Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 2/2026

LA CORTE DI GIUSTIZIA NEGA LA PARITÀ DI TRATTAMENTO AI CITTADINI STRANIERI NELL'ACCESSO ALL'ASSEGNO SOCIALE. NOTA A CORTE DI GIUSTIZIA UE, 5 MARZO 2026

di Claudio de Martino

Abstract: *La sentenza in commento affronta la questione dell'accesso all'assegno sociale da parte del cittadino di Paese terzo titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, autorizzato allo svolgimento di attività lavorativa, ma privo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. La Corte di giustizia esclude che l'art. 12, par. 1, lett. e), dir. 2011/98/UE trovi applicazione rispetto all'assegno sociale, qualificato come prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo ai sensi dell'art. 70 reg. 883/2004. La decisione si discosta dalle conclusioni dell'Avvocato generale nella parte in cui non riproduce la clausola finale di salvaguardia fondata sulla verifica concreta del rischio di violazione dei diritti fondamentali, chiudendo apparentemente ogni spazio per una valutazione individualizzata delle situazioni di bisogno più grave.*

Abstract: *The judgment in question addresses the issue of access to social allowance by a third-country national holding a residence permit on family grounds, who is authorised to work but does not hold an EU long-term resident's permit. The Court of Justice rules out the application of Article 12(1)(e) of Directive 2011/98/EU in relation to social allowance, which is classified as a special non-contributory cash benefit within the meaning of Article 70 of Regulation 883/2004. The decision departs from the Advocate General's opinion in that it does not include the final safeguard clause based on a concrete assessment of the risk of a breach of fundamental rights, thereby apparently closing off any scope for an individualised assessment of situations of the most serious need.*

© 2017-2026 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

LA CORTE DI GIUSTIZIA NEGA LA PARITÀ DI TRATTAMENTO AI CITTADINI STRANIERI NELL'ACCESSO ALL'ASSEGNO SOCIALE. NOTA A CORTE DI GIUSTIZIA UE, 5 MARZO 2026

di Claudio de Martino*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'orientamento della Corte costituzionale sul requisito del radicamento territoriale. – 3. I fatti di causa e le ragioni di diritto poste alla base del rinvio pregiudiziale. – 4. Gli ambiti d'applicazione soggettivo e oggettivo della direttiva 2011/98/UE. – 5. I precedenti (apparentemente) oscillanti della Corte di giustizia e l'assordante silenzio sul diritto al minimo vitale. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

La sentenza in commento, che costituisce l'ennesimo tassello di un ampio mosaico giurisprudenziale relativo all'accesso degli stranieri extra UE alle prestazioni sociali, si inserisce nell'ambito del vivace dibattito giurisprudenziale sviluppatosi sulla legittimità dell'art. 80, co. 19, l. 23.12.2000, n. 388, nella parte in cui subordina l'accesso all'assegno sociale al possesso della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo[1]).

Prima facie, la sentenza sembra porre la parola "fine" ai dubbi di conformità della disposizione al diritto dell'Unione che erano stati da più parti sollevati; tuttavia, come si vedrà, le soluzioni adottate destano ancora qualche perplessità e non sembrano in grado di sopire del tutto le discussioni sinora sorte in dottrina e in giurisprudenza sulla questione sostanziale del minimo vitale.

Prima di entrare nel merito della decisione in commento, appare il caso di ripercorrere le principali tappe normative che hanno segnato, nell'ordinamento nazionale[2], l'accesso degli stranieri alla misura dell'assegno sociale.

Come noto, tale prestazione ha sostituito la pensione sociale, prevista dall'art. 26 l. 30.4.1969, n. 153, e attribuita agli anziani in condizioni economiche disagiate[3]. La prestazione in parola prescinde dallo *status* di lavoratore, essendo destinata a intervenire quando l'età avanzata del beneficiario si accompagni alla mancanza dei «mezzi adeguati per

* Ricercatore di diritto del lavoro presso l'Università di Foggia.

1. Con l'attuazione della dir. 2003/109/CE (d.lgs. 8.1.2007, n. 3), la «carta di soggiorno» *ex* art. 9 TU Immigrazione è stata rinominata «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo» e successivamente «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo». La principale differenza sta nella riduzione del periodo di residenza richiesto in Italia da sei a cinque anni; inoltre, per ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo, è necessario avere un permesso per lavoro o motivi familiari e non essere stati assenti dall'Italia per oltre sei mesi consecutivi o dieci mesi complessivi, mentre un'assenza di dodici mesi consecutivi può comportare la revoca del permesso.

2. Per una ricostruzione del quadro normativo sovranazionale dei divieti di discriminazione nella fruizione dei diritti sociali, si rinvia, tra gli altri a W. Chiaromonte, A. Guariso, *Discriminazioni e welfare*, in M. Barbera, A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti strumenti interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 329 ss. nonché a R. Ciavarella, *L'accesso al welfare degli stranieri nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, n. 2.2022, II, p. 745 ss.

3. Per una disamina dell'evoluzione normativa relativa alla tutela pensionistica degli anziani, si rinvia a D. Monacelli, *La protezione sociale degli anziani in Italia tra previdenza e assistenza: un'analisi retrospettiva in una prospettiva di riforma*, in *Politica economica*, n. 3.2007, p. 289 ss.

vivere (ai sensi dell'art. 38, co. 1 Cost.)», e per questo ne viene generalmente riconosciuta la natura assistenziale[4].

Venendo alla platea dei soggetti destinatari, l'art. 3, co. 6, l. 8.8.1995, n. 335, che ha istituito il beneficio, ne subordinava l'ottenimento alla titolarità della cittadinanza italiana.

Già l'art. 39, l. 6.3.1998, n. 40 e il successivo art. 41 d.lgs. 25.7.1998, n. 286 avevano tuttavia ampliato l'accesso alle prestazioni assistenziali, comprese quelle di natura economica destinate a invalidi e persone in stato di bisogno, riconoscendole anche agli stranieri in possesso di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata pari o superiore all'anno.

In un secondo momento, la progressiva limitatezza del bilancio dello Stato e il contemporaneo aumento degli ingressi di stranieri extra UE[5] hanno indotto il legislatore a modificare in senso restrittivo i requisiti di accesso alla prestazione. In particolare, l'art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000[6] – senza intervenire direttamente sul testo dell'art. 41 del d.lgs. n. 286/1998 – ha circoscritto la fruizione dell'assegno sociale e delle altre «provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali» ai soli stranieri muniti di carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lunga durata)[7], per il cui rilascio è richiesto tra l'altro, oltre al possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità, un reddito almeno pari all'importo annuo dell'assegno sociale.

Infine, un'ulteriore restrizione all'accesso alla prestazione (questa volta specifica per l'assegno sociale) è stata imposta dall'art. 20, co. 10, del d.l. 25.6.2008, n. 112 (conv. in l. 6.8.2008, n. 133)[8], il quale – con una previsione applicabile tanto agli italiani quanto agli stranieri, ma che incide diversamente con riferimento ai non autoctoni – specifica che la

4. Così, Cass. 9.7.2020, n. 14513, *Giur. civ. mass.*, 2020. Sulla natura «meramente assistenziale» della prestazione, v. anche Corte cost. 2.7.2021, n. 137, in *Giur. cost.*, n. 4.2021, p. 1477 ss., nella quale si legge che «l'erogazione al solo scopo di far fronte allo stato di bisogno evidenzia la natura meramente assistenziale dell'assegno sociale, che pertanto si differenzia da altre provvidenze, motivate anche da ulteriori finalità, come il già ricordato reddito di cittadinanza, che non ha natura meramente assistenziale, ma anche di reinserimento lavorativo e per tali ragioni legato a più stringenti requisiti, obblighi e condizioni». Conformemente, in dottrina, v. tra gli altri, A. Cerulo, *Le prestazioni sociali per gli anziani sprovvisti di reddito*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, A. Maresca, *Previdenza, assistenza e sicurezza sociale*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 1769. *Contra*, v. M. Persiani, M. D'Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 246, secondo i quali «l'"assegno sociale", alla stessa stregua della previgente pensione sociale, non può essere ricondotto nell'area dell'assistenza sociale». Nello stesso senso, già sulla pensione sociale, M. Persiani, *Sulla nuova riforma delle pensioni*, in *Riv. dir. lav.*, I.1969, p. 177 ss. Rileva, infine, che l'assegno sociale, pur essendo una prestazione assistenziale, sia in qualche modo agganciato all'elemento contributivo G.M. Napolitano, *L'assistenza sociale da materia a politica multilevel*, in *Italian Papers on Federalism*, 2.2020, p. 3.

