



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
EVGENI TANCHEV
presentate l'11 giugno 2020¹

Causa C-302/19

**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
contro
WS**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte suprema di cassazione (Italia)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Direttiva 2011/98/UE – Diritti dei cittadini di paesi terzi titolari del permesso unico – Articolo 12 – Diritto alla parità di trattamento per quanto concerne la sicurezza sociale – Legislazione nazionale che esclude i familiari non residenti di cittadini di paesi terzi ai fini dell'accertamento del diritto a prestazioni familiari»

I. Introduzione

1. Con la sua domanda di pronuncia pregiudiziale, la Corte suprema di Cassazione (Italia) chiede alla Corte indicazioni circa l'interpretazione dell'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 membro².

2. L'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 conferisce ai cittadini di paesi terzi titolari del permesso unico il diritto allo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro ospitante per quanto concerne la sicurezza sociale. Il tema principale sollevato nella presente causa verte sulla circostanza se detto articolo osti a una legislazione nazionale che, al contrario di quanto previsto per i cittadini dello Stato membro ospitante, esclude, ai fini dell'accertamento del diritto ad una prestazione familiare, i familiari di cittadini di paesi terzi i quali non risiedano nel territorio di tale Stato membro.

3. Di conseguenza, la presente causa offre alla Corte l'opportunità di sviluppare la sua giurisprudenza sul diritto alla parità di trattamento nei confronti dei titolari del permesso unico ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2011/98, alla luce della sentenza del 21 giugno 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

4. La presente causa viene trattata dalla Corte parallelamente a un'altra causa, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Prestazioni familiari per soggiornanti di lungo periodo) (C-303/19) in cui le mie conclusioni sono presentate in data odierna. In tale causa, il giudice del rinvio solleva una questione simile riguardante l'interpretazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE,

¹ Lingua originale: l'inglese.

² GU 2011, L 343, pag. 1.

del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo³, vale a dire se la stessa esclusione applicabile ai cittadini di paesi terzi i cui familiari non soggiornano nello Stato membro ospitante sia compatibile con il diritto alla parità di trattamento riconosciuto ai soggiornanti di lungo periodo ai sensi della medesima direttiva.

5. Le due cause in oggetto pongono, fundamentalmente, problematiche nuove in merito all'applicazione della parità di trattamento nei confronti di cittadini di paesi terzi in base al diritto dell'Unione e al rapporto tra le direttive 2003/109 e 2011/98 a tale riguardo. Esse hanno altresì potenziali implicazioni su altre direttive contenenti disposizioni sulla parità di trattamento nei confronti di cittadini di paesi terzi nel contesto normativo dell'Unione in materia di migrazione legale⁴.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

6. I considerando 20 e 24 della direttiva 2011/98 così recitano:

«(20) Tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri dovrebbero beneficiare quanto meno di uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, a prescindere dal fine iniziale o dal motivo dell'ammissione. Il diritto alla parità di trattamento nei settori specificati dalla presente direttiva dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro in conformità di altre disposizioni del diritto dell'Unione o nazionale, compresi i familiari di un lavoratore di un paese terzo che sono ammessi nello Stato membro in conformità della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare⁽⁵⁾; (...).

(24) I lavoratori di paesi terzi dovrebbero beneficiare della parità di trattamento per quanto riguarda la sicurezza sociale. I settori della sicurezza sociale sono definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale⁽⁶⁾. Le disposizioni della presente direttiva relative alla parità di trattamento in materia di sicurezza sociale dovrebbero applicarsi anche ai lavoratori ammessi in uno Stato membro direttamente da un paese terzo. La presente direttiva, tuttavia, non dovrebbe conferire ai lavoratori di paesi terzi diritti maggiori di quelli che il diritto vigente dell'Unione già prevede in materia di sicurezza sociale per i cittadini di paesi terzi che si trovano in situazioni transfrontaliere. La presente direttiva non dovrebbe neppure conferire diritti in relazione a situazioni che esulano dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ad esempio in relazione a familiari soggiornanti in un paese terzo. La presente direttiva dovrebbe conferire diritti soltanto in relazione ai familiari che raggiungono lavoratori di un paese terzo per soggiornare in uno Stato membro sulla base del ricongiungimento familiare ovvero ai familiari che già soggiornano regolarmente in tale Stato membro».

3 GU 2004, L 16, pag. 44.

4 V., in particolare, direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (rifusione) (GU 2016, L 132, pag. 21), il cui articolo 22 fa riferimento alle disposizioni in materia di parità di trattamento di cui all'articolo 12 della direttiva 2011/98. V. paragrafo 32 delle presenti conclusioni.

5 GU 2003, L 251, pag. 12.

6 GU 2004, L 166, pag. 1.

7. L'articolo 12 della direttiva 2011/98, intitolato «Diritto alla parità di trattamento», prevede quanto segue:

«1. I lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: (...)

(e) i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004; (...)

2. Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento: (...)

(b) limitando i diritti conferiti ai lavoratori di paesi terzi ai sensi del paragrafo 1, lettera e), senza restringerli per i lavoratori di paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati.

Inoltre, gli Stati membri possono decidere che il paragrafo 1, lettera e), per quanto concerne i sussidi familiari, non si applichi ai cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto».

B. Diritto italiano

8. L'articolo 2 del decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, «Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti», convertito, con modificazioni, nella legge del 13 maggio 1988, n. 153 (in prosieguo: la «legge n. 153/1988») (GURI n. 143 del 20 giugno 1988), ha introdotto l'assegno per il nucleo familiare. Detto articolo è così formulato:

«1. Per i lavoratori dipendenti, i titolari delle pensioni e delle prestazioni economiche previdenziali derivanti da lavoro dipendente, (...) gli assegni familiari, le quote di aggiunta di famiglia, ogni altro trattamento di famiglia comunque denominato (...) sono sostituiti, ove ricorrano le condizioni previste dalle disposizioni del presente articolo, dall'assegno per il nucleo familiare.

2. L'assegno compete in misura differenziata in rapporto al numero dei componenti ed al reddito del nucleo familiare, secondo la tabella allegata al presente decreto. I livelli di reddito della predetta tabella sono aumentati (...) per i nuclei familiari che comprendono soggetti che si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, ovvero, se minorenni, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età. I medesimi livelli di reddito sono aumentati (...) se i soggetti di cui al comma 1 si trovano in condizioni di vedovo o vedova, divorziato o divorziata, separato o separata legalmente, celibe o nubile. Con effetto dal 1° luglio 1994, qualora del nucleo familiare di cui al comma 6 facciano parte due o più figli, l'importo mensile dell'assegno spettante è aumentato (...) per ogni figlio, con esclusione del primo.

(...)

6. Il nucleo familiare è composto dai coniugi, con esclusione del coniuge legalmente ed effettivamente separato, e dai figli ed equiparati, (...) di età inferiore a 18 anni compiuti ovvero, senza limite di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro. (...)

6 bis. Non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia. L'accertamento degli Stati nei quali vige il principio di reciprocità è effettuato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentito il Ministro degli affari esteri. (...)».

