

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentate il 10 luglio 2025 [\(1\)](#)

Causa C-151/24 [Luevi] [\(i\)](#)

**Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)
contro
V.M.**

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

« 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 – Regolamento (CE) n. 883/2004 – Articolo 3 – Settori della sicurezza sociale – Articolo 70 – Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo – Assegno sociale – Normativa nazionale che esclude i cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico dal beneficio di un assegno sociale »

I. Introduzione

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⁽²⁾.

2. Tale domanda si inserisce nel contesto di una controversia sorta tra V.M., cittadina albanese che soggiorna in Italia, e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (Italia) (in prosieguo: l'«INPS»), in relazione al rifiuto di quest'ultimo di erogarle una prestazione in denaro riservata alle persone di età superiore a 67 anni che versano in disagiate condizioni economiche.

3. Essa offre alla Corte l'occasione di precisare l'ambito di applicazione *ratione materiae* dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, il quale prevede la parità di trattamento in materia di sicurezza sociale tra i lavoratori migranti che sono cittadini di paesi terzi e titolari di un permesso unico e i cittadini dello Stato membro in cui soggiornano. Illustrerò ciò che giustifica, a mio avviso, che l'assegno sociale di cui al procedimento principale ne sia escluso.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

4. Nell'ambito delle presenti conclusioni, farò riferimento ai considerando 19 e 20 della direttiva 2011/98 nonché all'articolo 2, lettere b) e c), all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c), e all'articolo 12

di tale direttiva.

5. Farò parimenti riferimento al considerando 1 del regolamento (CE) n. 883/2004 (3), ai suoi articoli 3 e 70 nonché al suo allegato X.

B. Normativa italiana

6. L'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (4), prevede che, in vece della pensione sociale e delle relative maggiorazioni, ai cittadini italiani residenti in Italia, che abbiano compiuto 65 anni (dal 1° gennaio 2019, 67 anni) e si trovino nelle condizioni reddituali di cui a tale comma, sia corrisposto un assegno sociale. Se il soggetto possiede redditi propri l'assegno è attribuito, in linea di principio, in misura ridotta fino a concorrenza dell'importo annuale previsto dalla legge. I successivi incrementi del reddito oltre il limite massimo comportano la sospensione dell'assegno sociale (5).

7. L'articolo 80 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001) (6), dispone, al suo comma 19, che l'assegno sociale e le provvidenze economiche, che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali, sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno (7); per le altre prestazioni e servizi sociali, l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

8. L'articolo 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 – Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (8), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133 (9), enuncia quanto segue:

«A decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge [n. 335/95], è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale».

III. Fatti e questione pregiudiziale

9. V.M., cittadina albanese, soggiorna regolarmente in Italia dal 2006 ed è in possesso di un permesso di soggiorno per motivi familiari (10), con un'autorizzazione per lavorare in tale Stato membro, come risulta dal fascicolo trasmesso alla Corte.

10. L'INPS si è rifiutata di versarle l'assegno sociale previsto all'articolo 3, comma 6, della legge n. 335/95, con la motivazione che ella era priva di un permesso di soggiorno per soggiornante di lungo periodo – UE.

11. Dopo il rigetto in primo grado del suo ricorso proposto avverso tale decisione, la Corte d'appello di Firenze (Italia) ha accolto la sua domanda, sulla base del rilievo che l'erogazione dell'assegno sociale in questione sarebbe subordinata alla sola condizione della residenza in Italia per almeno dieci anni.

12. A seguito del ricorso promosso avverso tale decisione dall'INPS, la Corte suprema di cassazione (Italia), con ordinanza dell'8 marzo 2023, ha investito la Corte costituzionale (Italia), giudice del rinvio, di talune questioni, fondate su diverse disposizioni della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (11) e dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, relative alla legittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 9, della legge n. 388/2000, nella parte in cui quest'ultimo subordina l'erogazione dell'assegno in questione al requisito aggiuntivo che gli stranieri siano titolari di un permesso di soggiorno per soggiornante di lungo periodo – UE.

13. La Corte suprema di cassazione, facendo al contempo riferimento alla giurisprudenza anteriore della Corte costituzionale, ha preso in considerazione l'esistenza di un obbligo costituzionale di

attribuire l'assegno sociale in questione allo straniero privo di un permesso di soggiorno per soggiornante di lungo periodo – UE per la «riconosciuta interpenetrazione assiologica delle disposizioni dell'articolo 3 Cost. e dell'articolo 34 [della Carta]», nonché per la diversa interpretazione dell'articolo 12 della direttiva 2011/98 fornita dalla Corte UE (12).

14. Inoltre, la Corte suprema di cassazione ha ritenuto che l'articolo 3, comma 6, della legge n. 335/95 si ponga in contrasto con l'articolo 38, primo comma, della Costituzione, «non potendo dubitarsi della stretta correlazione esistente tra di esso e l'articolo 34 [della Carta], che, nel sancire il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a “garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti” [sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233)]».

15. La Corte costituzionale sottolinea che le nuove questioni di legittimità costituzionale di cui è investita sono fondate su disposizioni della Carta e che la stessa non può esimersi dal fornire una risposta con gli strumenti che le sono propri (13). Essa ritiene che esse involgano primariamente la questione interpretativa della riconducibilità, o meno, dell'assegno sociale in questione tra le prestazioni di sicurezza sociale rispetto alle quali i cittadini di paesi terzi muniti di un permesso di soggiorno per finalità lavorative o che, comunque, consenta di lavorare, beneficiano della parità di trattamento ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98.

16. A tal fine, la Corte costituzionale precisa che l'assegno sociale in questione è una prestazione in denaro che l'INPS eroga, su domanda, ai soggetti di età superiore a 65 anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a 67 anni) che versano in disagiate condizioni economiche, in quanto sono sprovvisti di reddito o lo percepiscono in misura inferiore alla soglia stabilita annualmente dalla legge quale ammontare massimo di tale assegno.

17. La Corte costituzionale richiama la sua giurisprudenza, secondo la quale, da un lato, l'assegno sociale in questione viene riconosciuto indipendentemente dalla circostanza che il beneficiario sia stato un lavoratore, ed ha natura «meramente assistenziale» (14). Esso mira esclusivamente a far fronte allo stato di bisogno, derivante dall'indigenza, nel quale versano i soggetti sprovvisti di risorse economiche adeguate e che, a causa della vecchiaia, vedono scemare le proprie energie lavorative.

