

## Dopo gli assegni per il nucleo familiare, la CGUE riconosce ai cittadini di Paesi terzi anche gli assegni di natalità e di maternità

di Fabio Masci

**Title:** After the family allowances, the CJEU also recognizes childbirth and maternity allowances for Third Country Nationals

**Keywords:** Equal treatment; social rights; dual preliminaryity.

1. – La sentenza della CGUE del 2 settembre 2021, “*O.D. e altri contro Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)*”, causa C-350/20, ha ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla Corte costituzionale ai sensi dell’art. 267 TFUE (D. Gallo, *Assegni di natalità e maternità nella recente sentenza della Corte di giustizia: riflessioni “a caldo”*, in *Eurojus*, 9-9-2021; B. Sboro, *Assegni di natalità e maternità e cittadini stranieri con permesso unico: la Corte di giustizia si pronuncia sul rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale*, in *Diritti Comparati*, 28-10-2021; S. Giubboni, *L’accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel “dialogo” tra le Corti*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2021, 1 ss.).

In via di prima approssimazione, la pronuncia in disamina ha attestato la non compatibilità tra la normativa italiana in materia di assegni di natalità e di maternità, che esclude i cittadini di Paesi terzi, titolari di permesso unico di lavoro, dalla fruizione delle prestazioni anzidette, e il diritto dell’Unione, che invece riconosce loro il diritto alla parità di trattamento.

Siffatto *decisum*, così come reso dalla Corte di Lussemburgo, si pone in espressa continuità con quello della sentenza C-302/19, che concerne l’estensione, in capo ai medesimi cittadini di Paesi terzi, dell’assegno per il nucleo familiare (F. Masci, *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?*, in questa *Rivista*, 2021, 1399 ss.).

La decisione inoltre ha rilievo, in termini di precedente, con riferimento ad analoghe prestazioni sociali che pure sono negate ai cittadini di Paesi terzi privi del permesso di soggiorno di lungo periodo – si pensi, ad esempio, al “bonus asilo nido” (D. Gallo, *Assegni di natalità e maternità nella recente sentenza della Corte di giustizia: riflessioni “a caldo”*, in *Eurojus*, 9-9-2021).

Come evidente, dunque, nel settore della politica comune dell’immigrazione, il bilanciamento tra diritto alla parità di trattamento e sostenibilità economico-finanziaria degli Stati membri (nel caso di specie realizzato dalla CGUE) tende a vedere sacrificate le ragioni sottese alla limitatezza di risorse, attesa, su tutto, la riconducibilità delle prestazioni in argomento al nucleo irriducibile dei diritti

inviolabili della persona. Il che, del resto, è ampiamente confermato dal disegno di legge europea n. 2019/2020, *de facto* preposto al superamento della procedura d'infrazione 2019/2011, avviata dalla Commissione con riguardo alle normative italiane oggetto della pregiudiziale in commento (S. Giubboni, *op. cit.*, 10).

Ad ogni buon conto, nell'assicurare massima salvaguardia alla parità di trattamento dei cittadini di Paesi terzi, la CGUE si è avvalsa della costruttiva e leale cooperazione della Corte costituzionale, valorizzando, attraverso un dialogo non sempre agevole, l'inscindibile connessione tra principi e diritti costituzionali e principi e diritti eurolunitari. La sentenza C-350/20 costituisce, quindi, il precipitato di quel dialogo, aggiungendo un ulteriore tassello a quel complesso mosaico che è la doppia pregiudizialità (per uno sguardo d'insieme, G. Repetto, *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2019, 1; C. Masciotta, *La doppia pregiudizialità nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 1284 ss.). Tale sentenza, infatti, ricalca l'evolversi del perimetro di rapporti che Giudice delle leggi e Corte di Lussemburgo hanno sviluppato negli anni con riguardo alla coesistenza – e non tanto alla priorità o alla consequenzialità – tra pregiudiziale costituzionale e pregiudiziale eurolunitaria (si vedano pure, in argomento, A. Morrone, *Oltre Granital. Divisione o fusione degli orizzonti di senso?*, in *Giustizia insieme*, 12-11-2020; R. Mastroianni, *Sui rapporti tra carte e corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *European Papers*, 19-6-2020).

Nondimeno, la ricchezza di spunti offerti dalla pronuncia in disamina può essere realmente compresa solo a fronte di una dettagliata analisi dei fatti di causa. Di talché, nell'immediato prosieguo, saranno ripercorsi, pur succintamente, i gradi di giudizio in cui si è articolato il procedimento principale nonché il giudizio costituzionale che ha dato luogo al rinvio pregiudiziale.

