

## Sull'accesso al *welfare* dei cittadini di Paesi terzi: le decisioni in materia di assegni per il nucleo familiare anticipano quanto dirà la CGUE in materia di assegni di natalità e maternità?

di Fabio Masci

**Title:** Regarding access to welfare by Third Country Nationals: do the decisions of the CJEU on family allowances constitute an anticipation of what will be the ruling on childbirth and maternity allowances?

**Keywords:** Equal treatment, social rights, double preliminary ruling.

1. – La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 novembre 2020, “*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) contro W.S.*”, causa C-302/19, ha ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

In via di prima approssimazione, la questione sollevata dal remittente investe il tema dell'accesso al *welfare* e, segnatamente, l'esatto punto di equilibrio tra estensione delle prestazioni sociali ai cittadini di Paesi terzi, limitatezza di risorse in periodi di crisi economico-finanziaria (ora anche pandemica) e logica dell'appartenenza territoriale.

Nel caso di specie, W.S., cittadino di un Paese terzo, dapprima titolare di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato e poi di un permesso unico di lavoro, lamentava il mancato versamento dell'assegno per il nucleo familiare (nel prosieguo, *breviter*, “ANF”) relativamente ai periodi in cui la moglie e i due figli avevano risieduto nel Paese d'origine. L'INPS, infatti, aveva opposto il divieto di cui all'art. 2, c. 6-*bis*, della legge n. 153/1988, che escludeva dal nucleo familiare il coniuge e i figli non residenti nel territorio della Repubblica italiana.

Stante siffatto diniego, W.S. aveva presentato ricorso dinanzi al Tribunale del lavoro di Alessandria, eccependo la violazione dell'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, in ordine al quale i cittadini di Paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi godono delle medesime prestazioni familiari riservate ai cittadini di quello Stato. Tuttavia, aderendo alle prospettazioni del resistente, e dunque adducendo l'esclusione di cui all'art. 2, c. 6-*bis*, della legge n. 153/1988, il giudice di prime cure aveva rigettato la domanda.

W.S., a quel punto, aveva adito la Corte d'Appello di Torino, che, accogliendo il gravame, aveva riformato la sentenza in considerazione del difetto di trasposizione dell'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE nonché dell'incompatibilità tra la direttiva *de qua* e l'art. 2, c. 6-*bis*, della legge n. 153/1988. In tal senso, d'altronde, si era già espressa la Corte d'Appello di Brescia, secondo cui, all'interno dell'ordinamento domestico, non solo non era rinvenibile, per il cittadino italiano, una disposizione analoga all'art. 2, c. 6-*bis*, della legge n.

153/1988, ma comunque esplicavano effetti l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE e l'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109, che, con riferimento a prestazioni sociali, assistenza sociale e protezione sociale, già assicuravano parità di trattamento ai soggiornanti di lungo periodo (Corte d'ap. Brescia, sez. lav., n. 296/2018). In egual maniera, la Corte d'Appello di Trento, rilevato che la residenza dei familiari non costituiva requisito ai fini dell'erogazione dell'ANF in favore dei cittadini italiani, aveva dichiarato che il medesimo trattamento doveva essere garantito ai cittadini di Paesi terzi con familiari residenti all'estero, previa disapplicazione, per contrasto con le direttive succitate, dell'art. 2, c. 6-bis, della legge n. 153/1988 (Corte d'ap. Trento, sez. lav., n. 72/2017).

Senonché, a fronte dell'accoglimento del gravame, l'INPS era ricorso in Cassazione, lamentando, in unico motivo, la falsa applicazione dell'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE e del d.lgs. n. 40/2014, che quella direttiva aveva espressamente recepito.

Investita della questione, la Corte aveva premesso che l'ANF era erogabile esclusivamente in favore di coloro che prestavano lavoro sul territorio italiano, purché, beninteso, appartenessero a nuclei familiari aventi un reddito complessivo non superiore alla soglia determinata *ex lege*. Aveva premesso, altresì, che l'importo dell'assegno era proporzionale al numero dei familiari, a quello dei figli minori e al reddito totale dalla famiglia. Nondimeno, all'esito di dette premesse, aveva dichiarato di non potersi pronunciare, avendo necessità di accertare, in via pregiudiziale, se i familiari di W.S. non residenti nel territorio italiano concorressero a determinare l'ANF di quest'ultimo.

La pregiudizialità dell'accertamento, stando alle prospettazioni della Cassazione, era imposta dal fatto che beneficiario della provvidenza non era il lavoratore *uti singuli*, ma il nucleo familiare complessivamente inteso (Cass. civ., SS.UU., n. 6179/2008). Inoltre, prendendo le mosse da un consolidato orientamento costituzionale (Corte Cost. n. 516/1995), e attingendo alla copiosa giurisprudenza di legittimità, la Corte aveva specificato che l'ANF, in quanto destinato al nucleo familiare, perseguiva una duplice finalità: da un lato, garantire un reddito sufficiente ai nuclei familiari che ne fossero sprovvisti – assolvendo, così, a una funzione previdenziale (Cass. civ. n. 6155/2004; Cass. civ., SS.UU., n. 6179/2008) – dall'altro, assicurare un reddito integrativo ai nuclei familiari in cui figurassero soggetti infermi o malati – assolvendo, di converso, a una funzione assistenziale (Cass. civ. n. 13200/2003; Cass. civ. n. 6351/2015; Cass. civ. n. 3214/2018). Per cui, essendo configurabile in termini di prestazione familiare, la Cassazione aveva dichiarato che l'ANF era ascrivibile tra le prestazioni di sicurezza sociale di cui all'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, ed era quindi estensibile ai cittadini di Paesi terzi che legalmente soggiornavano o lavoravano in uno Stato membro (ancorché, a ben vedere, la prestazione perseguiva una finalità sia previdenziale che assistenziale e, in ordine all'art. 3, par. 5, lett. a), del regolamento (CE) n. 883/2004, richiamato dal succitato art. 12, le prestazioni assistenziali – ma non quelle previdenziali – sono espressamente escluse dal beneficio della parità di trattamento).