18. Dall'altro lato, nella sua sentenza del 4 dicembre 2018, n. 50/2019, la Corte costituzionale ha dichiarato che rientra «nella discrezionalità del legislatore riconoscere una prestazione economica al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano». Essa ha ritenuto che l'eguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani o dell'Unione e cittadini di paesi terzi dovesse essere limitata a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di «un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale», riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona. In tal caso, non può essere tollerata alcuna restrizione collegata alla limitatezza dei finanziamenti disponibili. Per contro, il legislatore può riservare l'erogazione delle altre prestazioni alle persone che abbiano comprovato un inserimento stabile e attivo nella società italiana tramite il rilascio di un permesso di soggiorno per soggiornante di lungo periodo – UE. Quest'ultimo postula, diversamente dalla mera residenza legale in Italia, la produzione di un reddito, la disponibilità di un alloggio e la conoscenza della lingua italiana, elementi che costituiscono «indici non irragionevoli [della loro] partecipazione» alla vita della società, che concorre al progresso della stessa.

19. Sotto il profilo del diritto dell'Unione, il giudice del rinvio precisa anzitutto che l'assegno sociale in questione risulta espressamente annoverato tra le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, denominate anche «miste», definite all'articolo 70 del regolamento n. 883/2004, essendo inserito nell'allegato X allo stesso. Esso procede poi ad un'analisi della formulazione testuale dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, nonché del regime giuridico di tali prestazioni «miste». Esso richiama, in particolare, le condizioni per la loro erogazione, come precisate dalla Corte, sia per i cittadini dell'Unione (15) sia per i cittadini di paesi terzi residenti regolarmente nel territorio dell'Unione (16) prima di essere codificate dal legislatore dell'Unione. Esso ne desume che i cittadini di paesi terzi che si spostano nel territorio dell'Unione, al pari di quelli degli Stati membri, devono avere un rapporto di contribuzione con il sistema previdenziale dello Stato cui richiedono tale prestazione.

20. Infine, il giudice del rinvio ritiene che il principio di parità di trattamento sancito all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, non possa attribuire ai cittadini di paesi terzi muniti dei titoli di soggiorno di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di tale direttiva, una tutela più ampia di quella delineata dalla disciplina di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale prevista dal regolamento n. 883/2004, a cui questo primo articolo rinvia.

21. Il giudice del rinvio reputa pertanto che i cittadini di paesi terzi ai quali si applica l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, possano beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano soltanto se lavoratori e con esclusivo riferimento alle prestazioni relative ai settori di sicurezza sociale elencati all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 mentre, per poter fruire delle prestazioni speciali di cui all'articolo 70 di tale regolamento – nel cui novero si iscrive l'assegno sociale in questione – non possono che sottostare alle condizioni espressamente previste a tal fine dalla disciplina di coordinamento nonché dalla legislazione dello Stato membro ospitante.

22. Di conseguenza, esso dubita che la sola titolarità di un permesso di soggiorno, che consente di lavorare in uno Stato membro ai sensi della direttiva 2011/98, conferisca ai cittadini di paesi terzi il diritto di accedere alle prestazioni «miste» alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro in cui soggiornano.

23. In tali circostanze, la Corte costituzionale 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], quale espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuta dall'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della [Carta], debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri una provvidenza come l'assegno sociale ex articolo 3, comma 6, della legge [n. 335/95], e se, pertanto, il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva la provvidenza sopra citata, già riconosciuta agli stranieri a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

24. V.M., l'INPS, il governo italiano nonché la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte e hanno partecipato all'udienza tenutasi il 7 maggio 2025, nel corso della quale essi hanno risposto ai quesiti per risposta orale rivolti loro dalla Corte.

IV. Analisi

25. La questione pregiudiziale impone, a mio avviso, due osservazioni preliminari.

26. In primo luogo, il giudice del rinvio precisa che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta.

27. Così facendo, esso riprende quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza INPS C-350/20 fondandosi sul rinvio al regolamento n. 883/2004 effettuato nell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), di tale direttiva, in combinato disposto con il suo considerando 31, il quale enuncia, segnatamente, che detta direttiva osserva i principi riconosciuti dalla Carta (17).

28. In secondo luogo, il giudice del rinvio prende in considerazione la situazione degli «stranieri titolari del permesso unico». In ragione della constatazione della Corte relativa all'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/98 nella sua sentenza INPS C-350/20 (18), occorre chiarire che l'interpretazione di tale disposizione richiesta dal giudice del rinvio non è limitata alle situazioni in cui i cittadini di paesi terzi siano stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale (19). Come previsto espressamente dal medesimo, l'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva, si applica parimenti ai cittadini di paesi terzi che siano stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali sia consentito lavorare e che siano in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002 (20).

29. Di conseguenza, in considerazione della decisione nella sentenza INPS C-350/20 (21), propongo alla Corte di considerare, in analogia con la riformulazione della questione pregiudiziale adottata in tale sentenza (22), che, con la sua questione unica, il giudice del rinvio chiede, 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 nazionale che esclude i cittadini di paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di tale direttiva, dal beneficio di un assegno erogato, ai sensi di tale normativa, alle persone di età superiore a 65 anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a 67 anni) che versino in disagiate condizioni economiche e che abbiano capacità di lavoro limitate a causa della loro età (23).

30. L'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/98, sancisce *il principio della parità di trattamento tra i lavoratori di paesi terzi* (24), contemplati all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di tale direttiva, *e i cittadini dello Stato membro in cui soggiornano* in diversi ambiti come, segnatamente, le condizioni di lavoro, l'istruzione e la formazione professionale, nonché le agevolazioni fiscali. In particolare, *in materia di sicurezza sociale*, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), di detta direttiva rimanda ai «settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (...) n. 883/2004» (25).

31. Dal considerando 19 della direttiva 2011/98 emerge chiaramente che si è in presenza di un'armonizzazione minima, poiché l'obiettivo di tale direttiva è quello di specificare i settori in cui la parità di trattamento è garantita.

32. In altre direttive figura un rinvio identico (26). Tale concordanza dovrebbe essere estesa alla direttiva 2003/109/CE (27) qualora dovesse essere accolta la proposta della Commissione di introdurre il riferimento al regolamento n. 883/2004 nell'ambito della rifusione di tale direttiva (28).

