
ADiM BLOG
Dicembre 2020
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 novembre 2020,
INPS c. WS, causa C-302/19

Parità di trattamento e sicurezza sociale: l'erogazione dell'assegno familiare anche per i periodi di assenza dallo Stato membro

Maria Teresa Ambrosio
Dottoranda di ricerca
Università degli Studi del Molise

Parole chiave

Direttiva 2011/98 – Diritti del cittadino di Paese terzo titolare di permesso unico – Articolo 12 – Parità di trattamento in ambito di sicurezza sociale – Assegni familiari

Abstract

Con la propria sentenza, nel caso INPS c. WS (C-302/19), la CGUE ha interpretato l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/CE, 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, al fine di determinare il diritto a una prestazione di sicurezza sociale del lavoratore straniero con permesso unico in Italia. In particolare, il Giudice di Lussemburgo – in ossequio al principio della parità di trattamento – ha incluso nel computo per l'erogazione dell'assegno familiare il coniuge e i figli del titolare di un permesso unico lavoro che risiedono non già nel territorio dello Stato italiano bensì nel paese terzo di origine, così come accade per i cittadini italiani i cui familiari sono tenuti in considerazione per il rilascio del beneficio, seppure residenti in altro paese.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. *La vicenda*

La vicenda in commento trae origine dalla domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla Corte Suprema di Cassazione nell'ambito della controversia tra l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (da qui in avanti, INPS) e WS (cittadino di Paese terzo regolarmente soggiornante in Italia con permesso unico di lavoro) in merito al rigetto di una domanda di assegno familiare per periodi durante i quali la moglie e i figli dell'interessato non risiedevano in Italia.

Da una breve ricostruzione dei fatti di causa emerge che WS era titolare, dal dicembre 2011, di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato e, dal dicembre 2015, di un permesso unico lavoro (d.lgs. n. 40/2014, di attuazione della direttiva 2011/98/CE). Nel periodo compreso tra gennaio e giugno 2014 e tra luglio 2014 e giugno 2016, la moglie di WS e i suoi due bambini non erano residenti in Italia, bensì nel loro paese di origine (Sri Lanka).

WS faceva richiesta all'INPS di assegno familiare anche per i periodi di assenza dei suoi familiari dal territorio dello Stato. In relazione a tali periodi, però, l'INPS negava la richiesta sul fondamento dell'articolo 2, comma 6-bis, della legge n. 153/1988, che – per i cittadini di paesi terzi – esclude dal calcolo di tale assegno i familiari che non abbiano la residenza in Italia.

WS proponeva ricorso dinanzi al Tribunale di Alessandria deducendo una violazione dell'articolo 12 della direttiva 2011/98 e il carattere discriminatorio di tale diniego. Il Tribunale adito respingeva il ricorso.

La decisione di primo grado veniva impugnata dinanzi alla Corte d'Appello di Torino. La Corte, rilevando una mancata trasposizione nel diritto interno dell'articolo 12 della direttiva 2011/98 nonché l'incompatibilità, con tale direttiva, dell'articolo 2, comma 6-bis della legge n. 153/1988, accoglieva l'appello.

Avverso tale sentenza, l'INPS proponeva ricorso dinanzi alla Corte Suprema di Cassazione invocando un unico motivo vertente sulla falsa applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2011/98 e del decreto legislativo n. 40/2014.

Il giudice del rinvio precisava che l'assegno familiare è una integrazione economica di cui beneficiano tutti i prestatori di lavoro in Italia purché questi abbiano un nucleo familiare che produca redditi non superiori a una certa soglia e che l'importo venga quantificato in proporzione al numero dei componenti, al numero dei figli e al reddito familiare. Dichiarava, altresì, che la soluzione della controversia tra l'INPS e WS dipendesse sostanzialmente

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'art. 2 della legge n. 153/1988, siano inclusi nel novero dei familiari beneficiari di tale prestazione, pur risiedendo fuori dal territorio della nazione.

2. La questione pregiudiziale

La Corte Suprema di Cassazione, pertanto, ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla CGUE 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».

3. La decisione

A conclusione dell'analisi della questione pregiudiziale, la CGUE, Quinta Sezione, ha dichiarato che: «L'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/CE del Parlamento 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».

B. COMMENTO

1. Sulla parità di trattamento in materia di sicurezza sociale: il contesto europeo e di diritto interno

Nella sentenza in commento, la CGUE prende posizione sul tema della parità di trattamento del cittadino di paese terzo soggiornante in Italia con permesso unico per lavoro per quanto

concerne l'ambito delle prestazioni di sicurezza sociale. In particolare, la questione pregiudiziale su cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi verte sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/CE, con riferimento agli assegni familiari di cui il cittadino straniero titolare di permesso unico è legittimato a beneficiare ([articolo 3, paragrafo 1, lettere b\) e c\)](#)). Nel caso di specie si trattava di decidere se concedere tale assegno nonostante la moglie e i figli di WS avessero solo temporaneamente risieduto in Italia e trascorso, invece, alcuni periodi nel paese di origine.