Orbene, stante siffatta ricostruzione, la Corte aveva dubitato della legittimità eurounitaria dell'art. 2, c. 6-bis, della legge n. 153/1988. E ciò, anzitutto, alla luce dei considerando 20 e 24 della direttiva 2011/98/UE. Difatti, in ordine al combinato disposto di tali disposizioni, tutti i cittadini di Paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri dovrebbero beneficiare di un insieme comune di diritti basato sulla parità di trattamento, e ciò indipendentemente dal fine iniziale o dal motivo dell'ammissione. Nello specifico, tale parità non dovrebbe essere riconosciuta esclusivamente ai cittadini di Paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro

sulla base di altre disposizioni del diritto dell'Unione o nazionale, compresi, dunque, i familiari di un lavoratore di un Paese terzo ammessi in uno Stato membro in conformità alla direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare, i cittadini di Paesi terzi ammessi nel territorio di uno Stato membro in conformità alla direttiva 2004/114/CE sulle condizioni di ammissione per motivi di studio, di scambio tra alunni, di tirocinio non retribuito o di volontariato e i ricercatori ammessi in conformità alla direttiva 2005/71/CE per le condizioni di ammissione a fini di ricerca scientifica. Più nel dettaglio, i soggetti elencati dovrebbero beneficiare di parità con riguardo a tutti i settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004. La parità, tuttavia, non dovrebbe risolversi nella garanzia di maggiori diritti rispetto a quelli già garantiti dall'Unione ai cittadini di Paesi terzi che si trovano in situazioni transfrontaliere. E neppure dovrebbe concernere situazioni che esulano dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione come quelle relative ai familiari soggiornanti in un Paese terzo, applicandosi, invece, ai familiari che raggiungono i lavoratori di un Paese terzo sulla base del ricongiungimento familiare ovvero ai familiari che già soggiornano regolarmente in tale Stato membro.

Atteso quanto precede, la Cassazione aveva deciso di sospendere il giudizio incardinato dinanzi ad essa e di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea (nel prosieguo, *breviter*, "CGUE") la seguente questione pregiudiziale: «[s]e l'articolo 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE nonché il principio di parità di trattamento tra titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro e cittadini nazionali debbano essere interpretati nel senso che ostano a una legislazione nazionale in base alla quale, al contrario di quanto previsto per i cittadini dello Stato membro, nel computo degli appartenenti al nucleo familiare, al fine del calcolo dell'assegno per il nucleo familiare, vanno esclusi i familiari del lavoratore titolare del permesso unico ed appartenente a Stato terzo, qualora gli stessi risiedano presso il paese terzo d'origine».

2. – Adita nei termini di cui sopra, la CGUE ha ricordato che, in ordine al considerando 26 della direttiva 2011/98/UE, il diritto dell'Unione non limita la facoltà degli Stati membri di organizzare i propri regimi di sicurezza sociale. Di talché, in mancanza di armonizzazione eurounitaria, ciascuno Stato membro ha la facoltà di stabilire le condizioni per la concessione delle prestazioni di sicurezza sociale, il rispettivo importo e il periodo entro cui possono essere concesse. Tuttavia, nell'esercitare la facoltà suddetta, gli Stati membri sono obbligati a conformarsi al diritto dell'Unione, come d'altronde precisato dallo stesso considerando 26 (in tal senso, già sent. CGUE 5 ottobre 2010, "*Elchinov*", p. 40).

A tale ultimo riguardo, la CGUE ha evidenziato che il combinato disposto degli artt. 12, par. 1, lett. e) e 3, par. 1, lett. c), della direttiva 2011/98/UE impone agli Stati membri di garantire parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale ai cittadini di Paesi terzi che siano stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, come nel caso, ad esempio, del cittadino di un Paese terzo che sia titolare di un permesso unico di lavoro (così, sent. CGUE 21 giugno 2017, "*Martinez Silva*", p. 27). Nondimeno, nell'immediato prosieguo, ha espressamente elencato le ipotesi di deroga alla suenunciata parità di trattamento. In particolare, prendendo le mosse dall'art. 12, par. 2, lett. b), della direttiva in commento, ha ribadito che gli Stati membri dispongono della facoltà di escludere dal beneficio delle prestazioni familiari i cittadini di Paesi terzi che siano stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore ai sei mesi, che siano stati ammessi a soggiornarvi a scopo di studio o a cui sia consentito lavorare in forza di un visto (già, sent. CGUE 21 giugno 2017, "*Martinez Silva*", p. 28). Tuttavia, nell'elencare tali deroghe, si è premurata di specificare che le stesse sono invocabili esclusivamente nell'ipotesi in cui lo Stato membro interessato abbia espresso

l'intenzione di avvalersene (ancora, sent. CGUE 21 giugno 2017, “*Martinez Silva*”, p. 29).

A fronte di quanto sopra, la CGUE ha rilevato che le deroghe suddette non contemplano la facoltà di escludere dal diritto alla parità di trattamento il lavoratore titolare di un permesso unico i cui familiari risiedono nel territorio di un Paese terzo. Allo stesso modo, ha rilevato che quelle deroghe non costituiscono un limite all'erogazione di prestazioni familiari, come invece diversamente accade per le agevolazioni fiscali, che, ai sensi dell'art. 12, par. 2, lett. c), della direttiva 2011/98/UE sono circoscritte all'ipotesi in cui i familiari del lavoratore di un Paese terzo siano domiciliati o abbiano residenza abituale nel territorio dello Stato membro interessato.