5. Lo nota R. Ciavarella, *L'accesso al welfare*, cit., p. 748.

6. La disposizione è stata definita dalla dottrina «anodina ed ambigua» (così, E. Longo, *L'accesso degli immigrati alle misure di assistenza sociale in Italia*, in G. Canavesi (a cura di), *Dinamiche del diritto, migrazioni e uguaglianza relazionale*, Macerata, Eum, p. 82).

7. Era rimasto vano l'appello al legislatore, formulato in dottrina a elencare le prestazioni da garantire universalmente, «la cui identificazione – pur nella stagione della codificazione dei diritti fondamentali – resta un compito anche (e soprattutto) della politica». Cfr. A. Guariso, *Prestazioni assistenziali e "parametro" di ineludibile eguaglianza secondo la Corte costituzionale*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2.2010, p. 359 ss.

8. Per un commento critico, v. M. Vrenna, *Il decreto legge n. 112 e le misure per il contenimento della spesa sociale e di quella sanitaria: piano casa, assegno sociale e questioni aperte sul trattamento dei comunitari*, in *Gli Stranieri*, 2008, p. 568 e ss., nonché G. Ciocca, *Le modifiche all'assegno sociale e la carta acquisti nella legge n. 133 del 2008*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3.2008, p. 637 ss., la quale evidenzia – tra l'altro – che il requisito della "continuità" del soggiorno fu espressamente introdotto al fine di frenare l'accesso alla misura ai cittadini extra UE presenti in Italia per ricongiungimento familiare.

misura possa essere corrisposta agli aventi diritto solo a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale.

2. L'orientamento della Corte costituzionale sul requisito del radicamento territoriale

A fronte di tale evoluzione normativa, si è presto sviluppato un filone giurisprudenziale assai cospicuo che, con riferimento a ciascuna misura assistenziale rientrante nel campo d'applicazione dell'art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000, ha condotto ad altrettante declaratorie di incostituzionalità, specie quando le prestazioni intercettavano bisogni primari della persona[9]. Così, con una lunga serie di pronunce, il Giudice delle leggi ha adoperato, ora cumulativamente ora alternativamente, i criteri della «ragionevolezza "piena"» [10] e del divieto di discriminazione sulla base della nazionalità, per censurare gli ostacoli all'accesso alle misure di sicurezza sociale per gli stranieri legati alla residenza continuativa sul territorio nazionale o al possesso del permesso per lungo-soggiornanti.

Da tale orientamento, però, la Corte si è discostata con riferimento ad alcune specifiche misure, tra cui proprio l'assegno sociale, su cui si concentrerà la presente riflessione.

Ed invero, con una prima ordinanza [11] la Corte aveva dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità relativa al requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo. La Corte non si pronunciò sul merito della questione, rilevando l'insufficienza delle motivazioni fornite dal giudice rimettente, poiché non aveva ricostruito adeguatamente la vicenda concreta, né considerato sia la disciplina europea sui familiari di cittadini UE che la normativa sopravvenuta, la quale richiedeva i dieci anni di soggiorno continuativo per tutti i beneficiari, italiani e stranieri.

Nonostante la declaratoria di inammissibilità, la sentenza merita di essere ancora ricordata in quanto per la prima volta avvertì che «la previsione di un limite di stabile permanenza (per dieci anni) sul territorio nazionale come requisito per ottenere il riconoscimento del predetto beneficio appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente "restrittivo", sul presupposto, per tutti "gli aventi diritto", di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato e, del resto, in esatta corrispondenza alla previsione del termine legale di soggiorno richiesto per il conseguimento della cittadinanza italiana».

Da allora, dunque, il radicamento sul territorio viene considerato l'indice discretivo principe tra i potenziali beneficiari della misura assistenziale. Non a caso, con una successiva

9. *Ex plurimis*, e per elencare solo pronunce che hanno riguardato prestazioni sociali a carattere nazionale, v. Corte cost., 30.7.2008, n. 306 (sull'indennità di accompagnamento), in *Lav. giur.*, 1.2009, p. 19 ss., con nota di D. Mesiti; Corte cost., 23.1.2009, n. 11 (sulla pensione di inabilità), in *Giur. it.*, 7.2009, p. 1619 ss., con nota di T. Guarnier; Corte cost., 28.5.2010, n. 187, in *Riv. giur. lav.*, 2.2010, II, p. 735 ss., con nota di Turatto (sull'assegno mensile di invalidità); Corte cost., 16.12.2011, n. 329, in *Foro it.*, 1.2012, I, p. 1 (sull'indennità di frequenza per i minori invalidi); Corte cost., 15.3.2013, n. 40 (sull'indennità di accompagnamento e pensione di inabilità), in *Foro it.*, 1.2013, IV, c. 1053; Corte cost., 27.2.2015, n. 22 (sulla pensione per cecità), in *Foro it.*, 1.2015, IV, c. 1120; Corte cost., 11.11.2015, n. 230 (sulla pensione di invalidità civile per sordi), in *Giur. cost.*, 6.2015, p. 2121; Corte cost., 24.5.2018, n. 106 (in tema di edilizia residenziale pubblica), in *Foro it.*, 7-8.2018, I, p. 2252; Corte cost., 25.5.2018, n. 107 (sull'ammissione agli asili nido), in *Giur. cost.*, 3.2018, p. 1215; Corte cost., 20.7.2018, n. 166 (sul sostegno abitativo), in *Foro it.*, 12.2018, I, c. 3833; Corte cost., ord., 15.3.2019, n. 52 (sull'assegno per nuclei familiari numerosi e per maternità), in *Giur. cost.*, 2.2019, p. 786; Corte cost., 4.3.2022, n. 54 (sull'assegno di maternità e il bonus bebè), in *Riv. dir. int.*, 2.2022, p. 618; Corte cost., 30.3.2025, n. 31 (sul reddito di cittadinanza), in *Giur. cost.*, 3.2025, p. 770.

10. M. Savino, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, 1.2017, p. 59.

11. Corte cost., ord. 17.7.2013, n. 197, in *Giur. cost.*, 4.2013, p. 2789.

pronuncia, la Corte costituzionale[12] ribadì tale osservazione, giudicando insussistente la denunciata violazione del divieto di discriminazione nel godimento di una posizione giuridica patrimoniale, come risultante dal combinato disposto tra l'art. 14 CEDU e dell'art. 1 del Protocollo addizionale, in ragione del fatto che il requisito del soggiorno decennale opera in modo uniforme nei confronti di tutti i potenziali beneficiari (stranieri titolari o meno del permesso UE di lungo periodo, ma anche cittadini italiani).

In seguito, la questione di legittimità costituzionale è stata riproposta ancora una volta e la Corte costituzionale[13] ha nuovamente giudicato né discriminatorio, né tantomeno irragionevole, che una prestazione assistenziale come quella *de qua*, destinata a stranieri anziani e indigenti, venga subordinata allo stabile inserimento nella comunità nazionale, comprovato attraverso il possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo. Tale conclusione è stata sostenuta in considerazione della natura dell'assegno sociale, il quale viene considerato «un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato» i beneficiari, ma anche «anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)».

Da un lato, dunque, la Corte ha optato per una concezione di solidarietà di tipo "produttivistico", «che richiede "attivazione" e "meritevolezza" al potenziale destinatario delle misure di *welfare*»[14]. Dall'altro lato, ancora una volta, il requisito di un titolo di soggiorno "qualificato" è stato interpretato dai giudici della Consulta non come una discriminazione diretta in ragione della cittadinanza, bensì come un indice di radicamento sul territorio dello straniero, idoneo di per sé a scriminare l'accesso alla provvidenza, al fine di sventare la minaccia del c.d. turismo assistenziale[15], ossia la migrazione di individui da un Paese a un altro, allo specifico fine di accedere a un sistema di protezione sociale più generoso rispetto a quello dello Stato di origine.

Inoltre, la Corte ha anche escluso che dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE e dal regolamento n. 883/2004 derivasse un obbligo costituzionale di riconoscere l'assegno sociale agli stranieri privi del permesso UE di lungo periodo, in considerazione del fatto che le fonti eurounitarie garantiscono la parità di trattamento solo ai lavoratori migranti, mentre nel caso dell'assegno sociale non viene in rilievo una condizione lavorativa.