Prima di analizzare la decisione della CGUE, tesa a eliminare il carattere discriminatorio del diniego, giova rammentare il contesto normativo, europeo e interno, che fa da sfondo all'attività ermeneutica della Corte. L'interpretazione delle norme, come si vedrà, riveste un ruolo fondamentale per garantire la massima rispondenza del diritto interno a quello sovranazionale, soprattutto sotto il profilo della parità e dell'equo trattamento.

In primo luogo, l'analisi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, conduce a riconoscere ai lavoratori di paesi terzi titolari di permesso unico lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale, di cui al [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#). Tra questi vi rientrano le prestazioni familiari ([articolo 3 del menzionato regolamento](#)). Orbene, la controversia nasce propriamente dal fatto che, tale articolo, non chiarifica se i familiari – residenti presso il paese terzo di origine – siano inclusi nel computo per l'erogazione dell'assegno.

In via preliminare va anzitutto ricordato che ciascuno Stato, in mancanza di armonizzazione a livello europeo, stabilisce le condizioni per la concessione delle prestazioni di sicurezza sociale, l'importo e il periodo durante cui sono concesse, pur dovendosi, tuttavia, conformare al diritto dell'Unione ([Considerando 26, direttiva 2011/98](#)), le cui disposizioni mirano a garantire la parità di trattamento. In linea di principio, questo sta a significare che se il diritto interno riconosce una prestazione familiare ai propri cittadini, indipendentemente dal luogo in cui i familiari soggiornano, uguale trattamento deve essere riconosciuto ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso unico.

È su questa base che le argomentazioni avanzate dall'INPS – e avallate dal Giudice di prime cure – sono state contestate dalla CGUE nell'obiettivo ultimo di promuovere uno degli scopi principali dell'Unione in materia di immigrazione che consiste nel garantire l'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi in posizione di soggiorno regolare con i cittadini dello Stato membro ([Considerando 2, direttiva 2011/98](#)).

L'integrazione, peraltro, riveste un ruolo centrale nella normativa europea ed emerge con trasparenza dal ragionamento della Corte. Quest'ultima, contrariamente a quanto sostenuto dall'INPS, ritiene che l'esclusione dal diritto alla parità di trattamento del titolare di un permesso unico è del tutto contraria all'obiettivo di integrazione. Difatti, l'assenza

temporanea dal territorio dello Stato membro non depone a sfavore dell'inclusione bensì, laddove la non residenza nel paese ospitante divenisse motivo di esclusione dal diritto, precluderebbe la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro e, di conseguenza, avrebbe effetti, diretti o indiretti, sul percorso di inclusione dei cittadini di paese terzo in quello dell'Unione.

Il principio della parità di trattamento costituisce, dunque, la regola generale, che non ammette deroghe se non nei limiti consentiti dalle direttive o solo qualora gli organi competenti per l'attuazione della direttiva abbiano espresso chiaramente l'intenzione di avvalersene ([CGUE, Sentenza del 21 giugno 2017, Martinez Silva c. INPS e Comune di Genova, Causa C-449/16, ECLI:EU:C:2017:485, punto 29](#)). In relazione alla sicurezza sociale, la Corte ha ritenuto che non sono contemplati limiti nella direttiva 2011/98 né questi possono essere interpretati in modo estensivo da altre disposizioni le quali, invece, li prevedono (è il caso, ad esempio, delle agevolazioni fiscali di cui ne è stata ristretta l'applicazione al solo caso in cui i familiari del lavoratore di paese terzo abbiano il domicilio o la residenza abituale nel territorio dello Stato membro interessato – [articolo 12, paragrafo 2, lettera c](#))).

Nel diritto interno, per quanto concerne l'attribuzione di prestazioni familiari, i cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico sono soggetti a un trattamento che non corrisponde né agli scopi della direttiva 2011/98 né all'art. 12, paragrafo 1, lettera e) della stessa. Difatti, per quel che concerne il godimento dell'assegno familiare, l'art. 2, comma 6-bis, della legge n. 153/1988, introduce un regime di sfavore per i titolari di permesso unico: a differenza dei lavoratori italiani, i cittadini di paesi terzi non possono includere nella composizione del nucleo familiare, per il computo dell'assegno, i familiari che non soggiornano in Italia. Tale norma può avere due effetti, entrambi ostativi all'applicazione della parità di trattamento prevista dall'Unione: a seconda del numero dei familiari che risiedono in Italia, infatti, si verificherà o la riduzione dell'importo dell'assegno che il cittadino di paese terzo può ricevere o, peggio, la totale eliminazione dell'erogazione della prestazione familiare.

