Sentenza **67/2022** (ECLI:IT:COST:2022:67)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **AMATO** - Redattore: **SCIARRA**

Udienza Pubblica del **08/02/2022**; Decisione del **08/02/2022**

Deposito del **11/03/2022**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 2, c. 6° bis, del decreto-legge 13/03/1988, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 13/05/1988, n. 153.

Massime:

Atti decisi: **ordd. 110 e 111/2021**

Comunicato stampa

Pronuncia

SENTENZA N. 67

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, 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 13 maggio 1988, n. 153, promossi dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con due ordinanze dell'8 aprile 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 110 e 111 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di R. M, di S. B.G. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per R. M e altro, Mauro Sferrazza per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'8 aprile 2021, iscritta al n. 110 del registro ordinanze 2021, la Corte di cassazione, sezione lavoro ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, 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 13 maggio 1988, n. 153, per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, lettere a), b), e), e 11, paragrafo 1, lettera d), 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, nella parte in cui, anche «per i cittadini non appartenenti all'Unione europea titolari di permesso di lungo soggiorno», prevede che non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6, del medesimo art. 2, il coniuge, i figli ed equiparati 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, diversamente da quanto previsto per gli altri beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare non cittadini stranieri.

2.- Dinanzi al giudice a quo pende il procedimento introdotto dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per la cassazione della sentenza con la quale la Corte d'appello di Brescia ha confermato l'accoglimento del ricorso di R. M, cittadino pakistano titolare di permesso di lungo

soggiorno, che ha demandato l'accertamento del carattere discriminatorio del mancato riassegnamento dell'assegno per nucleo familiare nel periodo

soggiornante e titolare del diritto alla erogazione dell'assegno per il nucleo familiare di cui alla legge n. 153 del 1988, art. 2, pur risiedendo di fatto fuori dal territorio dello Stato membro ove questi presta la sua attività, siano inclusi nel novero dei familiari sostanziali beneficiari del trattamento». Si deve ritenere, infatti, che il nucleo familiare individuato dall'art. 2 della legge n. 153 del 1988, non è solo preso in considerazione per la base di calcolo dell'importo relativo al trattamento familiare in oggetto, ma ne è anche il beneficiario, per il tramite del titolare della retribuzione o della pensione cui lo stesso accede (pag. 5 dell'ordinanza di rimessione).

2.3.1.- Nel rinvio pregiudiziale, prosegue la Corte rimettente, è stato precisato che l'assegno per il nucleo familiare si configura, dal punto di vista strutturale, come integrazione economica di cui beneficiano tutti i prestatori di lavoro presenti nel territorio italiano (nonché i titolari di pensioni e di prestazioni economiche previdenziali derivanti da lavoro subordinato, i lavoratori assistiti da assicurazione contro le malattie, i dipendenti e i pensionati degli enti pubblici), purché abbiano un nucleo familiare che produce redditi non superiori ad una determinata soglia; che l'importo dell'assegno viene quantificato in proporzione al numero dei componenti, al numero dei figli e al reddito familiare; che l'assegno ha natura sia previdenziale, per il meccanismo finanziario che ne è alla base (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 7 marzo 2008, n. 6179), sia assistenziale, tenuto conto dell'incidenza del numero e delle condizioni psico-fisiche dei componenti del nucleo familiare (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 30 marzo 2015, n. 6351 e 9 febbraio 2018, n. 3214).

In conclusione, si tratterebbe di prestazione che rientra nell'ambito della previsione di cui all'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE.

2.4.- Il giudice rimettente riferisce, quindi, che la Corte di giustizia, con la sentenza 25 novembre 2020, in causa C-303/109, INPS, ha dichiarato che l'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione come l'art. 2, comma 6-bis, della legge n. 153 del 1988, secondo il quale non fanno parte del nucleo familiare di cui a tale legge il coniuge nonché i figli ed equiparati di cittadino di paese terzo che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica italiana, salvo reciprocità o convenzione internazionale, posto che la Repubblica italiana non si è avvalsa della deroga consentita dall'art. 11, paragrafo 2, della medesima direttiva, non essendo stata espressa una tale intenzione in sede di recepimento della direttiva 2003/109/CE nel diritto nazionale.