33. *Per quanto riguarda l'ambito di applicazione ratione personae* dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/98, come richiamato al paragrafo 28 delle presenti conclusioni, aggiungo, in primo luogo, che non è richiesto che i cittadini di paesi terzi svolgano un'attività lavorativa reale in maniera costante (29).

34. Di conseguenza non può sostenersi, come fatto dall'INPS, che, «ai fini del riconoscimento del diritto alla parità di trattamento relativamente alla sicurezza sociale, non è sufficiente che lo straniero sia titolare di un titolo di soggiorno, ma è necessario che lo stesso contribuisca all'economia dello Stato membro ospitante svolgendo un'attività lavorativa e versando le relative imposte».

35. In secondo luogo, il considerando 20 della direttiva 2011/98, relativo al diritto alla parità di trattamento previsto al suo articolo 12, prende parimenti in considerazione «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 [(30)]». Per quanto riguarda la situazione in cui i familiari di un lavoratore cittadino di un paese terzo titolare di un permesso unico beneficiano direttamente del diritto alla parità di trattamento, contemplato segnatamente in tale considerando, la Corte ha dichiarato che tali soggetti «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).

36. Nella fattispecie, in udienza, si è precisato che V.M. non ha mai lavorato in Italia e che abita con il figlio, il quale beneficia dello status di soggiornante di lungo periodo – UE. Essendo autorizzata a lavorare (32), pare dunque che ella ricada nell'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/98.

37. *Per quanto riguarda l'ambito di applicazione ratione materiae* del diritto alla parità di trattamento enunciato all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, quest'ultimo è determinato dal regolamento n. 883/2004, al quale esso rinvia (33). Il quesito del giudice del rinvio verte sul significato e sulla portata dell'espressione «settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (...) n. 883/2004».

38. I settori della sicurezza sociale figurano all'articolo 3 di tale regolamento, intitolato «Ambito d'applicazione "*ratione materiae*"».

39. L'articolo 3, paragrafo 1, di detto regolamento, sancisce un principio secondo il quale quest'ultimo «si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti» nove categorie di prestazioni e un assegno ivi elencati in via tassativa.

40. L'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento n. 883/2004, definisce le eccezioni. Ai sensi della lettera a) di tale disposizione, detto regolamento «non si applica (...) all'assistenza sociale e medica» (34).

41. L'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 883/2004, prevede che tale regolamento «si applica anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70» di detto regolamento.

42. Un dubbio potrebbe nascere dal testo di tale paragrafo 3, da un lato, e dai criteri adottati dal legislatore dell'Unione a detto articolo 70 per definire prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, dall'altro.

43. Per quanto riguarda il fatto che all'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 883/2004, sia utilizzato l'avverbio «anche», ritengo che esso debba essere letto alla luce dell'obiettivo perseguito da tale regolamento, nella misura in cui lo stesso mira ad agevolare la libera circolazione dei lavoratori (35) definendo regole di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale tra gli Stati membri (36). È per questo motivo che il suo ambito di applicazione *ratione materiae* comprende le prestazioni di carattere non contributivo in conformità ai limiti illustrati al considerando 37 di detto regolamento.

44. Per quanto riguarda i criteri di determinazione delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, essi sono i seguenti:

- tali prestazioni sono previste «dalla legislazione la quale, a causa del suo ambito di applicazione *ratione personae*, dei suoi obiettivi e/o delle condizioni di ammissibilità, ha caratteristiche *tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale* di cui all'articolo 3, paragrafo 1, [del regolamento n. 883/2004] quanto di quella relativa all'assistenza sociale» (37), e
- esse sono intese a fornire «*copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale* di cui all'articolo 3, paragrafo 1, [di tale regolamento] e a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato» (38).

45. Inoltre, ai sensi dell'articolo 1, lettera l), primo comma, del regolamento n. 883/2004, per «*legislazione*» si intende, «in relazione a ciascuno Stato membro, le leggi, i regolamenti, le altre disposizioni legali e ogni altra misura di attuazione *riguardanti i settori di sicurezza sociale* di cui all'articolo 3, paragrafo 1[, di tale regolamento]» (39).

46. Di conseguenza, si pone la questione di stabilire se le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, nella misura in cui siano destinate a coprire parzialmente, ovvero completamente, i «rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1», del regolamento n. 883/2004, possano rientrare nell'ambito della parità di trattamento enunciata all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, a favore dei cittadini di paesi terzi ai quali è consentito lavorare in uno Stato membro.

47. In primo luogo, occorre sottolineare che le espressioni citate ai paragrafi 44 e 45 delle presenti conclusioni non devono attenuare l'importanza dell'altra caratteristica enunciata all'articolo 70, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, ossia quella dell'«assistenza sociale», illustrata in dettaglio al paragrafo 2, lettera a), i), di tale articolo (40).

48. A tal riguardo, la Corte ha dichiarato che le «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» previste dall'articolo 70, paragrafo 2, di tale regolamento ricadono nella nozione di «prestazioni d'assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE (41). Essa ha precisato che tale nozione fa riferimento all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità

pubbliche a livello nazionale, regionale o locale, a cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia (42).

49. Inoltre, dalla sentenza Alimanovic risulta che occorre individuare la funzione preponderante dell'assegno in questione per ritenere che esso possa essere qualificato come «prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo». In tal senso, ciò avviene se tale assegno garantisce i mezzi minimi di sussistenza necessari a condurre un'esistenza conforme alla dignità umana (43).

50. Infine, secondo una costante giurisprudenza una prestazione attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita *ex lege*, e che si riferisca ad uno dei rischi espressamente elencati nell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, può essere considerata una prestazione di sicurezza sociale (44).

51. In secondo luogo, occorre rilevare che due criteri supplementari enunciati nel regolamento n. 883/2004 consentono di distinguere le prestazioni di cui all'articolo 70 di tale regolamento da quelle rientranti nei settori della sicurezza sociale, ossia:

- in relazione ad esse, «il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale e le condizioni per la concessione e per il calcolo della prestazione (...) non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario» (45), e
- sono elencate nell'allegato X (46).

52. In terzo luogo, deve essere messo in evidenza il fatto che tali prestazioni vengano assoggettate ad un regime giuridico specifico. In particolare, ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 4, del regolamento n. 883/2004, esse sono erogate esclusivamente nello Stato membro in cui gli interessati risiedono e ai sensi della sua legislazione. Esse sono erogate dall'istituzione del luogo di residenza e sono a suo carico.