9. La direttiva 2011/98 è stata recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, «Attuazione della direttiva 2011/98/UE 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» (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 40/2014») (GURI n. 68 del 22 marzo 2014).

III. Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

10. Secondo la domanda di pronuncia pregiudiziale, WS, cittadino di un paese terzo, dal 9 dicembre 2011 è titolare di permesso di soggiorno in Italia per lavoro subordinato e dal 28 dicembre 2015 di permesso unico di lavoro ai sensi del decreto legislativo n. 40/2014 di attuazione della direttiva 2011/98. Nei periodi compresi tra gennaio e giugno 2014 e tra luglio 2014 e giugno 2016, la moglie di WS e i suoi due figli erano residenti nello Stato terzo d'origine (Sri Lanka)⁷.

11. In relazione a tali periodi l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (in prosieguo: l'«INPS») ha negato a WS l'erogazione dell'assegno per il nucleo familiare per il motivo che, per quanto concerne i cittadini di paesi terzi, l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988 esclude dal calcolo di tale assegno i familiari che non abbiano residenza in Italia.

12. WS ha proposto ricorso al Tribunale di Alessandria (Italia), in funzione di giudice del lavoro. A sostegno della sua impugnazione, egli sosteneva che l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988 fosse incompatibile con il suo diritto alla parità di trattamento di cui all'articolo 12 della direttiva 2011/98, nella misura in cui tale normativa prevede per i cittadini di paesi terzi un trattamento meno favorevole rispetto a quello riservato ai cittadini dello Stato membro ospitante. Il suddetto giudice ha rigettato il ricorso.

13. WS ha proposto appello avverso tale ordinanza dinanzi alla Corte d'appello di Torino (Italia). Tale giudice ha accolto l'appello di WS, statuendo, in base all'articolo 12 della direttiva 2011/98, che l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988 ha carattere discriminatorio, e lo ha disapplicato.

14. Avverso tale sentenza l'INPS ha proposto ricorso per cassazione fondato su di un unico motivo con il quale lamenta la falsa applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2011/98 e del decreto legislativo n. 40/2014.

15. Il giudice del rinvio ha precisato che l'assegno per il nucleo familiare è un'integrazione economica di cui beneficiano tutti i prestatori di lavoro sul territorio italiano, purché abbiano un nucleo familiare che produca redditi non superiori ad una soglia individuata. L'importo di detto assegno viene quantificato in proporzione al numero dei componenti, al numero dei figli e al reddito familiare. Per i lavoratori dipendenti, la corresponsione è effettuata dal datore di lavoro insieme al pagamento della retribuzione sulla base di un'aliquota percentuale sulla retribuzione lorda del lavoratore,

⁷ Secondo le osservazioni di WS e quelle del governo italiano, la moglie e i figli di WS non erano residenti in Italia nel periodo compreso tra gennaio 2014 e giugno 2015 e, dopo quel periodo, essi si sono trasferiti in Italia, dove soggiornano regolarmente. Dal momento che tali aspetti rientrano nella competenza del giudice del rinvio, non li approfondirò.

successivamente viene effettuato presso l'INPS il conguaglio tra assegni corrisposti e contributi dovuti dal lavoratore stesso. Il giudice del rinvio ha ritenuto che, benché secondo la giurisprudenza l'assegno per il nucleo familiare abbia natura previdenziale e assistenziale, tale assegno rientri nell'ambito della previsione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98.

16. Il giudice del rinvio ha rilevato, inter alia, che i componenti del nucleo familiare assumono un rilievo essenziale nel regime dell'assegno e sono considerati i sostanziali beneficiari dello stesso. Il medesimo si è pertanto chiesto se l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 osti a una legislazione nazionale, come l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988, in base alla quale, al contrario di quanto previsto per i cittadini dello Stato membro, nel computo degli appartenenti al nucleo familiare, vanno esclusi i familiari del cittadino di paese terzo, qualora gli stessi non risiedano in Italia e non vi siano condizioni di reciprocità presso lo Stato di cui essi sono cittadini, alla luce dei considerando 20 e 24 della medesima direttiva, che fanno riferimento ai familiari soggiornanti nello Stato membro.

17. Alla luce di tali considerazioni, la Corte suprema di cassazione ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art[icolo] 12, paragrafo 1, lett[era] e) della direttiva 2011/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, nonché il principio di parità di trattamento tra titolari del permesso unico di soggiorno e di lavoro e cittadini nazionali, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una legislazione nazionale in base alla quale, al contrario di quanto previsto per i cittadini dello Stato membro, nel computo degli appartenenti al nucleo familiare, al fine del calcolo dell'assegno per il nucleo familiare, vanno esclusi i familiari del lavoratore titolare del permesso unico ed appartenente a Stato terzo, qualora gli stessi risiedano presso il paese terzo d'origine».

18. L'INPS, WS, il governo italiano e la Commissione europea hanno presentato alla Corte osservazioni scritte. Tali parti hanno partecipato anche all'udienza tenutasi il 27 febbraio 2020.

IV. Riepilogo delle osservazioni delle parti

19. L'INPS sostiene che a detta questione si debba rispondere in senso negativo. Esso afferma che, con riferimento a paesi terzi, è difficoltoso verificare la sussistenza di altre prestazioni familiari erogate dallo Stato estero in favore dei medesimi soggetti del nucleo familiare e mutazioni dei rapporti familiari in grado di incidere sulla permanenza del diritto alla percezione dell'assegno per il nucleo familiare. Pertanto, a suo avviso, l'esclusione dei familiari non residenti in Italia di cui all'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988 – che si applica soltanto ai cittadini di paesi terzi che non abbiano stipulato con l'Italia una convenzione internazionale che comprende trattamenti di famiglia o che riservino un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani o dei cittadini dell'Unione europea – è proporzionata e ragionevole, in quanto risponde all'esigenza di evitare che la prestazione dell'assegno non assolva alla sua funzione di sostegno effettivo del nucleo familiare. Tale normativa differenzia inoltre situazioni che sono oggettivamente diverse tra loro, in considerazione del fatto che il cittadino di uno Stato membro ha un rapporto permanente e originario con il suddetto Stato, mentre il cittadino di paesi terzi ha un rapporto acquisito e generalmente temporaneo con lo Stato membro.

20. L'INPS sostiene che l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988 è compatibile con l'articolo 12 della direttiva 2011/98. Secondo l'INPS, dall'articolo 3, paragrafo 1 e dai considerando 8, 19, 20, 24 e 26 della medesima direttiva scaturisce che non è sufficiente che il lavoratore di paesi terzi sia residente in Italia, poiché dell'assegno per il nucleo familiare usufruiscono i componenti del suo nucleo familiare i quali debbono, pertanto, soggiornare nel territorio nazionale. Esso sottolinea inoltre che l'assegno per il nucleo familiare è diverso dalla prestazione che ha dato origine alla sentenza nella

causa Martinez Silva⁸, in particolare perché detto assegno deriva da un rapporto di lavoro, è finanziato con la contribuzione obbligatoria dovuta dai datori di lavoro e dai prestatori di lavoro e si riferisce ai componenti di un nucleo familiare in modo particolareggiato. Come evidenziato all'udienza, l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988 non incide sul diritto all'assegno del cittadino di paese terzo, ma unicamente sull'importo, ed è compatibile con l'obiettivo della direttiva 2011/98 di promuovere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri.

