

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2024

Data: 1° ottobre 2024

***Accesso alle prestazioni sociali e parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini extra-UE ancora al centro del dialogo tra Corti. Corte cost., ordinanza di rinvio n. 29 del 2024\****

*di Francesca Mauri – Ricercatrice in Diritto dell’Unione europea nell’Università degli Studi di Milano*

TITLE: Access to social benefits and equal treatment between Italian citizens and non-EU citizens still at the center of the dialogue between the Courts. The referral order of the Constitutional Court no. 29 of 2024

ABSTRACT: La Corte costituzionale, con ordinanza n. 29 del 2024, ha rinviato alla Corte di giustizia una questione in materia di accesso dei cittadini extra-UE al beneficio dell’assegno sociale. Tale ordinanza consente di ragionare in maniera più approfondita su uno dei filoni più cospicui e controversi della recente giurisprudenza costituzionale, la cui delicatezza, nonché appartenenza al sistema multilivello di tutela dei diritti, lo rendono oggetto di un fitto dialogo tra Corti, secondo la regola della doppia pregiudizialità.

The Constitutional Court, by order n. 29 of 2024, referred to the Court of Justice a question on the access of non-EU citizens to the benefit of social allowance. This order allows us to reason more in-depth on one of the most significant and controversial strands of recent constitutional

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

jurisprudence, whose sensitivity, as well as belonging to the multilevel system of protection of rights, make it the object of a close dialogue between courts, according to the rule of double prejudiciality.

**KEYWORDS:** assegno sociale; accesso alle prestazioni sociali; cittadini extra-UE; doppia pregiudizialità; social allowance; access to welfare; non-EU citizens; double prejudiciality

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. La disciplina dell’assegno sociale nel quadro normativo italiano. – 3. Tra solidarietà e parità di trattamento: la sicurezza sociale dei cittadini extra UE nel quadro normativo e giurisprudenziale eurounitario. – 4. I principi elaborati dalla Corte costituzionale in materia di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali. – 5. Una svolta restrittiva nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza 50 del 2019. – 6. Assegno di maternità e natalità: un’anticipazione rispetto agli esiti del dialogo avviato dalla Corte costituzionale in materia di assegno sociale? – 7. La Corte costituzionale nella “morsa della doppia pregiudizialità”: l’ordinanza 29 del 2024. – 8. Brevi riflessioni conclusive.

## **1. Introduzione**

Con l’ordinanza di rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale n. 29 del 2024 in materia di assegno sociale viene ad aggiungersi un ulteriore tassello ad uno dei filoni più cospicui e controversi della recente giurisprudenza costituzionale in tema di condizioni di accesso ai benefici di natura assistenziale da parte dei cittadini extra-UE. Negli ultimi anni, infatti, con crescente frequenza, la Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare la conformità a Costituzione dei sempre più stringenti requisiti di accesso degli stranieri non comunitari ad un ampio ventaglio di misure assistenziali.

Il tema chiama in causa due principi fondamentali, richiamati sia dalla Costituzione sia dalle Carte dei diritti fondamentali dell’Unione europea e del Consiglio d’Europa: quello di eguaglianza, da intendersi in senso sostanziale, nella forma della parità di trattamento, e quello di solidarietà,

nella sua declinazione economico-sociale<sup>1</sup>. La dimensione multilivello dei principi che vengono in rilievo, rende necessaria l'interpretazione dei giudici quale elemento di raccordo fondamentale tra i sistemi. Da qui un fitto dialogo tra le Corti a garanzia di una tutela pluridimensionale del diritto all'accesso a misure di natura assistenziale per gli stranieri extracomunitari.

Almeno con riferimento ai diritti inviolabili, è ormai pacifico che il nostro ordinamento riconosca, mediante una lettura sistematica degli artt. 2, 3 e 10 Cost., l'applicazione del principio di uguaglianza anche nei confronti di chi non è cittadino italiano<sup>2</sup>; in relazione alle prestazioni sociali il dibattito è invece tutt'ora aperto. Fatta eccezione per alcuni "diritti personalissimi", il legislatore italiano ha operato una netta distinzione tra la posizione dello straniero regolare e quella dello straniero irregolare, escludendo quest'ultimo dalla fruizione delle prestazioni sociali<sup>3</sup>. Quanto, poi, all'ampiezza di tale diritto per gli stranieri regolari, nel corso degli anni il legislatore ha introdotto – a volte per questioni di spesa, altre di politica migratoria – limitazioni alla platea di beneficiari, trasformando tempi e motivi di soggiorno in Italia in criteri per l'aggiudicazione delle misure di sostegno.

La questione è delicata non solo perché evidentemente connessa alle politiche migratorie, ma anche per la sua diretta correlazione a questioni di spesa pubblica. Non è raro, invero, che il legislatore abbia introdotto limitazioni all'accesso ai benefici sociali al fine di ridurre la platea di destinatari e, conseguentemente, ridurre l'impatto sui conti pubblici. Viene da chiedersi, tuttavia, fino a che punto i vincoli di bilancio possano influire sul godimento dei diritti sociali fondamentali dei singoli; e la domanda diviene ancor più rilevante se posta in relazione a situazioni di disagio

---

<sup>1</sup> Si veda F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: La solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 555-573.

<sup>2</sup> Su questo tema si vedano M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 2, 1992, 213 ss.; E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XV, 1999, 162 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, 2011, 95, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013, 23 ss.; M. LOSANA, «Stranieri» e principio costituzionale di uguaglianza, in A. GIORGIS, E. GROSSO, M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Milano, 2017, 70 ss.; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 213 ss.; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *federalismi.it.it*, 2/2019, 63 ss.; A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Oss. Cost.*, 2/2018.

<sup>3</sup> B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale, Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, 223; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, 60.

sociale in cui l'esclusione dal godimento di certi diritti sia correlata alla nazionalità dei potenziali fruitori.

Il presente contributo, richiamata la disciplina dell'assegno sociale e il rilevante quadro normativo eurounitario in materia di solidarietà e parità di trattamento, intende ricostruire l'orientamento giurisprudenziale "ondivago" della Corte costituzionale sul tema, nonché il suo inquadramento nel sistema di tutela multilivello dei diritti, sino ad arrivare all'ultimo e più recente episodio di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

## **2. La disciplina dell'assegno sociale nel quadro normativo italiano**

Prima di entrare nel merito della questione, è utile ricostruire brevemente la disciplina della misura previdenziale sottoposta al vaglio della Corte costituzionale da parte della Corte di Cassazione.

L'assegno sociale è regolamentato dall'art. 3 L. 335/1995 quale prestazione in denaro non contributiva che l'INPS eroga, su domanda, ai soggetti di età superiore a sessantacinque anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a sessantasette 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.

Tale provvidenza, avendo natura meramente assistenziale, viene riconosciuta indipendentemente dalla circostanza che il beneficiario sia stato o meno un lavoratore. Si tratta, infatti, di un beneficio volto 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. Pertanto, esso si distingue sia dalle prestazioni assistenziali, come l'indennità di accompagnamento, volte a fare fronte ai bisogni determinati dalla grave invalidità o dalla non autosufficienza dell'avente diritto, sia dalle misure di sostegno, come l'abrogato reddito di cittadinanza e il reddito di inclusione, volte a soddisfare diverse esigenze del soggetto destinatario e della società stessa, quali il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale.

