



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GRUPPO PER L'ATTUAZIONE DEI PROTOCOLLI CON LA CORTE EDU E CON LA CORTE DI GIUSTIZIA

CLASSIFICAZIONE

RINVIO PREGIUDIZIALE - PREVIDENZA SOCIALE - LAVORATORI MIGRANTI - REGOLAMENTO (CE) N. 883/2004 - PARITÀ DI TRATTAMENTO - TOTALIZZAZIONE DEI PERIODI - ART. 58 - ACCORDO TRA LA COMUNITÀ EUROPEA E I SUOI STATI MEMBRI, DA UNA PARTE, E LA CONFEDERAZIONE SVIZZERA, DALL'ALTRA, SULLA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE - PRESTAZIONI DI INVALIDITÀ - SUPPLEMENTO PER GARANTIRE LA PERCEZIONE DELLA PRESTAZIONE MINIMA LEGALE DI INVALIDITÀ - CONDIZIONI PIÙ RIGOROSE RELATIVE AL PERIODO DI CONTRIBUZIONE PER I LAVORATORI CHE HANNO ESERCITATO IL LORO DIRITTO ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE

PRONUNCIA SEGNALATA

CGUE, sesta sezione, 22 gennaio 2026, F.F., C-633/24

RIFERIMENTI NORMATIVI

Artt. 1, 2, par. 1, 3, 4, 6, 52 e 58 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale;

art. 8 dell'ALPC (accordo sulla libera circolazione delle persone) concluso il 21 giugno 1999 fra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera dall'altra, come modificato dalla decisione n. 1/2012 del 31 marzo 2012 del comitato misto istituito dal medesimo accordo;

art. 1 dell'allegato II all'ALPC;

art. 8 della legge n. 153 del 1969;

artt. 1, comma 3, e 4, comma 1, della legge n. 222 del 1984;

art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995;

art. 3, comma 1, D.M. n. 577 del 1992;

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Sentenze della CGUE:

CGUE, decima sezione, 15 marzo 2018, *Blanco Marqués*, C-431/16;

CGUE, ottava sezione, 14 marzo 2019, *Vester*, C-134/18;

CGUE, ottava sezione, 5 dicembre 2019, *Bocero Torrico e Bode*, C-398/18 e C-428/18.

ABSTRACT

Premesso che le esigenze derivanti dal rispetto del principio della libera circolazione dei lavoratori trovano concreta espressione, nel settore della sicurezza sociale, nel regolamento n. 883/2004, il cui art. 4 assicura il principio di parità di trattamento - per il quale le persone che rientrano nel campo di applicazione di tale regolamento devono essere trattate, in base alla legislazione di uno Stato membro, allo stesso modo dei cittadini di detto Stato membro, con conseguente divieto di ogni forma di discriminazione - la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato, rispondendo a una questione pregiudiziale posta dalla Suprema Corte di cassazione italiana, che l'art. 58 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in combinato disposto con gli artt. 4 e 6 del medesimo regolamento, deve essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa di uno Stato membro in forza della quale il versamento di un'integrazione destinata a garantire la percezione dell'importo minimo di un assegno di invalidità è subordinato, per gli assicurati che hanno maturato contributi in altri Stati membri, a un periodo contributivo di dieci anni in tale Stato membro laddove, per coloro che hanno maturato contributi esclusivamente in detto Stato membro, il versamento della medesima integrazione è subordinato a un periodo contributivo di cinque anni in siffatto Stato membro, di cui tre nel corso degli ultimi cinque anni.

IL CASO

Il ricorrente nel procedimento principale, residente in Italia, aveva versato contributi previdenziali in Svizzera dal 1991 al 1994 e, successivamente, in Italia dal 1° aprile 2002 al 31 marzo 2012. Gli erano stati inoltre accreditati, in Italia, contributi previdenziali per gli anni 2012 e 2013 con riguardo a un periodo di disoccupazione. Sulla base di tali presupposti aveva presentato all'INPS diverse domande di indennità di invalidità, *pro rata temporis* sulla base dei contributi previdenziali versati in Italia, nonché di un'integrazione di tale indennità, destinata a garantire il percepimento del minimo legale previsto dal diritto nazionale. Queste domande sono state respinte. Secondo l'INPS, l'istante non soddisfaceva i requisiti previsti dall'art. 4 legge n. 222 del 1984, poiché era un assicurato che aveva versato contributi previdenziali a partire dal 1996 e, pertanto, rientrava nell'ambito di applicazione dell'art. 1, comma 16, legge n. 335 del 1995. Egli aveva, quindi, diritto all'indennità di invalidità solo in base al regime "contributivo", nell'ambito del quale, ai sensi della predetta norma, non sussisteva il diritto ad un'integrazione volta a garantire il percepimento del c.d. minimo legale.

