

N. R.G. 155/2015



TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA  
SEZIONE LAVORO

ORDINANZA

Il Giudice Emma Cosentino,  
a scioglimento della riserva di cui al verbale dell'udienza del 15.7.2015, nel  
procedimento di cui in epigrafe, nella causa promossa ex art. 702 bis c.p.c. da ~~XXXXXXXXXX~~  
~~XXXXXXXXXX~~ nei confronti del Comune di Bologna e dell'INPS;

**rileva**

**a.** Con ricorso depositato in data 23.1.2015 la ricorrente evidenziava: - di essere titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari, - di avere partorito e di avere richiesto al Comune di Bologna in data 25.9.2014 assegno di maternità, rifiutate per “*mancato possesso del titolo di soggiorno utile*” - che il rifiuto aveva carattere discriminatorio alla luce degli artt. 43 d. lgs. 286/98 e 2 d. lgs. 215/2003 di attuazione alla direttiva CE n. 43/2000 - che il Tribunale di Verona, in un caso simile, aveva riconosciuto tale diritto. Produceva la documentazione citata e concludeva chiedendo che il Tribunale volesse:

**“A) Accertare e Dichiarare ex art. 43 ss. d. lgs. 286/98 la natura discriminatoria del comportamento complessivamente tenuto dal Comune di Bologna e dall'INPS, ed, in particolare, l'aver negato, con il provvedimento di rigetto n. 355711 p.g., alla ricorrente di poter percepire l'importo dell'Assegno di Maternità a seguito della domanda n. 271734 p.g. in quanto lei in possesso del Permesso di Soggiorno per Motivi Umanitari, e non del permesso di Soggiorno per Protezione Internazionale o Sussidiaria invece richiesto dal Comune di Bologna quale requisito necessario per poter beneficiare del predetto importo, così determinando una ingiusta ed irragionevole differenziazione e diversificazione.**



**B) Conseguentemente, adottare** di tutti gli eventuali provvedimenti necessari e sufficienti per consentire alla ricorrente di poter accedere all'importo dell'Assegno di Maternità o, comunque, che consenta la rimozione di ogni atto o provvedimento a carattere discriminatorio e, in ogni caso,

**Accertare e dichiarare** il diritto della ricorrente a percepire l'erogazione dell'assegno di maternità e, per l'effetto, **annullare e/o disapplicare** il provvedimento di rigetto n. 355711 p.g. alla domanda n. 271734 p.g. di Assegno di maternità presentata dalla ricorrente e, conseguentemente, **ordinare** o, comunque, **condannare** parte resistente ad erogare la prestazione previdenziale a far data dal momento della notifica del provvedimento di diniego.

*Con vittoria di spese come per legge”.*

**b.** Si costituiva ritualmente in giudizio in data 16.3.2015 l'INPS che eccepiva la propria carenza di legittimazione passiva e l'infondatezza della domanda e concludeva chiedendo che il tribunale volesse:

**“in via pregiudiziale**

- *Dichiarare la carenza di legittimazione passiva dell'Inps, essendo la prestazione richiesta esclusivamente nella competenza concessoria del Comune di Bologna.*

**In subordine**

- *Respingere il ricorso e tutte le domande formulate nei confronti dell'Inps perché infondate in diritto”.*

**c.** Si costituiva ritualmente in giudizio in data 19.3.2015 il Comune di Bologna che eccepiva l'incompetenza per materia del Giudice del lavoro e l'infondatezza della domanda e concludeva chiedendo che il tribunale:

*“dichiari in via preliminare l'incompetenza per materia del Tribunale del lavoro adito; in ogni caso **nel merito** respinga in quanto infondate le domande tutte proposte nei confronti del Comune di Bologna.*

*Con vittoria di spese, oltre oneri fiscali relativi alle pubbliche avvocature ex art. 1, comma 208, L. 266/05”.*

**d.** All'udienza del 31.3.2015 la causa veniva rinviata per la discussione autorizzandosi il deposito di note.



Le note venivano depositate dalla ricorrente e all'udienza del 10.6.2015 la causa veniva discussa. Le parti insistevano nelle rispettive richieste e conclusioni ed il Giudice si riservava.

e. Con ordinanza in data 16.6.2015 questo Giudice, rilevato che sembrava *“utile convocare le parti per discutere e valutare l'interpretazione da fornire alla normativa suddetta, poiché sembrerebbe doversi escludere qualunque ipotesi di discriminazione normativa, ma potrebbero ravvisarsi ragioni sostanziali nell'ottica di una eventuale autotela, nonché al fine di una ipotetica conciliazione, atteso che il tentativo di conciliazione non è stato effettuato”*, fissava l'udienza del 15.7.2015 per la comparizione delle parti.