21. WS afferma che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 e il principio della parità di trattamento ostano a una legislazione nazionale come quella di cui trattasi. Secondo WS, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 153/1988, coloro che lavorano in Italia, sottoposti al regime retributivo e contributivo di diritto italiano, sono soggetti, per quanto riguarda l'assegno per il nucleo familiare, a un regime diverso a seconda della loro nazionalità: i lavoratori stranieri, diversamente dai lavoratori italiani, non possono computare nel nucleo familiare, ai fini del diritto all'assegno e della sua misura, il familiare residente all'estero. Dal momento che l'Italia tiene conto dei familiari residenti all'estero per i propri cittadini, ne deve tener conto anche per i cittadini di paesi terzi ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2011/98. Ogni diversa soluzione contrasterebbe con gli obiettivi di uguaglianza e di coesione sociale enunciati nel considerando 19 della stessa direttiva.

22. WS afferma che il considerando 20 della direttiva 2011/98 non ha rilievo nella presente causa, in quanto esso ha la funzione di estendere il diritto alla parità di trattamento a taluni destinatari e non di limitare il diritto stesso. Non è applicabile neppure il considerando 24 della medesima direttiva, dal momento che l'assegno per il nucleo familiare viene conferito esclusivamente al lavoratore mentre il familiare non vanta alcun diritto sulla prestazione. WS evidenzia che la residenza dei familiari del lavoratore di un paese terzo non è menzionata nell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/98, che stabilisce le limitazioni alla parità di trattamento per quanto riguarda la sicurezza sociale, e la formulazione del considerando 24 della medesima direttiva non ricomprende i casi in cui il familiare all'estero sia elemento di computo della prestazione riconosciuta al lavoratore di paesi terzi che risiede nello Stato membro ospitante. WS deduce che se il legislatore dell'Unione avesse avuto intenzione di limitare in tal modo la parità di trattamento, lo avrebbe fatto espressamente e non avrebbe fatto riferimento a tale aspetto nel solo considerando.

23. Come evidenziato da WS all'udienza, l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988 incide sul diritto di un cittadino di paese terzo all'assegno, e non solamente sul suo importo, se tutti i familiari risiedono all'estero. Secondo WS, non vi è neppure incompatibilità con la direttiva 2003/109, in quanto la parità di trattamento per i soggiornanti di lungo periodo in base a tale direttiva è più ampia di quella prevista per i titolari di un permesso unico ai sensi della direttiva 2011/98, comprendendo le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale senza specifiche limitazioni nell'ambito delle prestazioni familiari, non sussistendo così alcuna variazione nel trattamento complessivo riconosciuto a dette categorie di cittadini di paesi terzi ai sensi delle due direttive. WS aggiunge che i controlli per gli assegni in relazione ai familiari residenti all'estero sono distinti dalla parità di trattamento e, in ogni caso, non mutano a seconda che la situazione riguardi i familiari non residenti di un cittadino italiano o di un cittadino straniero residente in Italia.

24. Il governo italiano sostiene che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 e il principio di parità di trattamento non ostano a una legislazione nazionale come quella di cui trattasi. Esso afferma che l'assegno per il nucleo familiare è finanziato a valere sulla contribuzione assicurativa obbligatoria, posta a carico dei datori di lavoro, e rientra pertanto nell'alveo della previdenza sociale. Esso rileva che la natura di detto assegno, la sua destinazione e le condizioni che ne consentono l'erogazione, unitamente allo scopo di prevenire pratiche abusive, come quella dello shopping previdenziale, spiegano le ragioni dell'esclusione dei familiari non residenti di cittadini di paesi terzi.

⁸ Sentenza del 21 giugno 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

25. Secondo il governo italiano, detta esclusione non contrasta con la direttiva 2011/98. Esso sostiene che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della medesima direttiva, che è applicabile all'assegno per il nucleo familiare, riconosce parità di trattamento soltanto ai lavoratori dei paesi terzi ivi definiti. Pertanto, tale articolo non conferisce ai familiari alcun diritto alla parità di trattamento in relazione a istituti dei quali, come nel caso dell'assegno per il nucleo familiare, essi sono diretti beneficiari. L'interpretazione in questione è suffragata, a suo avviso, dai considerando 24 e 26 della direttiva 2011/98 e dall'articolo 1 del regolamento n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità⁹, in base a cui, in particolare, detto regolamento si applica anche ai familiari «purché risiedano legalmente nel territorio di uno Stato membro»¹⁰.

26. Il governo italiano evidenzia che, con riferimento al diritto alla parità di trattamento per i soggiornanti di lungo periodo, i quali godono di uno «status più privilegiato» rispetto ai titolari di permesso unico ai sensi del considerando 8 della direttiva 2011/98, l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109 consente agli Stati membri di limitare detto diritto ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo «o il familiare per cui questi chiede la prestazione» ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio. Esso ritiene pertanto illogica un'interpretazione dell'articolo 12 della direttiva 2011/98 secondo cui quest'ultimo attribuirebbe ai familiari dei lavoratori titolari di un permesso unico di soggiorno benefici soggetti a condizioni più ampie di quelle previste per i familiari di lavoratori titolari di permesso di lungo soggiorno. A suo avviso, non vi è neppure contrasto con la sentenza *Martinez Silva*¹¹, in quanto detta sentenza riguardava una prestazione di natura diversa e l'intero nucleo familiare risiedeva stabilmente nel territorio dello Stato membro ospitante. Come sottolineato all'udienza, l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988 incide sull'importo e non sul diritto all'assegno ed è conforme all'obiettivo della direttiva 2011/98 di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri.

27. La Commissione afferma che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 osta a una legislazione nazionale come quella di cui trattasi. Essa rileva che l'assegno per il nucleo familiare costituisce una prestazione familiare ai sensi del regolamento n. 883/2004 ai fini del suddetto articolo e che WS rientra nell'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo in questione, in quanto cittadino di un paese terzo ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2011/98. Essa osserva che l'articolo 12 della direttiva 2011/98 non limita il principio di parità di trattamento per quanto concerne la sicurezza sociale in relazione al luogo di residenza dei membri della famiglia del lavoratore di un paese terzo. WS non rientra neppure nelle deroghe che uno Stato membro può prevedere ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), di detta direttiva, sempre che lo Stato abbia chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse¹², il che non avviene nel caso di specie. Come enunciato dall'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2011/98 per quanto concerne le agevolazioni fiscali, quando il legislatore dell'Unione ha intenzione di limitare la parità di trattamento sulla base della residenza dei familiari del cittadino di un paese terzo, lo manifesta espressamente.