Infine, richiamando la giurisprudenza costituzionale che, negli altri casi, ha censurato le discriminazioni fondate sulla cittadinanza, ha rilevato che i precedenti afferivano a prestazioni essenziali legate a bisogni primari e alla tutela della dignità minima della persona (come pensioni di inabilità, indennità per invalidi o accompagnamento). L'assegno sociale, invece, non è stato ricondotto a questa categoria di prestazioni "inderogabili" che compongono il «"nucleo duro", irriducibile, dei diritti fondamentali»[16] e, per questa ragione,

12. Corte cost., ord. 15.7.2016, n. 180, in *Giur. cost.*, 4.2016, p. 1362.

13. Corte cost., sent. 15.3.2019, n. 50, in *Giur. cost.*, 2.2019, p. 750 ss., con nota di G. Bascherini, nonché in *Riv. giur. lav.*, 4.2019, II, p. 553 ss., con nota di C. Spinelli.

14. G. Bascherini, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, in *Giur. cost.*, 2.2019, p. 766.

15. Così, l'Avvocatura dello Stato nel corso del giudizio di costituzionalità che ha dato luogo alla sentenza n. 50/2019. Sul c.d. *social tourism*, v. M. Gnes, *I diritti di sicurezza ed assistenza sociale del cittadino europeo e dei suoi familiari*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019, p. 457, secondo il quale «i fenomeni di "turismo" (sociale, previdenziale, sanitario, forense e così via) costituiscono un "effetto collaterale" del processo di integrazione)».

16. F. Biondi Dal Monte, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in www.gruppodipisa.it, p. 36, la quale opportunamente rileva come tale definizione sconti una indeterminatezza fisiologica, in quanto il concetto di nucleo duro dei diritti fondamentali è essenzialmente mutevole nel tempo.

non è stato considerato meritevole dello stesso livello di protezione costituzionale contro le discriminazioni basate sul titolo di soggiorno.

Nonostante il ripetersi delle pronunce di rigetto del Giudice delle leggi, probabilmente influenzate anche da ragioni di salvaguardia del bilancio pubblico[17], la dottrina non è rimasta del tutto soddisfatta delle soluzioni adottate[18], sia perché hanno finito per perdere di vista la questione della parità di trattamento «come principio generale di eguaglianza e non discriminazione»[19], sia per la laconicità con le quali è stata obliterata la questione di costituzionalità sollevata relativamente all'art. 38 Cost.[20], sia infine per l'obiettiva contraddittorietà dei risultati dell'interpretazione resa.

Come spiegato, infatti, l'assegno sociale interviene in favore di soggetti anziani privi di mezzi. Il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, tuttavia, presuppone requisiti – reddituali, abitativi e linguistici – che possono risultare difficilmente conciliabili con una condizione di indigenza: ne consegue che il criterio selettivo indicato dal legislatore finisce per determinare un vero e proprio «corto circuito»[21], visto che si richiede, per accedere ad una prestazione contro la povertà, la previa dimostrazione di condizioni economico-sociali irraggiungibili per chi versa in condizioni di disagio.

Anzi, in dottrina è stato pure rilevato che il requisito reddituale per l'ottenimento del beneficio è lo stesso previsto per l'accesso al p.d.s. per lungo-soggiornanti, di modo che «o c'è il requisito del titolo di soggiorno, ma allora non ci sarà il requisito per accedere alla prestazione perché l'interessato ha guadagnato oltre il limite previsto per l'accesso; o c'è il requisito del reddito nullo o basso, ma allora non ci sarà quello del titolo di soggiorno, che il richiedente non avrà potuto conseguire proprio perché povero»[22].

3. I fatti di causa e le ragioni di diritto poste alla base del rinvio pregiudiziale

La pronuncia in commento rappresenta l'esito conclusivo di un percorso giudiziario particolarmente lungo e tortuoso che appare utile ripercorrere brevemente.

17. Il tema della compatibilità con gli equilibri di bilancio dell'estensione della misura agli stranieri era stato posto, nell'ambito del giudizio costituzionale del 2019, dall'Avvocatura dello Stato. Nella sentenza, un riferimento espresso a tali esigenze non si rinviene, ma «pur se non vi è un espresso avallo della logica restrittiva per ragioni squisitamente di governo della spesa pubblica, di fatto i giudici costituzionali la legittimano» (M.D. Ferrara, *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2.2017, p. 285). Diversamente, riferendosi alla maggioranza delle pronunce costituzionali sulle prestazioni assistenziali, in confronto con gli orientamenti della Corte costituzionale sulla tutela degli stranieri (più in generale), la dottrina ha notato che i giudici sono riusciti a imporre una prospettiva solidaristica nei diritti sociali, al punto che siamo di fronte al «paradosso di una giurisprudenza costituzionale più coraggiosa proprio rispetto ai diritti che più costano» (così, M. Savino, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, 1.2017, p. 69).

18. Tra gli approcci critici, si segnalano C. de Martino, *Il diritto al minimo esistenziale nella tutela multilevel dei cittadini extracomunitari*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1.2013, p. 55 ss., F. Corvaja, *Stranieri e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro e uno di lato*, in questa *Rivista*, n. 3.2019, p. 244 ss., G. Bascherini, *op. cit.*, p. 762 ss.; C. Spinelli, *La sentenza n. 50/2019: cronaca di un inaspettato arresto nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di prestazioni sociali degli stranieri*, in *Riv. giur. lav.*, 4.2019, II, p. 667 ss.

19. G. Bascherini, *op. cit.*, p. 767.

20. G. Bascherini, *op. cit.*, p. 769.

21. Cfr. A. Guariso, *Le «discriminazioni istituzionali» verso gli stranieri nell'accesso al welfare*, in *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, Centro Studi e Ricerche Idos, 2019, p. 194.

22. C. Spinelli, *op. cit.*, 674. Di «circolo vizioso che sembra sollevare non pochi dubbi di ragionevolezza» parla F. Biondi Dal Monte, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, 6.2008, p. 1120.

La ricorrente del giudizio principale, cittadina albanese residente in Italia, era titolare di un permesso per motivi familiari che le consentiva di prestare attività lavorativa, ma risultava priva del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo richiesto dall'art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000, ragion per cui l'INPS le aveva negato il diritto all'assegno sociale.

I giudici d'appello accoglievano il ricorso della lavoratrice, ritenendo che la previsione dei dieci anni di residenza, di cui all'art. 20, co. 10, d.l. n. 112/2008 (conv. in l. n. 133/2008), avesse abrogato implicitamente il più volte citato art. 80. A sua volta, invece, la Corte di cassazione [23] riteneva di dover sollevare una questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3 e 38, co. 1, Cost., nonché agli artt. 11 e 117 Cost., con riferimento all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (d'ora in poi, CDFUE)[24] e all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE[25].

I giudici di legittimità, pur consapevoli del precedente arresto della Corte costituzionale – che, come detto, aveva già dichiarato infondata un'analoga questione sul presupposto che l'assegno sociale esulasse dal nucleo intangibile dei diritti fondamentali e non godesse della tutela eurounitaria per difetto della qualifica di "lavoratore" in capo al richiedente – hanno fatto propria l'insoddisfazione manifestata in dottrina rispetto agli approdi della Corte costituzionale, valorizzando i nuovi spunti interpretativi forniti dalla Corte di giustizia.

In particolare, la Cassazione ha preso in considerazione la sentenza della Corte di giustizia [26] che, nel dichiarare illegittima l'esclusione degli stranieri dal godimento dell'assegno di natalità e di maternità, ha offerto un'interpretazione chiarificatrice dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, procedendo a una duplice precisazione, sul piano sia soggettivo che oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo, la Corte di giustizia aveva affermato che la parità di trattamento contemplata dalla direttiva sul permesso unico si estendesse tanto ai titolari di un permesso unico di lavoro quanto ai cittadini di Paesi terzi muniti di un titolo di soggiorno rilasciato per finalità diverse dall'attività lavorativa, purché essi fossero comunque autorizzati a svolgere attività lavorativa nello Stato membro ospitante. Ne consegue che, ai

23. Cass., ord. 8.3.2023, n. 6979, in *Foro it.*, 5.2023, I, c. 1552. Per un commento, v. L. Viola, *L'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali: una nuova questione di costituzionalità in materia di assegno sociale*, in *Mass. giur. lav.*, 2.2023, p. 438 ss.