53. In tali circostanze, osservo anzitutto che l'espressione «settori della sicurezza sociale *definiti* nel regolamento (...) n. 883/2004» (47), impiegata all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, è sufficientemente precisa per dedurre che essa designa i settori della sicurezza sociale elencati in maniera tassativa all'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento (48).

54. Tuttavia, devono essere svolte ulteriori considerazioni a sostegno di tale analisi, poiché da una giurisprudenza costante della Corte risulta che, ai fini dell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della sua lettera ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (49).

55. Pertanto, inoltre, a titolo di precisazioni contestuali utili, rilevo che la giustificazione del rinvio ai settori della sicurezza sociale elencati all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, può essere trovata nell'ambito di applicazione *ratione personae* del diritto alla parità di trattamento enunciato all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/98 (50). Quest'ultimo è limitato ai lavoratori che, in ragione del loro status, percepiscono retribuzioni soggette all'obbligo di contribuire alla copertura sociale dei rischi collegati all'attività lavorativa (51). Infatti, ai sensi dei regolamenti n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009 (52), i lavoratori subordinati o autonomi e i loro familiari sono coperti, in linea di principio, dal sistema di sicurezza sociale dello Stato membro in cui esercitano la loro attività subordinata o autonoma, alle stesse condizioni dei cittadini nazionali. Di conseguenza, il criterio relativo al legame con lo Stato membro ospitante non è rilevante (53).

56. Il legislatore dell'Unione ha quindi scelto espressamente di non estendere il diritto alla parità di trattamento enunciato all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/98, alle prestazioni che non possono essere qualificate come «prestazioni di sicurezza sociale» ai sensi dell'articolo 3 del regolamento n. 883/2004, incluse dunque quelle di cui all'articolo 70 di tale regolamento, in ragione delle loro caratteristiche, collegate essenzialmente alla valutazione individuale e discrezionale delle esigenze dei beneficiari che non siano esclusivamente lavoratori (54).

57. Per contro, la parità di diritti in materia di assistenza sociale è stata sancita per i cittadini di paesi terzi che sono *soggiornanti di lungo periodo* (55), a causa del loro «status più privilegiato», secondo l'espressione del considerando 8 della direttiva 2011/98, accordato in ragione del loro livello di integrazione (56).

58. Tale disparità dei diritti in materia di prestazioni di assistenza sociale, giustificata dalla durata del soggiorno quale criterio di integrazione degli interessati, senza alcuna restrizione sulla natura delle risorse sufficienti al sostentamento loro e dei loro familiari a parte l'assenza di ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato (57), è comparabile a quella prevista per i cittadini «mobili» dell'Unione (58).

59. Infatti, ciò vale per i cittadini dell'Unione che hanno acquisito il diritto di soggiorno permanente dopo aver soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante (59). Per il periodo antecedente, secondo la stessa logica di integrazione il legislatore dell'Unione ha scelto, parimenti in materia di diritto ad una prestazione di assistenza sociale, di enunciare all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, in considerazione di brevi periodi di soggiorno per i cittadini inattivi, una deroga al principio di non discriminazione, richiamato al paragrafo 1 di tale articolo per i cittadini dell'Unione il cui soggiorno rispetti le condizioni poste da detta direttiva (60). Inoltre, in un periodo di tempo che va da tre mesi a cinque anni, sono di fatto esclusi dall'accesso alle prestazioni di assistenza sociale nello Stato membro ospitante i cittadini dell'Unione che soddisfino le condizioni per il riconoscimento di un diritto di soggiorno a causa del loro livello di risorse (61).

60. Cionondimeno, una differenza significativa rimane. I cittadini di paesi terzi che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/98 non beneficiano della parità di diritti in materia di assistenza sociale, mentre i cittadini dell'Unione che siano parimenti lavoratori subordinati o autonomi o che conservano tale status (62) e i loro familiari hanno diritto alle stesse prestazioni di assistenza sociale dei cittadini nazionali sin dall'inizio del loro soggiorno (63).

61. Occorre dunque, infine, rammentare l'obiettivo del legislatore dell'Unione, come espresso al considerando 19 della direttiva 2011/98, alla luce del quale deve essere letto il suo articolo 12, paragrafo 1, lettera e) (64).

62. Ritengo che tale considerando definisca in maniera coerente il grado della parità di trattamento fissato.

63. Infatti, prendendo le mosse dalla constatazione che, in mancanza di una normativa orizzontale a livello di Unione, i diritti accordati ai cittadini di paesi terzi negli Stati membri erano differenti, è stato deciso, 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 beneficino ancora dello status di soggiornanti di lungo periodo.

64. Specificamente, l'obiettivo illustrato in detto considerando è quello di «creare *condizioni di concorrenza uniformi minime* nell'Unione, (...) riconoscere che tali cittadini di paesi terzi contribuiscono all'economia dell'Unione con il loro *lavoro e i loro versamenti di imposte* e (...) 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» (65).

65. È dunque coerente, a causa dell'intenzione del legislatore dell'Unione così espressa, da un lato, inquadrare rigorosamente, *per soggiorni di una certa durata*, un insieme comune *minimo* di diritti nel limite della sua competenza in materia di sicurezza sociale, come richiamata dal considerando 26 della direttiva 2011/98 (66), e, dall'altro, riservare la parità dei diritti alle prestazioni disciplinate dalla legge dello Stato membro in cui il cittadino di un paese terzo è stato autorizzato a lavorare (67) o è registrato come disoccupato dopo un periodo minimo di lavoro (68).

66. In tal senso, dal considerando 19 della direttiva 2011/98 risulta chiaramente che essa è intesa a realizzare un'armonizzazione minima e non un rigoroso allineamento tra la situazione dei cittadini di paesi terzi e quella dei cittadini dello Stato membro in cui vivono.

67. Tale obiettivo è espresso nuovamente in termini pressoché identici (69) nella direttiva 2024/1233 (70).

68. Pertanto, è confermato che il consenso degli Stati membri sul principio della parità dei diritti, sia nella direttiva 2011/98 all'articolo 12 sia nella direttiva 2003/109 all'articolo 11, si basa sulla limitazione degli ambiti in cui tale principio è assicurato e sulla facoltà di derogare, a determinate condizioni, a tale principio (71).