L'art. 3, comma 6, della citata legge n. 335 del 1995, prevede che il richiedente la prestazione in esame abbia la cittadinanza italiana e la residenza in Italia. Ai cittadini italiani residenti in Italia sono equiparati quelli di uno Stato dell'Unione europea e, secondo quanto disposto dall'art. 80,

comma 19, L. 388 del 2000, i cittadini di Paesi terzi titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo, di cui all'art. 9 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Permesso di soggiorno, quest'ultimo, il cui rilascio è subordinato alla sussistenza di requisiti quali il possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità; la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e il superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana.

A questi requisiti si aggiunge, ai fini del riconoscimento dell'assegno sociale, quello che richiede che l'interessato abbia soggiornato legalmente, in via continuativa per almeno dieci anni nel territorio nazionale<sup>4</sup>.

### **3. Tra solidarietà e parità di trattamento: la sicurezza sociale dei cittadini extra UE nel quadro normativo e giurisprudenziale eurounitario**

Uguaglianza, non discriminazione, inclusione sociale e parità di trattamento sono principi solidamente riconosciuti tra le fonti primarie del diritto eurounitario. L'art. 2 TUE pone a fondamento dell'Unione europea i valori della dignità umana e dell'uguaglianza, l'art. 3 stabilisce tra gli obiettivi dell'Unione la lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni, promuovendo giustizia e protezione sociale; gli articoli 10 e 18 TFUE sanciscono il divieto di discriminazione in base a origine etnica e nazionalità, seppur limitatamente ai cittadini UE; l'art. 79 TFUE stabilisce il principio di equo trattamento dei cittadini provenienti da paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri; gli articoli 20 e 21 CDFUE sanciscono i principi di uguaglianza e non discriminazione; l'art. 15 CDFUE stabilisce la parità di condizioni di lavoro tra cittadini dei paesi terzi e cittadini comunitari; da ultimo, con specifico riferimento alle prestazioni sociali, l'art. 34 CDFUE riconosce il diritto all'accesso alle prestazioni sociali per la tutela della maternità, della salute, della vecchiaia e della disoccupazione, precisando, al paragrafo 2, che tale diritto si estende a tutti gli individui che si spostano o risiedono legalmente all'interno dell'Unione.

Diversamente da quanto accade per i cittadini UE, tuttavia, il diritto primario non contiene una clausola di non discriminazione che si applichi, in via generale, ai cittadini dei Paesi terzi. Il loro

---

<sup>4</sup> Art. 20, co. 10, d.l. 112 del 2008, convertito con L. 6 agosto 2008, n. 113.

accesso ai benefici sociali, invero, è governato da un'articolata serie di norme di diritto derivato<sup>5</sup>. Tra queste ricordiamo la direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo per i quali, all'art. 11, viene stabilita la parità di trattamento rispetto ai cittadini UE in relazione a diversi ambiti, tra i quali quello lavorativo e delle prestazioni sociali. Per quanto attiene a quest'ultimo ambito, il margine di apprezzamento che viene lasciato agli Stati membri pur apparentemente piuttosto ampio, rimanendo nella discrezionalità dei legislatori nazionali la possibilità di limitarne l'accesso alle sole prestazioni sociali essenziali, è stato interpretato in maniera restrittiva dalla Corte di giustizia. Invero, come precisato dai giudici di Lussemburgo, possibili deroghe devono essere interpretate restrittivamente poiché "l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri ed il diritto di tali cittadini al beneficio della parità di trattamento nei settori indicati dalla direttiva costituiscono la regola generale"<sup>6</sup>.

Ai nostri fini è inoltre utile menzionare la direttiva 2011/98/UE in materia di permesso unico e diritti per lavoratori di Paesi terzi che, all'art. 12 stabilisce il diritto alla parità di trattamento dei lavoratori extra-UE titolari di permesso di soggiorno rispetto ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano in relazione ai settori di sicurezza sociale così come definiti dal regolamento (CE) 883/2004. Nel caso di specie, la normativa rinvia ad un'altra fonte derivata del diritto europeo, il già citato regolamento 883/2004, il cui articolo 3 ne stabilisce l'ambito di applicazione *ratione materiae*. Il diritto alla parità di trattamento, come previsto al comma 2 dell'art. 12, può essere soggetto a limitazioni purché – come stabilito dalla Corte di giustizia – tali deroghe siano interpretate restrittivamente e siano invocate solamente "qualora gli organi competenti dello Stato

---

<sup>5</sup> Sul tema del trattamento dei cittadini di Paesi terzi nel diritto UE si vedano, fra i tanti, B. NASCIBENE, *Comunitari ed extracomunitari: le ragioni del doppio standard*, in *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta*, 26 ottobre 2012, Milano, 2013; P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli «stranieri lungo soggiornanti» fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, 31 ss.; D. MCCORMACK-GEORGE, *Equal Treatment of Third-Country Nationals in the European Union: Why not?*, in *European Journal of Migration and Law*, 21/2019, 53-82; H. VERSCHUEREN, *Equal treatment as an instrument for integration. The CJEU's case law on social rights for third-country nationals under the EU migration directives*, in *European Journal of Social Security*, vol. 25, issue 3, 2023, 243-311; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, cit.; E. TRIGGIANI, *I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza?*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 2/2017, 52 ss.

<sup>6</sup> *Ibid.*, par. 86.

membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse"<sup>7</sup>.

Con riferimento al regolamento 883/2004, la CGUE ha avuto modo di precisare che la distinzione fra prestazioni escluse dall'ambito di applicazione del regolamento e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente "sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto che essa sia o no qualificata come prestazione di sicurezza sociale da una normativa nazionale"<sup>8</sup>.

Ne deriva, nella prospettiva eurounitaria, un quadro normativo indubbiamente complesso – a tratti frammentario e lacunoso<sup>9</sup> – volto, da un lato, ad individuare le categorie di prestazioni sociali all'interno delle quali opera il principio di parità di trattamento e, dall'altro, a regolamentarne la possibilità di deroga per gli Stati membri, entro i limiti stabiliti dalla Corte di giustizia.

#### **4. I principi elaborati dalla Corte costituzionale in materia di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali**

La Corte costituzionale, negli ultimi anni, si è trovata spesso ad esprimersi sull'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali. Tradizionalmente – almeno prima della controversa sentenza 50 del 2019 – la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia è stata caratterizzata da una certa apertura. Dal 2005, infatti, la Corte ha avviato un percorso di progressiva sostituzione del criterio della cittadinanza con quello della territorialità, ponendo così le basi per un sindacato più stringente sulle scelte del legislatore<sup>10</sup>.