24. L'art. 34 CDFUE consacra il principio della tutela sociale nell'ordinamento dell'Unione, riconoscendo e rispettando il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali destinati a proteggere gli individui in situazioni di particolare vulnerabilità, quali maternità, malattia, infortunio sul lavoro, dipendenza, vecchiaia e disoccupazione. La disposizione garantisce inoltre ai cittadini e ai residenti legali che si spostano all'interno dell'Unione il diritto di beneficiare delle prestazioni di sicurezza sociale e dei benefici sociali secondo quanto previsto dal diritto dell'Unione e dalle normative nazionali. Infine, la norma attribuisce rilievo alla lotta contro l'esclusione sociale e la povertà, riconoscendo il diritto all'assistenza sociale e abitativa per le persone prive di risorse sufficienti, al fine di assicurare a tutti un'esistenza dignitosa. L'articolo in esame, pur affermando diritti sociali fondamentali, ne subordina l'attuazione concreta alle modalità stabilite dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi degli Stati membri.

25. La dir. 2011/98/UE «relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro», all'art. 12 prevede il diritto alla parità di trattamento dei lavoratori dei Paesi terzi rispetto ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, per quanto concerne, tra l'altro «e) i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004». In tema di protezione sociale dei lavoratori di Paesi terzi dopo la dir. 2011/98/UE, cfr. A. Beduschi, *An Empty Shell? The Protection of Social Rights of Third-Country Workers in the EU after the Single Permit Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, 17.2015, 2-3, p. 210 ss.

26. Corte giust., 2.9.2021, causa C-350/20, in *Foro it.*, 11.2021, IV, c. 534, su cui si tornerà *infra* al par. 5.

fini dell'individuazione del campo d'applicazione della disposizione, non assume rilievo dirimente la qualificazione formale di "lavoratore" in senso stretto.

Sotto il profilo oggettivo, la Corte aveva inoltre precisato che il principio di parità di trattamento di cui all'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE operasse limitatamente alle prestazioni che rientrano nei settori della sicurezza sociale individuati dal regolamento 883/2004, il quale costituisce il parametro di riferimento per la delimitazione materiale delle prestazioni rilevanti ai fini dell'equiparazione tra cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi.

Ebbene, i settori di sicurezza sociale sono definiti dall'art. 3 del regolamento CE 883/2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, il quale, dopo aver elencato (al paragrafo 1) una serie di specifiche materie, chiarisce (al paragrafo 2) che tale provvedimento trova applicazione «ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, contributivi o non contributivi» e (paragrafo 3) «anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70».

In questo contesto, il tassello fondamentale dell'ordinanza di rimessione veniva individuato nell'allegato X del regolamento n. 883/2004, contenente l'elenco delle "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo", all'interno del quale – per ciò che concerne l'ordinamento italiano – viene esplicitamente menzionato anche l'assegno sociale[27].

Ebbene, sulla scorta di tale inclusione letterale, la Cassazione argomentava la sussistenza di una ipotesi di "doppia pregiudizialità"[28], ravvisando il contrasto della norma interna sia con gli artt. 3, 38, co. 1, 11 e 117 Cost., sia con i parametri eurounitari costituiti dall'art. 34 CDFUE e dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE.

In ossequio all'orientamento inaugurato dalla Corte costituzionale per questi casi[29], il Collegio di legittimità decideva quindi di privilegiare la via della questione di costituzionalità rispetto alla diretta disapplicazione della norma ritenuta in contrasto con il diritto eurounitario, con il manifesto intento di sollecitare una pronuncia di illegittimità costituzionale dotata di efficacia *erga omnes*, idonea a rimuovere definitivamente le resistenze applicative e le incertezze amministrative dell'ente previdenziale[30].

---

27. Per l'Italia l'elenco comprende: a) pensioni sociali per persone sprovviste di reddito (l. 30.4.1969 n. 153); b) pensioni, assegni e indennità per i mutilati e invalidi civili (l. 30.3.1971 n. 118, l. 11.2.1980 n. 18 e l. 23.11.1988 n. 508); c) pensioni e indennità per i sordomuti (l. 26.5.1970 n. 381 e l. 23.11.1988 n. 508); d) pensioni e indennità per i ciechi civili (l. 27.5.1970 n. 382 e 23.11.1988 n. 508); e) integrazione delle pensioni al trattamento minimo (l. 4.4.1952 n. 218, l. 11.11.1983 n. 638 e l. 29.12.1990 n. 407); f) integrazione dell'assegno di invalidità (l. 12.6.1984 n. 222); g) assegno sociale (l. 8.8.1995 n. 335); h) maggiorazione sociale (l. 29.12.1988 n. 544 e successive modifiche, art. 1, co. 1 e 12). Più in dettaglio, sull'intreccio tra la dir. 2011/98/UE e il reg. 883/2004, v. A. Garilli, *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in *Dir. lav. merc.*, 1.2017, p. 29-31.

28. Sul tema v., tra gli altri, R. Cosio, *Il problema della doppia pregiudizialità nelle recenti sentenze della Corte costituzionale*, in www.europeanrights.eu; A. Ruggeri, *La doppia pregiudizialità torna ancora una volta alla Consulta, in attesa di successive messe a punto (a prima lettura di Corte cost. n. 181 del 2024)*, in *Consulta Online*, III.2024, p. 1346 ss.

29. Come noto, la Corte costituzionale (sent. 14.12.2017, n. 269, in *Giur. cost.*, 6.2017, p. 2925) ha ridefinito i rapporti tra giudice comune, diritto europeo e giudici nazionali, stabilendo che, nel caso di "doppia pregiudizialità" (ipotesi che ricorre quando una norma nazionale viola sia la Costituzione che il diritto europeo), il giudice debba sollevare la questione di legittimità costituzionale.

30. Questa scelta, come osserva la dottrina, riflette la logica di un sistema a rete orientato al «meta-principio di leale collaborazione» tra Corti, in cui la rimessione prioritaria alla Corte costituzionale, anziché il diretto rinvio pregiudiziale, consente alla Consulta di «adempiere il suo compito di difesa e di garanzia dell'ordinamento» e, al contempo, di stimolare il dialogo con i giudici di Lussemburgo (cfr. E. Santorelli, *Ancora un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulle prestazioni sociali ai cittadini extracomunitari. Note a margine dell'ordinanza n. 29 del 2024*, in *Giur. cost.*, 1.2024, p. 285).

A sua volta, però, la Corte costituzionale[31] non decideva nel merito la questione sollevata dalla Suprema Corte, ma rimetteva gli atti alla Corte di giustizia al fine di verificare se la delimitazione ai possessori di carta di soggiorno fosse effettivamente in contrasto con l'art. 12, par. 1, lett. e), dir. 2011/98/UE, che impone proprio il principio di parità di trattamento dei lavoratori di Paesi terzi, con riferimento, tra l'altro, ai «settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004».

4. Gli ambiti d'applicazione soggettivo e oggettivo della direttiva 2011/98/UE

La questione sottoposta alla Corte di giustizia imponeva, anzitutto, di chiarire se la ricorrente nel giudizio principale potesse essere ricondotta all'ambito d'applicazione soggettivo della direttiva 2011/98/UE, posto che la cittadina albanese non era entrata nel territorio italiano per motivi di lavoro, bensì per ragioni familiari, sebbene il titolo di soggiorno di cui era titolare le consentisse lo svolgimento di attività lavorativa.

Per comprendere la risposta (ampia e, tutto sommato, lineare) della Corte, occorre ricordare che il principio di parità di trattamento tra stranieri e cittadini europei previsto nella direttiva 2011/98/UE attiene, per il versante oggettivo, anche ai «settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004», mentre dal punto di vista soggettivo[32] trova applicazione «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», nonché «ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale».

Ebbene, interpretando tali disposizioni, la Corte ribadisce che la parità di trattamento non investe soltanto i cittadini di Paesi terzi ammessi in uno Stato membro per motivi di lavoro, ma anche coloro che, pur essendo entrati nel territorio dello Stato per ragioni differenti, siano autorizzati a prestare attività lavorativa e siano titolari di un permesso di soggiorno.

