SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

25 novembre 2020 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2011/98/UE – Diritti dei lavoratori di paesi terzi titolari di un permesso unico – Articolo 12 – Diritto alla parità di trattamento – Sicurezza sociale – Normativa di uno Stato membro che esclude, per la determinazione dei diritti a una prestazione familiare, i familiari del titolare di un permesso unico che non risiedono nel territorio di tale Stato membro»

Nella causa C-302/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte suprema di cassazione (Italia), con ordinanza del 5 febbraio 2019, pervenuta in cancelleria l'11 aprile 2019, nel procedimento

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)

contro

WS,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da E. Regan, presidente di sezione, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos e I. Jarukaitis (relatore), giudici,

avvocato generale: E. Tanchev

cancelliere: M. Krausenböck, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 febbraio 2020,

considerate le osservazioni presentate:

– per l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), da A. Coretti, V. Stumpo e M. Sferrazza, avvocati;

– per WS, da A. Guariso e L. Neri, avvocati;

– per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da D. Del Gaizo, P. Gentili e A. Giordano, avvocati dello Stato;

– per la Commissione europea, da C. Cattabriga, A. Azéma e B.-R. Killmann, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 giugno 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'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 membro (GU 2011, L 343, pag. 1).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra l'INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, Italia) e WS in merito al rigetto di una domanda di assegno familiare per periodi durante i quali la moglie e i figli dell'interessato hanno risieduto nel loro paese terzo di origine.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 2, 19, 20, 24 e 26 della direttiva 2011/98 enunciano quanto segue:

«(2) Il Consiglio europeo ha riconosciuto, nella riunione speciale svoltasi a Tampere il 15 e 16 ottobre 1999, la necessità di armonizzare le normative nazionali relative alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi. In questo contesto ha affermato, in particolare, che l'Unione europea dovrebbe garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri e che una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione. Conseguentemente, il Consiglio europeo ha chiesto al Consiglio di adottare strumenti giuridici sulla base di proposte della Commissione. La necessità di raggiungere gli obiettivi definiti a Tampere è stata ribadita dal programma di Stoccolma adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009.

(...)

(19) In mancanza di una normativa orizzontale a livello di Unione, i cittadini dei paesi terzi hanno diritti diversi a seconda dello Stato membro in cui lavorano e della loro cittadinanza. Al fine di sviluppare ulteriormente una politica di immigrazione coerente, di ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell'Unione e i cittadini di paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro e di integrare l'acquis esistente in materia di immigrazione, è opportuno definire un insieme di diritti al fine, in particolare, di specificare i settori in cui è garantita la parità di trattamento tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di paesi terzi che non beneficiano ancora dello status di soggiornanti di lungo periodo. Tali disposizioni mirano a creare condizioni di concorrenza uniformi minime nell'Unione, a riconoscere che tali cittadini di paesi terzi contribuiscono all'economia dell'Unione con il loro lavoro e i loro versamenti di imposte e a fungere da garanzia per ridurre la concorrenza sleale tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di paesi terzi derivante dall'eventuale sfruttamento di questi ultimi. Ai fini della presente direttiva un lavoratore di un paese terzo dovrebbe essere definito, fatta salva l'interpretazione del concetto di rapporto di lavoro in altre disposizioni del diritto dell'Unione, come un cittadino di un paese terzo che è stato ammesso nel territorio di uno Stato membro, che vi soggiorna regolarmente e a cui è ivi consentito lavorare

conformemente al diritto o alla prassi nazionale nel contesto di un rapporto di lavoro retribuito.

(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 [(GU 2003, L 251, pag. 12)] (…).

(…)

(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 [(GU 2004, L 166, pag. 1, e rettifica GU 2004, L 200, pag. 1)]. 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.

(…)

(26) Il diritto dell'Unione non limita la facoltà degli Stati membri di organizzare i rispettivi regimi di sicurezza sociale. 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 dovrebbero conformarsi al diritto dell'Unione».

4 L'articolo 1 della direttiva 2011/98, intitolato «Oggetto», è così formulato:

«1. La presente direttiva stabilisce:

(…)

b) un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, a prescindere dalle finalità dell'ingresso iniziale nel territorio dello

Stato membro in questione, sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini di quello Stato membro.

(...)».

