadini italiani e cittadini di un Paese membro dell’Unione Europea;

4) **ordina** alle amministrazioni convenute di cessare immediatamente tale condotta e pertanto:

- di modificare il citato DPCM 27.6.2019 nelle parti di cui sopra e pertanto di garantire l'accesso alla prestazione, a parità di condizioni con i cittadini italiani, ai cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, di permesso unico lavoro, di permesso "carta blu", di status di rifugiato o di protezione sussidiaria;

- di modificare la modulistica telematica presente sul portale del Dipartimento stesso al fine di consentire la presentazione delle domande da parte delle nuove categorie di stranieri ammesse.

5) **condanna** le amministrazioni convenute in solido tra loro a pagare a ciascuna associazione ricorrente, ai sensi dell'art. 614 *bis* c.p.c., euro 100 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento dei predetti obblighi di modifica a decorrere dal 90mo giorno successivo alla notifica della emananda ordinanza;

6) **condanna** le parti soccombenti PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - Dipartimento per le politiche della famiglia e il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE al pagamento delle spese liquidate in € 7.500,00, oltre oneri di legge e c.u., in favore degli Avvocati antistatari Alberto Guariso, Livio Neri e Ilaria Traina.

Si comunichi alle parti costituite.

Milano, l'11 febbraio 2022.

Il giudice  
Giorgio Mariani