Adito dall'assicurato, il Tribunale di Torino ha ritenuto che la sua situazione fosse regolata dall'art. 8, comma 2, legge n. 153 del 1969 e ha constatato che egli non soddisfaceva le condizioni ivi previste per avere diritto all'integrazione richiesta. Ai sensi della norma citata, in caso di cumulo dei periodi di contribuzione in Italia e all'estero, l'interessato doveva fornire la prova di un periodo di contribuzione di almeno dieci anni

nell'ambito di un contratto di lavoro in Italia. Nella specie tale condizione non sussisteva, poiché il ricorrente aveva versato contributi in Italia solo per 260 settimane, corrispondenti a cinque anni di contribuzione, e la stessa conclusione doveva essere affermata anche tenendo conto dei contributi da lui versati in Svizzera prima del 1996, poiché il totale era comunque inferiore ai dieci anni.

La Corte d'appello di Torino ha confermato la sentenza, ritenendo che i suoi periodi contributivi in Italia fossero maturati interamente dopo il 31 dicembre 1995, dunque secondo il regime contributivo, nel quale il diritto all'integrazione per raggiungere il c.d. minimo legale è escluso dall'art. 1, comma 16, legge n. 335 del 1995. Non poteva essergli utile l'art. 8, comma 2, legge n. 153 del 1969, atteso il difetto del requisito dei dieci anni di contribuzione in Italia (avendo solo cinque anni di contribuzione in tale Stato membro), né l'art. 52, comma 3, del regolamento n. 883/2004, a una prestazione pro-rata sulla base dei contributi versati in Svizzera e in Italia, perché non prevista.

Adità dall'interessato, la Corte di cassazione italiana ha proposto rinvio pregiudiziale, chiedendo se la normativa italiana fosse compatibile con l'art. 58 del regolamento n. 883/2004 e con il principio di libera circolazione dei lavoratori in quanto, per le persone che non hanno maturato tutti i loro periodi contributivi in Italia, la normativa italiana di cui all'art. 8, comma 2, legge n. 153 del 1969 subordinava il diritto all'integrazione destinata a garantire il percepimento del c.d. minimo legale al requisito di almeno dieci anni di contribuzione in Italia, mentre le persone che avevano maturato tutti i loro periodi contributivi in tale Stato avevano diritto a detta integrazione, ai sensi degli artt. 1 e 4 legge n. 222 del 1984, con soli cinque anni di contribuzione, dei quali almeno tre maturati negli ultimi cinque anni.

LA DECISIONE

La CGUE premette che l'ALCP (accordo sulla libera circolazione delle persone), all'art. 8 e all'allegato II, prevede che il regolamento n. 883/2004 si applichi alle situazioni che coinvolgono gli Stati membri dell'Unione europea e la Confederazione svizzera e che quest'ultima sia equiparata a uno Stato membro ai fini dell'applicazione di tale regolamento. Aggiunge che il regolamento n. 883/2004, il cui obiettivo è il coordinamento dei diversi sistemi nazionali, consente l'esistenza di regimi nazionali di sicurezza sociale diversi e non istituisce un regime comune di sicurezza sociale. Pertanto, gli Stati membri conservano la competenza ad organizzare i propri regimi di sicurezza sociale e, quindi, in mancanza di armonizzazione a livello dell'Unione, spetta alla normativa di ciascuno Stato membro determinare le condizioni per avere diritto alle prestazioni. Tuttavia, nell'esercizio di dette competenze, gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni del TFUE, che riconoscono a ogni cittadino dell'Unione il diritto di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri.