Al paradigma della territorialità, poi, la Corte ha affiancato quello della ragionevolezza, stabilendo che se "[a]l legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, (...) una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette

---

<sup>7</sup> Corte di giust., sent. 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*, par. 29; sent. 25 novembre 2020, causa C-302/19, *INPS*, par. 26.

<sup>8</sup> Corte di giust., sent. 16 luglio 1992, causa C-78/91, *Hughes*, punto 14; sent. 20 gennaio 2005, causa C-101/04, *Noteboom*, punto 24; sent. 24 ottobre 2013, causa C-177/12, *Lachheb*, punto 28.

<sup>9</sup> G. MONACO, *Prestazioni sociali e parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini di Paesi terzi. Due prospettive differenti e complementari*, in *federalismi.it*, 8/2023, 202.

<sup>10</sup> Corte cost., sent. 432 del 2005.

non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini”<sup>11</sup>.

Territorialità e ragionevolezza s’intrecciano, nella giurisprudenza della Corte, ai criteri per così dire “mitigatori” di regolarità e durata. Nel bilanciamento fra interessi individuali e collettivi, emergono, infatti, due requisiti che danno forma alla territorialità: da un lato la regolare presenza sul territorio dello Stato e, dall’altro, la durata di tale permanenza, volta a determinare l’attaccamento sociale dell’individuo allo Stato in cui risiede e nel quale potrebbe risultare beneficiario di prestazioni sociali.

Sulla base dei criteri richiamati, la Corte ha condotto, negli anni, un’operazione di “dosaggio” dell’accesso degli stranieri ai diritti sociali che, salvo qualche discutibile cedimento o arretramento, quale è senza dubbio la sentenza 50 del 2019, si è mostrata per lo più volta ad una applicazione in chiave espansiva del principio di eguaglianza<sup>12</sup>. Nell’operazione di bilanciamento tra interessi privati e pubblici ai fini dell’accesso alle prestazioni assistenziali, la Corte ha individuato quattro diverse categorie di prestazioni sociali cui corrisponde una graduale modulazione delle limitazioni alla fruibilità del beneficio<sup>13</sup>.

Una prima categoria, riservata alle prestazioni inerenti ai diritti personalissimi dell’individuo, non vede alcuna possibilità di restrizione, tanto da dovere essere garantite a tutti gli stranieri, siano essi regolarmente o irregolarmente presenti sul territorio dello Stato.

Una seconda categoria riguarda le prestazioni volte a soddisfare i “bisogni primari” dell’individuo, che debbono essere garantite allo straniero regolare indipendentemente dalla durata e dai motivi del permesso di soggiorno. Si tratta di un nucleo duro<sup>14</sup> di misure assistenziali poste a garanzia di un diritto inviolabile della persona.

Ad una terza categoria corrispondono le altre prestazioni sociali riconducibili all’area dei diritti fondamentali, che richiedono, per la fruizione, una connessione più stretta con il territorio nel quale le stesse si realizzano. Pertanto, è *conditio sine qua non* per l’accesso alle medesime l’attestazione

---

<sup>11</sup> Corte cost., sent. 306 del 2008, par. 10.

<sup>12</sup> Corte cost., sentenze 306 del 2008; 11 del 2009; 187 del 2010; 320 del 2011; 40 del 2013; 22 del 2015.

<sup>13</sup> M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, cit.

<sup>14</sup> A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018, 17 ss.

di una certa durata del soggiorno nel territorio stesso, normalmente comprovata dal possesso del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

Una quarta categoria, infine, comprende tutte le prestazioni che fuoriescono dall'area della doverosità costituzionale, il cui accesso per gli stranieri è soggetto ad una serie di requisiti più restrittivi. In relazione a tali criteri, la Corte ha richiesto al legislatore una “ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*”<sup>15</sup>.

Il confine tra bisogni primari e secondari, tuttavia, non è sempre chiaro, e lascia alla Corte un ampio margine di manovra a seconda della declinazione che ne viene data di volta in volta. In alcuni casi, infatti, il concetto di bisogni primari viene inteso in senso ampio ed è tale da ricomprendere tutte le misure di assistenza sociale volte a garantire un minimo sostentamento dell'individuo<sup>16</sup>; in altri, invece, è stato interpretato in maniera restrittiva, ricollegandolo ad una mera questione di sopravvivenza<sup>17</sup>. A fare da ago della bilancia sono state frequentemente chiamate in causa le esigenze di bilancio che, seppur di per sé ritenute insufficienti a legittimare limitazioni all'accesso ai benefici assistenziali, hanno spesso assunto un ruolo chiave nel ragionamento della Corte.

## **5. Una svolta restrittiva nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza 50 del 2019**

Recentemente, la questione relativa all'accesso degli stranieri al beneficio dell'assegno sociale è stata già sottoposta al vaglio di legittimità della Corte costituzionale nel caso deciso con la sentenza 50 del 2019. In tale occasione, la Corte ha ritenuto che l'assegno sociale non fosse comparabile alle “prestazioni destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto”<sup>18</sup> e, pertanto, ha giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 c. 10, d.l. n. 112/2008. A parere della Corte, invero, porre in capo ai cittadini extra-UE ulteriori requisiti rispetto alla semplice residenza che non siano “manifestamente

---

<sup>15</sup> Corte cost., sent. 432 del 2005, par. 5.2.

<sup>16</sup> Così Corte cost., sent. 187 del 2010 in materia di assegno di invalidità.

<sup>17</sup> In tal senso Corte cost., sent. 50 del 2019, in materia di assegno sociale, di cui si dirà approfonditamente nel proseguo.

<sup>18</sup> Corte cost., sent. 50 del 2019, par. 11, *Considerato in diritto*.

irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo”, non sarebbe in contrasto con l’art. 3 Cost. e con il divieto di discriminazione ex art. 14 CEDU, giacché “rientra nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l’accesso dello straniero a provvidenze ulteriori”. Trattandosi di un sostegno da parte della collettività nei confronti delle persone anziane che sono uscite dal mondo del lavoro, l’assegno sociale deve essere inteso non già come mera prestazione assistenziale, bensì quale “corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società”.

Pertanto, mancando i criteri per la riconducibilità della provvidenza al “nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana”<sup>19</sup>, a parere della Corte appare ragionevole – stante la limitatezza delle risorse economiche disponibili – condizionarne l’accesso alla titolarità di un permesso di soggiorno quinquennale il cui ottenimento risulta già subordinato al possesso di requisiti (reddito<sup>20</sup>, alloggio e conoscenza della lingua italiana), volti a dimostrare l’“inserimento socio-giuridico del cittadino extracomunitario nel contesto nazionale”.

Il ragionamento della Corte, come prontamente sottolineato da ampia parte della letteratura<sup>21</sup>, si è dimostrato lacunoso e poco convincente sotto diversi aspetti. In primo luogo, non convince l’interpretazione volta ad escludere l’assegno dalle finalità di soddisfacimento dei bisogni primari di cui al regolamento 883/2004. Benché, infatti, non ci fosse, da parte dei giudici remittenti, uno specifico riferimento alla violazione dell’art. 117 Cost. in relazione al diritto eurounitario, la Corte, nel suo ragionamento, si è spinta ad escludere un potenziale contrasto tra la norma in esame e l’art. 12 della dir. 2011/98/UE, che sancisce il principio di parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale, come definiti dal regolamento 883/2004/CE in favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno unico. La motivazione di tale esclusione, definita da alcuni “laconica ed assertiva”<sup>22</sup>,

<sup>19</sup> Corte cost., sent. 222 del 2013, par. 8, *Considerato in diritto*.