D'altro canto, però, la CGUE non ha mancato di rilevare talune criticità, lamentando un'incompatibilità apparente tra l'art. 12, par. 2, lett. e) e i considerando 20 e 24 della direttiva. Segnatamente, ha eccepito che il considerando 20, pur estendendo la garanzia del diritto alla parità di trattamento ai cittadini di Paesi terzi che siano stati ammessi in uno Stato membro per motivi diversi da quelli lavorativi, non è riferibile ai familiari del lavoratore di un Paese terzo che non risiedono in uno Stato membro, perché *ipso jure* circoscritto ai familiari del lavoratore di un Paese terzo ammessi in uno Stato membro a fronte di ricongiungimento familiare. Parimenti, ha eccepito che il considerando 24 esclude dal diritto alla parità di trattamento i familiari soggiornanti in un Paese terzo (anche se, onor del vero, la stessa CGUE ha prontamente osservato che il contenuto di tale considerando non è stato trasfuso in alcuna disposizione della direttiva).

Ebbene, malgrado apparissero *prima facie* ostare alla parità di trattamento, la CGUE ha dichiarato che i considerando 20 e 24 non sono incompatibili con la concessione di prestazioni familiari in favore del titolare di un permesso unico i cui familiari non risiedono nel territorio dello Stato membro. Infatti, a riguardo, ha sottolineato che il preambolo di un atto dell'Unione è privo di valore giuridico vincolante e non può essere invocato né per derogare alle disposizioni di quell'atto né per interpretare le stesse in senso manifestamente contrario al loro tenore letterale (in tal senso, sent. CGUE 19 novembre 1998, “*Nilsson e a.*”, p. 54; sent. CGUE 19 dicembre 2019, “*Puppinck e a.*”, p. 76).

A corollario di quanto sopra, e richiamando all'uopo i considerando 2, 19 e 20 e l'art. 1, par. 1, lett. b), la CGUE ha aggiunto che la direttiva 2011/98/UE è stata emanata nell'intento di favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, e ciò assicurando loro un insieme comune di diritti basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante. Ha spiegato, altresì, che la direttiva mira a creare condizioni uniformi minime all'interno dell'Unione, a riconoscere l'apporto dei cittadini di Paesi terzi nello sviluppo dell'economia eurounitaria nonché a fungere da garanzia per la riduzione della concorrenza sleale. Per tali ragioni, ha concluso che la direttiva non esclude dalla garanzia del diritto alla parità di trattamento il cittadino di un Paese terzo titolare di un permesso unico i cui familiari non siano temporaneamente residenti nel territorio dello Stato membro interessato.

A seguire, la CGUE ha affermato che l'esclusione dalla garanzia anzidetta non è desumibile dall'art. 1 del regolamento (UE) n. 1231/2010, che testualmente estende l'applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004, e dunque l'erogazione delle prestazioni familiari, anche ai familiari del cittadino di un Paese terzo che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro. Invero, a detta della Corte lussemburghese, da una disposizione siffatta non si può in alcun modo dedurre che il legislatore dell'Unione abbia inteso escludere dal diritto alla parità di trattamento di cui alla direttiva 2011/98/UE il titolare di un permesso unico i cui familiari non risiedono nel territorio dello Stato membro interessato.

Parimenti, la CGUE ha asserito che l'esclusione di cui si discorre non trae fondamento dall'art. 11, par. 2, della direttiva 2003/109/CE, ai sensi del quale gli Stati membri dispongono della facoltà di limitare la parità di trattamento nel settore delle prestazioni sociali qualora i familiari di un cittadino soggiornante di lungo periodo abbiano eletto dimora o risiedano abitualmente nel territorio dello Stato terzo d'origine. A riguardo, premettendo che le limitazioni alla parità di trattamento elencate nella direttiva 2011/98/UE devono essere interpretate restrittivamente, e osservando che la limitazione contenuta all'art. 11, par. 2, della direttiva 2003/109/CE non è inclusa tra di esse, ha chiarito che la direttiva 2011/98/UE non può essere interpretata in modo da includere una deroga supplementare per il solo motivo che codesta deroga figuri in un altro atto di diritto derivato (così, sent. CGUE 21 giugno 2017, "*Martinez Silva*", p. 29). Sicché, ha dichiarato che uno Stato membro, fatte salve le deroghe di cui all'art. 12, par. 2, lett. b), della direttiva 2011/98/UE, non può escludere il titolare di un permesso unico di lavoro dal beneficio di una prestazione familiare per il fatto che i familiari dello stesso risiedano nel territorio di un Paese terzo (e ha specificato che ciò vale ancor più se i cittadini dello Stato membro, a differenza di quelli dello Stato terzo, beneficiano della medesima prestazione indipendentemente da quale sia il luogo di residenza dei rispettivi familiari).

Delineato siffatto paradigma, la CGUE ha traslato l'asse d'indagine sulla controversia principale. Per maggiore chiarezza espositiva, è bene ricordare che, in sede di rinvio pregiudiziale, la Corte di Cassazione aveva chiesto alla Corte lussemburghese se l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE ostava all'adozione di una legislazione nazionale che, ai fini del calcolo dell'ANF, e con particolare riferimento al computo degli appartenenti al nucleo familiare, escludeva, perché residenti nel Paese terzo d'origine, i familiari del lavoratore titolare di un permesso unico, contrariamente, invece, a quanto prevedeva per i cittadini dello Stato membro, in relazione ai quali disponeva la non rilevanza del luogo di residenza dei familiari.

Orbene, nel rispondere al quesito sottopostole, la CGUE ha constatato, in primo luogo, che il mittente stesso ha annoverato l'ANF tra le prestazioni familiari di cui all'art. 3, par. 1, lett. j), del regolamento (CE) n. 883/2004, assoggettandolo, giocoforza, alla disciplina di cui all'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, in ordine al quale – come anticipato – i lavoratori di Paesi terzi titolari di un permesso unico beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento anzidetto, che annovera, per l'appunto, le prestazioni familiari (vedi anche, sent. CGUE 21 giugno 2017, "*Martinez Silva*", pp. da 20 a 25).