5 L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», enuncia:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

a) "cittadino di un paese terzo" chi non è cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE;

b) "lavoratore di un paese terzo" un cittadino di un paese terzo, ammesso nel territorio di uno Stato membro, che soggiorni regolarmente e sia autorizzato a lavorare in tale Stato membro nel quadro di un rapporto di lavoro retribuito conformemente al diritto o alla prassi nazionale;

c) "permesso unico" un permesso di soggiorno rilasciato dalle autorità di uno Stato membro che consente a un cittadino di un paese terzo di soggiornare regolarmente nel territorio di quello Stato membro a fini lavorativi;

(...)».

6 L'articolo 3 di tale direttiva, intitolato «Ambito di applicazione», prevede, al paragrafo 1, quanto segue:

«La presente direttiva si applica:

(…)

c) ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale».

7 Ai sensi dell'articolo 12 della medesima direttiva, intitolato «Diritto alla parità di trattamento»:

«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 [n. 883/2004];

(…)

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

(…)

b) limitando 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;

c) in ordine al paragrafo 1, lettera f), per quanto concerne le agevolazioni fiscali, limitando l'applicazione ai casi in cui i familiari del lavoratore di un paese terzo per i quali si chiedono le agevolazioni abbiano il domicilio o la residenza abituale nel territorio dello Stato membro interessato;

(…)».

8 L'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004, come modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009 (GU 2009, L 284, pag. 43) (in prosieguo: il «regolamento n. 883/2004), prevede che quest'ultimo si applichi a tutte le legislazioni relative alle prestazioni familiari. Lo stesso regolamento non si applica, invece, secondo il disposto del suo articolo 3, paragrafo 5, lettera a), all'assistenza sociale e medica.

Diritto italiano

9 Dall'ordinanza di rinvio risulta che il decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 – Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti (GURI n. 61 del 14 marzo 1988), convertito dalla legge 13 maggio 1988, n. 153 (GURI n. 112 del 14 maggio 1988) (in prosieguo: la «legge n. 153/1988»), ha istituito l'assegno per il nucleo familiare, di importo commisurato al numero di figli minori di 18 anni e al reddito del nucleo familiare stesso (in prosieguo: l'«assegno per il nucleo familiare»).

10 L'articolo 2, comma 6, della legge n. 153/1988 dispone:

«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. Del nucleo familiare possono far parte, alle stesse condizioni previste per i figli ed equiparati, anche i fratelli, le sorelle ed i nipoti di età inferiore a 18 anni compiuti ovvero senza limiti di età, qualora si trovino, a causa di infermità o di difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, nel caso in cui essi siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto a pensione ai superstiti».

11 Conformemente all'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988, non fanno parte del nucleo familiare di cui a tale legge il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica italiana, 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.

12 Il recepimento della direttiva 2011/98 nel diritto nazionale è avvenuto con il 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 (GURI n. 68 del

22 marzo 2014) (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 40/2014»), che ha istituito il «permesso unico di lavoro».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

13 WS è un cittadino di paese terzo titolare, dal 9 dicembre 2011, di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato e, dal 28 dicembre 2015, di un permesso unico di lavoro ai sensi del decreto legislativo n. 40/2014. Nei periodi da gennaio a giugno 2014 e da luglio 2014 a giugno 2016, sua moglie e i suoi due bambini hanno risieduto nel loro paese d'origine, lo Sri Lanka.

14 Poiché l'INPS ha rifiutato, sul fondamento dell'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988, di versargli l'assegno per il nucleo familiare relativamente a tali periodi, WS ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale del lavoro di Alessandria (Italia), dinanzi al quale ha dedotto una violazione dell'articolo 12 della direttiva 2011/98 e il carattere discriminatorio di tale diniego. Il Tribunale adito ha respinto il ricorso.

15 WS ha impugnato la decisione di rigetto di detto giudice dinanzi alla Corte d'appello di Torino (Italia), la quale ha accolto tale appello considerando che l'articolo 12 della direttiva 2011/98 non fosse stato trasposto nel diritto interno e che l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988 non fosse compatibile con tale direttiva.

16 Avverso tale sentenza l'INPS ha proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio, la Corte suprema di cassazione (Italia), sollevando un unico motivo, vertente sulla falsa applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2011/98 e del decreto legislativo n. 40/2014.