28. La Commissione afferma che il considerando 24 della direttiva 2011/98 non limita l'applicazione della parità di trattamento, ma chiarisce piuttosto che detta direttiva non conferisce di per sé diritti in relazione a situazioni per le quali non esistono nell'ordinamento dell'Unione norme armonizzate. Poiché la parità di trattamento ai sensi della direttiva 2011/98 dipende dai diritti riconosciuti nella legislazione nazionale ai cittadini dello Stato membro ospitante, ove siffatta legislazione preveda, come nel caso dell'articolo 2 della legge n. 153/1988, il versamento di prestazioni familiari in relazione a membri della famiglia dei propri cittadini residenti all'estero, tali prestazioni dovranno essere versate, in forza dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, anche in relazione ai membri

⁹ GU 2010, L 344, pag. 1.

¹⁰ Il governo italiano cita, a tale proposito, la sentenza del 24 giugno 2019, *Balandin e a.* (C-477/17, EU:C:2019:60).

¹¹ Sentenza del 21 giugno 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

¹² La Commissione fa riferimento, a tale proposito, alla sentenza del 21 giugno 2017, *Martinez Silva* (C-449/16, EU:C:2017:485).

della famiglia del lavoratore straniero che si trovino nella stessa situazione. Come sottolineato all'udienza, gli argomenti basati sul considerando 20 della direttiva 2011/98 e sull'articolo 1 del regolamento n. 1231/2010 sono infondati, poiché riguardano casi in cui ai familiari vengono conferiti diritti autonomi e non vi è alcuna contraddizione tra l'interpretazione proposta dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, e l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109 in materia di soggiornanti di lungo periodo, trattandosi di disposizioni che disciplinano situazioni giuridiche diverse.

V. Analisi

29. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte di dichiarare se il principio di parità di trattamento per i titolari di un permesso unico, sancito dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 in materia di sicurezza sociale debba essere interpretato nel senso che osta a una legislazione nazionale, come l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988, che esclude, ai fini dell'accertamento del diritto di un cittadino di paese terzo alla percezione di prestazioni familiari, contrariamente a quanto previsto per i familiari di un cittadino dello Stato membro ospitante, i familiari del cittadino di un paese terzo titolare del permesso unico, qualora essi non risiedano in detto Stato.

30. Come si evince dall'ordinanza di rinvio, la questione pregiudiziale proposta nel caso di specie trae origine dal fatto che, come risulta dal paragrafo 8 delle presenti conclusioni, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 153/1988, il nucleo familiare in base a cui viene determinato l'assegno è interamente composto da persone che hanno un particolare rapporto di parentela con un lavoratore in Italia, indipendentemente dal fatto che i familiari risiedano in Italia o in un altro luogo del mondo. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 2, comma 6 bis, di detta legge, per coloro che lavorano in Italia e sono cittadini di paesi terzi, il nucleo familiare è composto dai soli familiari che hanno la residenza in Italia e non da coloro che soggiornano all'estero (salvo che vi sia un trattamento di reciprocità o una specifica convenzione)¹³.

31. Osservo che la questione sollevata nel caso di specie non è stata ancora oggetto di valutazione da parte della Corte. Per rispondere a detta questione, è in primo luogo necessario formulare alcune osservazioni preliminari sulla direttiva 2011/98 e sul contesto normativo dell'Unione in materia di migrazione legale, nonché sulla sentenza del 21 giugno 2017, *Martinez Silva*¹⁴ (Sezione A). Mi soffermerò poi sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, spiegando perché, a mio avviso, una legislazione nazionale come quella di cui trattasi non è conforme a tale disposizione (Sezione B).

A. Osservazioni preliminari

1. Direttiva 2011/98 e contesto normativo dell'Unione in materia di migrazione legale

32. Occorre ricordare che la direttiva 2011/98 è uno strumento giuridico fondamentale nell'ambito del cosiddetto contesto normativo dell'Unione in materia di migrazione legale, che costituisce parte della politica comune dell'immigrazione dell'Unione europea nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹⁵. Il contesto normativo dell'Unione in materia di migrazione legale comprende una serie di direttive che disciplinano in generale le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi e i loro

¹³ Occorre rilevare che, come indicato da WS, se nella questione pregiudiziale il giudice del rinvio menziona il paese terzo di origine, dalla legislazione nazionale di cui trattasi risulta evidente che detta questione si pone allo stesso modo qualora i familiari soggiornino regolarmente in altri paesi al di fuori dell'Italia.

¹⁴ (C-449/16, EU:C:2017:485).

¹⁵ V. titolo V, capo 2, TFUE, in particolare articolo 79 TFUE.

diritti una volta ammessi negli Stati membri¹⁶. Le disposizioni in materia di parità di trattamento sono un elemento importante di dette direttive e promuovono uno dei principali obiettivi della politica dell'Unione in materia di immigrazione, che consiste, come enunciato nel considerando 2 della direttiva 2011/98, nel garantire l'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri¹⁷.

33. In tale contesto, rispetto alle direttive relative a specifiche tipologie di lavoratori di paesi terzi¹⁸, la direttiva 2011/98 istituisce un quadro comune di diritti per i cittadini di paesi terzi che lavorano regolarmente e sono già ammessi in uno Stato membro¹⁹. Essa ha due obiettivi. Il primo consiste nel facilitare la procedura di ammissione dei cittadini di paesi terzi per lavorare nel territorio di uno Stato membro, introducendo una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico (un permesso combinato di lavoro e soggiorno). Il secondo consiste nel garantire per i lavoratori di paesi terzi un insieme comune di diritti sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante²⁰.

34. L'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/98 stabilisce a tal fine che i lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c), della medesima direttiva beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro ospitante in settori specifici, comprese le prestazioni di sicurezza sociale di cui alla lettera e), fatte salve le deroghe che possono essere previste dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, di detta direttiva. Ciò significa, in sostanza, che a norma dell'articolo 12 della direttiva 2011/98, gli Stati membri devono provvedere affinché i cittadini di paesi terzi titolari di permessi unici ricevano, in linea di principio, lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro ospitante in una situazione paragonabile in relazione alla concessione di siffatte prestazioni.

2. Sentenza del 21 giugno 2017, *Martinez Silva*

35. Occorre altresì rilevare che la sentenza del 21 giugno 2017, *Martinez Silva*²¹, è pertinente ai fini della presente causa, anche se in tale sentenza la Corte ha affrontato questioni diverse. Essa si basava su una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta da un giudice d'appello italiano e ha offerto alla Corte la prima occasione per un'interpretazione dell'articolo 12 della direttiva 2011/98.

16 Per una panoramica, v., ad esempio, documento di lavoro dei servizi della Commissione – vaglio di adeguatezza della legislazione UE in materia di migrazione legale, SWD(2019) 1055 final, 29 marzo 2019 (in prosieguo: il «vaglio di adeguatezza della Commissione»). Come ivi indicato, il contesto normativo dell'Unione in materia di migrazione legale comprende le seguenti direttive: 1) direttiva 2003/86 relativa al diritto al ricongiungimento familiare; 2) direttiva 2003/109 relativa ai soggiornanti di lungo periodo; 3) direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (GU 2009, L 155, pag. 17); 4) direttiva 2011/98 sui permessi unici; 5) direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali (GU 2014, L 94, pag. 375); 6) direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari (GU 2014, L 157, pag. 1); e 7) direttiva 2016/801, relativa, in particolare, a studenti e ricercatori, che abroga e sostituisce la direttiva 2004/114/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato (GU 2004, L 375, pag. 12) e la direttiva 2005/71/CE del Consiglio, del 12 ottobre 2005, relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica (GU 2005, L 289, pag. 15).

