

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

21 giugno 2017 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Previdenza sociale – Regolamento (CE) n. 883/2004 – Articolo 3 – Prestazioni familiari – Direttiva 2011/98/UE – Articolo 12 – Diritto alla parità di trattamento – Cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico»

Nella causa C-449/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte d'appello di Genova (Italia), con ordinanza dell'8 luglio 2016, pervenuta in cancelleria il 5 agosto 2016, nel procedimento

Kerly Del Rosario Martinez Silva

contro

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Comune di Genova,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da A. Prechal, presidente di sezione, A. Rosas e E. Jarašiūnas (relatore), giudici,

avvocato generale: E. Tanchev

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per K.D.R Martinez Silva, da L. Neri e A. Guariso, avvocati,
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato;
- per la Commissione europea, da D. Martin e C. Cattabriga, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del 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 in GU 2004, L 200, pag. 1), 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»), nonché 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 presentata nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Kerly Del Rosario Martinez Silva, da un lato, e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS, Italia) e il Comune di Genova (Italia), dall'altro, in merito al rigetto di un'istanza volta ad ottenere un assegno a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori (in prosieguo: l'«ANF»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Un «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo» è, ai sensi dell'articolo 2, lettera g), della 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), un titolo di soggiorno rilasciato dallo Stato membro interessato al momento dell'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo previsto da tale direttiva.

4 L'articolo 2 della direttiva 2011/98, intitolato «Definizioni», prevede quanto segue:

«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, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- 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;

(...)».

5 L'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva, intitolato «Ambito di applicazione», dispone 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».

6 Ai sensi dell'articolo 12 di tale 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 (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;

(...).».

7 In forza dell'articolo 1, lettera z), del regolamento n. 883/2004, il termine «prestazione familiare», designa tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I di tale regolamento.

8 L'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del medesimo regolamento prevede che quest'ultimo si applica a tutte le legislazioni relative alle prestazioni familiari. Esso non si applica, secondo il disposto del paragrafo 5, lettera a), di detto articolo, all'assistenza sociale e medica.

Diritto italiano

9 Dall'ordinanza di rinvio risulta che, in forza dell'articolo 65 della legge del 23 dicembre 1998, n. 448, recante Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (supplemento ordinario alla GURI n. 210, del 29 dicembre 1998; in prosieguo: la «legge n. 448/1998»), i nuclei familiari con tre o più figli di età inferiore ai 18 anni, titolari di redditi inferiori a un determinato limite (EUR 25 384,91 nel 2014) percepiscono l'ANF. L'importo mensile di quest'ultimo era fissato, per il 2014, in EUR 141,02.

10 Inizialmente riservato ai soli cittadini italiani, l'ANF è stato esteso ai cittadini dell'Unione europea nel 2000, poi ai cittadini di paesi terzi titolari dello status di rifugiato politico o della protezione sussidiaria nel 2007 e, infine, mediante l'articolo 13 della legge del 6 agosto 2013, n. 97, recante Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013 (GURI n. 194, del 20 agosto 2013), ai titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo e ai familiari dei cittadini dell'Unione.

11 Il recepimento della direttiva 2011/98 nel diritto interno è avvenuto con decreto legislativo del 4 marzo 2014, n. 40, recante 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), che ha istituito il «permesso unico di lavoro».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

12 La sig.ra Martinez Silva, cittadina di un paese terzo, risiede nel Comune di Genova ed è titolare di un permesso unico di lavoro di durata superiore a sei mesi. Madre di tre figli di età inferiore ai 18 anni e titolare di redditi inferiori al limite stabilito dalla legge n. 448/1998, nel 2014 essa ha chiesto l'attribuzione dell'ANF, che le è stata negata con il motivo che era priva del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo-CE.

13 Dinanzi al Tribunale di Genova (Italia), essa ha quindi esperito, nei confronti del Comune di Genova e dell'INPS, un'azione civile contro la discriminazione al fine di ottenere il pagamento della somma di EUR 1 833,26 relativamente all'anno 2014 nonché il riconoscimento della spettanza di detto assegno per gli anni successivi, facendo valere che tale rifiuto era contrario all'articolo 12 della direttiva 2011/98. Tali domande sono state respinte con ordinanza del 18 agosto 2015, con la motivazione che le disposizioni di cui al regolamento n. 883/2004 invocate erano di carattere meramente programmatico, che detto regolamento non comprendeva gli assegni alimentari tra le prestazioni di sicurezza sociale a carico della collettività e che non risultava dimostrato che la sig.ra Martinez Silva si trovasse legalmente in Italia da almeno cinque anni.

