

Causa C-664/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

9 novembre 2023

Giudice del rinvio:

Cour d'appel de Versailles (Francia)

Data della decisione di rinvio:

9 novembre 2023

Appellante, convenuta in primo grado:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (Francia)

Appellato, attore in primo grado:

TX

1. Oggetto e dati della controversia

- 1 TX, di nazionalità armena, entrato irregolarmente nel territorio francese con sua moglie e i suoi due figli minorenni, AX e RX, il 7 gennaio 2008, ha ottenuto nel 2014 una carta di soggiorno temporanea «vita privata e familiare» con la menzione «autorizza il suo titolare a lavorare». Un terzo figlio SX è nato successivamente in Francia nel 2011. TX è ora impiegato nell'ambito di un contratto di lavoro retribuito e ha una carta di soggiorno pluriennale valido fino al 12 settembre 2024.
- 2 TX ha specificato che i passaporti dei figli sono andati perduti durante il loro periplo per raggiungere la Francia dai Paesi Bassi. I figli AX (nato nel 2004) e RX (nato nel 2005) hanno entrambi ottenuto nel 2015 un documento di circolazione per stranieri minori rilasciato dalla Préfecture des Hauts-de-Seine (Prefettura del dipartimento Hauts-de-Seine, Francia). Il figlio AX beneficia da poco di una carta di soggiorno temporanea «vita privata e familiare», accompagnato da un permesso di lavoro valido fino al 9 ottobre 2023.

- 3 TX ha chiesto per i suoi tre figli il beneficio delle prestazioni familiari, che gli è stato negato per i suoi due figli nati al di fuori del territorio francese.
- 4 Tale rifiuto è stato annullato in primo grado dal tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (Tribunale della previdenza sociale di Nanterre, Francia) e poi confermato in appello dalla cour d'appel de Versailles (corte d'appello di Versailles, Francia), con sentenza del 14 novembre 2019.
- 5 Con sentenza del 23 giugno 2022, la Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia) ha annullato tale sentenza sostanzialmente per difetto di motivazione relativamente al motivo che verteva sulla direttiva 2011/98/UE e ha rinviato la causa alla cour d'appel de Versailles (corte d'appello di Versailles), in diversa composizione.
- 6 Quest'ultima chiede ora alla Corte di giustizia come debba essere interpretata la direttiva 2011/98/UE.

2. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

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

- 7 Il considerando 20 così recita:

«Tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri dovrebbero beneficiare quanto meno di uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, a prescindere dal fine iniziale o dal motivo dell'ammissione. Il diritto alla parità di trattamento nei settori specificati dalla presente direttiva dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro in conformità di altre disposizioni del diritto dell'Unione o nazionale, compresi i familiari di un lavoratore di un paese terzo che sono ammessi nello Stato membro in conformità della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare [...]»

- 8 Il considerando 24 così recita:

«I lavoratori di paesi terzi dovrebbero beneficiare della parità di trattamento per quanto riguarda la sicurezza sociale. [...] La presente direttiva dovrebbe conferire

diritti soltanto in relazione ai familiari che raggiungono lavoratori di un paese terzo per soggiornare in uno Stato membro sulla base del ricongiungimento familiare ovvero ai familiari che già soggiornano regolarmente in tale Stato membro».

9 L'articolo 2 così dispone:

«Definizioni

Ai fini della presente direttiva, si intende per:

...

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

10 L'articolo 3 così dispone:

«Ambito di applicazione

1. La presente direttiva si applica:

[...]

b) ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002; e [...]

11 L'articolo 12 così dispone:

«Diritto alla parità di trattamento

1. I lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne:

[...]

e) i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004;

[...]

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

[...]

b) limitando i diritti conferiti ai lavoratori di paesi terzi ai sensi del paragrafo 1, lettera e), senza restringerli per i lavoratori di paesi terzi che svolgono o hanno

svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati.