17 V. articolo 79, paragrafo 1, TFUE; vedi altresì articolo 67, paragrafo 2, TFUE.

18 V. nota 16 delle presenti conclusioni.

19 V. vaglio di adeguatezza della Commissione, citato nella nota 16 delle presenti conclusioni, pag. 26.

20 V. direttiva 2011/98, in particolare l'articolo 1 e il considerando 30; v. altresì la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla direttiva 2011/98, COM(2019) 160 final, 29 marzo 2019, pag. 1. Per una discussione approfondita, v., ad esempio, Friðriksdóttir, B., *What Happened to Equality? The Construction of the Right to Equal Treatment of Third-Country Nationals in European Union Law on Labour Migration*, Brill Nijhoff, 2017, pagg. da 193 a 226; Iglesias Sanchez, S., «Single Permit Directive 2011/98/EU», in Hailbronner, K. e Thym, D. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary*, 2^a ed., C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, pagg. da 880 a 927.

21 (C-449/16, EU:C:2017:485).

36. Nella sentenza di cui trattasi²², la Corte ha stabilito che l'articolo 12 della direttiva 2011/98 osta a una normativa nazionale che esclude i cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico dal beneficio di una prestazione familiare riconosciuto ai cittadini dello Stato membro ospitante a favore di nuclei con almeno tre figli minori e il cui reddito non ecceda una determinata soglia. In particolare, la Corte ha ritenuto, alla luce della giurisprudenza relativa al regolamento n. 883/2004, nonché alla normativa che l'ha preceduto, vale a dire il regolamento n. 1408/71²³, che la prestazione in questione fosse una prestazione di sicurezza sociale compresa tra le prestazioni familiari di cui all'articolo 3 del regolamento n. 883/2004 e rientrasse dunque nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98²⁴.

37. La Corte ha altresì dichiarato, per analogia con la giurisprudenza sulla direttiva 2003/109 relativa ai soggiornanti di lungo periodo²⁵, che la direttiva 2011/98 riconosce ai cittadini di paesi terzi titolari di permessi unici un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di istituire, purché abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse. Dal momento che l'Italia non ha manifestato una simile volontà, la normativa nazionale che limita la concessione del beneficio di cui trattasi, adottata prima del recepimento nel diritto interno della direttiva 2011/98, non può essere considerata come istitutiva delle limitazioni al diritto alla parità di trattamento che gli Stati membri hanno la facoltà di introdurre ai sensi della medesima direttiva²⁶.

38. Di conseguenza, dalla sentenza Martinez Silva risulta che, in circostanze in cui la legislazione nazionale preveda un trattamento diverso per i cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico rispetto a quello riservato ai cittadini dello Stato membro ospitante in materia di concessione di prestazioni familiari e non si possano applicare deroghe, deve essere rispettato il diritto alla parità di trattamento conferito a detti cittadini di paesi terzi dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98. La sentenza in oggetto corrobora dunque la tesi secondo cui una legislazione nazionale come quella di cui trattasi è in contrasto con l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98. Ritornerò su tale sentenza più avanti, nel corso della mia analisi (vedi paragrafi 42 e 46 delle presenti conclusioni).

B. Interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98

1. Considerazioni generali

39. Occorre rilevare, in via preliminare, che, come indicato nel considerando 26 della direttiva 2011/98, in mancanza di armonizzazione a livello di Unione, spetta a ciascuno Stato membro stabilire le condizioni per la concessione delle prestazioni di sicurezza sociale nonché l'importo di tali prestazioni e il periodo durante il quale sono concesse. Tuttavia, nell'esercitare tale facoltà, gli Stati membri devono conformarsi al diritto dell'Unione.

40. Ne consegue che la direttiva 2011/98 non impedisce ad uno Stato membro di escludere, ad esempio, dalla concessione di prestazioni familiari i lavoratori i cui familiari soggiornano in paesi terzi o di escludere tali familiari dalla base di calcolo dell'importo di dette prestazioni. Tuttavia, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della medesima direttiva impone agli Stati membri di garantire che i cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello

22 V. sentenza del 21 giugno 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, punti 9, 30 e 31).

23 Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi, e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU 1971, L 149, pag. 1).

24 V. sentenza del 21 giugno 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, punti da 20 a 25).

25 V. sentenza del 21 giugno 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, punto 29 [la quale fa riferimento, per analogia, alla sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punti 86 e 87)].

26 V. sentenza del 21 giugno 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, punto 30).

Stato membro ospitante in materia di sicurezza sociale. Pertanto, laddove la legislazione dello Stato membro ospitante (l'Italia nel caso di specie) riconosca una prestazione familiare ai propri cittadini indipendentemente dal luogo in cui i loro familiari soggiornano, il medesimo trattamento deve essere offerto, in linea di principio, ai cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico in una situazione paragonabile in base a detta disposizione. Di conseguenza, a mio avviso, l'esclusione dei familiari non residenti di tali cittadini di paesi terzi ai sensi della legislazione nazionale di cui trattasi non è conforme alla disposizione in questione per i motivi che seguono.

41. In primo luogo, è pacifico che un lavoratore di un paese terzo come WS rientra nell'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 ed ha pertanto diritto alla parità di trattamento prevista dalla suddetta disposizione. Come risulta dall'ordinanza di rinvio, WS è titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2011/98 e può essere considerato un lavoratore di un paese terzo che è stato ammesso in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale in base a quanto previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2011/98.

42. In secondo luogo, è evidente che, come indicato dal giudice del rinvio nonché dal governo italiano, l'assegno per il nucleo familiare costituisce una prestazione di sicurezza sociale compresa tra le prestazioni familiari previste dall'articolo 3 del regolamento n. 883/2004²⁷ e rientra dunque nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98. Nella sentenza Bettaccini²⁸, la Corte è di fatto giunta alla medesima conclusione nell'ambito del regolamento n. 1408/71. In ogni caso, in base alla sentenza Martinez Silva²⁹ si può ritenere che l'assegno per il nucleo familiare soddisfi i criteri di una prestazione familiare ai sensi del regolamento n. 883/2004 ai fini dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, trattandosi di una prestazione in denaro che viene concessa prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali del richiedente, in base a una situazione definita per legge, ed è destinata a compensare i carichi familiari.