2.5.- Conclusa la descrizione della fattispecie sottoposta al suo giudizio, la Corte di cassazione argomenta sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, osservando in primo luogo che «occorre dare esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia», stante il vincolo da essa derivante per la definizione della controversia principale (sono richiamate le sentenze 3 febbraio 1977, in causa C-52/76, Benedetti, e 5 marzo 1986, in causa C-69/85, Wünsche Handelsgesellschaft).

Sul tema specifico della rimozione degli effetti discriminatori derivanti da atti normativi, la rimettente richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 14 marzo 2018, in causa C-482/2016, Stollwitzer), che ha riconosciuto la discrezionalità del legislatore nella scelta dei rimedi, e quindi osserva che nella fattispecie in esame, «ai fini dell'eliminazione dell'effetto discriminatorio, non è tanto significativa la condotta osservata dall'INPS nel negare la prestazione economica dell'assegno per il nucleo familiare oggetto di ricorso, quanto la formulazione della disposizione italiana che disciplina la fattispecie concreta».

Secondo il giudice a quo, il rilevato contrasto tra l'art. 2, comma 6-bis e il diritto dell'Unione non potrebbe essere risolto facendo ricorso all'interpretazione conforme, poiché non esiste margine di scelta tra due interpretazioni possibili della norma interna, che presenta significato chiaro ed univoco, e sarebbe impraticabile anche la tecnica della disapplicazione della norma interna, in assenza di una disciplina self executing direttamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio principale. Il diritto dell'Unione, infatti, non disciplina direttamente la materia dei trattamenti di famiglia.

La direttiva 2003/109/CE impone agli Stati membri di non differenziare il trattamento degli stranieri con permesso di lungo soggiorno da quello riservato ai propri cittadini, ma «non contiene una disciplina completa che consenta di affermare in via diretta il primato della (inesistente) disciplina euro unitaria sulla disciplina nazionale».

In conclusione, in assenza dei presupposti per realizzare la sostituzione della norma interna con la disciplina dettata dall'Unione, la disapplicazione della norma interna si risolverebbe in una «modifica della norma nazionale mediante sostituzione del criterio della reciprocità ovvero della specifica convenzione internazionale con quello della parità di trattamento, ove i destinatari diretti della prestazione siano cittadini di paesi non europei titolari di un permesso di lungo soggiorno ai sensi della citata direttiva». Si tratterebbe di un intervento manipolativo non consentito al giudice di legittimità, con la conseguente necessità di promuovere l'incidente di costituzionalità.

2.6.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, la rimettente osserva che l'incompatibilità dell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988 con il diritto dell'Unione, come accertata dalla Corte di giustizia, renderebbe evidente il contrasto della norma interna con i parametri evocati.

È richiamata la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 227 del 2010, n. 232 del 1975, n. 183 del 1973, n. 98 del 1965 e n. 14 del 1964) che ha individuato nell'art. 11 Cost. il parametro di riferimento nel rapporto tra ordinamento nazionale e diritto europeo, riconoscendo il principio di prevalenza di quest'ultimo, ed il conseguente potere-dovere in capo al giudice di dare immediata applicazione alla norma provvista di effetto diretto, ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione del predetto parametro quando la norma interna contrasti con la norma comunitaria sprovvista di effetto diretto. L'obbligo del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo è stato poi ribadito dal novellato art. 117, primo comma, Cost., confermando espressamente quanto già ricollegato in via interpretativa all'art. 11 Cost.

La Corte rimettente segnala poi che la stessa giurisprudenza costituzionale ha negato efficacia diretta all'art. 12 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), firmato a Roma il 25 marzo 1957, entrato in vigore il 1° gennaio 1958, oggi art. 18 TFUE, che vieta ogni discriminazione in base alla nazionalità nel campo di applicazione del Trattato, ritenendo necessario il promovimento della questione di legittimità costituzionale per rimuovere la discriminazione. In particolare, si è affermato (sentenza n. 227 del 2010) che il contrasto con il principio di non discriminazione non sarebbe «sempre di per sé sufficiente» a consentire la disapplicazione della norma interna confliggente, dal momento che il legislatore nazionale può prevedere limitazioni alla parità di trattamento tra il proprio cittadino ed il cittadino di altro Stato membro, a condizione che la limitazione sia proporzionata e adeguata.