Non è dunque necessario che l'interessato abbia già svolto, in concreto, un'attività lavorativa nello Stato ospitante e, dunque, abbia versato dei contributi previdenziali nel Paese, in quanto la disposizione – osserva la Corte – «non richiede affatto» tale presupposto[33].

Ciò che rileva, piuttosto, è l'ingresso del cittadino di Paese terzo nel mercato del lavoro dello Stato membro, sicché, in questa prospettiva, il permesso di soggiorno per motivi familiari che consente di lavorare costituisce titolo sufficiente a far sorgere, sul piano soggettivo, la garanzia della parità di trattamento prevista dalla direttiva.

In virtù di tali considerazioni, appare evidente che la controversia non potesse essere risolta negando alla cittadina albanese la qualità di soggetto ricompreso nell'ambito d'applicazione soggettivo della direttiva, dovendosi spostarsi l'attenzione sui profili di carattere oggettivo, cioè sulla natura della prestazione richiesta, al fine di verificare se la prestazione rientri, o meno, nei «settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004»[34], in relazione ai quali i cittadini di Paesi terzi beneficiano della parità di trattamento.

31. Corte cost., 27.2.2024, n. 29, in *Giur. cost.*, 1.2024, pp. 261 ss., con nota di E. Santorelli.
32. Art. 3, lett. b) e c).
33. Punto 36.
34. Art. 12, co. 1, lett. e), dir. 2011/98/UE.

Il punto cruciale della pronuncia in commento è che l'assegno sociale risulta, sì, ricompreso nel campo di applicazione del regolamento n. 883/2004, in quanto "prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo" (indicata, per l'Italia, nell'allegato X), tuttavia, da ciò non discende automaticamente che esso rientri anche nei «settori della sicurezza sociale» a cui la direttiva riconosce il diritto alla parità di trattamento. In altri termini, la Corte evidenza l'esistenza di una vera incompatibilità concettuale tra prestazioni di sicurezza sociale e prestazioni speciali non contributive: le due categorie si escludono reciprocamente[35]. A giudizio della Corte, infatti, il regolamento n. 883/2004 si applica anche alle prestazioni speciali non contributive, ma tale estensione serve solo a definire il perimetro applicativo del regolamento stesso e non a trasformare quelle prestazioni in prestazioni di sicurezza sociale in senso proprio, a cui trova applicazione il principio di parità di trattamento enunciato dalla direttiva[36].

Per rimarcare la differenza tra prestazioni di sicurezza sociale e prestazioni speciali non contributive, la sentenza insiste sulle caratteristiche proprie di queste ultime: esse sono finanziate dalla fiscalità generale, non dipendono da alcun periodo di lavoro o di contribuzione, sono erogate nello Stato di residenza e mirano a garantire un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro. Dunque, l'assegno sociale, proprio perché destinato a soggetti anziani in condizione di disagio economico e non collegato ad una pregressa anzianità assicurativa, viene ricondotto a tale categoria[37].

Questo passaggio è difficilmente contestabile nella sua premessa, in quanto, come già accennato, la natura assistenziale della prestazione è ormai pacifica, almeno in giurisprudenza. Tuttavia, a tale qualificazione la Corte aggiunge la considerazione che l'art. 12, par. 1, lett. e), dir. 2011/98/UE (sulla parità di trattamento) «non si applica a una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo» e, pertanto, non osta alla normativa nazionale che subordina l'assegno sociale al possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo[38], senza, però, alcuna ulteriore riflessione sulle conseguenze di ordine pratico e giuridico di siffatta affermazione.

Le citate conclusioni vengono corroborate dalla Corte dal raffronto con le tutele riconosciute ai cittadini dell'Unione. Ebbene, posto che l'art. 24, par. 2, dir. 2004/38/CE permette agli Stati membri di subordinare l'accesso a determinate prestazioni assistenziali a requisiti di durata del soggiorno, escludere tale possibilità nei confronti dei cittadini di Paesi terzi determinerebbe un trattamento per questi ultimi più favorevole di quello riservato ai cittadini dell'Unione. Ciò risulterebbe incompatibile con la finalità della direttiva 2011/98/UE, volta a garantire diritti analoghi, e non superiori, a quelli riconosciuti ai cittadini europei[39].

35. Punto 51.

36. Punti 42-46 e 56-58. Una simile impostazione si colloca in una linea interpretativa già segnalata in dottrina, sia pure con riferimento ai migranti economicamente non attivi e alla dir. 2004/38/CE, nella quale il rapporto tra direttiva e regolamento viene ricostruito nel senso della prevalenza della prima sul secondo ai fini della concreta titolarità delle prestazioni sociali. Cfr. E. Ales, *Il diritto alle prestazioni sociali dei migranti economicamente non attivi: una parola definitiva dalla Corte di giustizia*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2.2017, p. 310.

37. Punti 50-55 e 59-64.

38. Punto 78.

39. Punti 74-77.

5. I precedenti (apparentemente) oscillanti della Corte di giustizia e l'assordante silenzio sul diritto al minimo vitale

La conclusione raggiunta dalla Corte si inserisce all'interno di un orientamento ormai consolidato della propria giurisprudenza sull'accesso alle prestazioni assistenziali da parte di cittadini stranieri e, più in generale, di soggetti privi di un titolo di soggiorno idoneo a fondare una piena pretesa alla parità di trattamento[40].

Già nella sentenza "Dano"[41], la Grande Sezione aveva chiarito che le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, ai sensi del regolamento 883/2004, non devono necessariamente essere riconosciute ai cittadini di altri Stati membri che non dispongano di un diritto di soggiorno conforme alla direttiva 2004/38[42].

Tale approccio è stato successivamente ribadito nelle pronunce "Alimanovic" [43] e "García-Nieto"[44], nelle quali la Corte ha ribadito che l'accesso alle misure assistenziali può essere legittimamente subordinato al possesso di determinati requisiti di soggiorno, senza che ciò integri automaticamente una violazione del principio di uguaglianza.

Infine, nella sentenza "Commissione europea c. Regno Unito"[45], la Corte ha ritenuto compatibile con il diritto dell'Unione la normativa britannica che subordinava il godimento di talune prestazioni sociali alla verifica della regolarità del soggiorno del richiedente, reputandosi giustificata la conseguente disparità di trattamento con la necessità di «proteggere le finanze dello Stato membro ospitante»[46].

In altri casi, invece, la Corte di giustizia ha espresso un orientamento più inclusivo rispetto agli stranieri.

Pronunciandosi in materia di reddito di cittadinanza, la Corte ha riconosciuto che il requisito decennale di residenza previsto dalla normativa italiana integrasse una discriminazione indiretta vietata dal diritto dell'Unione. Nella sentenza del 29.7.2024[47], la Grande Sezione ha censurato tale requisito sul fondamento dell'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE sugli stranieri lungo-soggiornanti, ritenendo che uno Stato membro non possa prorogare unilateralmente il periodo di radicamento territoriale già richiesto per l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo al fine di subordinare ad esso

40. Ripercorre compiutamente gli orientamenti della Corte di giustizia sul tema, E. Ales, *op. cit.*, p. 295 ss.

41. Corte giust. 11.11.2014, C-313/13, "Dano", in *Guida dir.*, 2014.

42. La dir. 2004/38/CE costituisce il principale strumento normativo dell'Unione in materia di cittadinanza europea e libera circolazione delle persone. Essa disciplina le modalità di esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di entrare, soggiornare e stabilirsi nel territorio degli Stati membri, prevedendo altresì il diritto di soggiorno permanente e le condizioni alle quali tali diritti possono essere limitati per ragioni di ordine pubblico, sicurezza pubblica o sanità pubblica. Sulla direttiva e sulla sua attuazione, v. *amplius* A. Lang, B. Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 2.2007, p. 43 ss.