43. In terzo luogo, è incontestabile che, in base alla legislazione nazionale di cui trattasi, i cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico sono soggetti ad un trattamento meno favorevole rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante per quanto riguarda il godimento dell'assegno per il nucleo familiare, vietato dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98. È evidente che l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988 introduce per i cittadini di paesi terzi (salvo che vi sia reciprocità di trattamento o una specifica convenzione) un regime diverso rispetto al regime generale applicabile ai cittadini italiani, ai quali l'assegno è dovuto indipendentemente dal luogo di residenza dei familiari. In base a detta normativa, a differenza dei cittadini italiani, i cittadini di paesi terzi non possono includere nella composizione del nucleo familiare, ai fini dell'accertamento del diritto all'assegno in questione, familiari che non soggiornino in Italia. Ciò comporta la riduzione dell'importo dell'assegno che il cittadino di un paese terzo può ricevere o l'eliminazione *tout court* dell'erogazione di tale assegno, a seconda del numero dei familiari residenti in Italia, rispetto all'assegno concesso ai cittadini dello Stato membro ospitante i cui familiari sono presi in considerazione anche se non soggiornano in Italia.

27 V., a tal proposito, la dichiarazione della Repubblica italiana presentata a norma dell'articolo 9 del regolamento n. 883/2004, che classifica l'assegno per il nucleo familiare di cui alla legge n. 153/1988 come prestazione familiare ai sensi dell'articolo 3 del medesimo regolamento, disponibile su <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en>, pag. 5.

28 V. sentenza del 22 settembre 1994 (C-301/93, EU:C:1994:341, in particolare punti 6, 18 e 19); v. altresì conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Bettaccini (C-301/93, EU:C:1994:139, paragrafi 16 e 17).

29 V. sentenza del 21 giugno 2017 (EU:C:2017:485, punti da 20 a 23). Nell'ambito del regolamento n. 883/2004, v. altresì, ad esempio, sentenza del 2 aprile 2020, FV e GW (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier) (C-802/18, EU:C:2020:269, punti da 35 a 38).

44. Al contrario di quanto osservato dall'INPS e dal governo italiano e come indicato da WS, pertanto, si deve ritenere che siffatta legislazione nazionale incida sul diritto di un cittadino di paese terzo all'assegno per il nucleo familiare e non solamente sul relativo importo, in quanto detta legislazione priva effettivamente detti cittadini del loro diritto all'assegno per i periodi rilevanti in cui tutti i loro familiari non soggiornano in Italia, come dimostrano le circostanze del caso di specie.

45. Occorre aggiungere che, nella misura in cui l'INPS neghi la sussistenza di una discriminazione per il fatto che la situazione dei cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico e quella dei cittadini dello Stato membro ospitante sono diverse a causa dei loro rispettivi legami con tale Stato, un siffatto argomento non può essere accolto dato che il legislatore dell'Unione ha riconosciuto il diritto alla parità di trattamento a siffatti cittadini di paesi terzi ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2011/98. Lo stesso dicasi per gli argomenti proposti dall'INPS e dal governo italiano in relazione alle difficoltà di controllare gli assegni, prevenire pratiche abusive nell'ambito della sicurezza sociale e preservare la funzione dell'assegno per il nucleo familiare, in quanto, come indicato da WS, tali rilievi possono essere i medesimi per quanto riguarda i familiari di cittadini italiani che soggiornano all'estero, e la direttiva 2011/98 impone la parità di trattamento.

46. In quarto luogo, è pacifico che le deroghe alla parità di trattamento in relazione alla sicurezza sociale e in particolare alle prestazioni familiari di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/98 non si applicano alla situazione del procedimento principale e, in ogni caso, non è stata fornita alla Corte alcuna informazione attestante che l'Italia abbia dichiarato di volerle invocare, conformemente alla sentenza *Martinez Silva*³⁰. Come risulta dal paragrafo 7 delle presenti conclusioni, le deroghe in questione sono legate allo status lavorativo e alla durata del soggiorno del lavoratore di un paese terzo nello Stato membro ospitante e non menzionano la possibilità per uno Stato membro di limitare la parità di trattamento in base al luogo in cui soggiornano i familiari di detto lavoratore.

47. Di conseguenza, sulla base delle considerazioni che precedono, vi sono chiare indicazioni che alla questione pregiudiziale sollevata debba essere data risposta affermativa. Tuttavia, tenuto conto di taluni elementi rilevati dal giudice del rinvio e di taluni argomenti avanzati dall'INPS e dal governo italiano, la presente causa pone questioni complesse circa il modo in cui l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 debba essere interpretato in relazione alla legislazione nazionale in tali circostanze. Le complessità del caso di specie derivano in particolare dalla natura della prestazione di cui trattasi e dal fatto che talune disposizioni della direttiva 2011/98 potrebbero essere interpretate nel senso di escludere dall'ambito di applicazione della medesima direttiva i familiari di cittadini di paesi terzi che soggiornano al di fuori dello Stato membro ospitante.

2. Ulteriori considerazioni alla luce della situazione di cui al procedimento principale

48. Devo anzitutto dichiarare che concordo con WS e la Commissione sul fatto che le disposizioni dell'articolo 12 della direttiva 2011/98 sulla parità di trattamento si applichino ad una legislazione nazionale come quella di cui trattasi nel caso di specie.

49. In primo luogo, non mi persuadono gli argomenti dell'INPS e del governo italiano secondo cui, in sostanza, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 esclude l'assegno per il nucleo familiare, in quanto detto articolo riguarda soltanto i cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico e non i loro familiari che sono i beneficiari dell'assegno.

³⁰ V. sentenza del 21 giugno 2017 (EU:C:2017:485, punto 29).

50. Occorre ricordare che, come indicato dal giudice del rinvio nonché dall'INPS, da WS e dal governo italiano, l'assegno per il nucleo familiare è fruibile da tutti coloro che lavorano in Italia, a condizione che facciano parte di un nucleo familiare il cui reddito non ecceda una determinata soglia. Inoltre, viene erogato dal datore di lavoro e finanziato con un regime basato sulla contribuzione. Va dunque ritenuto che il diritto a tale assegno sia legato alla situazione del lavoratore di un paese terzo titolare di un permesso unico e rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98.

51. Riconosco che, come indicato dal giudice del rinvio, dall'INPS e dal governo italiano, i familiari del lavoratore di un paese terzo sono beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare. Infatti, in termini generali, per sua natura una prestazione familiare va a beneficio della famiglia³¹. Tuttavia, in base alle informazioni di cui dispone la Corte, se è vero che i familiari rappresentano una condizione indispensabile per detto assegno e ne beneficiano, il diritto a detto assegno è in linea di principio riconosciuto al lavoratore di un paese terzo titolare di un permesso unico e non ai suoi familiari. Su tale base, un siffatto lavoratore ha diritto alla parità di trattamento per quanto concerne le condizioni imposte ai cittadini dello Stato membro ospitante ai fini del godimento dell'assegno in questione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98.

52. In secondo luogo, mi sembra che il considerando 20 della direttiva 2011/98 è privo di pertinenza rispetto alla causa di cui trattasi. Come risulta dal paragrafo 6 delle presenti conclusioni, il considerando 20 della direttiva 2011/98 stabilisce in particolare che il diritto alla parità di trattamento dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro, compresi i familiari di un lavoratore di un paese terzo che sono ammessi nello Stato membro mediante il ricongiungimento familiare ai sensi della direttiva 2003/86.