69. L'insieme di tali precisazioni contestuali e teleologiche conferma il contesto dell'interpretazione della Corte imposto dal rinvio ai «settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (...) n. 883/2004» da parte dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 (72). Il diritto alla parità di trattamento delle persone che rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva non si applica dunque alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, come definite all'articolo 70 di tale regolamento.

70. Nel caso di specie, benché V.M. non contesti il fatto che l'assegno in questione sia una prestazione «mista» (73), presente nell'allegato X, voce Italia, punto g), del regolamento n. 883/2004, ella sostiene che «una prestazione di sussistenza riservata all'anziano non è certo estranea al “rischio vecchiaia” e dunque corrisponde sicuramente a uno dei settori contemplati dall'articolo 3[, paragrafo 1, di tale regolamento]». Sarebbe pertanto giustificato che l'assegno in questione rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98.

71. Ritengo che un siffatto approccio equivalga a rimettere in discussione la distinzione tra le prestazioni di cui all'articolo 3, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 883/200 (74).

72. Ricordo che la Corte ha dichiarato che l'erogazione delle prestazioni di vecchiaia di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 883/2004 non deve dipendere da una valutazione individuale delle esigenze personali del richiedente, la quale costituisce il criterio qualificativo di una prestazione di assistenza sociale, e che esse sono essenzialmente caratterizzate dal fatto che mirano a garantire i mezzi di sussistenza a coloro che, raggiunta una certa età, cessano l'attività lavorativa e non sono più tenuti a restare a disposizione degli organi amministrativi competenti in materia di occupazione (75). Pertanto, il mero fatto che determinate prestazioni vengano versate al fine di integrare i mezzi di sussistenza delle persone che hanno raggiunto una certa età non è sufficiente a qualificarle come prestazioni di vecchiaia (76).

73. Di conseguenza, in conformità alla giurisprudenza della Corte, è sufficiente constatare che il carattere speciale e non contributivo dell'assegno in questione, inserito nell'allegato X al regolamento n. 883/2004, non costituisce materia di discussione (77). Inoltre, il giudice del rinvio sottolinea che l'assegno in questione è una prestazione di assistenza, nella misura in cui mira esclusivamente a far fronte allo stato di bisogno, derivante dall'indigenza, nel quale versano i soggetti sprovvisti di risorse economiche adeguate e che, a causa della vecchiaia, vedono scemare le proprie energie lavorative (78).

74. Occorre pertanto desumerne che l'assegno sociale in questione non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, sebbene esso soddisfi bisogni elementari ai sensi della giurisprudenza della Corte che interpreta l'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109, relativo al principio della parità di trattamento applicabile ai cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

75. Tali «bisogni elementari» sono stati definiti dalla Corte come quelli di vitto, alloggio e salute. Essa ha dichiarato che tali bisogni rientrano nella nozione di «prestazioni essenziali», la cui erogazione non può essere esclusa dagli Stati membri in applicazione dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109, in materia di assistenza sociale e di protezione sociale (79).

76. In concreto, per i cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico, è legittimo ritenere che le condizioni di rilascio e rinnovo di tale titolo relative all'esercizio di un'attività lavorativa e al soddisfacimento del requisito di risorse sufficienti rendono poco probabile la necessità di chiedere siffatte prestazioni essenziali. Tuttavia, la situazione di tali persone può evolversi prima del rinnovo di detto titolo, ipotesi giustamente menzionata dalla Commissione in udienza. Orbene, secondo l'analisi

del giudice del rinvio l'assegno in questione è destinato a garantire un'esistenza dignitosa a coloro che non dispongano di risorse sufficienti.

77. In tale contesto mi sembra opportuno rilevare, da un lato, che la Corte costituzionale ha sostenuto che talune prestazioni vengono versate al fine di soddisfare «un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale» (80). Il governo italiano ha spiegato in udienza che tali prestazioni di diversa natura servono a farsi carico delle persone in situazioni di pericolo per la loro salute o la loro sicurezza. Esso ha ripreso la spiegazione del giudice del rinvio secondo la quale, «[i]n tale ipotesi la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'articolo 38, primo comma, Cost. riserva al "cittadino"), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (articolo 2 Cost.)» (81).

78. Dall'altro lato, mi sembra necessario prendere in considerazione altre situazioni individuali caratterizzate da un grado di gravità meno acuto, ma lesive della dignità del cittadino di un paese terzo titolare di un permesso unico. Infatti, posto che un siffatto cittadino soggiorna regolarmente nel territorio di uno Stato membro, le autorità nazionali competenti in materia di prestazioni di assistenza sociale dovrebbero essere tenute a verificare che il rifiuto di concedergli siffatte prestazioni in forza del titolo di soggiorno di cui è titolare non esponga il cittadino interessato, il quale non dispone di risorse per sopperire ai suoi bisogni, a un rischio concreto e attuale di violazione dei suoi diritti fondamentali, segnatamente quello sancito dall'articolo 1 della Carta (82).

79. Condivido pertanto il punto di vista espresso dalla Commissione in udienza. Infatti, a mio avviso, talune situazioni individuali giustificano l'ammissione di una «rete di sicurezza» (83).

80. In sintesi, ritengo che la mancanza di parità di trattamento in materia di assistenza sociale tra i lavoratori di paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2011/98, e i cittadini dello Stato membro in cui soggiornano derivi dall'interpretazione della nozione di «settori della sicurezza sociale» ai quali rinvia l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), di tale direttiva. Detta interpretazione non esclude tuttavia, in situazioni particolarmente critiche sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali, che le autorità competenti dello Stato membro ospitante procedano ad una valutazione globale, senza aspettare di dover farsi carico di un rischio vitale.

V. Conclusione

81. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alla questione pregiudiziale sollevata dalla Corte costituzionale (Italia):

L'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,

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta alla normativa nazionale che esclude i cittadini di paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di tale direttiva, dal beneficio di un assegno erogato, secondo tale normativa, ai soggetti di età superiore a 65 anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a 67 anni) che versino in condizioni economiche disagiate e che abbiano capacità di lavoro limitate a causa della loro età.

Tuttavia, le autorità nazionali competenti in materia di prestazioni di assistenza sociale sono tenute a verificare che un rifiuto di concedere siffatte prestazioni non esponga tali cittadini, i quali non dispongano di risorse per sopperire ai loro bisogni elementari, a un rischio concreto e attuale di violazione dei loro diritti fondamentali, segnatamente quello sancito dall'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹ Lingua originale: il francese.