2. Beneficiari e destinatario dell'assegno familiare: una distinzione rilevante ai fini dell'attribuzione della prestazione di sicurezza sociale

Per tutto quanto sopra esposto, la Corte è giunta alla conclusione dell'irragionevolezza del rifiuto o della riduzione del beneficio di una prestazione di sicurezza sociale nei confronti del cittadino di paese terzo i cui familiari non risiedono in Italia, laddove tale beneficio sia, invece, accordato ai cittadini dello Stato membro indipendentemente dal luogo in cui i familiari risiedono.

Effettivamente, se si tiene conto anche di ulteriori elementi si comprenderà il carattere discriminatorio del diniego. Chiedersi quale sia la natura dell'assegno familiare, quale sia la

sua funzione e operare un'opportuna differenziazione tra coloro che sostanzialmente ne beneficiano e chi, invece, ne è il destinatario è di cruciale importanza per sostenere la conclusione della Corte.

In primo luogo è bene precisare che l'assegno familiare è un trattamento previdenziale di cui può fruire il lavoratore a condizione che faccia parte di un nucleo familiare il cui reddito non ecceda una soglia determinata dalla legge. Di tale assegno, che 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, ne beneficiano, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, anche i cittadini di paese terzo con permesso unico aventi un nucleo familiare e un reddito computabili ai fini dell'erogazione dell'assegno.

Laddove i familiari non residenti in Italia venissero esclusi dal calcolo dell'importo dell'assegno verrebbe a configurarsi un trattamento di sfavore nei confronti del cittadino di paese terzo, contrario alla parità di trattamento nell'ambito della sicurezza sociale come prevista dal menzionato articolo 12 della direttiva 2011/98.

Ebbene, non si può – a questo punto – non sottolineare che seppure siano i familiari i sostanziali beneficiari dell'assegno in quanto la prestazione si dirige a beneficio dell'intero nucleo familiare, tuttavia il diritto a tale assegno è riconosciuto al lavoratore titolare di permesso unico ed è a quest'ultimo che la prestazione familiare viene versata in qualità di destinatario del diritto in parola. Per tale ragione, la riduzione dell'importo o l'omesso versamento dell'assegno, a seconda che tutti o solo alcuni dei familiari rilevanti per il computo non soggiornino nel territorio dello Stato ospitante, configurano una violazione al principio della parità di trattamento nell'ambito della sicurezza sociale.

Ecco, dunque, che l'interpretazione della Corte si è mossa nel senso che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, osta al diritto interno, che esclude i familiari del titolare di permesso unico non residenti, anche solo temporaneamente, nel territorio italiano dal computo della determinazione del diritto a una prestazione di sicurezza sociale, nel mentre prende in considerazione – per l'attribuzione del medesimo beneficio – i familiari del cittadino di uno Stato membro residenti in un paese terzo.

Tale decisione ha radici nella più profonda idea di eguaglianza non solo come concreta possibilità di fruire dei vantaggi e dei benefici concessi dalla legge in ambito sociale, ma anche, e soprattutto, come garanzia di integrazione e di coesione sociale nell'obiettivo di eliminare forme di condizionamento (questa volta basate sulla residenza) che ostacolano il (lungo) percorso del riconoscimento dei diritti sociali degli stranieri.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

CGUE, Sentenza del 25 novembre 2020, [INPS c. WS, Causa C-302/19](#), ECLI:EU:C:2020:957

Giurisprudenza:

CGUE, Sentenza del 25 novembre 2020, [INPS c. VR, Causa C-303/19](#), ECLI:EU:C:2020:958

CGUE, Sentenza del 21 giugno 2017, [Martinez Silva c. INPS e Comune di Genova, Causa C-449/16](#), ECLI:EU:C:2017:485

Dottrina:

A. GUARISO, *L'infinito conflitto tra divieti di discriminazione e welfare "selettivo"*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2020, p. 527 ss.

M. RANIERI, *La tutela assistenziale dei migranti*, in W. CHIAROMONTE-M.D. FERRARA-M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 235 ss.

M. BARBERA-A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019.

W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli, 2013.

Altri materiali:

[Conclusioni dell'Avvocato Generale Evgeni Tanchev presentate l'11 giugno 2020 nella causa C-302/19, INPS c. WS](#)

Per citare questo contributo: M.T. AMBROSIO, *Parità di trattamento e sicurezza sociale: l'erogazione dell'assegno familiare anche per i periodi di assenza dallo Stato membro*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, dicembre 2020.