<sup>20</sup> Sul criterio reddituale si dirà più approfonditamente nel prosieguo.

<sup>21</sup> Si vedano, fra gli altri, G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l’assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, cit.; A. GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati: alla ricerca della solidarietà perduta*, cit.; F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: La Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, cit.; S. GIUBBONI, *Nella morsa della doppia pregiudizialità. Nuove note sull’accesso degli stranieri all’assistenza sociale nel cosiddetto dialogo tra le Corti*, cit.; G. FONTANA, *La Corte cost. fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 2022, 253-275; C. SPINELLI, *La sentenza n. 50/2019: cronaca di un inaspettato arresto nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di prestazioni sociali per stranieri*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4/2019, 2, 667-678; V. PAPA, *“Welfare” selettivo e bisogni sociali essenziali. Ancora sulla (il)legittimità costituzionale dell’assegno sociale*, cit.

<sup>22</sup> F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: La Corte cost. fa un passo indietro e uno di lato*, cit.

sarebbe da ricondursi al fatto che, nel caso di specie, non verrebbe in considerazione la posizione di lavoratori<sup>23</sup>.

Pare difficile negare che l'assegno sociale configuri una prestazione avente ad oggetto un diritto fondamentale, essendo collegato ad una situazione di indigenza di soggetti anziani cui mira ad assicurare un minimo sostentamento, in ragione di quel dovere solidaristico posto in capo allo Stato a garanzia dei diritti inviolabili della persona. Stupisce, invero, che la stessa Corte, con la di poco precedente sentenza 12 del 2019, abbia definito l'assegno sociale come prestazione assistenziale “per far fronte al particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza, risultando altre prestazioni – assistenza sanitaria, indennità di accompagnamento – preordinate a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza insorte in un momento nel quale non vi è più ragione per anettere significato alla riduzione della capacità lavorativa, elemento che, per contro, caratterizza le prestazioni assistenziali in favore dei soggetti infrasessantacinquenni”<sup>24</sup>.

In secondo luogo, desta perplessità l'utilizzo del criterio della meritevolezza, mediante il quale il principio di solidarietà viene letto in chiave produttivistica, la cui attivazione richiede così un comportamento proattivo del potenziale destinatario della misura di *welfare* il quale, per essere per l'appunto ritenuto meritevole, deve dimostrare un coinvolgimento di tipo economico nella società.

Escludendo, infatti, la natura discriminatoria della distinzione tra stranieri soggiornanti di lungo periodo e stranieri dotati di ordinario permesso di soggiorno, la Corte collega la partecipazione attiva del soggetto beneficiario nella comunità alla meritevolezza del sussidio in oggetto. Invero, in presenza di un autonomo requisito temporale (addirittura decennale) per l'accesso al beneficio, l'idea che uno straniero regolarmente soggiornante sul territorio, e tuttavia privo dei requisiti richiesti per l'ottenimento della carta di soggiorno, sia *ex se* meno meritevole di accedere ad una prestazione assistenziale, rischia di ingenerare un cortocircuito per cui lo straniero indigente risulti esso stesso “colpevole” della situazione in cui si trova. Viene da sé, poi, che l'argomento della meritevolezza risulta poco calzante in presenza di una misura assistenziale legata ad una situazione di incapacità connessa alle fisiologiche problematiche determinate dall'avanzare dell'età, tra le quali spicca indubbiamente l'inabilità al lavoro.

---

<sup>23</sup> Corte cost., sent. 59/2019, par. 9, *Considerato in diritto*.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. 12/2019, par. 3.1, *Considerato in diritto*.

Non è pienamente convincente nemmeno l'utilizzo che la Corte fa del criterio della limitatezza delle risorse finanziarie da destinare a copertura della misura in questione. Se, invero, il tema della limitazione dell'accesso alle provvidenze sociali non attinenti ai bisogni primari dell'individuo rientra nella piena discrezionalità del legislatore, il criterio della sostenibilità economica delle misure sociali, utilizzato soprattutto per limitarne l'accesso agli stranieri, appare quantomeno discutibile. Nella sentenza in analisi, la Corte liquida la questione in poche righe, limitandosi ad acquisirla quale dato di fatto, o ancor più, presupposto legittimante la limitazione sottoposta al suo scrutinio. Ed un simile approccio, lungi dall'essere un caso isolato, si ravvisa anche in sentenze più recenti, relative al reddito di cittadinanza e di inclusione<sup>25</sup>, nelle quali la Corte conferma l'utilizzo della limitatezza delle risorse finanziarie quale motivo di esclusione di alcuni soggetti dalla platea di destinatari della misura assistenziale<sup>26</sup>.

Da ultimo, una riflessione critica deve essere fatta anche in relazione ai criteri di accesso al beneficio per i cittadini extra-UE. Occorre evidenziare innanzitutto la contraddittorietà del condizionamento di una misura assistenziale a requisiti di reddito minimo quali quelli per l'ottenimento del permesso per soggiornanti di lungo periodo: porre la carta di soggiorno quale condizione necessaria all'ottenimento dell'assegno sociale, infatti, significa anche subordinare l'accesso al beneficio da parte dello straniero extra-UE alla circostanza che questi goda di un reddito minimo pari proprio all'importo dell'assegno sociale. In altri termini, proprio i requisiti reddituali richiesti per essere considerati fra la platea dei beneficiari coincidono, paradossalmente, con le condizioni che impediscono poi che il beneficio sia riconosciuto. A sostegno di tale previsione, la Corte ritiene che “non è detto che lo straniero, una volta conseguito il permesso di soggiorno di lunga durata, che è di regola permanente [...], sia poi in grado di preservare le condizioni economiche che glielo hanno consentito”. Sarebbe proprio in tale evenienza, dunque, che la vocazione solidaristica dell'assegno sociale tornerebbe a manifestarsi, “in quanto esso soccorre chi, nonostante l'ingresso stabile nella collettività nazionale, sia poi incorso in difficoltà che ne hanno determinato l'indigenza”. Tale affermazione, tuttavia, non sembra tenere conto della precedente giurisprudenza della Corte che, con riferimento alla pensione di invalidità civile, ha

---

<sup>25</sup> Corte cost., sentenze 19 e 34 del 2022.

<sup>26</sup> M. ROMA, *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, in *Consulta Online*, 2/2022, 731-738.

ritenuto irragionevole subordinare l'attribuzione di una provvidenza sociale al possesso, da parte dello straniero, "di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito"<sup>27</sup>.