2.7.- Alla luce degli argomenti svolti, la Corte di cassazione ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis citato, che assoggetta ad un regime peculiare, regolato dal principio della reciprocità o della apposita convenzione, i beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare non cittadini italiani (o europei) che non risiedono nel territorio nazionale, per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione alla direttiva 2003/109/CE, che all'art. 11, paragrafo 1, lettera d), prevede il diritto dei cittadini di paesi terzi titolari del permesso di lungo soggiorno e dei loro familiari di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettere a), b) ed e), di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

3.- Con atto depositato il 6 settembre 2021, si è costituito nel giudizio incidentale l'INPS, parte ricorrente nel giudizio principale, ed ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, manifestamente infondata.

3.1.- L'Istituto ricostruisce la normativa nazionale e quella dell'Unione per evidenziare, a sostegno dell'inammissibilità, che il giudizio di cassazione avrebbe potuto essere definito senza sollevare la questione di costituzionalità.

La norma censurata, comunque, si sottrarrebbe ai prospettati dubbi di legittimità costituzionale, in quanto rispettosa dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, oltre che giustificata nelle finalità.

3.2.- Muovendo dal presupposto che beneficiari sostanziali dell'assegno per il nucleo familiare siano i componenti del nucleo stesso che fanno riferimento al lavoratore, l'INPS ritiene che la norma censurata legittimamente esiga la loro presenza effettiva nel territorio nazionale, ai fini del riconoscimento della prestazione.

In ogni caso, fuori dell'ambito dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, il principio di eguaglianza può avere «un'operatività più sfumata», in ragione della diversità del rapporto che il cittadino e lo straniero instaurano con lo Stato.

L'Istituto rileva quindi che in sede di attuazione della direttiva 2003/109/CE, avvenuta con il d.lgs. n. 3 del 2007, che ha riformulato l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, il legislatore nazionale ha espressamente previsto, al comma 12, lettera c), del citato art. 9, che il titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo può «usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale [...] salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale».

L'Istituto sottolinea che l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi, che costituisce la finalità della direttiva citata, si può realizzare soltanto se i familiari soggiornano anch'essi regolarmente nel territorio nazionale.

3.3.- Sotto diverso profilo, l'INPS richiama il principio dell'equilibrio di bilancio previsto dall'art. 81 Cost., nel quadro dei valori di rilievo costituzionale, in funzione del quale il legislatore nazionale può prevedere la graduazione degli interventi assistenziali sulla base del maggiore radicamento territoriale del nucleo familiare.

In tale contesto, e con riferimento alle limitazioni alla parità di trattamento consentite dall'art. 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE, si sarebbe già espressa questa Corte nella sentenza n. 222 del 2013, in cui si è affermato l'obbligo di rispettare la parità di trattamento tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, riguardo a servizi e prestazioni che soddisfano un bisogno primario dell'individuo, ovvero, secondo quanto precisato dalla successiva sentenza n. 50 del 2019, «riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona».

Nella prospettiva indicata, sarebbe esclusa la violazione dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, essendo consentito al legislatore nazionale di riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti nel territorio nazionale, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione delle provvidenze (sono citate le sentenze n. 222 del 2013, n. 308 e n. 148 del 2008).

4.- R. M., parte resistente nel giudizio di cassazione, si è costituita nel giudizio incidentale, con atto depositato il 7 settembre 2021, ed ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza, o, in subordine, fondata.

4.1.- La difesa della parte privata osserva che la definizione generale di nucleo familiare contenuta nell'art. 2, comma 6, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, è priva di riferimenti, sia alla nazionalità dei componenti, sia al luogo di residenza degli stessi. L'art. 2, al comma 6-bis oggetto di censura, individua invece un "sottogruppo", costituito dai nuclei familiari per i quali il richiedente l'assegno sia cittadino straniero (compresi i cittadini UE), e ad esso riserva un regime diverso.

La questione sollevata dalla Corte rimettente avrebbe dunque a oggetto una norma che definisce diversamente, e con conseguenze meno vantaggiose, la nozione di nucleo familiare a seconda della nazionalità del componente-richiedente.

Si tratta di questione che non è mai stata esaminata dai giudici comuni con riferimento all'eventuale contrasto con gli artt. 3 e 31 Cost., ma soltanto sotto il profilo della conformità con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE. Tale profilo, risolto dai giudici di merito prevalentemente nel senso della non conformità, ha costituito l'oggetto del rinvio pregiudiziale disposto nel giudizio principale, definito dalla Corte di giustizia nel senso della incompatibilità dell'art. 2, comma 6-bis citato con il diritto dell'Unione.

