

C-462/20-1

RG 5362 / 2020



**TRIBUNALE DI MILANO – Sezione Lavoro  
ORDINANZA EX ART. 267 T.F.U.E.**

**IL GIUDICE DEL LAVORO**

Nel procedimento tra:

- ASGI – Associazione per gli Studi Giudici sull’Immigrazione
  - APN – Avvocati per niente onlus
  - ASSOCIAZIONE NAGA – Organizzazione di volontariato per l’Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti
- tutte rappresentate e difese dagli Avv.ti Alberto Guariso, Livio Neri e Ilaria Traina

Ricorrenti

e

- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia
  - Ministero dell’economia e delle finanze
- entrambi rappresentati e difesi dall’Avvocatura dello Stato, in persona dell’Avv. Alessandro Pastorino Olmi

Convenuti

a scioglimento della riserva assunta all’udienza del 10 settembre 2020

**OSSERVA**

**1 – Il diritto nazionale e i fatti di causa.**

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 sopra 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, ha lamentato che la disciplina sulla “carta della famiglia” sopra descritta costituirebbe discriminazione, per motivi di nazionalità o etnia, dei cittadini di Stati terzi e violerebbe 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.

## **2 – Le domande delle associazioni ricorrenti.**

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

- I. 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”.
- II. Art. 12, paragrafo 1, lett. e, della direttiva 2011/98/UE, in relazione all'art. 1, lett. z e all'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 rileverebbe, 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”.



- III. Art. 14, paragrafo 1, lett. e) della direttiva 2009/50/CE in relazione all'art. 1, lett. z e all'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 II, 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".
- IV. 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.
- V. 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 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".

In udienza, il Difensore delle associazioni ricorrenti ha precisato che il contrasto della normativa nazionale con il diritto dell'U.E. di cui ai precedenti punti I, II e III 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 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 ricorrenti chiedono, pertanto, che questo Tribunale disapplichì la normativa nazionale, nella parte in cui esclude dalla prestazione denominata "carta della famiglia" le sopra indicate categorie di cittadini di Stati terzi. Di conseguenza, chiedono che questo 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".

### **3. La difesa dell'Avvocatura dello Stato.**

L'Avvocatura dello Stato si è costituita in giudizio 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, 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 gli argomenti che di seguito si riassume.

- I. 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.

- II. 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".
- III. L'Avvocatura nega il contrasto della normativa nazionale con la direttiva n. 2009/50/CE per le stesse ragioni di cui al precedente punto II.
- IV. 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.
- V. 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.

#### **4. Sull'opportunità di sollevare la questione pregiudiziale.**

Sussistendo una controversia tra le Parti sull'interpretazione del diritto dell'U.E., questo Tribunale ritiene opportuno rimettere alla Corte di Giustizia alcune delle questioni interpretative sollevate dalle ricorrenti. Infatti, la decisione della causa dipende direttamente dalla soluzione di tali questioni.

Preliminarmente, questo Tribunale condivide l'interpretazione proposta dall'Avvocatura dello Stato con riguardo alla modifica normativa temporanea di cui all'art. 90 *bis* del decreto legge n. 18/2020. L'intervento legislativo è evidentemente inteso a estendere, nell'anno 2020, la platea dei destinatari della carta alle famiglie con almeno un figlio a carico, senza modificare, per il resto, la disciplina di cui all'art. 1, comma 391, della legge n. 208/2015, espressamente richiamata. La diversa interpretazione proposta dalle ricorrenti contrasta, infatti, con il significato letterale e con la finalità delle disposizioni. Peraltro, che ove tale interpretazione fosse accolta, la domanda risulterebbe inammissibile per difetto di interesse ad agire, riguardando una discriminazione non attuale, ma futura e potenziale.

Le questioni interpretative dibattute tra le parti dipendono, in buona parte, dal fatto che la "carta della famiglia" rientri o non rientri in una delle nozioni di "prestazioni sociali", "assistenza sociale", "protezione sociale", "accesso a beni e servizi", ovvero "prestazione familiare" previste dalle direttive sopra citate e dal regolamento 2004/883/CE.

Il caso di specie è peculiare, perché è vero che il minor guadagno derivante dallo sconto di cui fruiscono le famiglie beneficiarie della "carta della famiglia", resta a carico dei fornitori di beni e servizi, pubblici o privati, che decidono di stipulare la convenzione con il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, quest'ultima



Amministrazione è incaricata, con oneri a carico del bilancio pubblico, del trattamento delle domande, del rilascio della “carta della famiglia” e della pubblicizzazione dei nomi dei soggetti pubblici e privati che aderiscono alla convenzione. Ciò avviene mediante un sito internet gestito da una società *in house*, controllata dal Ministero dell’economia e avente estensione “.gov.it”

È fondata l’obiezione dell’Avvocatura dello Stato relativa alla questione (vedi sopra, 2.IV) sollevata dalle ricorrenti relativamente all’art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE. Infatti, il cittadino di uno Stato membro dell’U.E., regolarmente soggiornante in Italia, può ottenere la “carta della famiglia”, che vale per tutto il nucleo familiare. In tale caso, il cittadino di uno Stato terzo non risulterebbe escluso dal rilascio della “carta della famiglia”, in quanto familiare di cittadino europeo e titolare del diritto di soggiorno. Nessuna questione interpretativa deve, pertanto, essere sollevata a tal proposito.