Inoltre, gli Stati membri possono decidere che il paragrafo 1, lettera e), per quanto concerne i sussidi familiari, non si applichi ai cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto;»

B. Diritto francese

Code de l'action sociale et des familles (codice degli interventi sociali e della famiglia)

- 12 L'articolo L.262-2, secondo paragrafo, nella sottosezione intitolata «Requisiti per fruire del diritto», così dispone:

«Per essere presi in considerazione ai fini dei diritti del beneficiario straniero che non sia cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, di un altro Stato parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo o della Confederazione svizzera, i minori stranieri devono soddisfare i requisiti di cui all'articolo L.512-2 del codice della previdenza sociale».

Code de la sécurité sociale (codice della previdenza sociale)

- 13 L'articolo L.512-2, contenuto nel libro V, intitolato «prestazioni familiari e prestazioni assimilate», è sostanzialmente così formulato (nella versione applicabile alla controversia):

«[...]

Beneficiano *ipso iure* delle prestazioni familiari, alle condizioni stabilite dal presente libro, anche gli stranieri che non siano cittadini di uno Stato membro della Comunità europea, di un altro Stato parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo o della Confederazione svizzera, che siano in possesso di un titolo richiesto loro in forza di disposizioni legislative o regolamentari o di trattati o accordi internazionali per risiedere regolarmente in Francia.

Questi stranieri hanno diritto alle prestazioni familiari a condizione che venga comprovata, per i minori a loro carico e per i quali si richiedono le prestazioni familiari, una delle seguenti situazioni:

[...]

- il loro ingresso regolare nell'ambito della procedura di ricongiungimento familiare di cui al libro IV del codice sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri e sul diritto d'asilo;

[...]

Un decreto stabilisce l'elenco dei titoli e delle prove che attestano la regolarità dell'ingresso e del soggiorno dei beneficiari stranieri. Esso determina altresì la natura dei documenti richiesti per comprovare che i minori che tali stranieri hanno a carico e a titolo dei quali vengono chieste prestazioni familiari soddisfano i requisiti previsti ai paragrafi precedenti».

- 14 L'articolo D.512-2 è sostanzialmente così formulato (nella versione applicabile alla controversia):

«La regolarità dell'ingresso e del soggiorno dei minori stranieri a carico del beneficiario, a titolo dei quali egli richiede prestazioni familiari, è comprovata producendo uno dei seguenti documenti:

[...]

2° Certificato medico del minore, rilasciato dall'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ufficio francese dell'immigrazione e dell'integrazione, in proseguo «OFII») in esito alla procedura di introduzione o di ammissione al soggiorno a titolo di ricongiungimento familiare;

[...]

5° Attestato rilasciato dall'autorità prefettizia che precisa che il minore ha fatto ingresso in Francia al più tardi contemporaneamente ad uno dei genitori ammessi al soggiorno sulla base [...] del codice sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri e sul diritto d'asilo; [...]

3. Argomenti delle parti

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (Cassa di assegni familiari del dipartimento Hauts-de-Seine)

- 15 Il beneficio delle prestazioni familiari deve essere negato poiché i due figli non sono entrati in Francia mediante una procedura di ricongiungimento familiare, sicché TX non può produrre il certificato medico di cui all'articolo D.512-2, punto 2, del codice della previdenza sociale e quindi non dimostra che i due figli siano entrati in modo regolare in Francia o contemporaneamente a lui.
- 16 Inoltre, la direttiva 2011/98/UE invocata da TX non può impedire l'applicazione degli articoli L.512-2 e D.512-2 del codice della previdenza sociale.

TX

- 17 TX sostiene che, essendo cittadino di un paese terzo titolare di una carta di soggiorno temporanea di un anno che lo autorizza a lavorare e avendo dimostrato

di svolgere un'attività in Francia, soddisfa le condizioni di cui all'articolo 3, lettera b), della direttiva 2011/98. Rientrando nel suo campo di applicazione, egli invoca in particolare la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro, sancita dalla direttiva. A suo avviso, poco importa che i suoi figli non siano entrati in Francia nell'ambito del ricongiungimento familiare, poiché risiedono legalmente in Francia.