Similmente, il requisito di residenza decennale, che per i cittadini extra UE si sommerebbe ai già citati criteri per l'ottenimento del permesso di soggiorno per residenti di lungo periodo, non è stato ritenuto dalla Corte discriminatorio. Tuttavia, soffermandosi sul solo ambito dell'uguaglianza formale, non sembra tenere in debita considerazione il piano della discriminazione indiretta, risultando lo straniero in posizione di svantaggio rispetto al cittadino italiano, indubbiamente più facilitato a soddisfare il criterio di residenza decennale nel territorio dello Stato.

Da un punto di vista procedimentale, infine, non è passata certamente inosservata la decisione di sostituire in corso d'opera il giudice relatore. Scelta, questa, cui negli ultimi anni la dottrina ha cercato di attribuire un significato procedurale, dietro cui ben potrebbe celarsi la presenza di divergenze interpretative nel collegio di decisori, financo di opinioni dissenzienti<sup>28</sup>. Indubbiamente, si tratta di un dettaglio che potrebbe contribuire a rafforzare un dubbio già avanzato da parte della dottrina<sup>29</sup> secondo cui tale sentenza potrebbe essere frutto della volontà di assicurare la tenuta dei conti pubblici a spese di una più completa e rigorosa tutela dei diritti in gioco.

## **6. Assegno di maternità e natalità: un'anticipazione rispetto agli esiti del dialogo avviato dalla Corte costituzionale in materia di assegno sociale?**

Il tema delle prestazioni sociali, come si è visto, assume in ambito europeo una spiccata dimensione multilivello che, negli ultimi anni, ha favorito un fitto dialogo tra Corte costituzionale e

<sup>27</sup> Corte cost., sent. n. 11 del 2009,

<sup>28</sup> B. CARAVITA, *Ai margini della dissenting opinion. Lo "strano caso" della sostituzione del relatore nel giudizio costituzionale*, 2021, Torino, 16; N. ZANON, *Le opinioni dissenzienti in Corte costituzionale. Dieci Casi*, 2024, Torino, 8 ss.; S. PANIZZA, *Could there be an italian way for introducing dissenting opinions? The decision-making process in the Italian constitutional Court through discrepancies between the rapporteur judge and the opinion-writer judge*, in N. ZANON e G. RAGONE (a cura di), *The dissenting opinion. Selected essays*, Milano, 2019, 101 ss.

<sup>29</sup> Sul punto si vedano S. GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2/2022, 229-252; A. GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati: alla ricerca della solidarietà perduta*, cit., 264; M. ROMA, *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, cit.

Corte di giustizia<sup>30</sup>, nel tentativo di operare un equo bilanciamento tra tutela di posizioni individuali e interessi collettivi.

La più recente ordinanza di rimessione 29 del 2024, invero, non rappresenta un caso isolato, bensì quasi un *modus operandi* della Corte costituzionale, che è andato consolidandosi nel tempo, nel tentativo di definire i contorni del margine di apprezzamento concesso agli Stati membri in materia di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali. Oggetto del dialogo è l'interpretazione della direttiva 2011/98 e del regolamento 883/2004 cui questa rinvia per la definizione dei settori di sicurezza sociale. Venendo così in rilievo principi costituzionali ed eurounitari, la Corte costituzionale è chiamata ad una duplice interpretazione secondo la regola della doppia pregiudizialità.

È interessante, ai nostri fini, ripercorrere brevemente il dialogo instauratosi in relazione all'assegno di natalità e di maternità<sup>31</sup>, concesso ai cittadini extra UE, purché titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo.

Nel caso di specie i giudici di merito, riconoscendo l'effetto diretto dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, disapplicavano la normativa nazionale. La Corte di cassazione, tuttavia, pur ammettendo la concreta possibilità di dare applicazione alla direttiva, attenendosi scrupolosamente alla giurisprudenza costituzionale in materia di doppia pregiudizialità<sup>32</sup>, sollevava questione di

<sup>30</sup> S. SCIARRA, *First and Last Word: Can Constitutional Courts and the Court of Justice of the EU Speak Common Words?*, in *Eurojus*, 3/2022, 67 ss.

<sup>31</sup> Per una ricostruzione approfondita della disciplina delle misure assistenziali oggetto del giudizio si veda S. GIUBBONI, *L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel "dialogo" tra le Corti*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1/2021, 1-10.

<sup>32</sup> Corte cost., sent. 269 del 2017; sent. 20 del 2019; ord. 117 del 2019. Sul tema della doppia pregiudizialità si vedano, fra i tanti, G. REPETTO, *Judgement no. 269/2017 and dual preliminary in the evolution of the jurisprudence of the Italian Constitutional Court*, in *Italian Journal of Public Law*, 1/2023, 8-24; G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 2955-2965; G. REPETTO, *Esercizi di pluralismo costituzionale. Le trasformazioni della tutela dei diritti fondamentali in Europa tra ambito di applicazione della Carta e "doppia pregiudizialità"*, in *Diritto Pubblico*, 3/2022, 775-808; O. POLLICINO, G. REPETTO, *La sentenza della Corte costituzionale 20 del 2019. A ciascuno il suo: ancora sui rapporti tra Carte e tra Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 434 ss.; D. TEGA, *La Corte nel contesto*, Bologna, 2020, 183-257; N. ZANON, *Ancora in tema di doppia pregiudizialità: le permanenti ragioni della "precisazione" contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 rispetto alla "grande regola" Simmenthal-Granital*, Intervento presentato al convegno Identità nazionale degli stati membri, primato del diritto dell'unione Europea, stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali. Celebrazioni del 70° anniversario della corte di giustizia dell'Unione Europea, Roma, 5 Settembre 2022; C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 1-29; C. AMALFITANO, L. CECCHETTI, *Sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: l'approccio della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2/2022, 206-218; L. S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: "obiter" "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto*

legittimità costituzionale<sup>33</sup>. Nell'argomentare la propria posizione, la Corte di cassazione ha ricordato che, nella sua precedente giurisprudenza, la Corte costituzionale ha già ritenuto illegittime disposizioni simili, ritenendo la distinzione "arbitraria" non sussistendo "alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta nel tempo e i requisiti di bisogno e disagio della persona che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale"<sup>34</sup>. A maggior ragione, poi, trattandosi di misure volte ad incentivare la natalità e a sostenere i nuclei familiari più bisognosi, sussistono, a parere della Corte di cassazione, tutti i requisiti necessari a fare valere il principio di parità di trattamento.

Nel quadro di leale collaborazione fra Corti, la Corte costituzionale ha ritenuto necessario interrogare la Corte di giustizia circa l'interpretazione da darsi al diritto eurounitario<sup>35</sup>.