Il giudizio incidentale promosso dalla stessa Corte di cassazione si caratterizzerebbe, quindi, per il fatto che la non conformità della norma interna con quella dell'Unione è stata già accertata in maniera incontrovertibile e vincolante e pertanto, come chiarito dalla stessa rimettente, occorre "soltanto" dare esecuzione alla sentenza della CGUE.

4.2.- La difesa della parte privata reputa la questione di legittimità costituzionale inammissibile in quanto, dopo la sentenza nella causa 303/19 della Corte di giustizia, l'art. 2, comma 6-bis non potrebbe trovare applicazione nel giudizio principale, in ragione del vincolo sorto dalla richiamata sentenza.

Nella fattispecie in esame, del resto, non verrebbe in evidenza una ipotesi di "doppia tutela", in cui «la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione» (sono citate l'ordinanza n. 117 del 2019 e la sentenza n. 20 del 2019 di questa Corte).

La violazione e la tutela invocate nel giudizio principale atterrebbero unicamente al diritto derivato dell'Unione, in particolare al rispetto dell'obbligo di parità di trattamento, che costituisce uno dei capisaldi del diritto europeo, anche in materia di immigrazione.

Con l'attribuzione ai soggiornanti di lungo periodo del diritto ad un trattamento eguale ai cittadini dello Stato membro, l'Unione disciplina i diritti di costoro, esercitando le competenze ad essa attribuite dall'art. 79, comma 2, lettera b), TFUE.

4.3.- Nel contesto normativo così delineato, secondo la parte privata, la Corte di cassazione avrebbe erroneamente ricercato una disciplina compiuta dell'Unione in grado di sostituirsi a quella nazionale dei trattamenti di famiglia, anziché valorizzare il diritto alla parità di trattamento previsto dalla direttiva, e disapplicare la disciplina nazionale là dove questa prevede un trattamento "diseguale" per i cittadini stranieri.

In questa prospettiva, la verifica dei requisiti richiesti ai fini della diretta applicazione delle norme dell'Unione – precetto chiaro, preciso e incondizionato – avrebbe dovuto essere condotta con riferimento all'obbligo della parità di trattamento, che sicuramente tali caratteri possiede.

La diversa ricostruzione fatta propria dalla Corte rimettente condurrebbe al risultato inaccettabile e comunque contrario ai dicta della Corte di giustizia, che il diritto dell'Unione non possa mai autonomamente garantire un trattamento uguale a due gruppi sociali, se non nelle materie oggetto di specifica disciplina da parte del diritto derivato.

4.4.- La difesa della parte privata esamina poi la citata sentenza della Corte di giustizia Stollwitzer, richiamata dalla Corte rimettente a sostegno della discrezionalità del legislatore nazionale nella individuazione delle modalità di rimozione delle discriminazioni, ed osserva che il tema della discrezionalità non è pertinente. Nella fattispecie oggi in discussione il legislatore non ha ancora adottato misure che ristabiliscano la parità di trattamento, pertanto il senso e l'efficacia dell'obbligo di parità di trattamento può essere garantito solo attraverso l'estensione ai soggetti svantaggiati del trattamento riservato ai soggetti privilegiati.

4.5.- Ulteriormente la difesa della parte privata contesta l'affermazione del giudice rimettente, secondo cui sarebbe consentito al legislatore di prevedere una limitazione alla parità di trattamento tra il proprio cittadino e il cittadino straniero, purché adeguata e proporzionata.

Nella fattispecie oggi in esame non verrebbe in rilievo il divieto di discriminazione di cui all'art. 18 TFUE, richiamato dalla Corte rimettente, ma l'obbligo di parità di trattamento previsto dall'art. 11, paragrafo 1, lettera d) della direttiva 2003/109/CE, che non consente deroghe "purché proporzionate", ma esclusivamente deroghe a condizione che la relativa facoltà sia stata espressamente esercitata. La sentenza della Corte di giustizia nella causa C-303/19 ha accertato che l'Italia non ha esercitato la facoltà di deroga.

5.- Con atto depositato il 7 settembre 2021, è intervenuto nel giudizio incidentale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere il rigetto della questione.