4. Giudizio della cour d'appel (corte d'appello)

- 18 La regolarità del soggiorno di TX sul territorio francese non è in discussione.
- 19 TX non ha dimostrato di aver intrapreso alcuna iniziativa per ottenere l'autorizzazione prefettizia prevista dall'articolo D.512-2 del codice di previdenza sociale, ma d'altronde il documento ha carattere ricognitivo e sono stati prodotti documenti idonei a dimostrare che i suoi figli erano entrati in Francia contemporaneamente a lui. Tuttavia, il giudice della previdenza sociale non può sostituirsi all'autorità amministrativa, unica competente a rilasciare il documento che gli consentirebbe di regolarizzare la situazione ai sensi del diritto interno. Gli atti di causa dimostrano peraltro che il 20 agosto 2018 la cassa ha inviato una lettera alla prefettura del dipartimento Hauts-de-Seine affinché fosse rilasciato l'attestato di cui sopra. Questa lettera sembra essere rimasta senza risposta.
- 20 Perciò TX non dimostra l'ingresso regolare dei due figli, AX e RX, nell'ambito della procedura di ricongiungimento familiare, producendo i documenti richiesti dall'articolo D.512-2 del codice della previdenza sociale.
- 21 In due sentenze del 3 giugno 2011, la Cour de cassation (Corte di cassazione) ha dichiarato che le disposizioni degli articoli L. 512-2 e D. 512-2 del codice della previdenza sociale, allorché subordinano il versamento delle prestazioni familiari alla produzione di un documento attestante un ingresso regolare dei figli stranieri in Francia e, in particolare per i minori entrati a titolo di ricongiungimento familiare, del certificato medico rilasciato dall'Ufficio francese dell'immigrazione e dell'integrazione, hanno carattere oggettivo giustificato dalla necessità, in uno Stato democratico, di esercitare un controllo sulle condizioni di accoglienza dei minori e non pregiudicano in modo sproporzionato il diritto alla vita familiare garantito dagli articoli 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, né violano le disposizioni dell'articolo 3 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo.
- 22 La Corte europea dei diritti dell'uomo ha confermato tale interpretazione e ha ritenuto che il rifiuto di concedere prestazioni familiari a causa del mancato rispetto delle norme applicabili al ricongiungimento familiare previste dal diritto francese non fosse contrario alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Corte EDU, 1 ottobre 2015, Okitaloshima Okonda Osungu e Selpa Lokongo c. Francia, CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).