53. Di conseguenza, il considerando 20 della direttiva 2011/98 indica che ai familiari di lavoratori di paesi terzi ai quali è consentito lavorare e che sono titolari di un permesso unico sono applicabili le disposizioni sulla parità di trattamento previste dalla direttiva 2011/98 in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), della medesima direttiva. Pertanto, a differenza di quanto avviene nella presente causa, detto considerando attiene ad una situazione in cui i familiari di un lavoratore di un paese terzo titolare di un permesso unico beneficiano direttamente e a proprio nome del diritto alla parità di trattamento di cui all'articolo 12 della direttiva 2011/98³².

54. In terzo luogo, a mio avviso, il considerando 24 della direttiva 2011/98 non avvalorava un'interpretazione dell'articolo 12 di tale direttiva che limiti l'applicazione del diritto alla parità di trattamento conferito ai lavoratori di paesi terzi nelle circostanze del caso di specie. Come si evince dal paragrafo 6 delle presenti conclusioni, detto considerando stabilisce in particolare che la direttiva 2011/98 «non dovrebbe (...) conferire diritti in relazione a situazioni che esulano dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ad esempio in relazione a familiari soggiornanti all'estero. La presente direttiva dovrebbe conferire diritti soltanto in relazione ai familiari che raggiungono lavoratori di un paese terzo per soggiornare in uno Stato membro sulla base del ricongiungimento familiare ovvero ai familiari che già soggiornano regolarmente in tale Stato membro».

31 V., al riguardo, Strban, G., «Family Benefits in the EU: Is It Still Possible to Coordinate Them?» (2016) 23 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 775, pagg. 782 e 783.

32 V. altresì, al riguardo, direttiva 2011/98, considerando 21.

55. Si noti che la summenzionata formulazione del considerando 24 della direttiva 2011/98 non si riflette nelle disposizioni della direttiva in oggetto e dai lavori preparatori della stessa direttiva si possono trarre indicazioni minime circa il suo significato³³. Tuttavia, come precisato dalla Commissione, risulta che, in virtù di tale formulazione, il considerando in parola chiarisce che la direttiva 2011/98 non conferisce di per sé diritti ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso unico in situazioni in cui non sussistono norme armonizzate nell'ambito del diritto dell'Unione. Pertanto, mi sembra che il considerando 24 della direttiva 2011/98 possa essere interpretato nel senso che gli Stati membri non sono tenuti, sulla base di tale direttiva, a concedere prestazioni familiari per familiari che non soggiornano nello Stato membro ospitante³⁴. Tuttavia, in detto considerando nulla indica che gli Stati membri siano sollevati dal loro obbligo di garantire la parità di trattamento per i cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2011/98 per quanto riguarda il diritto a siffatte prestazioni sulla base delle condizioni previste dalla legislazione nazionale per i cittadini dello Stato membro ospitante³⁵.

56. In particolare, l'interpretazione di cui trattasi è corroborata dal fatto che, come menzionato al paragrafo 46 delle presenti conclusioni, l'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/98 non menziona il luogo in cui soggiornano i familiari dei lavoratori di un paese terzo tra le deroghe che gli Stati membri possono stabilire al diritto alla parità di trattamento per quanto concerne la sicurezza sociale e, in particolare, le prestazioni familiari. Inoltre, l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della medesima direttiva, che prevede una deroga alla parità di trattamento in relazione alle agevolazioni fiscali, fa riferimento al luogo di residenza dei familiari del lavoratore di un paese terzo nello Stato membro ospitante. Sarebbe dunque illogico che i familiari residenti all'estero fossero ritenuti esclusi dalle disposizioni sulla parità di trattamento ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2011/98.

57. Detta interpretazione appare altresì conforme al contesto in cui si inserisce la direttiva 2011/98. A tal riguardo, occorre evidenziare che altre direttive nel contesto normativo dell'Unione in materia di migrazione legale contengono considerando che presentano talune formulazioni analoghe a quella del considerando 24 della direttiva 2011/98, ad indicare che la direttiva in questione non conferisce diritti per situazioni che esulano dal campo d'applicazione della normativa dell'Unione, come quella dei familiari soggiornanti in un paese terzo³⁶, sottolineando al contempo l'applicazione del diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale alle persone che rientrano nel loro ambito di applicazione³⁷. Alcune direttive prevedono altresì deroghe specifiche alla parità di trattamento in relazione a prestazioni familiari collegate alla durata del soggiorno della relativa categoria di cittadino di un paese terzo nello Stato membro ospitante³⁸, senza menzionare il luogo in cui soggiornano dei familiari di tale cittadino.

33 Vorrei in particolare osservare che l'ultima frase del considerando 24 della direttiva 2011/98 sembra essere stata aggiunta relativamente tardi nel processo decisionale e non sono state rese pubbliche spiegazioni specifiche in merito alla sua introduzione. V. al riguardo, Doc 15657/10, 12 novembre 2010, pagg. 17 e 18; Doc 8130/11, 29 marzo 2011, pag. 8; Doc 11527/11, 10 giugno 2011, pagg. 15 e 16. V. altresì nota 36 delle presenti conclusioni.

34 V., in tal senso, Verschueren, H., «Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives» (2018) 20 *European Journal of Social Security* 100, 107.

35 A tale riguardo, come è stato dalla Corte a più riprese dichiarato, il preambolo di una misura dell'Unione non ha alcun valore giuridico vincolante e non può essere invocato né per derogare alle disposizioni stesse della misura in questione, né per interpretare queste disposizioni in un senso manifestamente contrario al loro tenore letterale. V., ad esempio, sentenza del 19 dicembre 2019, Puppinc e a./Commissione (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punto 76).

36 Nel contesto normativo dell'Unione in materia di migrazione legale, siffatta formulazione ha origine con il considerando 16 della direttiva 2005/71. Essa sembra essere stata fondata sulla proposta dell'Austria di indicare che tale direttiva «non può far sorgere diritti in relazione a situazioni che esulano dal campo d'applicazione della normativa comunitaria, ad esempio in relazione a familiari soggiornanti in un paese terzo». V., ad esempio, Doc 10243/04, 22 giugno 2004, pag. 12, nota 1.

37 V., in particolare, direttiva 2014/36, considerando 46; direttiva 2016/801, considerando 55.

38 V., a tal riguardo, direttiva 2014/36, articolo 23, paragrafo 2, lettera i) e considerando 46; direttiva 2014/66, articolo 18, paragrafo 3 e considerando 38; direttiva 2016/801, articolo 22, paragrafo 2, lettera b) e considerando 56.

58. In quarto luogo, non mi persuadono neppure gli argomenti dell'INPS e del governo italiano che si fondano sul regolamento n. 1231/2010. Come riconosciuto dalla Corte³⁹, il regolamento n. 1231/2010 estende l'ambito di applicazione *ratione personae* delle norme dell'Unione sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale ai sensi dei regolamenti n. 883/2004 e n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità. Conformemente all'articolo 1 del regolamento n. 1231/2010, tali regolamenti si applicano a detti cittadini di paesi terzi nonché ai loro familiari e superstiti, purché risiedano legalmente nel territorio di uno Stato membro e si trovino in una situazione che non sia confinata, in tutti i suoi aspetti, all'interno di un solo Stato membro. Il regolamento intende così conferire a tali cittadini, per quanto possibile, i medesimi diritti di cui godono i cittadini dell'Unione ai sensi del regolamento n. 883/2004⁴⁰.