5.1.- Dopo avere proceduto alla ricostruzione del contesto normativo interno e dell'Unione, richiamando in particolare l'art. 9, commi 1 e 12, del d.lgs. n. 286 del 1998, la disciplina dell'assegno familiare contenuta nell'art. 2 del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, e la direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2003 del Consiglio, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, la difesa statale concentra l'attenzione sul tema della adeguatezza e proporzionalità della norma censurata, e della possibile limitazione alla parità di trattamento, secondo quanto previsto dall'art. 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE, come riconosciuto dalla Corte di giustizia nella sentenza resa in causa C-303/19, che ha definito il rinvio pregiudiziale.

La difesa dello Stato richiama quindi l'ordinanza di rimessione (in particolare, il paragrafo 27) e con essa la giurisprudenza costituzionale ivi citata, per sottolineare che l'incompatibilità della norma interna con il principio di non discriminazione potrebbe derivare solo da un difetto di proporzionalità e di adeguatezza del trattamento differenziato rispetto alle finalità della direttiva e degli altri valori costituzionali e del diritto dell'Unione. Nella specie, non vi sarebbero i presupposti per ritenere manifestamente irragionevole il trattamento differenziato riguardo al riconoscimento dell'assegno per il nucleo familiare.

5.2.- In particolare, la difesa statale osserva che all'assegno in oggetto, in quanto misura rientrante nel novero delle prestazioni sociali, si applica l'art. 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE, che consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento garantita ai soggiornanti di lungo periodo «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».

Tale previsione sarebbe connessa al considerando n. 2 della direttiva 2003/109/CE, che configura la parità di trattamento in termini non assoluti ma tendenziali e, soprattutto, in stretto collegamento con il requisito della residenza effettiva del cittadino straniero nello Stato membro, presupposto quest'ultimo necessario per ottenere lo status di lungo soggiornante e per conservarlo.

Quanto ai familiari dello straniero, la medesima direttiva, all'art. 2, lettera e), li definisce attraverso il rinvio alla direttiva 2003/86/CE, relativa al ricongiungimento familiare. Ciò comporta che costoro possono essere presi in considerazione al fine del diritto alle prestazioni in materia familiare soltanto se «ricongiunti», vale a dire se stabilmente conviventi con il soggiornante nel territorio dello Stato membro (direttiva 2003/86/CE, considerando n. 4 e art. 2).

Del resto, prosegue la difesa statale, la Corte di giustizia, nella sentenza nella causa 303/19 (punto 29), ha chiarito che l'assenza del familiare dal territorio nazionale non può precludere il diritto all'assegno per il nucleo familiare se è riferibile ad un periodo «che può essere temporaneo», laddove l'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988, esclude il diritto all'assegno familiare nei soli casi in cui l'assenza da temporanea sia diventata definitiva.

Sotto tale profilo, la norma interna non contrasterebbe con il sistema e con la finalità della direttiva 2003/109/CE, in quanto proporzionata e adeguata, mentre sarebbe apodittica l'affermazione contenuta al punto 35 della sentenza 303/19, secondo cui sarebbero irrilevanti le difficoltà di controllo della condizione reddituale dei soggetti rientrati nei paesi d'origine, e non pertinente il richiamo alla sentenza della Corte GCE 26 maggio 2016, in causa C-300/15, Khol e Khol-Schlesser, in materia di discriminazioni fiscali al diritto fondamentale alla libera circolazione tra gli Stati membri. Nella fattispecie in esame, infatti, non si discute di libertà fondamentali garantite dal Trattato, come nel precedente richiamato, ma di diritti particolari riconosciuti dal diritto derivato, e di movimenti tra Unione e Paesi terzi.

5.3.- La proporzionalità della disciplina nazionale sarebbe confermata, secondo la difesa statale, anche dal fatto che essa non nega in toto il trattamento – come nel caso deciso dalla sentenza della CGUE 21 giugno 2017, in causa C-449/16, Martinez Silva, – ma si limita a ridurre nel quantum la prestazione previdenziale.

La norma censurata sarebbe proporzionata e adeguata al diritto dell'Unione, e rispettosa di altri valori costituzionali e del diritto dell'Unione, primo tra tutti l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., attuativo a sua volta di precisi vincoli europei. L'art. 153, paragrafo 4, TFUE stabilisce, infatti, che le disposizioni del diritto dell'Unione in materia di politica sociale non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale, e non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso.