- 23 Nella presente controversia, la questione della conformità dei testi regolamentari interni ad una norma superiore è tuttavia posta alla luce della direttiva 2011/98, il cui obiettivo è quello di stabilire un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.
- 24 Nel caso di specie, per rifiutare le prestazioni familiari richieste, la cassa ha considerato non lo status del ricorrente, bensì le condizioni d'ingresso sul territorio francese dei suoi due figli nati in Armenia. Orbene, l'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/98, non comporta alcuna deroga alla parità di trattamento in materia di prestazioni familiari in funzione delle modalità in cui i familiari del lavoratore di un paese terzo sono giunti nel territorio dello Stato membro ospitante.
- 25 L'unica riserva eventualmente imposta dal diritto alla parità di trattamento potrebbe discendere dall'applicazione del considerando 20 e in particolare del considerando 24, che enuncia, *in fine*, che «[l]a presente direttiva dovrebbe conferire diritti soltanto in relazione ai familiari che raggiungono lavoratori di un paese terzo per soggiornare in uno Stato membro sulla base del ricongiungimento familiare ovvero ai familiari che già soggiornano regolarmente in tale Stato membro». Così formulato, sembra che il considerando 24 limiti il diritto alla parità di trattamento ai figli del lavoratore interessato che abbiano raggiunto quest'ultimo a titolo di ricongiungimento familiare, nel quadro istituito dalla direttiva 2003/86/CE, del 22 settembre 2003.
- 26 Tuttavia, tre osservazioni si impongono.
- In primo luogo, le prestazioni controverse sono concesse in funzione del numero di figli a carico. Nel caso di specie, la cassa ha preso in considerazione soltanto la figlia minore della coppia, nata nel territorio francese, «escludendo» gli altri due figli nati all'estero ed entrati nel territorio francese al di fuori della procedura di ricongiungimento familiare.
 - In secondo luogo, le disposizioni della direttiva 2011/98 non trattano in alcun punto dei diritti dei familiari, né ripropongono il contenuto del considerando 24. Nella sentenza del 25 novembre 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (prestazioni familiari per i titolari di un permesso unico) (C-302/19, EU:C:2020:957, punto 32), la Corte di giustizia ha precisato che «il preambolo di un atto dell'Unione non ha alcun valore giuridico vincolante e non può essere invocato né per derogare alle disposizioni stesse dell'atto in questione, né per interpretare queste disposizioni in un senso manifestamente contrario al loro tenore letterale». Ciò le ha consentito, senza che il suo ragionamento le sembrasse contrario alla penultima frase del medesimo considerando, secondo cui la direttiva «non dovrebbe neppure conferire diritti in relazione a situazioni che esulano dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ad esempio in relazione a familiari soggiornanti in un paese terzo», di non escludere dal diritto alla parità di trattamento in materia di prestazioni familiari il titolare di un permesso unico i cui familiari non risiedono nel territorio dello Stato

membro interessato (punto 33). Facendo applicazione del principio di parità di trattamento, la Corte di giustizia ha quindi concluso che, «fatte salve le deroghe consentite dall'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/98, uno Stato membro non può rifiutare o ridurre il beneficio di una prestazione di sicurezza sociale al titolare di un permesso unico per il fatto che i suoi familiari o taluni di essi risiedono non nel suo territorio, bensì in un paese terzo, quando invece accorda tale beneficio ai propri cittadini indipendentemente dal luogo in cui i loro familiari risiedano» (punto 39). In linea con tale giurisprudenza, ci si può legittimamente interrogare sulla pertinenza delle considerazioni relative al ricongiungimento familiare per determinare il diritto del titolare di un permesso unico a determinate prestazioni di previdenza sociale, fermo restando che siffatte considerazioni riguardano, per definizione, solo gli stranieri di un paese terzo, non cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, di un altro Stato parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo o della Confederazione svizzera.

- In terzo luogo, facendo seguito alla sentenza del 25 novembre 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (prestazioni familiari per i titolari di un permesso unico) (C-302/19, EU:C:2020:957), una proposta di rifusione mira ad allineare il considerando 24 della direttiva 2011/98/UE alla sentenza pronunciata sopprimendo le ultime due frasi secondo le quali la direttiva dovrebbe conferire diritti soltanto in relazione ai familiari che raggiungono lavoratori di un paese terzo per soggiornare in uno Stato membro (proposta del 27 aprile 2022, COM (2022) 650 final, articolo 12). Il riferimento al ricongiungimento familiare verrebbe dunque soppresso.

27 Alla luce di tali elementi, sussiste un ragionevole dubbio sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98.

5. La questione pregiudiziale:

28 Pertanto, occorre sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se, a seguito della sentenza INPS/WS del 25 novembre 2020 (C-302/19), 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, debba essere interpretato nel senso che osta alla normativa di uno Stato membro, come la Francia, che vieta, per la determinazione dei diritti a una prestazione di previdenza sociale, di prendere in considerazione i figli, nati in un paese terzo, del titolare di un permesso unico, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di detta direttiva, qualora tali figli, a suo carico, non siano entrati nel territorio dello Stato membro a titolo di ricongiungimento familiare o non siano stati

prodotti i documenti che consentono di comprovare la regolarità del loro ingresso nel territorio di tale Stato, mentre tale requisito non è previsto per i figli dei beneficiari nazionali o cittadini di un altro Stato membro».

DOCUMENTO DI LAVORO