1 Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.

2 GU 2011, L 343, pag. 1.

3 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU 2004, L 166, 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».

4 GURI n. 190, del 16 agosto 1995, pag. 3 – supplemento ordinario alla GURI n. 101; in prosieguo: la «legge n. 335/95».

5 Tale assegno figura, nel caso dell'Italia, all'allegato X al regolamento n. 883/2004.

6 GURI n. 302, del 29 dicembre 2000, pag. 5 – supplemento ordinario alla GURI n. 219; in prosieguo: la «legge n. 388/2000».

7 Dal 2007, la carta di soggiorno rilasciata sulla base del diritto italiano è stata sostituita dal «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo», così designato nella domanda di pronuncia pregiudiziale. Nelle presenti conclusioni, impiegherò la denominazione adottata dal legislatore dell'Unione, ossia il «permesso di soggiorno per soggiornante di lungo periodo – UE».

8 GURI n. 147, del 25 giugno 2008, pag. 5 – supplemento ordinario alla GURI n. 152.

9 GURI n. 195, del 21 agosto 2008, pag. 3 – supplemento ordinario alla GURI n. 196.

10 In udienza, è stato confermato che V.M. ha ottenuto un permesso di soggiorno nell'ambito di un ricongiungimento familiare, in quanto madre del soggiornante.

11 In prosieguo: la «Carta».

12 Tale giudice si riferisce in particolare alla sentenza del 2 settembre 2021, INPS (Assegni di natalità e di maternità per i titolari di permesso unico) (C-350/20; in prosieguo: la «sentenza INPS C-350/20», EU:C:2021:659).

13 Essa fa riferimento segnatamente alla sentenza INPS C-350/20. A tal riguardo v., in particolare, punto 23 di tale sentenza.

14 Essa intende la sentenza del 25 maggio 2021, n. 137/2021.

15 La Corte costituzionale si riferisce segnatamente alle sentenze dell'11 novembre 2014, Dano (C-333/13; in prosieguo: la «sentenza Dano», EU:C:2014:2358, punto 83); del 15 settembre 2015, Alimanovic (C-67/14; in prosieguo: la «sentenza Alimanovic», EU:C:2015:597), e del 25 febbraio 2016, García-Nieto e a. (C-299/14, EU:C:2016:114).

[16](#) La Corte costituzionale fa riferimento alla sentenza del 12 ottobre 1978, Belbouab (10/78, EU:C:1978:181).

[17](#) V. sentenza INPS C-350/20 (punti da 44 a 46).

[18](#) V. sentenza INPS C-350/20 (punti 48 e 49).

[19](#) V. definizione all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2011/98.

[20](#) Regolamento del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi (GU 2002, L 157, pag. 1). V. definizione all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/98 e suo considerando 20.

[21](#) V. sentenza INPS C-350/20 (punto 47).

[22](#) V. sentenza INPS C-350/20 (punto 50).

[23](#) La condizione della residenza per almeno dieci anni (v. paragrafo 11 delle presenti conclusioni) prevista dalla normativa italiana è stata oggetto di osservazioni in udienza. Preciso che la questione del giudice del rinvio non verte su tale condizione. Peraltro, in relazione ad una condizione analoga imposta ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo per l'accesso a una misura riguardante le prestazioni sociali, l'assistenza sociale o la protezione sociale, v. sentenza del 29 luglio 2024, CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta) (C-112/22 e C-223/22, EU:C:2024:636).

[24](#) V., parimenti, articolo 2, lettera b), della direttiva 2011/98 per la definizione dell'espressione «lavoratore di un paese terzo».

[25](#) Tale espressione figura negli stessi termini all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2024/1233 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, 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 L, 2024/1233). Essa abroga la direttiva 2011/98 e si applicherà a partire dal 22 maggio 2026. V. articolo 19 e articolo 20, secondo comma, della direttiva 2024/1233.

[26](#) V. articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio (GU 2021, L 382, pag. 1), comunemente designata con l'espressione «direttiva Carta blu»; articolo 18, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari (GU 2014, L 157, pag. 1), e articolo 23, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali (GU 2014, L 94, pag. 375). L'articolo 22, paragrafo 2, lettera b), della direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (GU 2016, L 132, pag. 21), fa riferimento all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98.

[27](#) Direttiva 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). V. articolo 11, paragrafo 1, lettera d), di tale direttiva.

[28](#) V. articolo 12, paragrafo 1, lettera d), della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo [COM(2022) 650 final], presentata il 27 aprile 2022, nonché commento di Melin, P., «Social security rights of third-country nationals coming from outside the EU: the scope and meaning of equal treatment», *Research Handbook on European Social Security Law*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2023, pagg. da 353 a 378, in particolare pag. 363. Tale proposta è invariata nel documento del 28 novembre 2023 del Segretariato generale del Consiglio alle delegazioni sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo – Mandato inteso a condurre negoziati con il Parlamento europeo (documento 16000/23). Sulla portata delle disposizioni relative alla parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi a seconda dei diversi status in materia di sicurezza sociale, assistenza sociale, nonché accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, v. sentenza del 28 ottobre 2021, ASGI e a. (C-462/20; in prosieguo: la «sentenza ASGI», EU:C:2021:894).

[29](#) V., in tal senso, articolo 12, paragrafo 2, lettera b), primo comma, della direttiva 2011/98, concernente i limiti della parità di trattamento, il quale prevede talune garanzie per i lavoratori di paesi terzi che abbiano svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e siano registrati come disoccupati. V., a tal riguardo, sentenza del 25 novembre 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestazioni familiari per i titolari di un permesso unico) (C-302/19; in prosieguo: la «sentenza INPS C-302/19», EU:C:2020:957, punto 25).

[30](#) GU 2003, L 251, pag. 12.

[31](#) V. sentenza INPS C-302/19 (punto 30). V., parimenti, sentenza del 19 dicembre 2024, Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (C-664/23, EU:C:2024:1046, punto 38).

[32](#) V. paragrafo 9 delle presenti conclusioni.

[33](#) V. anche paragrafo 27 delle presenti conclusioni.