Non è fondata, invece, l’eccezione di tardività dell’osservazione delle ricorrenti, secondo la quale la “carta della famiglia”, ove non sia considerata prestazione di assistenza sociale, andrebbe comunque intesa come “servizio” reso da una pubblica amministrazione. Anche a prescindere dalla questione circa l’estensione delle preclusioni nel rito speciale *ex art. 702 bis c.p.c.*, si tratta della qualificazione giuridica della fattispecie. Essa, pertanto rientra nei poteri d’ufficio del giudice e non soggiace alle preclusioni ordinariamente applicabili.

Le questioni giuridiche sollevate dalle ricorrenti e contestate dall’Avvocatura dello Stato, devono essere risolte con l’impiego dell’interpretazione autonoma del diritto dell’U.E. Per tale ragione, sussistendo una rilevante controversia tra le parti su tale interpretazione, appare opportuno sollevare, davanti alla Corte di giustizia dell’U.E., le questioni pregiudiziali di interpretazione precisate nel dispositivo.

P. Q. M.

**A) Rimette** alla Corte di giustizia dell’Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali di interpretazione:

1. Se l’art. 11, paragrafo 1 lettere d o f, della direttiva 2003/109/CE osti a una normativa nazionale, come quella in esame, che prevede il rilascio, da parte del Governo di uno Stato membro, ai soli cittadini di tale Stato membro e di altri Stati membri dell’Unione europea, con esclusione dei cittadini di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo, di un documento che dà diritto a uno sconto su forniture di beni o servizi da parte di soggetti pubblici e privati convenzionati con il Governo dello Stato membro in questione;
2. Se l’art. 12, paragrafo 1, lettera e, della direttiva 2011/98/UE, in relazione all’art. 1, lettera z e all’art. 3, lettera j del regolamento 2004/883/CE o l’art. 12, paragrafo 1, lettera g, della direttiva 2011/98/CE osti a una normativa nazionale, come quella in esame, che prevede il rilascio, da parte del Governo di uno Stato membro, ai soli cittadini di tale Stato membro e di altri Stati membri dell’Unione europea, con esclusione dei cittadini di Stati terzi di cui all’art. 3, paragrafo 1, lettere b e c della direttiva 2011/98/UE, di un documento che dà diritto a uno sconto su forniture di beni o servizi da parte di soggetti pubblici e privati convenzionati con il Governo dello Stato membro in questione;
3. Se l’art. 14, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 2009/50/CE, in relazione all’art. 1, lettera z e all’art.3, lettera j del regolamento 2004/883/CE, o l’art. 14, paragrafo 1, lettera g della direttiva 2009/50/CE, osti a una normativa nazionale, come quella in esame, che prevede il rilascio, da parte del Governo di uno Stato membro, ai soli cittadini di tale Stato membro e di altri Stati membri dell’Unione europea, con esclusione dei cittadini di Stati terzi titolari di “Carta blu UE” ai sensi della direttiva 2009/50/CE, di un documento che dà diritto a uno sconto su forniture di beni o servizi da parte di soggetti pubblici e privati convenzionati con il Governo dello Stato membro in questione;
4. Se l’art. 29 della direttiva 2011/95/UE osti a una normativa nazionale, come quella in esame, che prevede il rilascio, da parte del Governo di uno Stato membro, ai soli cittadini di tale



Stato membro e di altri Stati membri dell'Unione europea, con esclusione dei cittadini di Stati terzi beneficiari di protezione internazionale, di un documento che dà diritto a uno sconto su forniture di beni o servizi da parte di soggetti pubblici e privati convenzionati con il Governo dello Stato membro in questione;

- B) Ordina** che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza, insieme a tutti gli atti e i documenti prodotti dalle parti, siano trasmessi alla Corte di giustizia dell'U.E., indicando altresì l'indirizzo di posta elettronica ordinaria e il numero di fax della Cancelleria, a cui la Corte di giustizia possa inviare le proprie comunicazioni, delle quali dovrà essere informato il Giudice titolare del fascicolo.
- C) Dispone** la sospensione del processo fino alla comunicazione della decisione della Corte di giustizia dell'U.E.

Si comunichi alle parti costituite.

Milano, il 14 settembre 2020.

Il giudice  
Dott. Giorgio Mariani

Il presente provvedimento è stato redatto con la collaborazione del MOT dott. Gabriele Molinaro