2. – Nel caso di specie, alcuni cittadini di Paesi terzi, legalmente soggiornanti in Italia nonché titolari del permesso unico di lavoro di cui all'art. 1, c. 1, del d.lgs. n. 40/2014, si erano visti negare dall'INPS, in quanto privi dello *status* di soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9, c. 1, del d.lgs. n. 286/1998, l'assegno di natalità di cui all'art. 1, c. 125, della legge n. 190/2014 e l'assegno di maternità di cui all'art. 74 del d.lgs. n. 151/2001.

Quegli stessi cittadini, tuttavia, si erano doluti del diniego dinanzi ai Tribunali di primo grado, i quali avevano censurato il carattere discriminatorio della condotta posta in essere dall'INPS, atteso che l'esclusione dall'erogazione dei benefici richiesti, motivata dalla nazionalità dei richiedenti, si poneva in contrasto con l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, in ordine al quale i «lavoratori dei Paesi terzi di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: [...] i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004». I Tribunali di prime cure, in particolare, avevano rilevato che tra le prestazioni di sicurezza sociale elencate nel regolamento anzidetto figuravano sia quelle di maternità sia quelle familiari, le quali ultime, parafrasando l'art. 1, par. 1, lett. z), del regolamento (CE) n. 883/2004, annoveravano «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» (invero, nella parte II di tale allegato figura un elenco di assegni di natalità espressamente esclusi dall'ambito di applicazione della disposizione: tra di essi, però, non è contemplato quello di cui all'art. 1, c. 125, della legge n. 190/2014).

Le sentenze dei Tribunali, tempestivamente impugnate dall'INPS, erano

state per lo più confermate dalle Corti d'Appello adite.

Ciononostante, chiamata a pronunciarsi sui molteplici ricorsi promossi avverso le stesse, la Corte di Cassazione aveva dubitato che l'art. 1, c. 125, della legge n. 190/2014 e l'art. 74 del d.lgs. n. 151/2001 violassero gli artt. 3, 31 e 117, c. 1, Cost., 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 particolare, i dubbi di legittimità costituzionale investivano le disposizioni succitate nella parte in cui subordinavano l'erogazione degli assegni alla titolarità, in capo ai cittadini di Paesi terzi, del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. A fronte di tali dubbi, quindi, la Corte di Cassazione aveva provveduto a sospendere i giudizi pendenti dinanzi ad essa, rimettendo la questione alla Corte costituzionale.

3. – Investito nei termini di cui sopra, il Giudice delle leggi aveva preso atto del diverso regime normativo applicabile agli assegni di natalità e di maternità, ma, stante l'omogeneità delle censure del remittente, aveva disposto la riunione dei giudizi, optando per una trattazione unitaria che inquadrasse le questioni sottopostegli nel più ampio orizzonte delle prestazioni sociali erogabili in favore dei cittadini di Paesi terzi, e ciò anche alla luce delle indicazioni offerte dal diritto dell'Unione.