All'udienza fissata il Comune resistente dichiarava che non poteva *“addivenire ad una soluzione conciliativa in quanto”*, come già ampiamente indicato in comparsa costitutiva, *“la normativa del 2014 preclude la possibilità di riconoscere il beneficio in caso di beneficiari di protezione temporanea”*.

Le parti insistevano nelle rispettive richieste e conclusioni ed il Giudice si riservava.

#### **ritiene**

**1.** L'eccezione del Comune di Bologna di incompetenza per materia del Giudice del lavoro, come già evidenziato nell'ordinanza del 16.6.2015, sembra infondata.

Come nota testualmente lo stesso Comune *“l'assegno di maternità nella specie diniegato e oggetto della presente controversia è una prestazione assistenziale (normata dal legislatore nazionale ed interpretata da circolari INPS) concessa dai comuni ed erogata dall'Inps, ovviamente in presenza dei necessari requisiti”*.

Ai sensi dell'art. 442 (Controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie) c.p.c. *“Nei procedimenti relativi a controversie derivanti dall'applicazione delle norme riguardanti le assicurazioni sociali, gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali, gli assegni familiari nonché ogni altra forma di previdenza e di assistenza obbligatorie, si osservano le disposizioni di cui al capo primo di questo titolo”*.

Ai sensi dell'art. 444 (Giudice competente) c.p.c. *“Le controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie indicate nell'art. 442 sono di competenza del tribunale, in funzione di giudice del lavoro, nella cui circoscrizione ha la residenza l'attore ...”*



**2.** Anche l'eccezione dell'INPS di carenza di legittimazione passiva, come già evidenziato nell'ordinanza del 16.6.2015, sembra infondata.

Secondo l'Inps l'istituto ha la *“funzione di ente pagatore sulla base dei dati forniti dai Comuni”*, *“l'Inps non può che mettere in pagamento quanto disposto dal Comune”*.

E' evidente pertanto che correttamente l'istituto è stato convenuto in giudizio poiché in caso di accoglimento del ricorso ha appunto la funzione di ente pagatore.

**3.** La situazione in fatto risultante in atti appare la seguente:

La ricorrente, nata in Nigeria l'8.6.1986, residente in Bologna, dal 2008, da quando aveva 22 anni, ha prodotto stato di famiglia (nucleo familiare composto da Lei e dal figlio Elenbesunu Savior), certificato di reddito *“zero”* in quanto *“disoccupata”*, permesso di soggiorno per motivi umanitari (il padre e la madre uccisi in Nigeria). Ha chiesto in data 25.9.2014 domanda per il riconoscimento dell'Assegno di Maternità, avendo partorito in data 4.5.2014, che è stata respinta.

**4.** A fronte di tale situazione la ricorrente, che rinvia alle motivazioni della ordinanza del Tribunale di Vicenza n. 87/2012 nel proc. n. 1169/2011 V.G. del 28.7.2011 e della ordinanza del Tribunale di Trieste 24.11.2012 nel proc. R.G. 64/2012, adduce la discriminazione configurabile nella fattispecie ai sensi dell'art. 43 d. lgs. 286/98, dell'art. 2 d. lgs. 215/2003 e dell'art. 14 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

Come documentato dalla ricorrente, in un caso simile, per una cittadina extracomunitaria in possesso del permesso di soggiorno ordinario invece che per lungosoggiornanti, si è espresso positivamente il Tribunale di Verona, Sez. lavoro, con rinvio alla direttiva europea n. 2011/98, con sentenza 13.5.2014. Ma già prima della sentenza il Comune, in sede di autotutela, aveva disposto l'annullamento del diniego opposto.

**5.** La ricorrente, per rafforzare la propria tesi, ha citato i mutamenti della disciplina dell'assegno sociale, le sentenze in materia della Corte Costituzionale n. 306/2008 e 187/2010, le sentenze della Suprema Corte di cassazione n. 14733 del 5.7.2011 e varie altre sentenze di legittimità e di merito.