Quanto al merito della questione, la Corte ha ribadito la rilevanza dell'art. 12 della direttiva 2011/98 in materia di parità di trattamento, con riferimento ai settori della sicurezza sociale di cui all'art. 3 del reg.883/2004. Tra le materie elencate, infatti, rientrano "le prestazioni di maternità e paternità assimilate" e le "prestazioni familiari", cui sarebbero riconducibili – a parere della Cassazione – le prestazioni in esame. Centrando, dunque, la questione sull'art. 34 della CDFUE, la Corte costituzionale ha chiesto alla Corte di giustizia di chiarire, stante "l'ampiezza del contenzioso pendente" e "il grave stato di incertezza sul significato da attribuire al diritto dell'Unione" se le

---

dell'Unione europea, in *federalismi.it*, 3/2018,2; G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2019, 166 ss.; G. SCACCIA, *Giudici comuni e Diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale 260 del 2017*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018, 1 ss.; B. NASCIMBENE, *La tutela dei diritti fondamentali in Europa: i cataloghi e gli strumenti a disposizione dei giudici nazionali (cataloghi, arsenale dei giudici e limiti o confini)*, in *Eurojus*, 3/2020, 272 ss.; F. SPITALERI, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, 729 ss.; S. LEONE, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 642-659; S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta 'opportuna' della Corte costituzionale*, in *federalismi.it.it*, 10/2019, 14; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Forumcostituzionale.it*, 24 gennaio 2018; G. COMAZZETTO, *Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017*, in *federalismi.it.it*, n. 24/2018.

<sup>33</sup> Corte di cassazione, ord. 16164/2019 e ord. 16167/2019.

<sup>34</sup> Corte cost., sent. 40 del 2011.

<sup>35</sup> Corte cost., ord. 182 del 2020; sul tema si vedano F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti degli stranieri*, in M. SAVINO, D. VITIELLO (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio. Atti del V convegno dell'Accademia di Diritto e Migrazioni del 17 e 18 Novembre 2022*, Napoli, 2023, 173 ss.; W. CHIAROMONTE, *L'estensione agli stranieri degli assegni di natalità e maternità: la Consulta chiude il cerchio del dialogo fra Corti massimizzando le tutele*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 4/2022, 733 ss.; T. GUARNIER, *Gli assegni di natalità e maternità agli stranieri, fra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2022, 364-367.

prestazioni in esame rientrino nel perimetro di applicazione del predetto art. 12 e, conseguentemente, se il loro condizionamento al possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo sia compatibile con la normativa eurounitaria.

La Corte di giustizia, ritenute le prestazioni in oggetto rientranti tra le prestazioni sociali di cui al regolamento 883/2004, ha rilevato la violazione del diritto UE da parte della normativa nazionale che escludeva i cittadini extra UE privi di permesso di soggiorno di lungo periodo dal beneficio degli assegni di maternità e natalità<sup>36</sup>. Nel fare ciò, la Corte di giustizia ha posto il fulcro della decisione non già sull'art. 34 CDFUE, come proposto dalla Corte costituzionale, bensì sul diritto derivato, limitandosi ad osservare che, grazie al regolamento 883/2004, l'art. 12 par. 1 lett. e) della dir. 2011/98 dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui al citato art. 34. La corte ha dunque riformulato la questione pregiudiziale nel senso che il giudice del rinvio chiede “se l'art. 12, par. 1, lett. e), della dir. 2011/98 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che esclude i cittadini di paesi terzi di cui all'art. 3, par. 1, lettere b) e c), di tale direttiva dal beneficio di un assegno di natalità e di un assegno di maternità previsti da detta normativa”.

Quanto alla qualificazione delle prestazioni oggetto del rinvio, ricordando la propria giurisprudenza secondo cui “una prestazione può essere considerata prestazione previdenziale se, da un lato, è attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita *ex lege* e se, dall'altro, si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati all'art. 3, par. 1, del reg. 883/2004”, ha ritenuto che entrambe le prestazioni in esame siano riferibili ai settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3 par. 1 del reg. 883/2004, e pertanto rientrino nell'ambito di applicazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 della dir. 2011/98.

Pertanto, non essendosi l'Italia avvalsa della facoltà offerta dalla direttiva di limitare la portata del diritto alla parità di trattamento, il giudice di Lussemburgo ha ritenuto che la normativa che esclude i cittadini di Paesi terzi sprovvisti di permesso di soggiorno di lungo periodo dal godimento dei suddetti benefici non sia conforme al diritto eurounitario.

Preso atto della pronuncia della Corte di giustizia, la Corte costituzionale ha infine dichiarato l'illegittimità costituzionale delle due previsioni normative nella parte in cui esse escludono dal

---

<sup>36</sup> Corte di giust., sent. del 2 settembre 2021, causa C-350/20, *INPS*.

godimento del beneficio i cittadini extra UE regolarmente soggiornanti nel territorio italiano e non dotati di permesso di soggiorno di lungo periodo<sup>37</sup>.

Il rinvio pregiudiziale in analisi costituisce un momento fondamentale nella definizione dell'accesso alle prestazioni sociali in ambito europeo, rappresentando la prima vera occasione di dialogo diretto tra giudice costituzionale e sovranazionale in merito al contenuto, alla portata e all'estensione dei diritti sociali riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La sentenza della Corte di giustizia, che sancisce l'incompatibilità della normativa nazionale con quella eurounitaria, avrà certamente un impatto su altre prestazioni sociali che vedono oggi una limitazione dell'accesso da parte degli stranieri. Sicuramente, come vedremo nel prossimo paragrafo, non mancheranno i suoi riflessi nel dialogo che la Corte costituzionale ha innescato, ancora una volta, sul tema dell'accesso all'assegno sociale da parte dei cittadini extra UE.

## **7. La Corte costituzionale nella “morsa della doppia pregiudizialità”: l’ordinanza 29 del 2024**

Quello che oggi potremmo definire come ultimo tassello del dialogo tra Corti in materia di accesso alle prestazioni sociali, sembrerebbe essere in realtà un importante momento di prova per la tenuta della giurisprudenza costituzionale in materia di accesso all'assegno sociale. L'ingombrante – e non pienamente convincente – precedente creatosi con la sentenza 50 del 2019, infatti, ha posto la Corte in una difficile “morsa”<sup>38</sup>, determinata dalla tensione tra il proseguire nella direzione della legittimità costituzionale della limitazione e il dichiararne l'incostituzionalità, rinnegando così il proprio precedente.

Se, infatti, con l'ordinanza di rimessione scaturita nella sentenza 50 del 2019 non erano stati richiamati i parametri euro unitari – sebbene la Corte costituzionale vi abbia comunque laconicamente fatto riferimento per escluderne la rilevanza –, in questo caso la Corte di cassazione,

---

<sup>37</sup> Corte cost., sent. 54 del 2022.

<sup>38</sup> S. GIUBBONI, *Nella morsa della doppia pregiudizialità. Note sull'accesso degli stranieri all'assistenza sociale nel cosiddetto dialogo tra le Corti*, cit.

con l'ordinanza interlocutoria ha “perfettamente e maliziosamente”<sup>39</sup> colto nel segno, evocando con dovizia di particolare le rilevanti norme europee.

La questione prende avvio dalla vicenda di una cittadina extra-UE residente in Italia da oltre dieci anni e titolare di un permesso di soggiorno per motivi familiari di durata biennale cui la Corte d'Appello di Firenze<sup>40</sup>, ribaltando la sentenza di primo grado, aveva accordato il diritto a percepire l'assegno sociale.