[34](#) V. sentenza del 15 luglio 2021, A (Assistenza sanitaria pubblica) (C-535/19, EU:C:2021:595, punti 32 e 33). V., parimenti, per una distinzione operata nella definizione dei diritti in materia di previdenza sociale, da un lato, nonché di assistenza sociale e medica, dall'altro, articoli 12 e 13 della Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961.

[35](#) V. considerando 1 e 3 del regolamento n. 883/2004.

[36](#) V. considerando 4 e 45 del regolamento n. 883/2004. V. parimenti, in particolare, sentenza del 2 aprile 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Figlio del coniuge di un lavoratore frontaliero) (C-802/18, EU:C:2020:269, punto 68).

[37](#) V. articolo 70, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004. Il corsivo è mio.

[38](#) V. articolo 70, paragrafo 2, lettera a), i), del regolamento n. 883/2004. Il corsivo è mio. V., per la seconda fattispecie, articolo 70, paragrafo 2, lettera a), ii), di tale regolamento.

[39](#) Il corsivo è mio.

[40](#) Da raffrontare con l'articolo 13, punto 1, della Carta sociale europea. V. commento di Eleveld, A., e Katrougalos, G., «The right to social security and social assistance in the “case law” and conclusions of the Social Rights Committee», *Research Handbook on European Social Security Law*, op. cit., pagg. da 64 a 83, in particolare pag. 70.

[41](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77, nonché rettifiche in GU 2004, L 229, pag. 35, GU 2007, L 204, pag. 28, e GU 2014, L 305, pag. 116).

[42](#) V. sentenza Dano (punto 63) e riferimento per analogia a tale sentenza nella sentenza ASGI (punto 34).

[43](#) V. sentenza Alimanovic (punti 43, 45 e 46 e la giurisprudenza citata). V., viceversa, per quanto riguarda prestazioni di natura finanziaria che, a prescindere dalla qualificazione che ne dà la legislazione nazionale, siano destinate a facilitare l'accesso al mercato del lavoro di uno Stato membro, sentenza del 4 giugno 2009, Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, punto 45). V. parimenti, sull'irrelevanza del fatto che una prestazione sia qualificata o meno come previdenziale da una normativa nazionale, sentenza INPS C-350/20 (punto 52 e la giurisprudenza citata).

[44](#) V. sentenza ASGI (punto 25 e la giurisprudenza citata).

[45](#) V. articolo 70, paragrafo 2, lettera b), prima frase, del regolamento n. 883/2004.

[46](#) V. articolo 70, paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 883/2004.

[47](#) Il corsivo è mio.

[48](#) Le opinioni dottrinali a cui ho avuto accesso sono concordanti in tal senso. V., segnatamente, Thym, D., *European Migration Law*, Oxford University Press, Oxford, 2023, specialmente capo 15, intitolato «Integration and Settlement», pagg. da 469 a 504, in particolare punto 15.3.3.1 (pag. 482).

[49](#) V. sentenze del 17 novembre 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, punto 12); del 16 luglio 2020, AFMB e a. (C-610/18, EU:C:2020:565, punto 50), e dell'8 maggio 2025, Pielatak (C-410/23, EU:C:2025:325, punto 54).

[50](#) V. paragrafo 28 delle presenti conclusioni.

[51](#) V., sulla condizione del contributo pubblico per le prestazioni familiari, sentenza ASGI (punto 28). V., parimenti, su tale correlazione con il contributo al finanziamento dei regimi di sicurezza sociale, Beduschi, A., «An Empty Shell? The Protection of Social Rights of Third-Country Workers in the EU after the Single

Permit Directive», *European Journal of Migration and Law*, vol. 17, n. 2-3, Wolters Kluwer, L'Aia, 2015, pagg. da 210 a 238, in particolare pag. 223. V., inoltre, articolo 26 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9).

[52](#) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU 2009, L 284, pag. 1).

[53](#) V. sentenza INPS C-302/19 (punto 43).

[54](#) V. paragrafi da 48 a 50 delle presenti conclusioni.

[55](#) V. articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, il quale riguarda «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale». V., a titolo di raffronto, articolo 29 della direttiva 2011/95. A tal riguardo, v. sentenza ASGI (punti 33 e 34).

[56](#) V. sentenza del 29 luglio 2024, CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta) (C-112/22 e C-223/22, EU:C:2024:636, punti 45 e 46). V., tuttavia, sul fatto che i diritti garantiti dalla direttiva 2003/109 non sempre sono favorevoli al pari di quelli garantiti dalla direttiva 2011/98 se lo Stato membro interessato limita la parità di trattamento in materia sociale in conformità all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109, Verschueren, H., «Employment and Social Security Rights of Third-Country Labour Migrants under EU Law: An Incomplete Patchwork of Legal Protection», *European Journal of Migration and Law*, op. cit., vol. 18, n. 4, 2016, pagg. da 373 a 408, in particolare pagg. 387 e 388. V., parimenti, sul raffronto con i cittadini «mobili» dell'Unione, Weingerl, P., e Tratnik, M., «Climbing the Wall around EU Citizenship: Has the Time Come to Align Third-Country Nationals with Intra-EU Migrants?», *European Journal of International Law*, European University Institute, Firenze, vol. 33, n. 1, 2022, pagg. da 15 a 38.

[57](#) V. articolo 5, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2003/109 nonché Thym, D., «Article 5 – Conditions for acquiring long-term resident status», in Hailbronner, K., e Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law: a Commentary*, 2a ed., Beck, Monaco di Baviera, 2016, pagg. da 453 a 460, in particolare punto 7 (pag. 456).

[58](#) In conformità all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, rientrano nell'ambito di applicazione di tale direttiva e sono beneficiari dei diritti da essa conferiti i cittadini dell'Unione che si recano o soggiornano in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza nonché i loro familiari ai sensi dell'articolo 2, punto 2, di detta direttiva, che accompagnino o raggiungano i cittadini medesimi.

[59](#) V. articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 e sentenza Dano (punto 72).

[60](#) Si tratta del periodo dei primi tre mesi di soggiorno (articolo 6 di detta direttiva) o più lungo di ricerca di un posto di lavoro [articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della stessa direttiva]. V. sentenze Dano (punti 64 e 65), nonché del 25 febbraio 2016, García-Nieto e a. (C-299/14, EU:C:2016:114, punto 44). V., parimenti, sul diritto alla parità di trattamento, sentenza del 15 luglio 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20; in prosieguo: la «sentenza CG», EU:C:2021:602, punto 75 e la giurisprudenza citata).