Attese le statuizioni di rito, la Corte costituzionale aveva rilevato che la Corte di cassazione, nel motivare le proprie censure, aveva evocato anche parametri di matrice eurolunitaria – e, nello specifico, una pluralità di disposizioni della CDFUE (la quale, in considerazione dell'art. 6, par. 1, TUE, presenta il medesimo valore giuridico dei Trattati). Di talché, sulla scorta di recente giurisprudenza, aveva ribadito la propria competenza a sindacare eventuali profili di contrasto che insorgessero tra disposizioni nazionali e disposizioni della CDFUE (ord. Corte cost. n. 117/2019, *Cons. in dir.*, par. 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*, 2019, n. 6, 166 ss.). Secondo un orientamento consolidato, infatti, i principi e i diritti enunciati nella CDFUE intersecano in larga misura quelli garantiti dalla Costituzione, non potendo escludersi che una disposizione nazionale violi, in pari tempo, garanzie costituzionali ed eurolunitarie (in tal senso, già sent. Corte cost. n. 269/2017, *Cons. in dir.*, par. 5.2, con note, tra gli altri, di A. Ruggeri, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurolunitario 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 *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.). In quelle ipotesi, il Giudice delle leggi non può esimersi dall'accertare la violazione e, qualora lo ritenga necessario al fine di chiarire significato ed effetti della CDFUE, può esperire rinvio pregiudiziale alla CGUE, eventualmente dichiarando, all'esito di quel rinvio, l'illegittimità costituzionale, e dunque l'annullamento *erga omnes*, della disposizione nazionale che appunto viola la CDFUE – il tutto, ovviamente, in ordine al principio secondo cui il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi è posto a fondamento dell'architettura costituzionale (così, sent. Corte cost. n. 63/2019, *Cons. in dir.*, par. 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.). Tra l'altro, la stessa Corte di Lussemburgo, dinanzi a casi di "doppia pregiudizialità", e cioè di controversie che possono dare contestualmente luogo a questioni di legittimità costituzionale e di compatibilità eurounitaria, ha espressamente affermato che il diritto dell'Unione non osta al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità, purché in capo ai giudici ordinari permangano le facoltà: 1) di sottoporre alla CGUE, in qualunque fase del procedimento, e financo all'esito di un giudizio di legittimità costituzionale, qualsiasi questione pregiudiziale; 2) di adottare le misure giurisdizionali necessarie a garantire la tutela provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione; 3) di disapplicare, anche all'esito di un giudizio di legittimità costituzionale, la disposizione che, pur avendo superato il vaglio di costituzionalità, risulti essere eventualmente contraria al diritto dell'Unione (vedi, sent. CGUE 11 settembre 2014, "A contro B e altri", causa C-112/13, par. 40; sent. CGUE 22 giugno 2010, "Melki e Abdeli", cause riunite C-188/10 e C-189/10, par. 53). Posto, quindi, il concorso di rimedi giurisdizionali generato dalla coesistenza di garanzie costituzionali ed eurounitarie (sent. Corte cost. n. 20/2019, *Cons. in dir.*, par. 2.3, con note 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.), il rinvio pregiudiziale, ovvero un intervento chiarificatore funzionale all'uniforme interpretazione dei diritti e degli obblighi che discendono dal diritto dell'Unione, non può che collocarsi in un quadro di costruttiva e leale cooperazione tra i due sistemi di garanzia, concorrendo, in qualità di dialogo tra le Corti, alla strutturazione di un paradigma che assicuri massima salvaguardia alla persona (ord. Corte cost. n. 24/2017, *Cons. in dir.*, par. 2, con note, tra gli altri, di A. Ruggeri, *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in *Consulta Online*, n. 1/2017, 81 ss.; M. Luciani, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017, 1 ss.; M. Esposito, *I limiti costituzionali al dovere di ottemperanza alle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017, 1 ss.).

Orbene, in considerazione dei rilievi suesposti, e al fine di decidere sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di Cassazione, la Corte costituzionale aveva ritenuto necessario interrogare la CGUE sull'esatta interpretazione delle disposizioni eurounitarie evocate in giudizio, e cioè dell'art. 34 CDFUE, a mente del quale «1. 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. 2. 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».

Di talché, il Giudice delle leggi, ravvisando un'inscindibile connessione e un'armonica complementarietà tra i parametri costituzionali e quelli eurounitari, aveva chiesto alla CGUE, nella prospettiva di una massima espansione delle tutele, se l'art. 34 CDFUE dovesse essere interpretato nel senso che all'interno del suo ambito di applicazione rientrassero, in base all'art. 3, par. 1, lett. b) e j), del regolamento (CE) n. 883/2004, testualmente richiamato dall'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, l'assegno di natalità e l'assegno di maternità e se, pertanto, il diritto dell'Unione dovesse essere interpretato nel senso di non ammettere una normativa nazionale che non estendesse agli stranieri titolari del permesso unico le provvidenze sopracitate, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo.

In particolare, quanto all'assegno di natalità, la Corte costituzionale aveva sottolineato che lo stesso non era annoverato tra le prestazioni di cui alla parte II

dell'Allegato I del regolamento (CE) n. 883/2004, che elenca, in maniera tassativa, le prestazioni *ratione materiae* escluse dall'ambito di applicazione del regolamento in parola. Parimenti, aveva eccepito che la summenzionata tipologia di assegno, non consistendo in anticipi recuperabili e non essendo correlato all'incapacità di un genitore di adempiere ai propri obblighi di mantenimento della prole, non era equiparabile agli anticipi sugli assegni alimentari, pure esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004.