La Corte, però, precisa che il TFUE non offre alcuna garanzia al lavoratore che l'estensione delle sue attività in più di uno Stato membro o il loro trasferimento in un altro

Stato membro siano neutrali sotto il profilo della previdenza sociale. Date le disparità tra le legislazioni degli Stati membri in materia di previdenza sociale, la menzionata estensione o il citato trasferimento possono o meno essere vantaggiosi per il lavoratore sotto il profilo della previdenza sociale a seconda delle circostanze. Ne deriva che, anche qualora la sua applicazione sia meno favorevole, una siffatta normativa è, comunque, compatibile con gli artt. 45 e 48 TFUE, a condizione che non svantaggi il lavoratore rispetto a coloro che esercitano tutte le loro attività nello Stato membro nel quale quella previsione si applica. Infatti, l'obiettivo dell'art. 45 TFUE non sarebbe raggiunto qualora, a causa dell'esercizio del loro diritto alla libera circolazione, i lavoratori migranti perdessero i vantaggi previdenziali loro garantiti dalla legislazione di uno Stato membro. Una simile conseguenza potrebbe dissuadere i lavoratori dell'Unione dall'esercitare il loro diritto alla libera circolazione e costituirebbe un ostacolo a tale libertà.

La Corte, quindi, afferma che le esigenze derivanti dal rispetto del principio della libera circolazione dei lavoratori trovano concreta espressione, nel settore della sicurezza sociale, nel regolamento n. 883/2004, il cui art. 4 assicura il principio di parità di trattamento, per il quale le persone che rientrano nel campo di applicazione di tale regolamento devono essere trattate, in base alla legislazione di uno Stato membro, allo stesso modo dei cittadini di detto Stato membro. Siffatto principio vieta non solo le discriminazioni palesi fondate sulla cittadinanza dei beneficiari dei regimi di sicurezza sociale, ma pure qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, mediante l'applicazione di altri criteri di distinzione, conduca allo stesso risultato. In questa prospettiva, le condizioni imposte dal diritto nazionale devono essere considerate indirettamente discriminatorie quando, pur essendo applicabili indipendentemente dalla cittadinanza, colpiscono essenzialmente i lavoratori migranti o la grande maggioranza di questi ultimi è costituita da lavoratori migranti; quando sono indistintamente applicabili, ma possono essere soddisfatte più facilmente dai lavoratori nazionali rispetto ai lavoratori migranti; quando rischiano di arrecare particolare danno a questi ultimi.

La Corte aggiunge che, da un lato, l'art. 6 del regolamento n. 883/2004, relativo al principio della totalizzazione dei periodi, stabilisce che «l'istituzione competente di uno Stato membro la cui legislazione subordina (...) l'acquisizione (...) del diritto alle prestazioni (...) al maturare di periodi di assicurazione, di occupazione, di attività lavorativa autonoma o di residenza, tiene conto, nella misura necessaria, dei periodi di assicurazione, di occupazione, di attività lavorativa autonoma o di residenza maturati sotto la legislazione di ogni altro Stato membro come se si trattasse di periodi maturati sotto la legislazione che essa applica»; dall'altro, l'art. 58 del regolamento n. 883/2004 prevede che al beneficiario di un'indennità di invalidità non possa essere erogata una prestazione inferiore a quella minima fissata dallo Stato membro di residenza, sicché quest'ultimo deve, se del caso, versare al beneficiario un'integrazione pari alla differenza tra l'importo totale delle prestazioni dovute e l'importo di siffatta prestazione minima.

Ne consegue che al ricorrente nel procedimento principale - che ha versato contributi nel territorio della Confederazione svizzera dal 1991 al 1994 e, poi, in Italia, per 260 settimane tra il 2002 e il 2012, periodo quest'ultimo corrispondente a cinque anni di contribuzione, oltre agli ulteriori contributi accreditatigli per gli anni 2012 e 2013 durante periodi di disoccupazione in Italia - l'art. 8, comma 2, legge n. 153 del 1969, in caso di cumulo di periodi di assicurazione e di contribuzione in forza di accordi o convenzioni internazionali di assicurazione sociale, richiede dieci anni di contribuzione nell'ambito di un contratto di lavoro in Italia. La normativa italiana impone, allora, ai lavoratori che hanno esercitato la loro libertà di circolazione condizioni più rigorose per quel che riguarda il periodo di contribuzione in Italia rispetto a quelle applicabili ai lavoratori che non hanno esercitato tale libertà. Essa, infatti, non consente che i periodi di contribuzione maturati in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana siano presi in considerazione (ai fini del diritto all'integrazione dell'indennità di invalidità per raggiungere il minimo legale) allo stesso modo in cui avverrebbe se, invece, fossero maturati in Italia. Ma ciò è contrario a quanto imposto dall'art. 58 del regolamento n. 883/2004, letto in combinato disposto con gli artt. 4 e 6 di tale regolamento.