43. Corte giust. 15.9.2015, C-67/14, "Alimanovic", in *Diritto & Giustizia*, 2015.

44. Corte giust., 25.2.2016, C-299/14, in *Federalismi.it*.

45. Corte giust., 14.6.2016, C-308/14, in *Federalismi.it*.

46. Punto 80.

47. Corte giust., 29.7.2024, cause riunite C-112/22, C.U. e C-223/22, in *Dir. rel. ind.*, 1.2025, p. 286 ss., con nota di G. Pistore. A seguito di tale pronuncia, la Corte costituzionale con sent. 30.3.2025, n. 31 (in *Giur. cost.*, 2025, 3, 770), ha dichiarato l'irragionevolezza del requisito decennale previsto dall'art. 2 del d.l. 28.1.2019, n. 4. Per un primo commento, v. I. Petrone, *La Corte costituzionale dichiara incostituzionale il requisito di residenza decennale per l'accesso al reddito di cittadinanza e lo riduce a cinque anni*, in *Diritti & Lavoro Flash*, 2.2025, pp. 4 ss.; T. Maserati, *Persistenze selettive: i requisiti di accesso al reddito di cittadinanza di nuovo al vaglio della consulta. nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2025*, in questa *Rivista*, 2.2025, p. 1 ss.

l'accesso alle prestazioni sociali. Nella recentissima sentenza del 7.5.2026[48], resa sempre dalla Grande Sezione, la medesima conclusione è stata raggiunta con riguardo ai beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria, questa volta sul fondamento degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95/UE sulla protezione internazionale.

Altre volte ancora, la Corte di giustizia ha affermato il contrasto con l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, delle norme italiane che negavano agli stranieri titolari di permesso unico i sostegni economici alla natalità e alla genitorialità[49]. In particolare, con la sentenza del 2.9.2021[50], che ha indotto la Cassazione prima, e la Corte costituzionale poi, a dubitare della compatibilità eurounitaria delle restrizioni all'accesso degli stranieri all'assegno sociale, la Grande Sezione aveva risolto la questione qualificando l'assegno di natalità e l'assegno di maternità italiani come "prestazioni familiari" *ex* art. 3, par. 1, lett. j), del regolamento n. 883/2004[51], rientranti *stricto sensu* nei settori della sicurezza sociale. Per questa ragione, la parità di trattamento garantita dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE trovava piena applicazione, e la normativa italiana che le escludeva dai titolari di permesso unico risultava incompatibile con il diritto dell'Unione.

Va tuttavia precisato che il contrasto tra questi precedenti e la sentenza in commento è solo apparente. Infatti, le pronunce sul reddito di cittadinanza censurano la condotta discriminatoria dello Stato italiano per la violazione di direttive (direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo e direttiva 2011/95/UE sulla protezione internazionale) che impongono un obbligo assoluto di uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale, rendendo illegittimo lo sbarramento dei dieci anni di residenza pregressa introdotto dalla normativa interna.

Nella sentenza in commento, al contrario, la Corte ha rigettato le censure sollevate sull'assegno sociale poiché l'area di tutela invocata è quella – decisamente più circoscritta – della direttiva 2011/98/UE sul permesso unico di soggiorno e lavoro, il cui art. 12 limita la parità alle sole prestazioni di sicurezza sociale connesse al mercato del lavoro ai sensi del regolamento 883/2004, tra cui, a differenza delle "prestazioni familiari", non rientra l'assegno sociale.

48. Corte giust., 7.5.2026, C-747/22, in *dejure.it*.

49. Corte giust., 21.6.2017, "Martinez Silva" (causa C-449/16), relativa all'assegno a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori, istituito dalla l. 23.12.1998, n. 448. Sulla questione, v. W. Chiaromonte, *I requisiti di accesso all'assegno di natalità alla prova del diritto antidiscriminatorio*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3.2017, p. 527 ss. Cfr. anche le sentenze "gemelle" della Corte di giustizia dell'Unione europea, entrambe pronunciate il 25.11.2020. La prima (Corte giust., 25.11.2020, causa C-302/19), riguardava un cittadino di Paese terzo titolare di permesso unico di lavoro e si è pronunciata sulla dir. 2011/98/UE, in particolare all'art. 12, par. 1, lett. e), sulla parità di trattamento in materia di sicurezza sociale. La seconda (Corte giust., 25.11.2020, causa C-303/19) aveva ad oggetto un cittadino di Paese terzo soggiornante di lungo periodo e il riferimento era alla dir. 2003/109/CE, in particolare all'art. 11, par. 1, lett. d), sulla parità di trattamento in materia di prestazioni sociali, assistenza sociale e protezione sociale. Entrambe le pronunce riguardavano il computo dei familiari residenti all'estero ai fini degli assegni per il nucleo familiare, in quanto la normativa italiana escludeva dal nucleo familiare dello straniero il coniuge e i figli non residenti in Italia, mentre consentiva ai cittadini italiani di computare i familiari residenti in Paesi terzi. La Corte di giustizia ha ritenuto tale disparità incompatibile con il principio di parità di trattamento previsto dalle rispettive direttive. Sul tema, si rinvia a R. Ciavarella, *Il dialogo tra le Corti nell'emblematico caso degli assegni per il nucleo familiare*, in *Riv. giur. lav.*, 3.2021, II, *Giurisprudenza online*, p. 2 ss.

50. Corte giust., 2.9.2021, causa C-350/20, in *Foro it.*, 11.2021, IV, c. 534.

51. L'art. 3 del regolamento elenca i settori della sicurezza sociale oggetto della parità di trattamento: a) le prestazioni di malattia; b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate; c) le prestazioni d'invalidità; d) le prestazioni di vecchiaia; e) le prestazioni per i superstiti; f) le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali; g) gli assegni in caso di morte; h) le prestazioni di disoccupazione; i) le prestazioni di pensionamento anticipato; j) le prestazioni familiari.

Nonostante la linearità del ragionamento adottato, la soluzione prescelta non era l'unica percorribile sul piano interpretativo.

Le Conclusioni dell'Avvocato generale Richard de la Tour avevano, infatti, imboccato una strada diversa, valorizzando l'art. 34 della CDFUE e la necessità di garantire ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti un nucleo indefettibile di protezione sociale, indipendentemente dalla natura contributiva o meno della prestazione.

Provocatoriamente, allora, si potrebbe sostenere che il profilo di maggiore interesse della pronuncia non risieda tanto in ciò che essa afferma espressamente, quanto piuttosto – nel confronto con le Conclusioni dell'Avvocato generale – in ciò che la sentenza omette di dire.

In effetti, sino a un certo punto, il percorso argomentativo delle Conclusioni e quello seguito dalla sentenza risultano sostanzialmente convergenti: anche nelle Conclusioni, infatti, l'assegno sociale veniva qualificato come prestazione speciale in denaro, di carattere non contributivo, e, in ragione di tale qualificazione, escluso dall'ambito di applicazione del principio di parità di trattamento sancito dall'art. 12, par. 1, lett. e), della dir. 2011/98/UE. Tuttavia, l'Avvocato generale rilevava opportunamente come la qualificazione dell'assegno sociale come "prestazione speciale non contributiva" non esaurisca la sua rilevanza nel sistema dei diritti sociali, in quanto una prestazione può risultare estranea alla nozione eurounitaria di "sicurezza sociale" e, comunque, incidere su interessi di primario rilievo costituzionale.

Si è già evidenziato, infatti, come la misura dell'assegno sociale operi laddove una vita lavorativa frammentaria, insufficiente o addirittura assente non abbia generato alcuna copertura pensionistica. Essa non presuppone un'anzianità assicurativa, in quanto interviene in favore di chi, giunto ad un'età avanzata e privo di redditi adeguati, non può più contare né sull'accesso al mercato del lavoro, né su una copertura pensionistica.

Appare evidente, pertanto, che la soluzione adottata dalla Corte di giustizia non risolva integralmente il problema.

A ben vedere, infatti, stabilire che l'assegno sociale non sia qualificabile come una prestazione di sicurezza sociale ai fini dell'art. 12 dir. 2011/98/UE non consente affatto di dirimere la questione dell'accesso dello straniero regolarmente soggiornante a una misura di sostentamento minimo; anzi, proprio la natura assistenziale della prestazione rende tale problema ancora più acuto, visto che assolve alla necessità di far fronte ai bisogni elementari della vita.

In questo quadro, nelle conclusioni dell'Avvocato generale – non accolte in parte *qua* dalla Corte di Lussemburgo – si osservava, facendo proprie le considerazioni del Governo italiano e della Corte costituzionale che «la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'articolo 38, co. 1, Cost. riserva al "cittadino"), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (articolo 2 Cost.)».