Poiché, dunque, non ricorreva alcuna delle ipotesi di esclusione, il Giudice delle leggi aveva ritenuto prioritario accertare l'eventuale riconducibilità dell'assegno di natalità alle prestazioni di sicurezza sociale disciplinate dal regolamento (CE) n. 883/2004. A tal esposto riguardo, muovendo da una pressoché unanime giurisprudenza della CGUE, la Corte costituzionale aveva premesso che il *genus* delle prestazioni di sicurezza sociale constava di tutte le *species* di prestazioni riferibili ai rischi elencati nell'art. 3, par. 1, del regolamento in disamina (tra le più recenti, sent. CGUE 2 aprile 2020, "*Caisse pour l'avenir des enfants*", causa C-802/18, par. 36), indipendentemente, cioè, dalle valutazioni discrezionali circa le esigenze personali dei beneficiari, dalla denominazione adottata dal legislatore nazionale e dalla modalità di erogazione della provvidenza (sent. CGUE 24 ottobre 2013, "*Lachheb*", causa C-177/2012, par. 32). Nell'immediato prosieguo, con particolare riferimento alle prestazioni familiari di cui all'art. 1, par. 1, lett. z), del regolamento (CE) n. 883/2004, aveva puntualizzato, facendo ancora propri gli orientamenti della CGUE, che le stesse consistevano in un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (tra le tante, sent. CGUE 21 giugno 2017, "*Kerly Del Rosario Martinez Silva*", causa C-449/16, par. 23; sent. CGUE 19 settembre 2013, "*Hliddal e Bornand*", cause riunite C-216/12 e C-217/12, , par. 55). Nondimeno, aveva consequenzialmente rilevato che l'assegno di natalità presentava delle peculiarità rispetto alle prestazioni familiari di cui al richiamato art. 1, par. 1, lett. z), del regolamento (CE) n. 883/2004 (cfr., ad esempio, l'assegno erogato in favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori, esaminato nella succitata sent. CGUE 21 giugno 2017, "*Kerly Del Rosario Martinez Silva*", causa C-449/16). Invero, ad avviso del Giudice delle leggi, l'assegno di natalità perseguiva finalità eminentemente premiali, come desumibile, d'altronde, dalla stessa formulazione dell'art. 1, c. 125, della legge n. 190/2014, in ordine al quale la prestazione in esame era erogata *«al fine d'incentivare la natalità»*. Tuttavia, la Corte costituzionale, nel sottolineare che l'erogazione della prestazione era comunque subordinata alla sussistenza di una data soglia di reddito familiare, aveva affermato che l'anzidetta disposizione conferiva rilievo anche alle condizioni di disagio della famiglia beneficiaria, associando alla finalità premiale d'incentivare la natalità quella sociale *«di contribuire alle spese per il sostegno [della stessa]»*.

Attesa, dunque, l'incertezza sulle finalità effettivamente perseguite dall'assegno di natalità, il Giudice delle leggi aveva ritenuto di dover ricorrere alla CGUE.

Aveva ritenuto, altresì, di dover ricorrere con riguardo all'assegno di maternità, evidenziando che lo stesso, al pari dell'assegno di natalità, costituiva una prestazione in linea con le statuizioni dell'art. 34 CDFUE, così come anche lette alla luce della direttiva 2011/98/UE.

E allora, sospeso il giudizio pendente dinanzi ad essa, la Corte costituzionale aveva sottoposto alla CGUE la seguente questione pregiudiziale: «se l'art. 34 della 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».

Il Giudice delle leggi, invero, aveva rappresentato che, in ipotesi di risposta affermativa al proprio quesito, e dunque di contrasto tra disposizioni nazionali di recepimento e disposizioni della CDFUE, sarebbe dovuto addivenire a una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 125, della legge n. 190/2014 e dell'art. 74 del d.lgs. n. 151/2001, e ciò sulla scorta della giurisprudenza inaugurata dalla sentenza n. 269/2017 e via via puntellata dalle sentenze nn. 20/2019, 63/2019 e 117/2019, così come anche letta alla luce delle pronunce eurounitarie C-112/13 (“*A contro B e altri*”) e C-188/10-C-189/10 (“*Melki e Abdeli*”).