59. Di conseguenza, come indicato da WS e dalla Commissione, il regolamento n. 1231/2010 si applica a situazioni in cui ai familiari vengono riconosciuti diritti fondati sul loro rapporto di parentela con tali cittadini di paesi terzi e sulla circostanza che essi soggiornino nell'Unione. In virtù dell'estensione della disposizione sulla parità di trattamento di cui all'articolo 4 del regolamento n. 883/2004 a detti cittadini di paesi terzi, il regolamento n. 1231/2010 rende inapplicabili le deroghe alla parità di trattamento per quanto concerne la sicurezza sociale nelle direttive dell'Unione in materia di migrazione legale, compresa la direttiva 2011/98⁴¹, il che spiega il riferimento al suddetto regolamento nel considerando 25 della direttiva stessa. Pertanto, come sottolineato dalla Commissione, il regolamento n. 1231/2010 non consente agli Stati membri di concedere prestazioni familiari ai propri cittadini i cui familiari soggiornino all'estero e di negare le medesime prestazioni ai cittadini mobili di paesi terzi nella medesima situazione. Su tale base, non vedo come il regolamento n. 1231/2010 dovrebbe favorire l'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 proposta dall'INPS e dal governo italiano nella presente causa.

60. In quinto luogo, non mi pare vi sia un'evidente incompatibilità con la direttiva 2003/109. Occorre notare che il considerando 8 della direttiva 2011/98, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 2, lettera i), della stessa, stabilisce che la direttiva di cui trattasi non riguarda i soggiornanti di lungo periodo, «tenuto conto del loro status più privilegiato e del loro tipo specifico di permesso di soggiorno». Tali disposizioni concernono dunque l'ambito di applicazione della direttiva 2011/98 e non specificamente la parità di trattamento. In ogni caso, l'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 da me proposta nel caso di specie non privilegia i titolari del permesso unico rispetto ai soggiornanti di lungo periodo, ma garantisce piuttosto parità di trattamento tra cittadini di paesi terzi e cittadini dello Stato membro ospitante in relazione al diritto ad una prestazione familiare ai sensi di tale direttiva, come propongo anche nelle mie conclusioni nella causa C-303/19 per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109.

61. Si noti poi che, come individuato nella recente valutazione, da parte della Commissione, delle direttive dell'Unione in materia di migrazione legale⁴², in ogni direttiva sono contenute norme diverse e specifiche restrizioni in materia di parità di trattamento che riflettono in larga misura la differenziazione tra le categorie dei cittadini di paesi terzi interessati e la durata del loro soggiorno, nonché i lavori preparatori della direttiva in questione. Pertanto, mi pare che, se il trattamento complessivo concesso ai soggiornanti di lungo periodo può generalmente essere considerato privilegiato rispetto a quello riservato ai titolari di un permesso unico, come dimostrato dal fatto che non vi sono deroghe specifiche per le prestazioni familiari e la parità di trattamento si estende alla

39 V. sentenza del 24 gennaio 2019, Balandin e a. (C-477/17, EU:C:2019:60, in particolare punti 24 e 25).

40 V., a tal proposito, conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Balandin e a. (C-477/17, EU:C:2018:783, paragrafi da 42 a 57, in particolare paragrafo 46).

41 V., a tal proposito, il vaglio di adeguatezza della Commissione, citato nella nota 16 delle presenti conclusioni, in particolare l'allegato 5, pagg. da 108 a 110; Cornelissen, R., «Regulation 1231/2010 on the inclusion of third-country nationals in EU social security coordination: Reach, limits and challenges» (2018) 20 *European Journal of Social Security* 86, pagg. da 91 a 93.

42 V. il vaglio di adeguatezza della Commissione, citato nella nota 16 delle presenti conclusioni, in particolare pagg. 41 e 42.

sicurezza sociale, all'assistenza sociale e alla protezione sociale, ai sensi della legislazione nazionale in base all'articolo 11 della direttiva 2003/109, la specifica applicazione della parità di trattamento in relazione alla sicurezza sociale per i soggiornanti di lungo periodo rispetto ai titolari di un permesso unico dipenda dalla situazione particolare⁴³.

62. Non mi persuadono infine gli argomenti dell'INPS e del governo italiano secondo cui una legislazione nazionale come quella di cui trattasi è conforme all'obiettivo della direttiva 2011/98 di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri. Come riconosciuto nel considerando 2 della direttiva in questione, detto obiettivo è raggiunto garantendo l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi titolari di permesso unico, il che, come rilevato al paragrafo 33 delle presenti conclusioni, costituisce uno dei principali obiettivi della direttiva 2011/98.

63. Va inoltre sottolineato che, come risulta dal considerando 19 della direttiva 2011/98, le disposizioni in materia di parità di trattamento nella suddetta direttiva mirano a creare condizioni di concorrenza uniformi minime nell'Unione, a riconoscere che i cittadini di paesi terzi contribuiscono all'economia dell'Unione con il loro lavoro e i loro versamenti di imposte e che essi devono dunque ricevere un trattamento paragonabile a quello riservato ai cittadini dello Stato membro, al fine di ridurre la concorrenza sleale tra le due categorie. Di conseguenza, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, in cui il cittadino di un paese terzo titolare di un permesso unico si trova in una situazione paragonabile a quella di un cittadino dello Stato membro ospitante e in particolare ha effettuato contribuzioni a detto Stato tramite il suo lavoro, mi pare del tutto conforme agli obiettivi di integrazione e di parità di trattamento perseguiti dalla direttiva 2011/98 che il suddetto cittadino goda di pari trattamento per quanto concerne il godimento dell'assegno per il nucleo familiare ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della medesima direttiva.

64. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che una legislazione nazionale come quella di cui al caso di specie, che, al contrario di quanto previsto per i cittadini dello Stato membro ospitante, esclude, ai fini dell'accertamento del diritto ad una prestazione familiare, i familiari di cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico, qualora essi non soggiornino in tale Stato, non sia conforme all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98.

VI. Conclusioni

65. Propongo quindi alla Corte di rispondere alla questione proposta dalla Corte suprema di cassazione (Italia) nei seguenti termini:

L'articolo 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 2011/98/CE 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 deve essere interpretato nel senso che osta alla legislazione nazionale di uno Stato membro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in base alla quale, al contrario di quanto previsto per i cittadini dello Stato membro, nel computo degli appartenenti al nucleo familiare, al fine del calcolo dell'assegno per il nucleo familiare, vanno esclusi i familiari del lavoratore titolare del permesso unico ed appartenente a Stato terzo, qualora gli stessi non risiedano nel territorio di tale Stato membro.

⁴³ V., a tale riguardo, Verschueren, citato nella nota 34 delle presenti conclusioni, pag. 108.