In secondo luogo, parafrasando l'ordinanza di remissione, la Corte lussemburghese ha ribadito che il nucleo familiare costituisce la base di calcolo per l'importo dell'ANF. Di conseguenza, ha osservato che l'omesso versamento dell'ANF, così come la sua riduzione (a seconda, rispettivamente, che tutti i familiari o solo alcuni di essi non risiedano nel territorio della Repubblica italiana), violano l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, in quanto integrano una disparità di trattamento tra titolari di permesso unico di lavoro e cittadini italiani. A riguardo, inoltre, ha sottolineato che la censurata disparità di trattamento non può essere giustificata dai legami – presumibilmente più attenuati – che insistono tra titolari di permesso unico e Repubblica italiana, essendo tale giustificazione contraria all'art. 12, par. 1, lett. e), il quale, in ossequio agli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2011/98/UE, impone una parità di trattamento generalizzata in materia di sicurezza sociale. Allo stesso modo, richiamando giurisprudenza costante, ha affermato che neppure l'impossibilità di verificare la situazione in cui versano i familiari residenti nello Stato terzo d'origine può giustificare una disparità di

trattamento siffatta (per analogia, sent. CGUE 26 maggio 2016, “*Kohll e Kohll-Schlessler*”, p. 59 e giurisprudenza ivi citata).

Infine, la CGUE ha precisato che il nucleo familiare è beneficiario dell’ANF per esclusivo tramite del lavoratore, ovvero mediante l’integrazione della retribuzione percepita da quest’ultimo (l’ANF, in particolare, costituisce un’integrazione economica di cui beneficiano tutti i prestatori di lavoro che svolgono un’attività sul territorio italiano, purché abbiano un nucleo familiare che produce redditi non superiori a una determinata soglia: per il periodo compreso tra il 1° luglio 2018 e il 30 giugno 2019, il suo importo, nella misura intera, era di € 137,50 al mese per redditi annui fino a € 14541,59). Nello specifico, ha spiegato che l’assegno in oggetto è finanziato dai contributi versati da tutti i datori di lavoro (ai quali si aggiunge il concorso integrativo dello Stato) ed è anticipato, per ciascun lavoratore, dal proprio datore di lavoro (il quale, in ogni caso, è autorizzato a porre l’anticipo a conguaglio con il debito contributivo).

Ciò posto, ha concluso che l’art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE osta a una disposizione come l’art. 2, c. 6-*bis*, della legge n. 153/1998, che, ai fini del calcolo dell’ANF, esclude dal nucleo familiare il coniuge e i figli del cittadino di Paese terzo che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica italiana, salvo che quello stesso Paese terzo riservi un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani oppure abbia stipulato una convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia. Sicché, ha risposto alla questione sollevata in via pregiudiziale dichiarando che «l’art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro in forza della quale, ai fini della determinazione dei diritti a una prestazione di sicurezza sociale, non vengono presi in considerazione i familiari del titolare di un permesso unico, ai sensi dell’articolo 2, lettera c), della medesima direttiva, che risiedano non già nel territorio di tale Stato membro, bensì in un Paese terzo, mentre vengono presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti in un Paese terzo».

1404

3. – Con l’ordinanza di rinvio che ha dato origine alla causa C-302/2019, e dunque alla pronuncia ivi annotata, la Corte di Cassazione ha sollevato un’ulteriore questione pregiudiziale, iscritta al ruolo C-303/19 e decisa dalla CGUE con la sentenza del 25 novembre 2020 “*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) contro V.R.*”.

Anche detta questione, così come la precedente, è sorta all’interno di un giudizio in cui il cittadino di un Paese terzo lamentava il mancato versamento dell’ANF relativamente ai periodi in cui la moglie e i figli avevano risieduto nel Paese d’origine. In ipotesi, tuttavia, quel cittadino non era titolare di un permesso unico di lavoro, ma di un permesso di soggiorno di lunga durata. Di talché, oggetto del secondo rinvio pregiudiziale non è stata l’interpretazione dell’art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, ma dell’art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE, ai sensi del quale il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali in riferimento all’erogazione delle prestazioni sociali, di assistenza sociale e di protezione sociale individuate dalla legislazione nazionale.

In ogni caso, pure della disposizione in parola la Corte di Cassazione chiedeva un’interpretazione alla luce dell’art. 2, c. 6-*bis*, della legge n. 153/1988. Invero, aveva chiesto alla CGUE se l’art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE ostava all’adozione di una legislazione nazionale che, ai fini del calcolo dell’ANF, e con particolare riferimento al computo degli appartenenti al nucleo familiare, escludeva, perché residenti nel Paese terzo d’origine, i familiari del soggiornante di lungo periodo, contrariamente, invece, a quanto prevedeva per i cittadini dello Stato

membro, in relazione ai quali disponeva la non rilevanza del luogo di residenza dei familiari.

Orbene, come evincibile al più immediato dei raffronti, i *petitum* delle due pregiudiziali sono sostanzialmente identici. Così come, d'altronde, è identico il *decisum* cui è pervenuta la CGUE. Difatti, in ambo le ipotesi, ha affermato che l'erogazione dell'ANF non è subordinata al luogo di residenza di coloro che compongono il nucleo familiare del lavoratore (nel primo caso titolare di un permesso unico di lavoro, nel secondo soggiornante di lungo periodo), e ciò, ancor più, se quell'assegno è erogato ai cittadini dello Stato membro indipendentemente dal luogo di residenza dei rispettivi familiari. Quanto all'*iter* argomentativo, poi, non possono eludersi la medesimezza dei cenni giurisprudenziali (sent. CGUE 5 ottobre 2010, "*Elchinov*", p. 40; sent. CGUE 21 giugno 2017, "*Martinez Silva*", p. 29; sent. CGUE 19 novembre 1998, "*Nilsson e a.*", p. 54; sent. CGUE 19 dicembre 2019, "*Puppinck e a.*", p. 76; sent. CGUE 26 maggio 2016, "*Kohll e Kohll-Schlessler*", p. 59) e l'eguale richiamo alla *ratio* delle direttive di riferimento. A tale ultimo riguardo, è d'obbligo rilevare che la direttiva 2003/109/CE, così come la direttiva 2011/98/UE, è stata emanata nell'intento di «ravvicinare lo status giuridico dei cittadini di Paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri e [...] di garantire loro una serie di diritti uniformi e quanto più simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Unione europea» (considerando 2 della direttiva 2003/109/CE). Il tutto perché «[l']integrazione dei cittadini di Paesi terzi stabilitesi a titolo duraturo negli Stati membri costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale» (considerando 4 della direttiva 2003/109/CE) e può essere di fatto conseguita solo attraverso la garanzia della «parità di trattamento [...] in una vasta gamma di settori economici e sociali» (considerando 6 della direttiva 2003/109/CE).