17 Il giudice del rinvio espone che la soluzione della controversia principale dipende dall'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 e dalla questione se tale disposizione implichi che i familiari del cittadino di paese terzo titolare di un permesso unico e del diritto all'erogazione dell'assegno per il nucleo familiare, di cui all'articolo 2 della legge n. 153/1988, siano inclusi nel novero dei familiari beneficiari di tale prestazione pur risiedendo fuori dal territorio italiano.

18 Detto giudice precisa, al riguardo, che il nucleo familiare individuato dall'articolo 2 della legge n. 153/1988 non solo è base di calcolo dell'assegno in oggetto, ma ne è anche il beneficiario, per il tramite del titolare della retribuzione o della pensione cui l'assegno accede. Quest'ultimo costituisce un'integrazione economica di cui beneficiano, in particolare, tutti i prestatori di lavoro che svolgono la loro attività sul territorio italiano, purché abbiano un nucleo familiare che produce redditi non superiori ad una determinata soglia. Per il periodo compreso tra il 1º luglio 2018 e il 30 giugno 2019, il suo importo, nella misura intera, era di EUR 137,50 al mese per redditi annui fino a EUR 14 541,59. A corrisponderlo è il datore di lavoro, contestualmente alla retribuzione.

19 Il giudice del rinvio indica altresì che la Corte suprema di cassazione ha già avuto modo di evidenziare, nella sua giurisprudenza, la duplice natura dell'assegno per il nucleo familiare. Da un lato, tale assegno, raccordato al reddito di qualsiasi natura del nucleo familiare e diretto a garantire un reddito sufficiente alle famiglie che ne siano sprovviste, ha natura di trattamento previdenziale. In coerenza con i criteri generali del sistema della sicurezza sociale nel quale tale assegno si inserisce, la tutela per le famiglie dei lavoratori in servizio si realizza mediante l'integrazione della retribuzione rapportata al lavoro prestato. L'assegno, finanziato dai contributi versati da tutti i datori di lavoro, cui si aggiunge il concorso integrativo dello Stato,

è anticipato dal datore di lavoro, che è autorizzato a porre a conguaglio quanto versato con il proprio debito contributivo. Dall'altro lato, tale assegno è una forma di assistenza sociale, in quanto il reddito preso a parametro viene elevato, all'occorrenza, per comprendere soggetti colpiti da infermità o difetti fisici o mentali ovvero minorenni che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età. Si tratta, ad ogni modo, secondo il giudice del rinvio, di una misura che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo l, lettera e), della direttiva 2011/98.

20 Il giudice del rinvio sottolinea che i componenti del nucleo familiare assumono un rilievo essenziale nella struttura del trattamento dell'assegno e sono considerati esserne i sostanziali beneficiari. Dalla circostanza, tuttavia, che la legge individua i familiari componenti il nucleo familiare quali sostanziali beneficiari di una prestazione economica che ha diritto di ricevere il titolare della retribuzione a cui accede l'assegno, nasce il dubbio se l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 osti ad una disposizione come l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1988. Il dubbio si appunta in particolare sull'interpretazione di tale direttiva alla luce degli obiettivi enunciati ai suoi considerando 20 e 24.

21 È in tale contesto che la Corte suprema di cassazione ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 (…) nonché il principio di parità di trattamento tra titolari di 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».

Sulla questione pregiudiziale

22 Con la sua questione il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro in forza della quale, ai fini della determinazione dei diritti a una prestazione di sicurezza sociale, non vengono presi in considerazione i familiari del titolare di un permesso unico, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della medesima direttiva, che risiedano non già nel territorio di tale Stato membro, bensì in un paese terzo, mentre vengono presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti in un paese terzo.

23 Occorre ricordare che, come enuncia il considerando 26 della direttiva 2011/98, il diritto dell'Unione non limita la facoltà degli Stati membri di organizzare i loro regimi di sicurezza sociale. 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 per il quale sono concesse. Tuttavia, nell'esercitare tale facoltà, gli Stati membri devono conformarsi al diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punto 40).

24 L'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della stessa, impone agli Stati membri di far beneficiare della parità di trattamento, per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento n. 883/2004, i cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale. Ebbene, è questo il caso di un

cittadino di paese terzo, titolare di un permesso unico, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2001/98, dato che, in forza di detta disposizione, il permesso unico consente a un tale cittadino di soggiornare regolarmente a fini lavorativi nel territorio dello Stato membro che l'ha rilasciato (v., in tal senso, sentenza del 21 giugno 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punto 27).