Ma il riferimento non si ritiene pertinente al caso, come sottolineato anche dall'Inps in memoria. Se così fosse si dovrebbe sollevare questione di legittimità costituzionale come ha fatto anche di recente il Tribunale di Bologna, Dott. Marchesini, con



ordinanza del 13.3.2015, nel proc. n. 2234/2014 in relazione appunto a richiesta di assegno sociale da parte di cittadino privo di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

6. Il Comune resistente evidenzia come:

- *“Inizialmente, il D.M. 452 del 21.12.2000 ... all’art. 10 riconosceva l’assegno di maternità alle sole donne cittadine italiane o comunitarie o in possesso di carta di soggiorno ai sensi dell’art. 9 D. Lgs 286/1998” e “Successivamente ... il citato diritto è stato esteso anche ad altri soggetti in forza di interventi dell’Unione Europea” ovvero ai “seguenti nuovi beneficiari”:*

1) Rifugiato politico, suoi familiari e superstiti ...

2) Apolide, suoi familiari e superstiti ...

3) **Titolare della protezione sussidiaria: art. 27 del D. lgs n. 251/07 che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE** (art. 28) (ndr per neretto e sottolineatura).

4) Cittadino di Paese Terzo che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i suoi familiari e superstiti ...

5) Cittadino familiare non U.E. del cittadino dell’Unione ...

6) Cittadino familiare di cittadini italiani, dell’Unione e di soggiornanti di lungo periodo che siano titolari del diritto di soggiorno ...

7) Titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ...

8) Cittadini/lavoratori del Marocco, Tunisia, Algeria e Turchia e i loro familiari ...

9) Titolare del permesso unico di lavoro che svolgono o hanno svolto una attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati...”

- *“sull’applicabilità del diritto dell’UE e sulla disapplicabilità delle leggi nazionali eventualmente confliggenti sussiste giurisprudenza costituzionale: cfr. ex multis sentenze nn. 170/84, 389/89, 378/91”*, ma come *“Detti beneficiari non ricomprendono i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui è titolare la ricorrente”*.

- *“il permesso per motivi umanitari non può essere equiparato alle protezioni internazionali qualificate come “rifugio” e protezione sussidiaria”, ma costituisce una specifica tipologia ...”*.

7. La giurisprudenza di legittimità ha statuito che *“il nuovo sistema protezione internazionale dello straniero, instaurato dalle Direttive CE 2004/83 e 2005/85, così come recepite nei d. lgs. 19 novembre 2007 n. 251 e 28 gennaio 2008 n. 25, ha*



*introdotta una nuova misura tipica, la protezione sussidiaria, che può essere riconosciuta anche quando sussista il rischio effettivo di essere sottoposti a pena di morte, tortura o trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU). Ne consegue che il positivo riscontro di tali condizioni non costituisce più una condizione idonea soltanto al rilascio di permesso di natura umanitaria, già previsto nell'art. 5 sesto comma e 19 primo comma d. lgs. n. 286 del 1998 ma dà diritto ad un titolo di soggiorno stabile ... Tuttavia, tale coincidenza di requisiti, pur essendo riconosciuta espressamente dalla previsione della convertibilità, al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa, dei permessi umanitari preesistenti in protezione sussidiaria, ai sensi dell'art. 34 del d. lvo n. 251 del 2007, non esclude, nell'attuale sistema delle misure di protezione internazionale, la tutela residuale costituita dal rilascio di permessi sostenuti da ragioni umanitarie o diverse da quelle proprie delle protezione sussidiaria o correlate a condizioni temporali limitate e circoscritte ...” (cfr. massima Cass. Sez. 6-1, ord. N. 4139 del 18.2.2011).*

**8.** La situazione normativa da considerare sembra la seguente:

- ai sensi dell'art. 74 D. Lvo 151/2001 l'assegno di maternità (di cui all'art. 66 della L. 444/1998) è concesso “1. ... *alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie o in possesso di carta di soggiorno ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 che non beneficiano dell'indennità di cui agli articoli 22, 66 e 70 del presente testo unico ... 4. L'assegno di maternità ... spetta qualora il nucleo familiare di appartenenza della madre risulti in possesso di risorse economiche **non superiore** ai valori dell'indicatore della situazione economica (ISE), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1... ” (nдр per neretto e sottolineatura).*

- ai sensi dell'art. 9 (Carta di soggiorno) D. Lvo 286/1998 “1. *Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello stato da almeno cinque anni, titolare di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi, il quale dimostri di avere un **reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari**, può chiedere al questore il rilascio della carta di soggiorno per sé, per il coniuge e per i figli minori conviventi. La carta di soggiorno è a tempo indeterminato ...” (nдр per sottolineatura e neretto).*

- ai sensi dell'art. 5, comma 6, D. Lvo 286/98 “*Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi*



*internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”.*

- ai sensi dell'art. 27 del D. Lgs. 251/2007, sulla protezione sussidiaria, che ha recepito la direttiva 2004/83/CE, indicato dal Comune: **“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”** (ndr per neretto e sottolineatura).