14 La Corte d'appello di Genova (Italia), adita in appello, nutre dubbi in merito alla compatibilità dell'articolo 65 della legge n. 448/1998 con il diritto dell'Unione, poiché tale disposizione non consente al cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico, di ottenere l'ANF, in contrasto con il principio di parità di trattamento enunciato all'articolo 12 della direttiva 2011/98.

15 Il giudice del rinvio espone anzitutto che l'ANF è una prestazione in denaro, destinata a compensare i carichi familiari, che viene concessa alle famiglie che ne abbiano particolare bisogno in considerazione del numero di figli minori e delle condizioni economiche. A suo avviso, tale prestazione appare riconducibile a quelle di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004, con la precisazione che essa non costituisce un anticipo su assegno alimentare né sugli assegni menzionati all'allegato I del medesimo regolamento.

16 Richiamandosi alla sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), il giudice del rinvio osserva poi che nessuna delle limitazioni al principio di parità di trattamento previste dall'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) della direttiva 2011/98 è applicabile al caso oggetto del procedimento principale, dato che la Repubblica italiana non ha inteso avvalersi della facoltà, prevista da tale disposizione, di limitare l'applicazione di detto principio e che, per di più, la sig.ra Martinez Silva non si trova in alcuna delle situazioni indicate al secondo comma della medesima disposizione, essendo titolare di un permesso unico di lavoro avente durata superiore ai sei mesi. Il giudice ritiene che l'interessata faccia dunque parte delle persone alle quali si applica il principio di parità di trattamento.

17 In tale contesto, la Corte d'appello di Genova ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se una prestazione come quella prevista dall'articolo 65 della legge n. 448/1998, denominata [ANF], costituisca una prestazione familiare ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento (CE) n. 883/2004.

2) In caso di risposta positiva, se il principio di parità di trattamento sancito dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE osti ad una normativa, come quella italiana, in

base alla quale un lavoratore di paese terzo in possesso di “permesso unico per lavoro” (avente durata superiore ai sei mesi) non può beneficiare del suddetto [ANF] pur essendo convivente con tre o più figli minori e titolare di redditi inferiori al limite di legge».

Sulle questioni pregiudiziali

18 Con le sue due questioni, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 12 della direttiva 2011/98 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di tale direttiva, non può ottenere il beneficio di una prestazione come l'ANF, istituito dalla legge n. 448/1998.

19 Dato che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 prevede che i lavoratori provenienti da paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), della medesima direttiva beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento n. 883/2004, occorre in primo luogo esaminare, come suggerito dal giudice del rinvio, se una prestazione come l'ANF costituisca una prestazione di sicurezza sociale, riconducibile alle prestazioni familiari di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del medesimo regolamento, oppure una prestazione di assistenza sociale, esclusa dall'ambito di applicazione di tale regolamento ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, lettera a), di quest'ultimo, come sostiene il governo italiano.

20 A tale riguardo si deve ricordare che, come ripetutamente giudicato dalla Corte con riferimento al regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU 1971, L 149, pag. 2), la distinzione fra prestazioni escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto che essa sia o no qualificata come prestazione di sicurezza sociale da una normativa nazionale (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 14; del 20 gennaio 2005, Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, punto 24, e del 24 ottobre 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, punto 28). Una prestazione può essere considerata come una prestazione di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita per legge, e si riferisca a uno dei rischi espressamente elencati nell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 15; del 15 marzo 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, punto 28, nonché del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 48).

21 La Corte ha già dichiarato che le modalità di finanziamento di una prestazione e, in particolare, il fatto che la sua attribuzione non sia subordinata ad alcun presupposto contributivo sono irrilevanti per la sua qualificazione come prestazione di sicurezza sociale (v. in tal senso, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 21; del 15 marzo 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, punto 46, e del 24 ottobre 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, punto 32).