In questa ipotesi la Corte ricorda la propria giurisprudenza secondo la quale, qualora il diritto nazionale, in violazione del diritto dell'Unione, preveda un trattamento differenziato di più gruppi di persone, i membri del gruppo svantaggiato devono essere trattati allo stesso modo e assoggettati al medesimo regime degli altri interessati, essendo quest'ultimo regime il punto di riferimento valido per eliminare la disparità di trattamento.

La Corte riconosce che spetta alle autorità nazionali determinare, nell'ambito del diritto nazionale, il mezzo più idoneo per realizzare la parità di trattamento tra lavoratori migranti e non migranti. Afferma, inoltre, che siffatto obiettivo potrebbe, *a priori*, essere raggiunto concedendo ai lavoratori migranti che si trovano in una situazione come quella descritta nel procedimento principale l'integrazione dell'indennità di invalidità al fine di raggiungere il minimo legale alle stesse condizioni applicabili ai lavoratori non migranti.

Per queste ragioni dichiara che l'art. 58 del regolamento (CE) n. 883/2004, in combinato disposto con gli artt. 4 e 6 di tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che osta alla normativa di uno Stato membro in forza della quale il pagamento di un'integrazione destinata a garantire la percezione dell'importo minimo di un'indennità di invalidità è subordinato, per gli assicurati che hanno versato contributi in altri Stati membri, a un periodo di contribuzione di dieci anni in tale Stato membro mentre, per coloro che hanno versato contributi esclusivamente in questo Stato membro, il pagamento di siffatta integrazione è subordinato a un periodo di contribuzione di cinque anni in detto Stato (tre dei quali negli ultimi cinque).

OSSERVAZIONI

La sentenza in esame avrà un significativo impatto sull'ordinamento italiano, finora incentrato sul diverso regime della c.d. integrazione al minimo a seconda che la contribuzione fosse interamente versata in Italia oppure, in parte, anche all'estero.

Il principio della parità di trattamento, finalizzata a garantire e non dissuadere la libertà di circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea, può riflettersi anche su altre provvidenze per le quali pure la normativa nazionale italiana preveda la c.d. integrazione al minimo. Ad esempio, per la pensione di vecchiaia, l'art. 3, comma 15, legge n. 335 del 1995, prescrive che *"a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'importo mensile in pagamento delle pensioni, il cui diritto sia o sia stato acquisito in virtù del cumulo dei periodi assicurativi e contributivi previsto da accordi o convenzioni internazionali in materia di sicurezza sociale, non può essere inferiore, per ogni anno di contribuzione, ad un quarantesimo del trattamento minimo vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero alla data di decorrenza della pensione stessa, se successiva a tale epoca. Il suddetto importo, per le anzianità contributive inferiori all'anno, non può essere inferiore a lire 6.000 mensili"*. Secondo tale norma, dunque, sotto il profilo del *quantum*, il *pro rata* della pensione di vecchiaia liquidabile dall'ente previdenziale italiano - nei casi in cui il diritto al trattamento pensionistico sia stato maturato totalizzando i contributi versati sia in Italia che all'estero - non può avere una misura inferiore, per ciascun anno di contribuzione, a un 1/40 del trattamento pensionistico minimo vigente alla data di entrata in vigore della legge n. 335. Al riguardo, la Corte di cassazione (ord. n. 27115/2025), richiamando uno specifico precedente (Cass. n. 1662/2008), ha affermato che il meccanismo del cumulo dei periodi assicurati esteri non comportava alcun trasferimento effettivo di contribuzione tra gli enti previdenziali né oneri a carico degli interessati. I contributi restavano presso gli enti previdenziali cui erano stati versati, ma "virtualmente" venivano sommati ai fini del riconoscimento del diritto a pensione, così da evitare che il lavoratore "migrante" perdesse i propri diritti previdenziali a causa della frammentazione dei periodi contributivi. Tuttavia, ha avuto cura di precisare che il cumulo rileva esclusivamente per la maturazione del diritto (*an*), mentre l'ammontare della prestazione (*quantum*) restava determinato da ciascun ente previdenziale in misura corrispondente all'effettivo ammontare dei contributi dei quali aveva ricevuto il versamento, secondo il principio del *pro rata*. Restava fermo che l'erogazione del *pro rata* estero rilevava ai fini dell'eventuale riassorbimento dell'integrazione al minimo del *pro rata* italiano, principio già affermato da Cass. n. 950/2012.