Da tale affermazione, l'Avvocato generale suggeriva alla Corte di concludere, conformemente a quanto previsto nel caso "The Department for Communities in Northern Ireland"[52], che «le autorità nazionali competenti in materia di prestazioni di assistenza

52. Corte giust., 15.7.2021, *The Department for Communities in Northern Ireland* (causa C-709/20), in cui la Corte di giustizia ha stabilito che, ai sensi della dir. 2004/38/CE (in particolare degli artt. 7 e 24), una cittadina UE economicamente inattiva, priva di risorse sufficienti e titolare soltanto di un diritto di soggiorno temporaneo riconosciuto dal diritto nazionale britannico, non può pretendere automaticamente la parità di trattamento nell'accesso a una prestazione di assistenza sociale come l'*Universal Credit*; tuttavia, le autorità nazionali devono comunque assicurare il rispetto della CDFUE, nella specie i valori della dignità umana, della vita familiare e dell'interesse dei minori.

sociale dovrebbero essere tenute a verificare che il rifiuto di concedergli siffatte prestazioni in forza del titolo di soggiorno di cui è titolare non esponga il cittadino interessato, il quale non dispone di risorse per sopperire ai suoi bisogni, a un rischio concreto e attuale di violazione dei suoi diritti fondamentali, segnatamente quello sancito dall'articolo 1 della Carta».

In altri termini, l'Avvocato generale proponeva di non esaurire l'analisi nella sola qualificazione formale della prestazione ai fini della direttiva, ma di affiancare a tale verifica un ulteriore livello di scrutinio, di natura sostanziale, fondato sul rispetto dei diritti fondamentali. Ciò in quanto, anche laddove la disciplina europea non impone la parità di trattamento le autorità nazionali non possono considerarsi del tutto libere di negare prestazioni assistenziali nei casi in cui tale diniego si traduca, in concreto, nella privazione dei mezzi minimi di sussistenza, sulla base dell'art. 1 della CDFUE, che, come noto, proclama l'inviolabilità della dignità umana.

Tale disposizione, infatti, non sembra avere un valore meramente programmatico, ma esprime un nucleo essenziale di tutela che vincola tanto il legislatore quanto le autorità amministrative nell'attuazione del diritto dell'Unione[53].

Da qui discende la proposta, avanzata nelle Conclusioni, di rimettere alle autorità nazionali la valutazione caso per caso della singola richiesta della prestazione, di modo che il giudice sarebbe stato chiamato a verificare, di volta in volta, se il rifiuto della prestazione, pur formalmente legittimo alla luce della disciplina europea sulla parità di trattamento, determini tuttavia un pregiudizio imminente e irreparabile di compressione del nucleo essenziale dei diritti fondamentali della persona.

Se è ancora vera l'osservazione che «il discorso dei diritti fondamentali fatichi ancora ad imporsi quale strumento argomentativo del Diritto dell'Unione»[54], è altresì vero che, qualora fosse stata accolta integralmente dalla Corte di giustizia, questa soluzione avrebbe consentito di ricondurre a *unum* orientamenti già emersi tanto nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo quanto, almeno in parte, in quella della Corte costituzionale italiana, volti a riconoscere nella tutela del minimo vitale un limite alla discrezionalità statale in materia assistenziale.

La Corte di Strasburgo ha infatti più volte chiarito che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non impone agli Stati l'istituzione di un determinato sistema di protezione sociale né l'erogazione di specifiche prestazioni assistenziali. Tuttavia, una volta che tali prestazioni siano previste dall'ordinamento nazionale, la relativa disciplina resta soggetta al controllo di

53. Nell'ordinamento europeo «la dignità umana costituisce – secondo le spiegazioni alla Carta dei diritti elaborate dal *Presidium* – un valore costituzionale fondamentale su cui poggiano i diritti fondamentali e che, pertanto, non può essere oggetto di alcun bilanciamento o limitazione» (così, R. Cherchi, *La condizione giuridica dello straniero irregolarmente soggiornante tra legge e diritti della persona*, in *Costituzionalismo.it*, 2.2013, p. 12) e la Corte di giustizia ha interpretato la disposizione di cui all'art. 1 della Carta sia come diritto soggettivo (Corte giust., 9.10.2001, causa C-377/01, in *Foro it.*, 2001, IV, c. 25 relativa alla direttiva del Consiglio e del Parlamento 6.7.1998, 98/44/Ce) che come «principio generale del diritto» (Corte di giustizia, sent. 14.10.2004, causa C-36/02, in *Foro amm. CDS*, 2004, p. 2759, in tema di circolazione dei servizi). Sul problema dell'efficacia diretta dei principi della Carta europea dei diritti dell'uomo, v. L.S. Rossi, *Stesso valore giuridico dei Trattati? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2.2016, p. 329 ss.

54. E. Ales, *op. cit.*, p. 310.

compatibilità con la Convenzione, in particolare con l'art. 14 CEDU, che vieta trattamenti discriminatori nel godimento dei diritti convenzionali[55].

In questa medesima direzione sembra collocarsi anche la giurisprudenza costituzionale italiana, che ha storicamente identificato il "minimo esistenziale", fondato sull'art. 38, co. 1 Cost., con i "mezzi necessari per vivere" e garantire la mera sussistenza materiale dei cittadini privi dei mezzi necessari[56], e che, con riferimento a prestazioni sociali (diverse dall'assegno sociale) giudicate indispensabili, ha ammesso una distinzione tra autoctoni e stranieri, a condizione che non si traduca «nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai "bisogni primari" della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini»[57].

6. Osservazioni conclusive

In conclusione, sembra opportuno rimarcare la distanza tra le norme europee relative all'ammissione dello straniero al mercato del lavoro e i principi giurisprudenziali elaborati dalla Corte di giustizia sulla piena partecipazione dei cittadini extra UE al sistema di protezione sociale.

Va evidenziato, a questo riguardo, che la direttiva 2011/98/UE sul permesso unico nasce anche per ridurre la disparità tra cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi che lavorano regolarmente, riconoscendo che questi ultimi contribuiscono all'economia dello Stato ospitante con il loro lavoro e con i versamenti fiscali. Lo stesso considerando 19 della direttiva afferma chiaramente che le disposizioni della direttiva «mirano a creare condizioni di concorrenza uniformi minime nell'Unione, a riconoscere che tali cittadini di Paesi terzi contribuiscono all'economia dell'Unione con il loro lavoro e i loro versamenti di imposte e a fungere da garanzia per ridurre la concorrenza sleale tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di Paesi terzi derivante dall'eventuale sfruttamento di questi ultimi».

Dalla sentenza emerge, tuttavia, una contraddizione che vale la pena sottolineare.

Da un lato, è sufficiente che il cittadino di Paese terzo sia titolare di un permesso che lo abiliti a lavorare perché rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/98/UE e possa in linea di principio invocare la parità di trattamento. Dall'altro lato, tuttavia, la garanzia di parità opera soltanto per le prestazioni rientranti nei settori della sicurezza

55. Corte EDU, *Stec ed altri c. Regno Unito*, decisione sulla ricevibilità del 6.7.2005; Corte EDU, *Koua Poirrez c. Francia*, sent. 30.9.2003; Corte EDU, *Gaygusuz c. Austria*, sent. 16.9.1996; Corte EDU, *Salesi c. Italia*, sent. 26.2.1993. Più di recente, v. Corte EDU, *Dhahbi c. Italia*, 8.4.2014, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, II, p. 888 ss., con nota di W. Chiaromonte. Parallelamente, la Corte di Strasburgo ha costantemente riconosciuto agli Stati un ampio margine di apprezzamento nella definizione delle politiche sociali ed economiche, valorizzando la posizione privilegiata delle autorità nazionali nella valutazione dei bisogni della collettività, con la conseguenza che le scelte legislative in materia assistenziale possono essere sindacate a livello europeo soltanto quando risultino manifestamente irragionevoli. Così, Corte EDU, *Carson ed altri c. Regno Unito*, sent. 16.3.2010; Corte EDU, *Luczak c. Polonia*, sent. 27.11.2007. Tutte le sentenze citate possono essere lette in www.echr.coe.int. Per un approfondimento, v. W. Chiaromonte, *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 4.2010, p. 947 ss.