In sintesi, con le cause C-302/2019 e C-303/2019, la CGUE ha anteposto la garanzia di certi diritti al requisito della stabilità della residenza, individuando un preciso punto di equilibrio tra estensione delle prestazioni sociali, limitatezza di risorse disponibili e logica dell'appartenenza territoriale. E questo in ragione della *vis expansiva* insita nelle direttive 2003/109/CE e 2011/98/UE, ampiamente lumeggiata dall'Avvocato Generale in sede di conclusioni (identiche per ambo i giudizi): «[o]ccorre ricordare che la direttiva 2011/98/UE [leggasi anche, la direttiva 2003/109/CE] è uno strumento giuridico fondamentale nell'ambito del cosiddetto contesto normativo dell'Unione in materia di migrazione legale, che costituisce parte della politica comune dell'immigrazione dell'Unione europea nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il contesto normativo dell'Unione in materia di migrazione legale comprende una serie di direttive che disciplinano in generale le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi e i loro diritti una volta ammessi negli Stati membri. Le disposizioni in materia di parità di trattamento sono un elemento importante di dette direttive e promuovono uno dei principali obiettivi della politica dell'Unione in materia di immigrazione, che consiste nel garantire l'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri» (conclusioni dell'Avvocato Generale alla causa C-302/2019, p. 32; conclusioni dell'Avvocato Generale alla causa C-303/2019, p. 34).

4. – I *decisum* cui è pervenuta la CGUE all'esito delle cause C-302/2019 e C-303/2019 costituiscono anche il prisma attraverso cui scomporre l'ordinanza della Corte costituzionale n. 182/2020, recante un'ulteriore pregiudiziale in materia di accesso al *welfare* (in argomento, ampiamente, D. Gallo, A. Nato, *L'accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell'ordinanza n. 182/2020 della Corte costituzionale*, in *Eurojus*, n. 4/2020, 308).

Nel caso di specie, a seguito di rinvio promosso dalla Corte di Cassazione, il Giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 1, c. 125, della legge n. 190/2014 e dell'art. 74 del d.lgs. n. 151/2001, nella parte in cui subordinano l'erogazione dell'assegno di natalità e di quello di maternità alla titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Segnatamente, il remittente ha dubitato delle disposizioni citate in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, c. 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (nel prosieguo, *breviter*, "CDFUE").

In ogni caso, ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, è d'obbligo premettere che la prima delle disposizioni impugnate riconosce l'assegno di natalità ai figli dei cittadini italiani, dei cittadini di uno Stato membro e dei soggiornanti di lungo periodo; la seconda, invece, riconosce l'assegno di maternità alle donne residenti, purché cittadine italiane, di uno Stato membro o soggiornanti di lungo periodo.

Orbene, nel rilevare che la Corte di Cassazione, in sede di censura, non si è limitata a richiamare parametri costituzionali, ma ha esteso la propria doglianza a parametri di matrice eurounitaria, la Corte costituzionale ha ribadito la propria competenza a sindacare gli eventuali profili di contrasto tra disposizioni nazionali e principi enunciati dalla CDFUE (così, ord. Corte cost. n. 117/2019, *Cons. in dir.*, p. 2, con note, tra gli altri, di A. Ruggeri, *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del "dialogo" con le Corti europee e i giudici nazionali. A margine di Corte cost. n. 117 del 2019*, in *Consulta online*, n. 2/2019, 242 ss.; 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 AIC*, n. 6/2019, 166 ss.). In particolare, ha dichiarato di non potersi esimersi dal valutare se la disposizione censurata infranga, in pari tempo, principi costituzionali e garanzie sancite dalla CDFUE quando è lo stesso giudice remittente a sollevare una questione di legittimità che investe anche le norme di detta Carta (in tal senso, sent. Corte cost. n. 63/2019, *Cons. in dir.*, p. 4.3, con nota di G. Scaccia, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, 317 ss.; vedi anche, sent. Corte cost. n. 20/2019, *Cons. in dir.*, p. 2.3, con nota di A. Ruggeri, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro. A prima lettura di Corte cost. n. 20 del 2019*, in *Consulta online*, n. 1/2019, 113 ss.). Posto quanto precede, ha specificato che, in qualità di giurisdizione nazionale, è tenuta ad esperire rinvio pregiudiziale ogniqualvolta si renda necessario al fine chiarire significato ed effetti delle norme della CDFUE, ben potendo, all'esito di quel rinvio, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, e dunque rimuoverla dall'ordinamento nazionale con effetti *erga omnes* (ampiamente, ord. Corte cost. n. 117/2019, *Cons. in dir.*, p. 2). Difatti, come spiegato nell'immediato prosieguo, l'intervento chiarificatore che suole chiedersi alla CGUE è funzionale alla garanzia dell'uniforme interpretazione dei diritti e degli obblighi che discendono dal diritto dell'Unione, collocandosi quindi il rinvio pregiudiziale in quel quadro di costruttiva e leale cooperazione tra sistemi di garanzia preposto ad assicurare, per il tramite del dialogo tra Corti, la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (così, sent. Corte cost. n. 269/2017, *Cons. in dir.*, p. 5.2, con note, tra gli altri, con note di A. Ruggeri, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing – a margine di Corte cost. n. 269 del 2017*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3/2017, 1 ss.; G. Scaccia, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio AIC*, 1 ss.; R. Bin, *È scoppiata la terza "guerra tra le Corti"? A proposito del*

*controllo esercitato dalla Corte di Cassazione sui limiti della giurisdizione, in Federalismi.it, 2 ss.).*

Sicché, prima di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 125, della legge n. 190/2014 e dell'art. 74, cc. da 1 a 11, del d.lgs. n. 151/2001, il Giudice delle leggi ha ritenuto indifferibile interrogare la CGUE sull'esatta interpretazione dell'art. 34 della CDFUE e dell'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, e ciò, nell'ottica della "doppia pregiudizialità" (C. Masciotta, *La doppia pregiudizialità nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, 1284 ss.).