25 Tuttavia, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), primo comma, della direttiva 2011/98, gli Stati membri possono limitare i diritti conferiti dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della medesima direttiva ai lavoratori di paesi terzi, se questi non svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati. Inoltre, conformemente al secondo comma del medesimo articolo 12, paragrafo 2, lettera b), gli Stati membri possono decidere che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della citata direttiva, 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 soggiornarvi a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto (sentenza del 21 giugno 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punto 28).

26 Così, analogamente alla direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44), la direttiva 2011/98 prevede, in favore di taluni cittadini di paesi terzi, 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, da interpretare invece restrittivamente. Tali deroghe possono dunque essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (sentenza del 21 giugno 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punto 29).

27 A tal riguardo, si deve constatare che non risulta da alcuna delle deroghe ai diritti conferiti dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, previste all'articolo 12, paragrafo 2, di quest'ultima, una possibilità per gli Stati membri di escludere dal diritto alla parità di trattamento il lavoratore titolare di un permesso unico i cui familiari risiedono non già nel territorio dello Stato membro interessato, bensì in un paese terzo. Al contrario, dalla chiara formulazione dello stesso articolo 12, paragrafo 1, lettera e), come ricordata al punto 24 della presente sentenza, risulta che un tale lavoratore deve beneficiare del diritto alla parità di trattamento.

28 Inoltre, mentre l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), di detta direttiva dispone che gli Stati membri possono prevedere limiti alla parità di trattamento per quanto concerne le agevolazioni fiscali, restringendone l'applicazione ai casi in cui i familiari del lavoratore di paese terzo per i quali si chiedono le agevolazioni abbiano il domicilio o la residenza abituale nel territorio dello Stato membro interessato, una simile deroga non è prevista per quanto riguarda le prestazioni di sicurezza sociale. Risulta quindi che il legislatore dell'Unione non ha inteso escludere il titolare di un permesso unico i cui familiari non risiedono nel territorio dello Stato membro interessato dal diritto alla parità di trattamento previsto dalla direttiva 2011/98 e che ha precisato i casi in cui tale diritto può essere limitato, per tale motivo, dagli Stati membri.

29 Poiché il giudice del rinvio nutre dubbi sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 alla luce dei considerando 20 e 24 di quest'ultima, occorre constatare che il considerando 20 della direttiva 2011/98 enuncia 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, compresi i familiari ammessi in conformità della direttiva 2003/86, che vi siano stati poi autorizzati a lavorare in virtù di altre disposizioni del diritto dell'Unione o nazionale.

30 Tuttavia si deve rilevare, da un lato, che dalla formulazione del considerando 20 della direttiva 2011/98 risulta che quest'ultimo, nell'elencare i cittadini di paesi terzi ammessi a fini diversi da quelli lavorativi e, successivamente, autorizzati a lavorare in virtù di altre disposizioni del diritto dell'Unione o nazionale, si riferisce, in particolare, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 53 delle sue conclusioni, alla situazione in cui i familiari di un lavoratore di paese terzo titolare di un permesso unico beneficiano direttamente del diritto alla parità di trattamento previsto all'articolo 12 della direttiva in parola. Vale a dire, beneficiano di tale diritto nella loro qualità di lavoratori, sebbene siano potuti entrare nello Stato membro ospitante per il fatto di essere familiari di un lavoratore cittadino di paese terzo.

31 Dall'altro lato, quanto al considerando 24 della direttiva 2011/98, va constatato che esso è volto a precisare, tra l'altro, che tale direttiva non accorda essa stessa, al di là della parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, diritti in materia di sicurezza sociale ai cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico. Pertanto, essa non impone di per sé, come rileva l'avvocato generale al paragrafo 55 delle sue conclusioni, agli Stati membri di corrispondere prestazioni di sicurezza sociale ai familiari che non risiedono nello Stato membro ospitante. In ogni caso, si deve osservare che il contenuto di tale considerando, e in particolare della sua ultima frase, non è stato ripreso in alcuna delle disposizioni di detta direttiva.

