

SER 8/114

# INFORMAZIONE PREVIDENZIALE

RIVISTA TRIMESTRALE DELL'AVVOCATURA  
DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE



**Redattori:**

FAUSTO MARIA PROSPERI VALENTI  
GIUSEPPE FABIANI

**Comitato di redazione:**

PIETRO CAPURSO  
LIDIA CARCAVALLO  
ANTONIO CIMMINO  
MARIO INTORCIA  
GINO MADONIA  
MIRELLA MOGAVERO  
SERGIO PREDEN  
COSIMO PUNZI  
ANTONINO SGROI  
STEFANIA SOTGIA  
SIMONA TERSIGNI

**Segreteria di redazione:**

LUCIA COLANTONIO  
ALFREDO D'AMATO  
ANTONIO PAGLIONE

**Redazione, Amministrazione e Segreteria:**

Via della Frezza, 17 - 00186 ROMA  
Tel. 065905-6340-6348-6484  
Fax 065905-6315  
E-mail: [informazione.Previdenziale@inps.it](mailto:informazione.Previdenziale@inps.it)



2

APRILE-MAGGIO-GIUGNO 2009

## NOTE A SENTENZA

**Assegni familiari – Assegno per il nucleo familiare – Attribuzione – Presupposti – Conseguenze – Natura assistenziale del beneficio – Lavoratori di nazionalità tunisina – Accordo tra Comunità Europea e Tunisia del 17 luglio 1995 – Riconoscibilità – Esclusione – Fondamento.**

**Corte di Cassazione, Sez. Lavoro – 29.09.2008 n. 24278 – Pres. Sciarelli – Rel. Cuoco – P.M. (diff.) Pivetti – D.B. (Avv.ti Andreoni, Balsamo) – INPS (Avv.ti Fabiani, Triolo, Stumpo) – Comune di Marsala.**

*L'assegno per il nucleo familiare, previsto dall'art. 65 della legge n. 448 del 1998, ha natura assistenziale in quanto attribuito secondo un criterio fondato sulla limitatezza del reddito della famiglia in relazione alla composizione del nucleo familiare medesimo. Ne consegue che il beneficio non può essere riconosciuto ai lavoratori di nazionalità tunisina, rispetto ai quali l'art. 65 dell'accordo 17 luglio 1995 tra la Comunità europea e la Tunisia, ratificato con la legge n. 35 del 1997, ha previsto esclusivamente l'estensione dei benefici previdenziali, indicazione che, riferita espressamente all'attività professionale salariata, alle condizioni di lavoro, alla retribuzione, al licenziamento, nonché a specifiche prestazioni connesse al rapporto di lavoro (quali le prestazioni in caso di malattia e di maternità, di invalidità, vecchiaia, reversibilità, infortuni sul lavoro e malattie professionali, decesso e disoccupazione), non ricomprende la materia assistenziale.*

FATTO - 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 dall'art. 65 della Legge n. 448 del 1998).

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 il 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 Legge 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.

**DIRITTO** - I. Denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 65 della Legge n. 448 del 1998 e 65 dell'Accordo fra CEE e Tunisia del 17 luglio 1995 (ratificato con Legge 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 che 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";

1.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 preminente l'assenza di ogni valutazione discrezionale dello stato di bisogno ed il conferimento ai beneficiari d'una posizione giuridica definitiva 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(1) cause Zachow ed Hoefer, 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 n. 3 cod. proc. civ. violazione e falsa applicazione delgli

artt. 65 della Legge 23 dicembre 1998 n. 448 ed 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. Il primo comma dell'art. 65 della Legge 23 dicembre 1965, n. 448 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 Decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 109, tabella 1 ..., è concesso un assegno ...".*

6.b. L'art. 80 della Legge 23 dicembre 2000 n. 388 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 alla *attività professionale salariata* (art. 64 del predetto Accordo), alle *condizioni di lavoro, di retribuzione e di licenziamento* (espressione ripetuta nell'art. 64 primo e secondo comma), nonché agli *aspetti della previdenza sociale attinenti alle prestazioni in caso di malattia e di maternità, di inva-*

lità, 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 Decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 109, tabella I*), 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 l'art. 41 della Legge 6 marzo 1998, n. 286, "*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 dall'art. 65 della Legge n. 448 del 1998.

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.