56. Corte cost., 5.2.1986, n. 31, in *Foro it.*, 1986, I, c. 1770.

57. Corte cost., 20.7.2018, n. 166, in *Foro it.*, 12.2018, I, c. 3833; in senso conforme, tra le altre, Corte cost., 4.3.2022, n. 54, in *Riv. dir. int.*, 2.2022, p. 618 e Corte cost., 19.7.2013, n. 222, in *Foro it.*, 7-8.2014, I, c. 1989. Emblematica, in tal senso, è la nota sentenza (Corte cost., 28.5.2010, n. 187, in *Riv. giur. lav.*, 2.2010, II, pp. 735 ss., con nota di Turatto) con la quale la Consulta ha affermato che l'indennità di invalidità civile non mira a compensare una situazione reddituale sfavorevole, bensì ad assicurare alla persona un livello essenziale di sostentamento idoneo a garantirne la sopravvivenza e, proprio per tale ragione, l'ha ricondotta nell'ambito dei principi fondamentali di uguaglianza e tutela della dignità umana.

sociale in senso stretto, e non si estende alle prestazioni speciali non contributive, che pure sono ricomprese nel campo di applicazione del regolamento 883/2004.

Ne consegue un risultato paradossale, in quanto il lavoratore straniero regolarmente soggiornante appare formalmente tutelato dalla direttiva, ma resta privo di protezione proprio rispetto a quelle prestazioni – come l'assegno sociale – che per definizione si rivolgono a chi si trova in uno stato di bisogno e non dispone di altra forma di tutela.

La questione non è di poco conto, in quanto riguarda, in particolare, i percorsi lavorativi discontinui, poveri o scarsamente protetti, che poi sono quelli maggiormente frequentati dai cittadini stranieri[58].

È evidente, infatti, che il cittadino straniero possa soggiornare a lungo nel territorio nazionale, possa essere disponibile al lavoro, possa prestare attività lavorativa contribuendo alla fiscalità generale, senza tuttavia maturare una posizione previdenziale adeguata. Tuttavia, quando le condizioni di età e di indigenza rendono necessario il ricorso a una misura assistenziale il sistema di *welfare* subordina l'accesso alla prestazione non già all'effettivo radicamento lavorativo e sociale del soggetto, bensì alla tipologia di permesso di soggiorno posseduto, esigendo la dimostrazione di un livello di integrazione che presuppone proprio quelle risorse economiche di cui l'interessato risulta (ontologicamente) privo.

Si tratta di un paradosso che la sentenza in commento non risolve, né, in realtà, era chiamata a risolvere.

La Corte, a ben vedere, doveva stabilire unicamente se l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE imponesse la parità di trattamento nell'accesso all'assegno sociale ai titolari del permesso unico. Avendo risposto negativamente, la Corte di Lussemburgo ha restituito il problema al diritto nazionale, lasciando alla Corte costituzionale il compito di valutare se la disciplina vigente regga al vaglio dei principi costituzionali interni.

Alla Corte costituzionale toccherà allora stabilire se sia ragionevole subordinare una prestazione destinata a contrastare l'indigenza al possesso di un titolo di soggiorno che richiede, per il suo rilascio, una condizione di sufficiente stabilità economica e sociale.

Sul piano del diritto interno, la questione non potrà essere risolta con il solo richiamo alla natura assistenziale della prestazione, in quanto, al contrario, proprio tale qualità dovrebbe imporre un vaglio di legittimità più attento, visto che l'assegno sociale, per sua natura, costituisce una misura facente parte di quel "minimo esistenziale" dei diritti sociali[59], la cui privazione mette in discussione la dignità umana della persona.

La questione torna, dunque, alla Corte costituzionale, che dovrà pronunciarsi nel merito riprendendo il giudizio sospeso, dovendo valutare la conformità dell'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000 agli artt. 3 e 38, co. 1, Cost.

La Corte, pertanto, sarà chiamata a valutare se il proprio precedente del 2019, in cui aveva ritenuto la subordinazione dell'assegno sociale al possesso del permesso di lungo periodo né discriminatoria né manifestamente irragionevole, regga ancora sul piano della

58. Come emerge dal XV Rapporto annuale *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (consultabile al link: https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-immigrazione/studi-e-statistiche/xv-rapporto-gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoro-in-italia-2025), gli stranieri sono impiegati in misura rilevante soprattutto nei servizi personali e collettivi, dove costituiscono quasi un terzo degli occupati (30,9%), nonché nell'agricoltura (20%), nella ristorazione e nel turismo (18,5%) e nelle costruzioni (16,9%), settori tradizionalmente caratterizzati da maggiore instabilità occupazionale e livelli retributivi mediamente più bassi.

59. È stato sottolineato che l'essenzialità della prestazione è confermata non solo dai destinatari e dalla situazione di bisogno che è destinata a soddisfare, ma anche dal peculiare regime di incedibilità, insequestrabilità e impignorabilità della prestazione, prescritto dall'art. 3, co. 7, della l. 8.8.1995, n. 335 (con rinvio alle disposizioni in materia di pensione sociale, di cui alla l. 30.4.1969, n. 153). Così, F. Corvaja, *op. cit.*, p. 259.

ragionevolezza costituzionale interna e sia possibile un'interpretazione evolutiva dell'art. 38, co. 1, Cost. che, per l'assistenza, utilizza il termine "cittadini", anziché "lavoratori" come per la previdenza[60].

Su questo terreno, i giudici costituzionali non potranno ignorare il limite invalicabile che, come anticipato, hanno essi stessi imposto, vale a dire che la discrezionalità legislativa nella selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali non può mai tradursi nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali, i quali «attengono ai "bisogni primari" della persona, indifferenziabili e indilazionabili»[61].

In definitiva, una volta fugato il dubbio sulla conformità della norma al diritto derivato dell'Unione, il problema della dignità materiale dello straniero regolarmente soggiornante dovrà essere affrontato con gli strumenti propri del giudizio di ragionevolezza e della tutela dei diritti sociali fondamentali. Sarà dunque la Corte costituzionale, nel riprendere il giudizio sospeso, a dover stabilire se la dignità dello straniero regolarmente presente sul territorio nazionale possa essere condizionata a requisiti che quella stessa condizione di bisogno rende strutturalmente difficili da soddisfare e se le esigenze di salvaguardia del bilancio pubblico (che, pur non esplicitate, restavano sullo sfondo della soluzione adottata nel 2019) possano ancora influire sulla tutela costituzionale dei diritti fondamentali.

Rimane aperta, in prospettiva, la strada di un intervento legislativo che recepisca il monito dell'Avvocato generale – troppo sbrigativamente eluso dai giudici europei – sulla rilevanza dell'art. 1 della CDFUE nella disciplina dell'accesso dei cittadini di Paesi terzi all'assegno sociale[62].

Un tale intervento, infatti, consentirebbe di scongiurare l'insorgere di un ulteriore filone di contenzioso, fondato (questa volta) sul contrasto della normativa interna con i principi ricavabili dalla Carta.

Le contingenze politiche non autorizzano, in realtà, un particolare ottimismo, anche perché la tendenza storicamente consolidata del legislatore è quella di tollerare – se non di calcolare – il contenzioso, nella consapevolezza che i soggetti effettivamente in grado di adire le vie giudiziarie rappresentano una frazione esigua della platea dei potenziali aventi diritto[63].

60. Lo nota A. Caracciolo, *L'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni di assistenza sociale*, in D. Garofalo, P. Pardolesi, A. Rinaldi (a cura di), *I simposio dei dottorandi sul tema dello sviluppo sostenibile*, Quaderni del Dipartimento Jonico, Taranto, 16.2020, p. 195.

61. Corte cost., 20.7.2018, n. 166, in *Foro it.*, 12.2018, I, p. 3833, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 11, co. 3, d.l. 25.6.2008 n. 112, conv., con modificazioni, in l. 6.8.2008 n. 133, nella parte in cui, ai fini del riparto del fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, stabilisce, per i soli immigrati, il requisito del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

62. Cfr. in questo senso l'auspicio di A. Guariso, *Le discriminazioni nel lavoro e nel welfare e le "contromisure" della giurisprudenza*, in *Dossier Statistico Immigrazione*, Idos, Roma, 2025, p. 234.

63. Come osservato, «di fronte a provvidenze che incidono finanziariamente, si preferisce affrontare in taluni casi un contenzioso che probabilmente vedrà l'amministrazione perdente, nella consapevolezza, però, che i casi che finiranno davanti ad un giudice sono una percentuale assai limitata rispetto a tutti i potenziali aventi diritto» (così, C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni commenti sistematici*, in *Riv. AIC*, 2018, p. 12).