Nell'ordinanza interlocutoria<sup>41</sup>, pronunciata nel giudizio promosso dall'INPS avverso la sentenza di appello, la Corte di cassazione ha operato un'accurata ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento. Preso atto del precedente giurisprudenziale creatosi con la sentenza 50 del 2019, la Corte di cassazione apre il proprio ragionamento riferendosi alla già citata sentenza nella causa C-350/20 nella quale i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto l'art. 12, paragrafo 1, della dir. 2011/98 applicabile sia ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membri ai fini lavorativi, sia a quelli ammessi ai fini diversi dall'attività lavorativa, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso unico di soggiorno<sup>42</sup>. Chiarito, dunque, che la normativa si applica a tutti i titolari di permesso di soggiorno autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante, sia esso per fini lavorativi o meno, la Corte di cassazione passa poi ad approfondire l'ambito di applicazione della parità di trattamento.

Come ribadito dalla stessa CGUE, infatti, l'art. 12 della direttiva 2011/98 si applica a tutte le prestazioni rientranti nei settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento 883/2004, incluse quelle volte ad offrire “copertura in via suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3 paragrafo 1, e a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato”. Tali prestazioni sono elencate nell'allegato X al regolamento che, per quanto riguarda l'Italia, prevede al punto g) proprio l'assegno sociale di cui all'art. 3, comma, 6, l. n. 335/1995. Conseguentemente, prosegue la Corte, “il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, l. n. 388/2000, nella parte in cui subordina il riconoscimento dell'assegno sociale ai cittadini extracomunitari in possesso della (ex) carta di soggiorno, abbia ragione di porsi nuovamente”.

---

<sup>39</sup> *Ibid.* 474.

<sup>40</sup> Corte di appello di Firenze, sent. n. 516/2018, 22/05/2018.

<sup>41</sup> Corte di cassazione, ord. interlocutoria sul ricorso 34240-2018, n.82/2023 dell'8 marzo 2023.

<sup>42</sup> Corte di giust., sent. del 29 settembre 2021, causa C-350/20, *O.D. et al c. INPS*, §§ 48-49.

Quasi a volere giustificare la riproposizione della questione, la Cassazione evoca “a tutto voler concedere” un residuo dubbio interpretativo circa la possibilità di ritenere il rinvio operato dall’art. 12 ai settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento 883/2004 limitato al solo art. 3 paragrafo 1 e non alle prestazioni sociali in denaro di carattere non contributivo di cui al successivo paragrafo 3, tra le quali rientra l’assegno sociale. Salvo poi fugare essa stessa il dubbio evocato richiamando la lettera del citato articolo – che al paragrafo 3 si propone di dare copertura in via complementare, suppletiva o accessoria ai settori di cui all’art. 3 par. 1 – e soprattutto prendendo atto del fatto che la recente giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di assegno per nucleo familiare<sup>43</sup> e assegno di natalità<sup>44</sup> non abbia aderito ad una simile lettura.

In punto di diritto, la Corte di cassazione pare dunque avere pochi dubbi circa la riconducibilità dell’assegno sociale alla disciplina eurounitaria in materia di parità di trattamento<sup>45</sup>. Tuttavia, ravvisando nel caso di specie un’ipotesi di doppia pregiudizialità, decide di rimettere la questione alla Corte costituzionale.

La decisione della Corte costituzionale di ricorrere ad un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, che in questo caso potrebbe definirsi una “via di fuga”, deve essere letta nel contesto di “deriva deresponsabilizzante”<sup>46</sup> che ha caratterizzato una parte del filone giurisprudenziale sull’accesso degli stranieri ai benefici sociali, anche mediante un uso, talvolta forzato e strumentale, della doppia pregiudizialità.

Se, infatti, i primi commentatori, all’indomani dell’ordinanza interlocutoria della Corte di cassazione, ritenevano remota l’ipotesi di un rinvio pregiudiziale, a ben vedere essa si è dimostrata l’unica via possibile, per la Corte, per non sconfessare direttamente la presa di posizione – forse frutto di una certa leggerezza, nella morsa degli stringenti vincoli di bilancio – assunta nella sentenza 50 del 2019.

Diversamente da quanto sostenuto dalla Corte di cassazione con l’ordinanza che ha sollevato la questione di legittimità, il giudice costituzionale con l’ordinanza 29 del 2024 – a riconferma della

---

<sup>43</sup> Corte di giust. , sent. del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez*.

<sup>44</sup> Corte di giust. , sent. del 2 settembre 2021, causa C-350/20, *O.D. et al c. INPS*.

<sup>45</sup> Sul punto si vedano A. GUARISIO, *La Cassazione solleva questione di legittimità costituzionale sulla limitazione dell’assegno sociale ai lungo-soggiornanti*, in [www.italianequalitynet-work.it](http://www.italianequalitynet-work.it), 5 aprile 2023; V. PAPA, *Welfare selettivo e bisogni sociali essenziali: ancora sulla (il)legittimità costituzionale dell’assegno sociale (commento a Corte di Cassazione, 8 marzo 2023, n. 6979)*, in *Diritti lavori mercati*, 3/2023, 568 ss.

<sup>46</sup> A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea attraverso il diritto? Due recenti ordinanze della Cassazione in tema di assegni familiari per i lavoratori extra-UE*, in *laCostituzione.info*, 10 maggio 2021.

propria tesi di conformità della normativa ai parametri costituzionali ed europei – non ritiene che la disciplina dell’assegno sociale rientri nell’ambito di applicazione del principio di parità di trattamento, portando a sostegno del proprio ragionamento sia osservazioni di carattere testuale che sistemico.

Per quanto attiene al dato testuale, la Corte sottolinea come l’art. 12 della direttiva 2011/98/UE alla lettera e), operando il rinvio al regolamento 883/2004, faccia riferimento ai soli “settori di sicurezza sociale” definiti dal regolamento all’art. 3 par. 1, e non a tutte le provvidenze inscrivibili nel perimetro applicativo del regolamento. Inoltre, l’art. 12 paragrafo 1 identifica i beneficiari della parità di trattamento nei “lavoratori”, mentre le prestazioni speciali ex art. 70 del reg. 883/2004 non presuppongono necessariamente una connessione con un rapporto di lavoro.

Quanto, poi, alle osservazioni di carattere sistemico, la Corte costituzionale opera innanzitutto una distinzione, nell’ambito della disciplina di coordinamento di cui al regolamento 883/2004, tra prestazioni “miste” e prestazioni di sicurezza sociale, ricordando che le prime – tra le quali rientra l’assegno sociale – debbano ritenersi di natura “complementare, suppletiva o accessoria” e siano volte a “garantire alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato”<sup>47</sup>.