A tal esposto riguardo, in sede di remissione, ha evidenziato che l'art. 11, par. 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE garantisce ai soggiornanti di lungo periodo lo stesso trattamento dei cittadini nazionali in riferimento all'erogazione delle prestazioni sociali, di assistenza sociale e di protezione sociale individuate dalla legislazione nazionale. Conseguentemente, ha sottolineato che la direttiva 2011/98/UE estende l'erogazione di tali prestazioni ai titolari di permesso unico di lavoro.

In parallelo, ha specificato che le prestazioni sociali, di assistenza sociale e di protezione sociale parimenti erogabili in favore dei cittadini dello Stato membro, dei soggiornanti di lungo periodo e dei titolari di permesso unico sono desumibili dall'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, il quale, ai fini della loro individuazione, rinvia espressamente al regolamento (CE) n. 883/2004.

Ciò posto, ha dapprima affermato che tra dette prestazioni sono annoverate quelle di maternità, quelle di paternità assimilate e quelle familiari – così come disposto dall'art. 3, par. 1, lett. b) e j) del regolamento (CE) n. 883/2004 – e ha poi spiegato che si definiscono "familiari" «tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I [tra i quali non figurano l'assegno di natalità e l'assegno di maternità]» – così come statuito dall'art. 1, par. 1, lett. z) del regolamento (CE) n. 883/2004.

Specularmente, ha rappresentato che, ai sensi dell'art. 12, par. 2, lett. b), della direttiva 2011/98/UE, gli Stati membri hanno facoltà di limitare siffatte prestazioni laddove siano destinate a cittadini di Paesi terzi autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, a cittadini di Paesi terzi ammessi a scopo di studio o a cittadini di Paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto. A tal proposito, però, ha chiarito che lo Stato italiano non si è avvalso in maniera espressa della facoltà di cui si discorre.

Chiarito questo, ha dichiarato che i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004, così come disciplinati dall'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, sono riconducibili all'art. 34 della CDFUE, secondo cui «[l']Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, [...], secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali. Ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali».

Orbene, alla luce del quadro normativo poc'anzi tratteggiato, la Corte costituzionale ha sottoposto alla Corte lussemburghese la seguente questione pregiudiziale: «se l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), [...], debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrino l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, in base all'art. 3, par. 1, lett. b) e j), del regolamento (CE) n. 883/2004, [...], richiamato dall'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, [...], e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla

medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

Ad ogni buon conto, a riguardo, è prioritario intendersi su un punto. Invero, il richiamo operato all'art. 12, par. 2, lett. b), della direttiva 2011/98/UE assume rilievo esclusivamente in riferimento all'assegno di natalità (*rectius*, all'art. 1, c. 125, della legge n. 190/2014), e ciò perché, essendo la seconda questione di legittimità riferita a un oggetto venuto in essere prima della scadenza del termine di recepimento della direttiva (l'art. 74 del d.lgs. n. 151/2001), fissato al 25 dicembre 2013, il succitato art. 12 non è *ratione temporis* applicabile all'assegno di maternità. Da ciò, dunque, la scelta di elevare a parametro l'art. 12, par. 2, lett. b), della direttiva 2011/98/UE laddove oggetto di rinvio pregiudiziale è l'assegno di natalità (ord. Corte cost. n. 182/2020, *Cons. in dir.*, p. 7.1.1) e l'art. 34 della CDFUE laddove oggetto di rinvio è l'assegno di maternità (ord. Corte cost. n. 182/2020, *Cons. in dir.*, p. 7.1.2).

A margine di siffatta premessa, il Giudice delle leggi ha constatato che l'assegno di natalità non è riconducibile ad alcuna delle prestazioni menzionate nell'allegato I del regolamento (CE) n. 883/2004, che elenca le prestazioni tassativamente escluse dall'ambito di applicazione del regolamento *de quo*. Del pari, ha constatato che l'assegno di natalità differisce dall'anticipo sugli assegni alimentari – che è pacificamente escluso dall'ambito applicativo del regolamento – poiché non consistente in anticipi recuperabili e non correlato all'incapacità di un genitore di adempiere agli obblighi di mantenimento della prole (considerando 36 del regolamento (CE) n. 883/2004). Vieppiù, ripercorrendo giurisprudenza copiosa ha osservato che l'assegno di natalità può essere ricondotto, quantomeno per analogia, alle prestazioni familiari di cui al citato art. 1, par. 1, lettera z), del regolamento (CE) n. 883/2004, (sent. CGUE 2 aprile 2020, “*Caisse pour l'avenir des enfants*”, p. 36; sent. CGUE 21 giugno 2017, “*Martinez Silva*”, pp. da 20 a 25; sent. CGUE 24 ottobre 2013, “*Lachheb*”, p. 32; sent. 19 settembre 2013, “*Hliddal e Bornand*”, p. 55).

Contestualmente, in ordine all'assegno di maternità, ha sostenuto che lo stesso, presupponendo il possesso, in capo al nucleo familiare della madre, di risorse economiche non superiori ai valori dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), debba essere giocoforza inquadrato tra le prestazioni di cui all'art. 34 CDFUE. E ciò perché annoverabile tra le prestazioni di sicurezza sociale che assicurano protezione in caso di maternità, ergo erogabile in favore di ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione.