(Omissis)

(1) V. in q. Riv., 1996, p. 1243

**L'ASSEGNO PER IL NUCLEO FAMILIARE  
E L'ASSEGNO AL NUCLEO FAMILIARE: IDENTICA FINALITÀ  
ECONOMICO-SOCIALE E DIVERSA NATURA GIURIDICA  
DELLE DUE PRESTAZIONI.**

La sentenza in commento affronta la questione dell'erogabilità a cittadini tunisini (cioè a cittadini non italiani o comunitari) dell'assegno *al* nucleo familiare, introdotto e disciplinato dall'art. 65, l. 23.12.1998 n. 448 (legge finanziaria 1999) che, con decorrenza dal 1° gennaio 1999, spetta a tutti quei nuclei familiari composti da tre o più figli di età inferiore ai diciotto anni, oltre che dal richiedente, che deve necessariamente essere cittadino italiano o comunitario (art. 80, comma 5, l. 23.12.2000 n. 388: che ha precisato l'ambito di applicazione del detto art. 65, l. 1998/488 cit.), a condizione che le risorse economiche dello stesso nucleo non siano superiori al valore dell'indicatore della situazione economica (ISE), di cui al d.lgs. 31.3.1998, n. 109, tabella I.

L'assegno *al* nucleo familiare presenta caratteristiche e presupposti analoghi all'assegno *per il* nucleo familiare (tanto che spesso vi è confusione tra i due istituti, essendo quasi identica la terminologia utilizzata per identificarli: persino nella sentenza in commento viene utilizzata l'espressione "assegno *per il* nucleo familiare", pur venendo in considerazione l'assegno *al* nucleo familiare, come si desume dalla norma richiamata: art. 65, l. 448/1998 cit.).

In particolare, l'assegno *per il* nucleo familiare, previsto e disciplinato dall'art. 2, l. 18.5.1988, n. 153, di conversione con modificazioni del d.l. 13.3.1988, n. 69, sostituisce gli assegni familiari di cui al d.p.r. 30.5.1955 n. 797 (che però continua ancora ad applicarsi con riferimento agli aspetti non disciplinati espressamente dalla nuova normativa) ed ogni altro trattamento di famiglia ad essi equiparato. Esso è erogato in favore dei lavoratori dipendenti, dei titolari delle pensioni e delle prestazioni economiche previdenziali derivanti da lavoro dipendente, dei lavoratori assistiti dall'assicurazione contro la tubercolosi e del personale statale in attività di servizio ed in quiescenza, nonché degli iscritti alla Gestione separata *ex* art. 2, comma 26, l. 3.8.1995 n. 335 (per effetto dell'estensione della disciplina operata dall'art. 59, 16° co., l. 27.12.1997 n. 449), a condizione che il nucleo familiare di cui fa parte il titolare del beneficio abbia un reddito, costituito almeno per il 70% da proventi di lavoro dipendente o trattamento pensionistico, che non superi i livelli previsti dalla tabella allegata alla l. 153/1988 cit.: livelli di reddito che sono modulati sulla base del numero dei componenti del nucleo e delle loro condizioni psico-fisiche (art. 2, comma 2, l. 153/1988 cit.).

È pertanto evidente che le dette prestazioni hanno in comune la funzione economico-sociale, essendo dirette ad integrare il reddito delle famiglie economicamente più bisognose e quindi socialmente più deboli tanto che, per entrambe, il reddito (costituendo l'unico obiettivo indice di riferimento per individuare il disagio economico) è utilizzato come parametro per determinare sia la sussistenza del diritto all'erogazione del beneficio, che l'importo della prestazione da erogare (art. 2, comma 8-*bis*, l. 153/1988 cit. ed art. 65, comma 3, l. 448/1998 cit.): con la precisazione che l'importo della presta-

zione - nell'ipotesi di assegno *al* nucleo familiare - è determinato solo con riferimento all'importo del reddito percepito (art. 65, comma 3, l. 448/1998 cit.); mentre in quella di assegno *per il* nucleo familiare - come già detto - anche al numero dei componenti il nucleo (art. 2, comma 2, l. 153/1988 cit.) ed alle condizioni psico-fisiche degli stessi (essendo previsto l'aumento dei livelli di reddito di cui alla tabella di riferimento qualora del nucleo facciano parte soggetti che - a causa di infermità o difetto fisico o mentale - si trovino nella permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, ovvero - se minorenni - abbiano difficoltà a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età).

Pur tuttavia, la diversa natura giuridica delle due prestazioni emerge chiaramente già da una prima lettura delle due norme (art. 65, l. 448/1998 cit. ed art. 2, l. 153/1988 cit.): nel primo caso, quale condizione di erogabilità, rileva, oltre al reddito, solo la composizione del nucleo, nel senso che deve ricomprendere al proprio interno il richiedente ed almeno tre o più figli di età inferiore ai diciotto anni; mentre invece, nel secondo caso, la composizione del nucleo rileva solo ai fini della determinazione dell'importo della prestazione, poiché la titolarità del relativo diritto spetta solo a quello fra i suoi componenti che rivesta una delle qualifiche di cui all'art. 2, comma 1, l. 153/1988 cit., tanto che questi può essere anche l'unico beneficiario della prestazione qualora sussistano le condizioni di cui al comma 8 del medesimo articolo. Con le ulteriori ed inevitabili implicazioni sul piano probatorio, atteso che, in un caso, dovrà costituire oggetto di prova la composizione del nucleo familiare e, nell'altro, anche la qualifica rivestita da uno dei suoi componenti.