In ragione di tali caratteristiche, alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo viene dedicato un capitolo del regolamento che, all’art. 70, ne specifica l’ambito di applicazione. Qui, la Corte sottolinea come per le prestazioni in esame sia prevista una deroga all’abolizione delle clausole di residenza di cui all’art. 7 del regolamento, interpretando tale disposizione come intenzione del legislatore europeo a “condizionare l’accesso alle prestazioni in esame al radicamento del richiedente nel territorio dello Stato chiamato a supportare l’onere finanziario della erogazione”. Da qui, la Corte – rifacendosi alla nozione di residenza di cui all’art. 1 dello stesso regolamento quale “luogo in cui una persona risiede abitualmente” – reputa che tale condizione possa ritenersi soddisfatta solamente quando ricorrano “anche i requisiti richiesti per il soggiorno permanente in un Paese dell’Unione diverso da quello d’origine”.

A questo punto, la Corte opera un parallelismo tra la disciplina riservata ai cittadini UE e quella prevista per i cittadini di Paesi terzi, arrivando a paventare, nel caso in cui venisse dichiarata l’incostituzionalità della norma interna che lega il beneficio dell’assegno sociale ai cittadini extra

---

<sup>47</sup> Regolamento (CE)883/2004, art. 70 par. 2 lett. i).

UE al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, una disparità di trattamento nei confronti dei cittadini UE. Per i cittadini dell'Unione, invero, verrebbe in considerazione l'art. 7, par. 1 della dir. 2004/38/CE, a norma della quale ciascun cittadino comunitario, per poter soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nello Stato membro ospitante, deve essere un lavoratore subordinato od autonomo nel medesimo o disporre di risorse economiche sufficienti al fine di non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno. Inoltre, a norma dell'art 16, par. 1 della medesima direttiva, i cittadini dell'Unione acquisiscono il diritto di soggiorno permanente dopo avere soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nel territorio dello Stato membri ospitante.

Avendo la Corte di giustizia stabilito sul punto che le prestazioni in denaro di carattere non contributivo sono concesse, a norma dell'art. 70, par. 4, del reg. 883/2004, esclusivamente nello Stato membro di residenza dell'interessato, con la conseguenza che “nulla osta a che la concessione di tali prestazioni a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi della direttiva 2004/38”<sup>48</sup>, a maggior ragione, secondo la Corte costituzionale, gli Stati membri “non dovrebbero essere tenuti ad accordare dette provvidenze ai cittadini extra UE che non dimostrino un significativo radicamento nel loro territorio, attestato, in primo luogo, dallo svolgimento di un rapporto di lavoro”.

In conclusione, dunque, la Corte dubita che la sola titolarità di un permesso di soggiorno che consenta di lavorare conferisca al cittadino extra UE il diritto di accedere alle prestazioni “miste” alle medesime condizioni di un cittadino del Paese membro in cui soggiorna. Da qui, dunque, la necessità di richiedere alla Corte di giustizia se il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che escluda gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno che consenta di lavorare, diverso dal permesso di soggiorno di lungo periodo, dal beneficio dell'assegno sociale.

L'interpretazione testuale su cui la Corte basa l'intera argomentazione, ovvero la limitazione dell'ambito di applicazione del diritto alla parità di trattamento di cui all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE ai soli settori di sicurezza sociale elencati all'art. 3 paragrafo 1 del reg. 883/2004, era già stata presa in considerazione – e prontamente esclusa – dalla Corte di cassazione. Invero, attenendosi al dato testuale, l'art. 70 del regolamento citato definisce le prestazioni speciali in

---

<sup>48</sup> Corte di giust., sent. 11 novembre 2014, causa C-333/13, *Dano e altro*, par. 38.

denaro di carattere non contributivo, tra le quali rientra l'assegno sociale, come prestazioni aventi le caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale di cui all'art. 3 paragrafo 1 del medesimo regolamento, quanto di quella relativa all'assistenza sociale. Tale carattere "misto", lungi dal renderle estranee od alternative ai settori della sicurezza sociale, per esplicita previsione normativa, le qualifica quali complementari, suppletive o accessorie rispetto ai medesimi settori. Pertanto, pare difficile che la Corte di giustizia – che già ha avuto modo di pronunciarsi sul tema con riferimento agli assegni di natalità e maternità – possa fare propria l'interpretazione suggerita dalla Corte costituzionale a salvaguardia della normativa oggetto di censura e, giova ricordarlo, di quella laconica e non richiesta presa di posizione assunta con la sentenza 50 del 2019.

## **8. Brevi riflessioni conclusive**

Con l'ordinanza di rinvio in analisi la Corte costituzionale ha riaperto nuovamente il dialogo con la Corte di giustizia, inaugurato con la sentenza 269 del 2017, volto a definire un quadro europeo di tutela dei diritti fondamentali, nel rispetto delle tradizioni costituzionali degli Stati membri.

Indipendentemente dalle valutazioni di merito ed opportunità, è indubbio che il rinvio pregiudiziale rappresenti, ancora una volta, l'occasione per proseguire il cammino verso l'armonizzazione dei diritti sociali nel contesto europeo e di chiarire – si spera in maniera definitiva – la portata del principio di parità di trattamento stabilito dalla direttiva 2011/98/UE.

Sarà interessante vedere se la Corte di giustizia intenderà aderire ad una interpretazione della normativa eurounitaria più ampia ed inclusiva, quale quella adottata dalla Corte di cassazione – e già fatta propria in materia di assegno di natalità e maternità – oppure a quella più restrittiva suggerita dalla stessa Corte costituzionale. Un segnale di apertura potrebbe leggersi, seppure in relazione ad un caso differente, nella recente sentenza del 29 luglio 2024 con la quale la Corte di giustizia ha dichiarato la discriminatorietà nei confronti degli stranieri del requisito di residenza decennale per l'accesso al reddito di cittadinanza<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Corte di giust., sent. 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22.

Quel che emerge con chiarezza dalla ricostruzione di questa intricata vicenda, è che – indipendentemente dall’esito del rinvio pregiudiziale – occorrerebbe una più ampia riflessione, a livello nazionale, intorno ad una concezione di integrazione basata, ad oggi, sul mero scorrere del tempo e non su altri criteri di effettiva misura del livello d’inserimento dello straniero nel tessuto socio-economico-culturale nazionale quali l’inserimento scolastico o lavorativo, l’integrazione linguistica e sociale o, ancora, la partecipazione attiva alla vita della comunità in cui risiede.

Del pari, meriterebbe una maggiore ponderazione il bilanciamento, spesso operato dalla Corte costituzionale e sinteticamente richiamato anche nella sentenza 50 del 2019, tra godimento dei diritti individuali – ancorché non riconducibili al nucleo duro dei diritti fondamentali e personalissimi – ed esigenze finanziarie dello Stato.

Sarebbe interessante se, dietro una spinta definitivamente chiarificatrice della Corte di giustizia, la Corte costituzionale potesse, come ha già fatto in passato<sup>50</sup>, sollecitare il legislatore italiano a riconsiderare la disciplina dell’accesso degli stranieri alle prestazioni sociali, in un’ottica di promozione dei valori di eguaglianza e solidarietà che ben dovrebbero governare la materia.

---

<sup>50</sup> Corte cost., sent. 230 del 2015, § 2.2 *Considerato in diritto*.