Detto questo, non è dubitabile che, così come formulata, l'ordinanza n. 182/2020, al pari di quelle che hanno dato luogo alle cause C-302/2019 e C-303/2019, concerna l'estensione, in capo ai cittadini di Paesi terzi, dei diritti connessi alla solidarietà sociale.

Ora, vero è che la Corte costituzionale ha negato qualsiasi attinenza tra il proprio rinvio pregiudiziale e quello di cui alla causa C-302/2019 (ord. Corte cost. n. 182/2020, *Cons. in dir.*, p. 6.5). Vero è pure, però, che siffatto diniego ha matrice eminentemente processuale. Difatti, a ben vedere, concerne il *petitum* immediato (nell'un caso, l'interpretazione dell'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE alla luce dell'art. 1, c. 125, della legge n. 190/2014 e dell'art. 74, cc. da 1 a 11, del d.lgs. n. 151/2001; nell'altro, l'interpretazione del medesimo art. 12 ma alla luce dell'art. 2, c. 6-*bis*, della legge n. 153/1988), ma non quello mediato (in ambo le ipotesi, l'estensione, in capo allo straniero, di una delle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 883/2004). E a confermarlo, d'altronde, è lo stesso Giudice delle leggi, secondo cui «[n]on ha attinenza alcuna con le questioni qui sollevate la causa pendente dinanzi alla Corte di giustizia (causa C-302/19) [perché] la Corte di cassazione ha chiesto se sia compatibile con l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE una legislazione nazionale che,

nel computo degli appartenenti al nucleo familiare, al fine del calcolo del diverso istituto dell'assegno per il nucleo familiare, esclude i familiari del lavoratore titolare del permesso unico ed appartenente a Stato terzo, qualora gli stessi risiedano presso il paese terzo d'origine» (testualmente, ord. Corte cost. n. 182/2020, *Cons in dir.*, p. 6.5).

*Petitum* mediato che, in maniera pressoché identica, è rinvenibile anche nella causa C-303/2019, la quale, a un dato processuale, si è risolta in un'interpretazione dell'art. 2, c. 6-*bis*, della legge n. 153/1988 in conformità all'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE, ma, in prospettiva *strictu sensu* sostanziale, ha realizzato un'equiparazione di trattamento tra cittadini e stranieri nell'erogazione di una prestazione sociale.

Per cui, a fronte di quanto sopra, è perlomeno indubbio che le pregiudiziali anzidette perseguano il medesimo fine. Fine che, tra le altre cose, era stato preconizzato sin dal Consiglio europeo di Tampere del 15 e del 16 ottobre 1999, all'esito del quale fu riconosciuta la necessità di garantire ai cittadini di Paesi terzi diritti analoghi a quelli garantiti ai cittadini dell'Unione. In altre parole, le direttive 2011/98/UE e 2003/109/CE – attorno cui ruotano i giudizi in commento – sono state gli strumenti attraverso cui è stata realizzata la tanto auspicata parità di trattamento. Il che, d'altronde, è pacificamente desumibile dai considerando di quelle stesse direttive, secondo cui «[1] integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale dell'Unione enunciato nel Trattato» (considerando 4 della direttiva 2003/109); «[p]er costituire un autentico strumento di integrazione sociale, lo status di soggiornante di lungo periodo dovrebbe valere al suo titolare la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro in una vasta gamma di settori economici e sociali» (considerando 12 della direttiva 2003/109); «[t]utti i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri dovrebbero beneficiare quanto meno di uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, a prescindere dal fine iniziale o dal motivo dell'ammissione» (considerando 20 della direttiva 2011/98); e «[a]l fine di sviluppare ulteriormente una politica di immigrazione coerente, di ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell'Unione e i cittadini di Paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro e di integrare l'acquis esistente in materia di immigrazione, è opportuno definire un insieme di diritti al fine, in particolare, di specificare i settori in cui è garantita la parità di trattamento tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di Paesi terzi che non beneficiano ancora dello status di soggiornanti di lungo periodo. Tali disposizioni 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» (considerando 19 della direttiva 2011/98).

Che le pregiudiziali in parola perseguano il medesimo fine è acclarato, in via ulteriore, dal comune richiamo alla sentenza "*Martinez Silva*", in ordine alla quale, «analogamente alla direttiva 2003/109/CE, la direttiva 2011/98/UE prevede, in favore di taluni cittadini di Paesi terzi, un diritto alla parità di trattamento – che costituisce la regola generale – ed elenca le deroghe a tale diritto – che gli Stati membri hanno la facoltà di istituire. Tali deroghe possono dunque essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione della direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse. Orbene, [...] la Repubblica italiana non ha inteso avvalersi della facoltà di limitare la parità di trattamento facendo ricorso all'art. 12, par. 2, lett. b), della direttiva

2011/98UE», secondo cui gli Stati membri possono escludere dal beneficio dei sussidi familiari di cui al regolamento (CE) n. 883/2004 i cittadini di Paesi terzi autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, quelli ammessi a scopo di studio e quelli cui è consentito lavorare in forza di un visto.

Da tutto ciò, dunque, può prevedibilmente desumersi il *decisum* cui perverrà la CGUE all'esito del rinvio promosso dalla Corte costituzionale. Invero, posta la similarità tra le pregiudiziali di cui alle cause C-302/2019 e C-303/2019 e quella di cui all'ordinanza n. 182/2020, è presumibile che l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE sarà ritenuto ostare a una legislazione di uno Stato membro che non estende ai titolari di permesso unico di lavoro l'assegno di natalità e l'assegno di maternità erogato in favore dei soggiornanti di lungo periodo. Solo attraverso questa decisione, infatti, il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, già riconosciuti dalla Costituzione italiana agli artt. 3 e 31 Cost., potranno dirsi tutelati anche alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto dell'Unione europea.