32 Orbene, il preambolo di un atto dell'Unione non ha alcun valore giuridico vincolante e non può essere invocato né per derogare alle disposizioni stesse dell'atto in questione, né per interpretare queste disposizioni in un senso manifestamente contrario al loro tenore letterale (v., in tal senso, sentenze del 19 novembre 1998, Nilsson e a., C-162/97, EU:C:1998:554, punto 54, e del 19 dicembre 2019, Puppinck e a./Commissione, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punto 76).

33 Di conseguenza, dai suddetti considerando non si può desumere che la direttiva 2011/98 debba essere interpretata nel senso che il titolare di un permesso unico i cui familiari non risiedono nel territorio dello Stato membro interessato, bensì in un paese terzo, è escluso dal diritto alla parità di trattamento previsto da tale direttiva.

34 Peraltro, nella misura in cui l'INPS e il governo italiano fanno valere che l'esclusione del titolare di un permesso unico i cui familiari non risiedono nel territorio dello Stato membro interessato sarebbe conforme all'obiettivo di integrazione perseguito dalla direttiva 2011/98, in quanto l'integrazione presuppone una presenza in tale territorio, occorre constatare che, come rilevato già dall'avvocato generale ai paragrafi 62 e 63 delle sue conclusioni, risulta in particolare dai considerando 2, 19 e 20 nonché dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva che quest'ultima tende a favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi garantendo loro un trattamento equo grazie alla previsione di un insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante. La direttiva mira altresì a creare condizioni 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 a fungere da garanzia per ridurre la concorrenza sleale tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di paesi terzi derivante dall'eventuale sfruttamento di questi ultimi.

35 Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dall'INPS e dal governo italiano, escludere dal diritto alla parità di trattamento il titolare di un permesso unico, qualora i suoi familiari non risiedano, durante un periodo che può essere temporaneo, come dimostrano i fatti

della controversia principale, nel territorio dello Stato membro interessato, non può essere considerato conforme a tali obiettivi.

36 L'INPS e il governo italiano adducono anche che l'esclusione del titolare di un permesso unico i cui familiari non risiedono nel territorio dello Stato membro interessato dal diritto alla parità di trattamento previsto dalla direttiva 2011/98 sarebbe confermata dall'articolo 1 del regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento 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 nazionalità (GU 2010, L 344, pag. 1), il quale dispone che il regolamento n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 883/2004 (GU 2009, L 284, pag. 1), si applicano ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità, 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.

37 Tuttavia, anche se, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale ai paragrafi 58 e 59 delle sue conclusioni, l'articolo 1 del regolamento n. 1231/2010 ha lo scopo di creare un diritto alla parità di trattamento espressamente a favore dei familiari di un cittadino di paese terzo che risiedano nel territorio di uno Stato membro e che si trovino in una situazione contemplata da tale regolamento, non se ne può affatto dedurre che il legislatore dell'Unione abbia inteso escludere dal diritto alla parità di trattamento previsto dalla direttiva 2011/98 il titolare di un permesso unico i cui familiari non risiedano nel territorio dello Stato membro interessato.

38 Contrariamente a quanto sostengono l'INPS e il governo italiano, una tale esclusione non può neppure trovare un fondamento nel mero fatto che, per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, che beneficiano di uno status privilegiato, la direttiva 2003/109 prevede, al suo articolo 11, paragrafo 2, che lo Stato membro interessato possa limitare la parità di trattamento, per quanto riguarda le prestazioni sociali, ai casi in cui il familiare per cui essi chiedono la prestazione abbia eletto dimora o risieda abitualmente nel suo territorio. Infatti, come risulta dal punto 26 della presente sentenza, le deroghe al diritto alla parità di trattamento previsto dalla direttiva 2011/98 devono essere interpretate restrittivamente. Orbene, la deroga contenuta all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109 non è prevista dalla direttiva 2011/98. Ne consegue che non può ammettersi che le deroghe elencate nella direttiva 2011/98 siano interpretate in maniera da includerne una supplementare per il solo motivo che tale ulteriore deroga figura in un altro atto di diritto derivato.

39 Di conseguenza, fatte salve le deroghe consentite dall'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/98, uno Stato membro non può rifiutare o ridurre il beneficio di una prestazione di sicurezza sociale al titolare di un permesso unico per il fatto che i suoi familiari o taluni di essi risiedono non nel suo territorio, bensì in un paese terzo, quando invece accorda tale beneficio ai propri cittadini indipendentemente dal luogo in cui i loro familiari risiedano.