5.4.- La difesa statale contesta poi che la deroga al principio della parità di trattamento, prevista dall'art. 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE non sarebbe applicabile, in quanto non vi è stata espressa dichiarazione dello Stato di volersene avvalere in sede di recepimento della direttiva, operato con il d.lgs. n. 3 del 2007.

In realtà, al momento del recepimento della direttiva 2003/109/CE, la condizione procedurale consistente nella dichiarazione espressa di volersi avvalere della deroga non esisteva, essendo stata introdotta solo in via giurisprudenziale con la sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj, (punto 87), e comunque, stante l'assenza di termini, la deroga sarebbe ancora esercitabile, sicché, come ritenuto nell'ordinanza di rimessione, qualsiasi intervento sulla norma interna avrebbe contenuto manipolativo.

5.5.- Con riferimento ai parametri evocati, la difesa dello Stato reputa erroneo il richiamo all'art. 11 Cost., poiché si discuterebbe di una competenza ripartita, quella inerente alla disciplina dell'immigrazione, ai sensi dell'art. 79, paragrafo 2, lettera b), TFUE, che non comprenderebbe, come rilevato anche dalla Corte rimettente, la disciplina della prestazione sociale dell'assegno per il nucleo familiare.

6.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria per illustrare gli argomenti già svolti nell'atto di intervento a sostegno della non fondatezza della questione.

7.- Ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, l'ASGI – Associazione studi giuridici sull'immigrazione ha depositato opinione scritta a titolo di *amicus curiae*.

L'opinione, ammessa con decreto presidenziale del 4 gennaio 2022, richiama il quadro normativo e giurisprudenziale anche con riferimento al più ampio contenzioso riguardante il diritto dei cittadini di Paesi terzi alle prestazioni di assistenza e sicurezza sociale, e quindi si associa alle argomentazioni svolte dalla difesa della parte privata in punto di inammissibilità della questione, per difetto di rilevanza.

8.- Con ordinanza in data 8 aprile 2021, iscritta al n. 111 del registro ordinanze 2021, la Corte di cassazione, sezione lavoro ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98 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.

L'art. 2, comma 6-bis citato è oggetto di censura nella parte in cui, «anche per i cittadini non appartenenti all'Unione europea titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro, prevede che non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6, il coniuge ed i figli ed equiparati [...] 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, diversamente dagli altri beneficiari non cittadini stranieri».

8.1.- Dinanzi alla rimettente pende il procedimento introdotto dall'INPS per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Torino che ha accolto il ricorso con il quale S. B.G., cittadino srilankese titolare di permesso unico di soggiorno e di lavoro, ha chiesto l'accertamento del carattere discriminatorio del mancato riconoscimento dell'assegno del nucleo familiare per il periodo gennaio-giugno 2014 e giugno-luglio 2016, durante il quale i suoi familiari erano rientrati nel Paese d'origine, e la conseguente condanna dell'INPS e del datore di lavoro al pagamento delle relative somme. Ha chiesto anche che siano rimossi gli effetti negativi della discriminazione, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011.

8.2.- La Corte rimettente riferisce che la sentenza oggetto di ricorso per cassazione ha riconosciuto l'assegno per il nucleo familiare previa disapplicazione dell'art. 2, comma 6-bis, sul rilievo che la norma indicata sarebbe discriminatoria.

Il giudice di merito ha rilevato che l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, prevede che i lavoratori di paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, quanto ai settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004. L'assegno per il nucleo familiare rientrerebbe nei settori della sicurezza sociale, come confermato dalla Corte di giustizia nella sentenza Martinez Silva, riguardante l'analoga misura di cui all'art. 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo).

Il giudice di merito ha rilevato, inoltre, che il legislatore nazionale non aveva esercitato la facoltà di deroga prevista dall'art. 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/98/UE, e che la disposizione contenuta nell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva sarebbe sufficientemente precisa e priva di condizioni, tale da imporre la disapplicazione della norma interna contrastante.

8.3.- La Corte rimettente richiama in sintesi il contenuto del ricorso per cassazione dell'INPS, che ha censurato la sentenza di merito per violazione o falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, 43 e 44 del d.lgs. n. 286 del 1998, 12 della direttiva 2011/98/UE e del 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), anche in relazione all'art. 12 delle Preleggi.