[61](#) V., a titolo di richiamo delle condizioni di tale diritto di soggiorno, sentenza CG (punto 76 e la giurisprudenza citata). V., parimenti, comunicazione della Commissione intitolata «Orientamenti sul diritto di

libera circolazione dei cittadini dell'Unione e delle loro famiglie» (GU C/2023/1392), punti 11.1.2 e 11.1.3 (pag. 50). V., inoltre, Martin, D., «Article 24 – Égalité de traitement», *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, Bruylant, Bruxelles, 2020, pagg. da 373 a 396, in particolare pag. 383, punto 24.

[62](#) V. sentenza Alimanovic (punti 53 e 54).

[63](#) V. articolo 24 della direttiva 2004/38 e sentenza del 25 febbraio 2016, García-Nieto e a. (C-299/14, EU:C:2016:114, punto 44). Peraltro occorre ricordare che, nel caso di un'eventuale disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri e quelli degli Stati terzi, l'articolo 18 TFUE non trova applicazione. V. sentenza del 4 giugno 2009, Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, punto 52); parere 1/17 (Accordo CETA UE-Canada) del 30 aprile 2019 (EU:C:2019:341, punto 169), e sentenza del 2 settembre 2021, État belge (Diritto di soggiorno in caso di violenza domestica) (C-930/19, EU:C:2021:657, punto 51).

[64](#) Sulla genesi dell'articolo 12 della direttiva 2011/98, v., segnatamente, Iglesias Sánchez, S, «Article 12 – Right to equal treatment», in Hailbronner, K., e Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law: a Commentary*, op. cit., punti da 7 a 9 (pag. 919) nonché punti 29 e 30 (pagg. 922 e 923).

[65](#) Il corsivo è mio. V., in particolare, sentenza INPS C-302/19 (punto 34). Per quanto riguarda il compromesso politico, v., segnatamente, Beduschi, A., op. cit., in particolare punto 2.2 (pagg. 218 e 219). V., parimenti, sull'evoluzione dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Tsourdi, E., e Philippe De Bruycker, P., *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2022, in particolare capo 1, intitolato «The evolving EU asylum and migration law», pagg. da 1 a 55, in particolare punto 2.1.6.1, secondo paragrafo (pagg. 20 e 21).

[66](#) V., parimenti, sentenza del 19 dicembre 2024, Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (C-664/23, EU:C:2024:1046, punto 30 e la giurisprudenza citata).

[67](#) V., a titolo di raffronto, sentenza del 16 giugno 2022, Commissione/Austria (Indicizzazione delle prestazioni familiari) (C-328/20, EU:C:2022:468, punto 108).

[68](#) Sulla constatazione che tutte le altre direttive relative all'emigrazione legale non coprono l'«assistenza sociale» sotto forma di un aiuto al reddito minimo destinato a coprire i costi essenziali della vita, v. Thym, D., *European Migration Law*, op. cit., in particolare pag. 483.

[69](#) V. considerando 2 delle direttive 2011/98 e 2024/1233. Per quanto riguarda la parità dei diritti perseguita nella nuova direttiva 2024/1233, i termini dei considerando 28, 30, 31 e 34 di tale direttiva sono pressoché identici, rispettivamente, a quelli dei considerando 19, 20, 21 e 24 della direttiva 2011/98. Sono segnalati in corsivo i considerando relativi alla sicurezza sociale.

[70](#) V. nota 25 delle presenti conclusioni.

[71](#) V. articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/98 nonché articolo 11, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva 2003/109. V., anche, sentenza INPS C-302/19 (punti 38 e 39). V. parimenti, sulla facoltà di adottare disposizioni più favorevoli, articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2011/98, e articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2003/109.

[72](#) V., segnatamente, per quanto riguarda il contesto in cui può essere esercitato il controllo giurisdizionale della Corte, sentenza Alimanovic (punti 60 e 61). V., parimenti, Muir, E., *EU Equality Law: The First Fundamental Rights Policy of the EU*, Oxford University Press, Oxford, 2018, in particolare capo 3, intitolato «EU Equality Law at a Constitutional Crossroads», pagg. da 58 a 109, in particolare pag. 103.

[73](#) V. paragrafo 19 delle presenti conclusioni.

[74](#) V. paragrafi 46 e 47 delle presenti conclusioni.

[75](#) V., segnatamente, sentenza del 16 settembre 2015, Commissione/Slovacchia (C-361/13, EU:C:2015:601, punti 47, 52 e 55 e la giurisprudenza citata).

[76](#) V. sentenza del 16 settembre 2015, Commissione/Slovacchia (C-361/13, EU:C:2015:601, punto 60).

[77](#) V., in tal senso, sentenza dell'8 marzo 2001, Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, punto 17).

[78](#) V. paragrafo 17 delle presenti conclusioni.

[79](#) V. sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punto 91).

[80](#) V. paragrafo 18 delle presenti conclusioni.

[81](#) Mi riferisco alla domanda di pronuncia pregiudiziale (pagg. 11 e 12).

[82](#) Da raffrontare con la sentenza CG (punto 92). Tale sentenza riguarda un caso in cui un cittadino «mobile» dell'Unione non può avvalersi del principio di non discriminazione previsto all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 (v. punto 80 di detta sentenza).

[83](#) V., per quanto riguarda tale espressione, il seguente commento della sentenza CG: De Becker, E., «Social security in the fundamental rights case law of the Court of Justice», *Research Handbook on European Social Security Law*, op. cit., pagg. da 2 a 29, in particolare pag. 7 nonché pagg. 16 e segg., in particolare pag. 17. Secondo tale autrice, ciò che la Corte ha fatto in tale sentenza è chiaramente segnalare agli Stati membri la necessità di assicurare una protezione, anche qualora le disposizioni dei trattati o del diritto derivato dell'Unione non specifichino il modo in cui tale protezione debba essere accordata. V., parimenti, osservazioni sull'applicazione di taluni diritti della Carta in una situazione in cui il cittadino dell'Unione dispone di un diritto di soggiorno nazionale, in condizioni più favorevoli di quelle fissate dalla direttiva 2004/38, di Lenaerts, K., *The broadening of EU competences through the case law of the Court of Justice: myth or reality?*, ERA Forum, Journal of the Academy of European Law, ERA, Treviri, 2023, n. 4, pagg. da 589 a 598, in particolare nota 40 (pag. 596).