40 Per quanto concerne la controversia principale, occorre constatare, in primo luogo, che il giudice del rinvio indica esso stesso che l'assegno per il nucleo familiare ha la natura di un trattamento previdenziale cui è applicabile l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98. Infatti, si tratta, secondo quanto detto giudice indica, di una prestazione in contanti concessa al di fuori di qualsiasi valutazione individuale e discrezionale delle necessità del richiedente, sulla base di una situazione definita per legge, finalizzata a compensare carichi di famiglia. Una tale prestazione costituisce una prestazione di sicurezza sociale, rientrante nel

novero delle prestazioni familiari di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004 (v., al riguardo, sentenza del 21 giugno 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punti da 20 a 25).

41 In secondo luogo, il medesimo giudice afferma che il nucleo familiare costituisce la base di calcolo dell'importo di tale assegno. L'INPS e il governo italiano sostengono, al riguardo, che l'omessa considerazione dei familiari non residenti nel territorio della Repubblica italiana incide solo sull'entità dell'importo, essendo quest'ultimo pari a zero, come precisato dall'INPS in udienza, se tutti i familiari risiedono fuori dal territorio nazionale.

42 Orbene, occorre osservare che tanto l'omesso versamento dell'assegno per il nucleo familiare quanto la riduzione dell'importo di quest'ultimo, a seconda che tutti i familiari o alcuni di essi non risiedano nel territorio della Repubblica italiana, sono contrari al diritto alla parità di trattamento di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, dal momento che integrano una disparità di trattamento tra i titolari di permesso unico e i cittadini italiani.

43 Nonostante il diverso avviso dell'INPS al riguardo, una tale disparità di trattamento non può essere giustificata dal fatto che i titolari di permesso unico e i cittadini dello Stato membro ospitante si troverebbero in situazioni differenti in ragione dei loro rispettivi legami con tale Stato, essendo tale giustificazione contraria all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 che, conformemente agli obiettivi di quest'ultima ricordati al punto 34 della presente sentenza, impone una parità di trattamento tra loro in materia di sicurezza sociale.

44 Allo stesso modo, come discende da una giurisprudenza costante, neanche le eventuali difficoltà di controllo sulla situazione dei beneficiari per quanto riguarda le condizioni di concessione dell'assegno per il nucleo familiare qualora i familiari non risiedano nel territorio dello Stato membro interessato, eccepite dall'INPS e dal governo italiano, possono giustificare una disparità di trattamento (v., per analogia, sentenza del 26 maggio 2016, Kohll e Kohll-Schlesser, C-300/15, EU:C:2016:361, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).

45 In terzo luogo, il giudice del rinvio sottolinea che, secondo il diritto nazionale, sono i familiari i sostanziali beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare. Tuttavia, il beneficio di tale assegno non può per questo essere rifiutato al titolare di un permesso unico i cui familiari non risiedano nel territorio della Repubblica italiana. Infatti, se è vero che sono i familiari che beneficiano di detto assegno, ciò che costituisce l'oggetto stesso di una prestazione familiare, dalle indicazioni fornite dal medesimo giudice, esposte ai punti 18 e 19 della presente sentenza, risulta che l'assegno è versato al lavoratore o pensionato, componente a propria volta del nucleo familiare.

46 Ne consegue che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 osta a una disposizione, come l'articolo 2, comma 6 bis, della legge n. 153/1998, secondo la quale non fanno parte del nucleo familiare ai sensi di tale legge il coniuge nonché i figli ed equiparati del cittadino di paese terzo che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica italiana, 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.

47 Tutto ciò considerato, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro in forza della quale, ai fini della determinazione dei diritti a una prestazione di sicurezza sociale, non vengono presi in considerazione i familiari del

titolare di un permesso unico, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della medesima direttiva, che risiedano non già nel territorio di tale Stato membro, bensì in un paese terzo, mentre vengono presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti in un paese terzo.

Sulle spese

48 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

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 esso osta a una normativa di uno Stato membro in forza della quale, ai fini della determinazione dei diritti a una prestazione di sicurezza sociale, non vengono presi in considerazione i familiari del titolare di un permesso unico, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della medesima direttiva, che risiedano non già nel territorio di tale Stato membro, bensì in un paese terzo, mentre vengono presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti in un paese terzo.

Firme

---

* Lingua processuale: l'italiano.