22 Peraltro, il fatto che una prestazione sia concessa o negata in considerazione dei redditi e del numero di figli non implica che la sua concessione dipenda da una valutazione individuale delle esigenze personali del richiedente, caratteristica dell'assistenza sociale, nei limiti in cui si tratta di criteri obiettivi e definiti per legge che, quando sono soddisfatti, danno diritto a tale prestazione senza che l'autorità competente possa tener conto di altre circostanze personali (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 17). Così, prestazioni attribuite automaticamente alle famiglie che rispondono a determinati criteri obiettivi, riguardanti segnatamente le loro dimensioni, il loro reddito e le loro risorse di capitale, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali, e destinate a compensare i carichi familiari, devono essere considerate prestazioni di sicurezza sociale (sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/Regno Unito, C-308/14, EU:C:2016:436, punto 60).

23 In merito alla questione se una data prestazione rientri nelle prestazioni familiari di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004, si deve rilevare che, ai sensi dell'articolo 1, lettera z), del medesimo regolamento, l'espressione «prestazione familiare» indica tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I di tale regolamento. La Corte ha già dichiarato che l'espressione «compensare i carichi familiari» deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento, in particolare, a un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (v., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

24 Per quanto concerne la prestazione oggetto del procedimento principale, risulta dagli atti che, da un lato, l'ANF è versato ai beneficiari che ne facciano richiesta e che soddisfino le condizioni relative al numero di figli minori e ai redditi previste dall'articolo 65 della legge n. 448/1998. Tale prestazione, pertanto, viene concessa prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali del richiedente, in base a una situazione definita per legge. Dall'altro lato, l'ANF consiste in una somma di denaro versata ogni anno ai suddetti beneficiari e destinata a compensare i carichi familiari. Si tratta dunque proprio di una prestazione in denaro destinata, attraverso un contributo pubblico al bilancio familiare, ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli.

25 Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che una prestazione quale l'ANF costituisce una prestazione di sicurezza sociale, rientrante nelle prestazioni familiari di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004.

26 Occorre pertanto esaminare, in secondo luogo, se il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2011/98, possa essere escluso dal beneficio di una siffatta prestazione da una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale.

27 A tal riguardo, dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), di quest'ultima, risulta che devono beneficiare della parità di trattamento prevista dalla prima di tali disposizioni, fra gli altri, i cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o del diritto nazionale. Ebbene, è questo il caso del cittadino di un paese terzo titolare di un permesso

unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di tale direttiva, dato che, in forza di tale disposizione, detto permesso consente a tale cittadino di soggiornare regolarmente a fini lavorativi nel territorio dello Stato membro che l'ha rilasciato.

28 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, eccezion fatta per quelli che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati. Inoltre, conformemente all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), secondo comma, della predetta direttiva, gli Stati membri possono decidere che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della stessa, che 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, nonché ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in tale territorio a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi cui è ivi consentito lavorare in forza di un visto.

29 Quindi, analogamente alla direttiva 2003/109, 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. 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 (v., per analogia, sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punti 86 e 87).

30 Orbene, il giudice del rinvio osserva che la Repubblica italiana non ha inteso avvalersi della facoltà di limitare la parità di trattamento facendo ricorso all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/98, giacché essa non ha manifestato in alcun modo una simile volontà. Quindi, le disposizioni della normativa italiana che limitano il beneficio dell'ANF, nel caso di cittadini di paesi terzi, ai titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo e alle famiglie dei cittadini dell'Unione, disposizioni adottate del resto prima del recepimento nel diritto interno della suddetta direttiva, come risulta dai punti 10 e 11 della presente sentenza, non possono essere considerate come istitutive delle limitazioni al diritto alla parità di trattamento che gli Stati membri hanno la facoltà di introdurre ai sensi della medesima direttiva.

31 Ne consegue che il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2011/98 non può essere escluso dal beneficio di una prestazione quale l'ANF mediante una tale normativa nazionale.

32 In considerazione di tutto quanto precede, alle questioni sollevate occorre rispondere dichiarando che l'articolo 12 della direttiva 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'ANF, istituito dalla legge n. 448/1998.

Sulle spese

33 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 (Settima Sezione) dichiara:

L'articolo 12 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, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'assegno a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori, istituito dalla legge del 23 dicembre 1998, n. 448, recante Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo.

Prechal

Rosas

Jarašiūnas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 giugno 2017.

Il cancelliere

Il presidente della Settima
Sezione

A. Calot Escobar

A. Prechal