In particolare, l'Istituto ha contestato l'interpretazione della direttiva 2011/98/UE alla base della sentenza di merito, avuto riguardo alla diversa posizione dei titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro rispetto ai titolari di permesso di lungo soggiorno di cui alla direttiva 2003/109/CE, e ha osservato che l'assegno per il nucleo familiare ha natura previdenziale, non assistenziale.

8.4.- La Corte rimettente riferisce di avere disposto, con ordinanza n. 9022 del 2019, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, per chiarire la portata del principio fissato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, che prevede che i lavoratori di Paesi terzi beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, avuto riguardo ai settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento n. 883 del 2004.

Il «dubbio interpretativo» riguardava l'eventualità che il principio di parità di trattamento previsto dall'art. 11, paragrafo 1, lettera d), comportasse che i familiari del cittadino di Paese terzo lungo soggiornante e titolare del diritto alla erogazione dell'assegno per il nucleo familiare, pur risiedendo di fatto fuori dal territorio dello Stato membro ove questi presta la sua attività, fossero inclusi nel novero dei familiari sostanziali beneficiari del trattamento, e ciò sul presupposto che il nucleo familiare individuato dall'art. 2, del d.l. n. 69 del 1988, non rileva soltanto quale base di calcolo dell'importo relativo al trattamento familiare, ma ne è anche il beneficiario, per il tramite del titolare della retribuzione o della pensione cui lo stesso accede.

8.5.- Lo schema argomentativo del rinvio pregiudiziale risulta in larga parte coincidente con quello adottato nel rinvio avente ad oggetto la direttiva 2003/109/CE, richiamato nell'ordinanza di rimessione n. 110 del 2021.

8.6.- Il giudice a quo riferisce che la Corte di giustizia, con la sentenza 25 novembre 2020 in causa C-302/109, INPS, ha dichiarato che l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE deve essere interpretato nel senso che esso osta ad 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 permesso unico di soggiorno e di lavoro, ai sensi dell'art. 2, lettera c), della stessa direttiva, che risiedono 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.

8.7.- All'esito del rinvio pregiudiziale, e sulla base di argomentazioni coincidenti con quelle esposte nell'ordinanza n. 110 del 2021, in precedenza sintetizzate, la Corte di cassazione ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, d.l. n. 69 del 1988, come convertito, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE.

9.- Con atto depositato il 6 settembre 2021 si è costituito nel giudizio incidentale l'INPS, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, manifestamente infondata.

9.1.- Come già dedotto nell'atto di costituzione depositato nel giudizio incidentale promosso con l'ordinanza n. 110 del 2021 (sintetizzato al punto 3), l'Istituto ritiene che la Corte rimettente avrebbe dovuto senz'altro accogliere il ricorso per cassazione, dal momento che il giudice di merito aveva fatto ricorso alla tecnica della disapplicazione in assenza di una disciplina eurounitaria direttamente applicabile.

L'INPS svolge rilievi critici alla sentenza C-302/19 della CGUE, e conclusivamente evidenzia che la natura previdenziale della prestazione in oggetto, al di fuori del novero delle prestazioni essenziali a tutela dei diritti fondamentali della persona, imporrebbe di ritenere che il legislatore nazionale possa graduare il riconoscimento di tale prestazione in funzione del radicamento territoriale del nucleo familiare, anche alla luce del criterio dell'equilibrio di bilancio previsto dall'art. 81 Cost.

10.- Con atto depositato il 7 settembre 2021, si è costituita nel giudizio incidentale la parte privata S. B.G., resistente nel giudizio principale, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per carenza di rilevanza o, in subordine, fondata.

10.1.- L'atto di costituzione si presenta coincidente con quello depositato nel giudizio incidentale promosso con l'ordinanza n. 110 del 2021, alla cui sintesi si può rinviare (punto 4).

11.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio incidentale con atto depositato il 7 settembre 2021, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata sulla base delle medesime argomentazioni esposte a sostegno della non fondatezza della questione sollevata con l'ordinanza n. 110 del 2021, già sintetizzate (punto 5).

12.- In prossimità della decisione, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria illustrativa di contenuto coincidente con quello della memoria depositata nel giudizio incidentale promosso con l'ordinanza n. 110 del 2021.