5. – Ad ogni modo, in maniera indiretta, la Corte costituzionale aveva già segnalato la *vis expansiva* della direttiva 2011/98/UE.

Il riferimento, nella specie, è alle ordinanze nn. 52/2019 e 95/2017 (vedi, F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2019, 244 ss.), che pure concernevano l'estensione di prestazioni familiari in favore di cittadini di Paesi terzi. In ambo i casi, invero, le questioni di legittimità prendevano le mosse dalla mancata erogazione di assegni di maternità e/o di assegni familiari in favore di cittadini extracomunitari titolari di un permesso di soggiorno per motivi familiari. Segnatamente, in sede di rinvio, i remittenti avevano denunciato l'illegittimità dell'art. 74, c. 1, del d.lgs. n. 151/2001 in ordine al parametro interposto dell'art. 14 CEDU.

Tuttavia, nell'addivenire a *decisum*, ovvero nel dichiarare la manifesta inammissibilità delle questioni anzidette, il Giudice delle leggi aveva osservato come i remittenti non si fossero posti il problema dell'applicabilità, al caso di specie, della direttiva 2011/98/UE.

Più nel dettaglio, prendendo le mosse dall'art. 12, par. 1, lett. e), aveva spiegato che le prestazioni di sicurezza sociale definite nel regolamento (CE) n. 883/2004 dovevano essere garantite sia ai cittadini degli Stati membri che ai lavoratori di cui all'art. 3, par. 1, lett. b e c), ovvero «ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale» e «ai cittadini di Paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi sulla base del diritto europolitano o nazionale che i cittadini di Paesi terzi 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». Conseguentemente, aveva chiarito che la parità di trattamento nell'ambito della sicurezza sociale non era circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo, ma doveva essere estesa ai titolari di permesso unico di lavoro e ai titolari di permesso per ricongiungimento familiare. Invece, quanto alle prestazioni di sicurezza sociale cui applicare la parità di trattamento, aveva evidenziato che l'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 883/2004 richiamava espressamente sia le prestazioni di maternità che quelle familiari.

In buona sostanza, alla Corte costituzionale era già chiaro che la direttiva 2011/98/UE fosse stata emanata nell'intento di porre sullo stesso piano, quantomeno nel settore della sicurezza sociale, i cittadini degli Stati membri e i cittadini di Paesi terzi che regolarmente soggiornavano e lavoravano in quegli Stati.

6. – Orbene, nei periodi di recessione economica, e ancor più nel periodo attuale, in cui la recessione è accentuata dalla pervasività della crisi pandemica, il settore della protezione sociale tende a contrarsi per via della fisiologica riduzione di risorse. Siffatta contrazione, di regola, si riverbera sui cittadini di Paesi terzi che legalmente soggiornano e/o lavorano nel territorio di uno Stato membro, i quali, esclusi dal godimento di certune prestazioni, vedono sostanzialmente dimezzata l'effettività della loro appartenenza territoriale. Più nel dettaglio, se l'art. 3 Cost. fa salva *in nuce* l'eguale garanzia dei diritti inviolabili, lo stesso non può dirsi per il *quantum* di prestazioni sociali che eccede i livelli essenziali di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. Detto altrimenti, trattamenti differenziati tra cittadino e non cittadino sono ammissibili purché non superino la soglia dell'invulnerabilità e/o dell'essenzialità. Il Giudice delle leggi, pertanto, è tenuto a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle sole disposizioni che derogano al paradigma suenunciato. La CGUE, invece, è chiamata a verificare che le prestazioni sociali individuate nel regolamento (CE) n. 883/2004 siano assicurate anche ai cittadini di Paesi terzi legalmente ammessi nel territorio della Repubblica italiana, e cioè a quelli di cui all'art. 3, par. 1, lett. b e c), della direttiva 2011/98/UE. È in questo solco, dunque, che si collocano le sentenze rese dalla CGUE nelle cause C-302/2019 e C-303/2019: il solco, ovvero, della non compatibilità con il diritto dell'Unione di tutte le legislazioni nazionali che escludono dal godimento delle prestazioni sociali indefettibili lo straniero che soggiorna e/o lavora in uno Stato membro secondo termini di legge.

Ad ogni buon conto, e fermi i suesposti rilievi, sarebbe improprio affermare che l'“espansione inclusiva” della protezione sociale non incida sui vincoli economico-finanziari degli Stati membri. Per cui, se è vero che la garanzia dei diritti incomprimibili incide sul bilancio, e non è l'equilibrio di quest'ultimo a condizionarne la doverosa erogazione (sent. Corte cost. n. 275/2016, *Cons. in dir.*, p. 11, con nota di F. Masci, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 154-155), è altresì vero che i diritti sociali, essendo finanziariamente condizionati, non possono non essere assoggettati a un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili. Il che, beninteso, non significa subordinare l'erogazione degli stessi al possesso dello *status* di cittadino. Ma, semplicemente, di graduarla in relazione alle prestazioni che eccedono la soglia di essenzialità fissata all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. (e, comunque, esclusivamente nell'ipotesi in cui sia riscontrata carenza di risorse). A ragionare diversamente, infatti, si rischierebbe di cedere alla fascinosa tentazione della retorica dei diritti, la quale, flettendo oltre il dovuto i (pur costituzionalmente indefettibili) principi di eguaglianza sostanziale, solidarietà e giustizia sociale, omette di considerare il problema (concreto) della loro sostenibilità economica e politica, con ciò legittimando un eccesso di pretese non compatibile con la limitatezza di risorse e con la rigidità dei vincoli sovranazionali alla spesa (F. Rimoli, *Sulla retorica dei diritti*, Modena, 2018; cfr., M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, relazione presentata al XXVI Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Torino, 27-29 ottobre 2011, 80; A. Ruggeri, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018, 11 ss.).

Fabio Masci

Dipartimento di Scienze Giuridiche e Sociali  
Università degli Studi “G. d'Annunzio”, Pescara-Chieti  
[fabio.masci@unich.it](mailto:fabio.masci@unich.it)