Altro elemento di differenziazione delle due prestazioni che ne connota ulteriormente la natura giuridica è costituito dalla composizione del reddito che - difatti assume rilievo soltanto con riferimento all'assegno *per il* nucleo familiare - dovrà essere costituito per almeno il 70% da proventi di lavoro dipendente, pensioni o altro tipo di trattamento previdenziale: in detto caso, colui che agisce in giudizio per ottenere l'accertamento del diritto all'erogazione della prestazione dovrà provare non solo l'importo del reddito percepito dal nucleo, ma anche la fonte dello stesso.

Da quanto sopra esposto consegue necessariamente che la natura dell'assegno *per il* nucleo familiare è previdenziale, avendo lo stesso la propria fonte in un rapporto di lavoro, non importa se sospeso (es. cassa integrazione guadagni), o cessato (es. pensionamento); e quella dell'assegno *al* nucleo familiare è assistenziale, sorgendo il relativo diritto allorché vi è un nucleo familiare, composto da tre o più figli di età superiore ai diciotto anni, in stato di bisogno.

Ad ulteriore conforto di detta conclusione, si osserva che l'erogazione dell'assegno *per il* nucleo familiare è finanziata con contributi versati dal datore di lavoro (art. 26, d.p.r. 797/1955 cit.); mentre invece l'assegno *al* nucleo familiare con sovvenzioni statali (art. 65, comma 5, l. 448/1998 cit.).

La diversa natura delle due prestazioni non poteva che incidere anche sulla relativa disciplina giuridica: l'assegno *per il* nucleo familiare spetta anche ai lavoratori stranieri (e quindi anche agli extracomunitari), sebbene nel nucleo familiare possano essere ricompresi anche il coniuge ed i figli che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, soltanto se lo Stato di cui lo straniero è cittadino riserva eguale trattamento ai

lavoratori italiani, ovvero vi sia una convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia (art. 2, comma 6-bis, l. 153/1988 cit.); invece l'assegno *al* nucleo familiare, avendo precipuamente natura assistenziale e non essendo la sua erogazione collegata ad alcun tipo di contribuzione, spetta solo ai cittadini italiani o comunitari residenti e può essere erogato in favore di cittadini extracomunitari, solo in presenza di un'espressa previsione negli Accordi che regolano i rapporti fra detti Stati e quello italiano.

Pertanto, venendo al caso di specie, giacché l'Accordo stipulato fra l'Italia e la Tunisia (di cui sono cittadini i componenti il nucleo familiare che richiedeva l'erogazione della prestazione nel giudizio all'esame della Suprema Corte) reca un riferimento soltanto alla materia della previdenza sociale, in cui appunto possono essere ricomprese solo le prestazioni che hanno la propria fonte diretta o indiretta nell'esercizio di attività lavorativa e, quindi, non anche l'assegno *al* nucleo familiare, la Suprema Corte, sebbene sussistessero tutti gli altri requisiti di cui all'art. 65, l. 448/1998 cit., non poteva che ritenere che il diritto a siffatta prestazione non spettasse ai nuclei familiari composti da cittadini tunisini.

D'altra parte, già il T.A.R. Friuli Venezia Giulia (con sentenza del 22.5.2004 n. 293) aveva dato un'interpretazione addirittura più restrittiva dell'ambito di applicazione dell'art. 65, l. 448/1998 cit., al punto da escludere dai beneficiari anche i nuclei familiari costituiti da cittadini extracomunitari in possesso, però, dello *status* di rifugiati politici: ciò proprio sulla base della considerazione che gli stessi non sono equiparati ai cittadini italiani e comunitari anche in relazione alle provvidenze in materia di tutela della maternità e del nucleo familiare, per effetto di quanto previsto dall'art. 23 Convenzione di Ginevra, ratificata con la l. 24.7.1954 n. 722 ed attuata con il d.m. 24.7.1990 n. 237.

La conclusione che deve necessariamente trarsi è che vi sia stata una scelta legislativa, indotta dalla necessità di garantire la parità di trattamento dei lavoratori, di erogare l'assegno *al* nucleo familiare esclusivamente ai cittadini italiani o comunitari, salvo diversa disposizione negli accordi stipulati dall'Italia con i diversi Stati, e l'assegno *per il* nucleo familiare anche in favore di cittadini stranieri (nel senso di non appartenenti alla CE). Sebbene in quest'ultimo caso - come detto sopra - potranno essere computati nel nucleo familiare anche i componenti che risiedono all'estero, ma solo nei limiti di cui al comma 6-bis, dell'art. 2, l. 153/1988 cit..

Carla d'Aloisio  
Avvocato INPS