- ai sensi dell'art. 34 d. lgs n. 251/2007 citato:

*“4. Allo straniero con permesso di soggiorno umanitario di cui all'art. 5, comma 6, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, e successive modificazioni ... è rilasciato al momento del rinnovo il permesso per protezione sussidiaria di cui al presente decreto.*

**5. Ai titolari del permesso di soggiorno umanitario di cui al comma 4 sono riconosciuti i medesimi diritti stabiliti dal presente decreto a favore dei titolari dello status di protezione sussidiaria”** (ndr per neretto e sottolineatura).

**9.** Alla luce di quanto finora esposto sembrerebbe evidente il buon diritto della ricorrente di ottenere quanto richiesto attesa l'equiparazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari alla *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria che garantiscono il medesimo trattamento del cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria. Ed attesa la sostanziale equiparazione alla carta di soggiorno di cui all'art. 9 cit.. E ciò quantomeno alla luce di una lettura ed interpretazione della normativa costituzionalmente orientata al fine di evitare rilievi di incostituzionalità.

**10.** Il Comune sostiene tuttavia che *“Il cit. art. 5 d. lgs. 286/1998, al comma 8,2 lett. E – inserito dall'art. 1 d. lgs. 40/2014 e delle direttiva 2011/98/UE (oggetto della circolare ANCI di cui al doc. 2) – esclude gli stranieri che soggiornano a titolo temporaneo o per motivi umanitari”*.

Senonchè il richiamo non sembra pertinente. La direttiva UE riguarda i *“settori della sicurezza sociale”* ed il comma 8,2 dell'art. 5 citato l'esercizio di attività lavorativa.

Il comma 8.2 dell'art. 5 stabilisce che *“La disposizione di cui al 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") non si applica: ... e) agli stranieri che soggiornano a titolo di protezione temporanea o per motivi umanitari, ovvero hanno richiesto il permesso di soggiorno a tale titolo e sono in attesa di una decisione su tale richiesta".*

**11.** In tale situazione una interpretazione o una condotta diversa, in particolare il diniego de quo, sembrano essere oggettivamente discriminatori.

Ai sensi del comma 1 del suddetto art. 43 (*"Discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali e religiosi"*): *"... costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica"*.

Il comma 2 dell'art. 43, stabilisce che *"In ogni caso compie un atto di discriminazione: a) il pubblico ufficiale ... che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discriminino ingiustamente"*.

Secondo la *"Nozione di discriminazione"* di cui all'art. 2 D. Lgs. 215/2003 (Attuazione della Direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica): *"... per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite: a) discriminazione diretta quando, per religione, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata in un'altra situazione analoga; b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone"*. E ciò a prescindere dal





fatto che il n. 2 dell'art. 3 chiarisce espressamente che *“Il presente decreto legislativo non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni nazionali e le condizioni relative all'ingresso, al soggiorno, all'accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello stato, né qualsiasi trattamento, adottato in base alla legge, derivante dalla condizione giuridica dei predetti soggetti”*.

**11.** le spese del giudizio seguono la soccombenza ai sensi dell'art. 91 c.p.c. e, come in dispositivo liquidate, vanno poste a carico del Comune di Bologna e dell'INPS resistenti.

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

Il Giudice del Tribunale di Bologna in funzione di Giudice del Lavoro, in accoglimento del ricorso, così provvede:

- accerta il diritto della ricorrente, titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari, a percepire l'erogazione dell'assegno di maternità di cui all'art. 74 D. Lvo 251/2001 richiesto in data 25.9.2014 e dichiara la natura discriminatoria del diniego n. 355711 del resistente Comune di Bologna di versamento dello stesso;
- condanna il Comune di Bologna a riconoscere e l'INPS ad erogare il suddetto assegno, con interessi legali e rivalutazione monetaria dal dovuto.
- condanna il Comune di Bologna e l'INPS, in solido tra loro, al pagamento in favore della ricorrente delle spese del giudizio che liquida in complessive € 1.500 per compensi, oltre il 15% per spese forfettarie, I.V.A. e C.P.A.

Manda alla cancelleria per le comunicazioni di competenza.

Bologna, 21.7.2015.

Il Giudice  
Emma Cosentino