Tra l'altro, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 105, par. 1, del regolamento di procedura della CGUE, la Corte costituzionale aveva chiesto che il rinvio pregiudiziale fosse deciso con rito accelerato. Difatti, ad avviso del remittente, l'ampiezza del contenzioso pendente dinanzi ai giudici comuni era sintomatico di un grave stato d'incertezza circa il significato da attribuire al diritto dell'Unione e appalesava la necessità di una pronuncia *erga omnes* che ponesse fine ai contrasti tra giudici di merito, i quali attribuivano efficacia diretta alle previsioni di cui all'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, e INPS, che invece la negava. Stando al Giudice delle leggi, inoltre, la richiesta di procedere con rito accelerato era legittimata dal fatto che l'incertezza interpretativa attenesse sia alla politica comune europea sull'immigrazione – ritenuta nevralgica – sia il tema della parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi e cittadini degli Stati membri – che di tale politica rappresenta l'elemento qualificante e propulsivo.

4. – Investita della questione, la CGUE ha respinto, in via pregiudiziale, l'istanza di rito accelerato, rilevando la non sussistenza dei presupposti che ne legittimano richiesta.

In particolare, facendo propria una giurisprudenza costante, la Corte di Lussemburgo ha chiarito che il numero elevato di persone o di situazioni giuridiche potenzialmente interessate dalla decisione non costituisce una circostanza eccezionale tale da giustificare il ricorso a un procedimento accelerato (in tal senso, di recente, sent. CGUE 8 dicembre 2020, “*Staatsanwaltschaft Wien*”, C-584/19, par. 36).

Viepiù, ha dichiarato che la necessità di uniformare la giurisprudenza nazionale divergente, benché legittima, non è sufficiente, da sola, a giustificare la velocizzazione del rito (così, ord. CGUE 30 aprile 2018, “*Oro Efectivo*”, C-185/18, par. 17).

Assolta questa prima incombenza, la CGUE si è espressa in merito alla ricevibilità della questione nella parte relativa all'assegno di maternità, dal momento che la Corte di Cassazione, nel rinviare la questione alla Corte costituzionale, aveva precisato che i fatti di cui al procedimento principale erano anteriori al 25 dicembre 2013, termine ultimo per il recepimento della direttiva 2011/98/UE.

In proposito, la Corte di Lussemburgo ha rammentato che, nell'ambito del dialogo tra le Corti, la valutazione circa la rilevanza di una pregiudiziale eurounitaria è rimessa al solo giudice nazionale, con la conseguenza che essa, a fronte della presunzione di rilevanza della questione sollevata, è sempre obbligata pronunciarsi (sent. CGUE 13 novembre 2018, “*Čepelnik*”, C-33/17, par. 20). Secondo giurisprudenza costante, infatti, la non ricevibilità di una questione pregiudiziale è circoscritta alle ipotesi in cui: 1) appaia in modo manifesto la non attinenza dell'interpretazione alla realtà effettiva o all'oggetto del procedimento principale; 2) la questione sia di tipo ipotetico; 3) la CGUE non disponga degli

elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (sent. CGUE 13 novembre 2018, “*Čepelnik*”, C-33/17, par. 20).

A margine di siffatta ricostruzione, la Corte di Lussemburgo ha constatato che, nel giudizio pendente dinanzi alla Corte di Cassazione, i ricorrenti avevano effettivamente invocato la disapplicazione di disposizioni nazionali contrastanti con una direttiva i cui termini di trasposizione non erano ancora spirati (vedi, sent. 5 febbraio 2004, “*Rieser Internationale Transporte*”, C-157/02, par. 67 e 68). Allo stesso tempo, però, ha constatato che giudice del rinvio non è la Corte di Cassazione, ma la Corte costituzionale, la quale è stata chiamata a pronunciarsi con effetti *erga omnes* non con riferimento alla disapplicazione suddetta, ma in merito a una specifica questione di legittimità costituzionale. Ad avviso della CGUE, dunque, metro di ricevibilità della pregiudiziale è l’ordinanza di rinvio della Corte costituzionale, dalla quale emerge a chiare lettere la rilevanza dell’interpretazione eurounitaria ai fini della risoluzione del giudizio costituzionale. È per tale ragione, pertanto, che la Corte di Lussemburgo ha dichiarato la ricevibilità della questione anche nella parte relativa all’assegno di maternità (in punto, però, si veda anche D. Gallo, *Assegni di natalità e maternità nella recente sentenza della Corte di giustizia: riflessioni “a caldo”*, in *Eurojus*, 9 settembre 2021, secondo cui la pronuncia sembra introdurre un’eccezione all’interpretazione rigorosa del *test* di ricevibilità delle domande pregiudiziali).

5. – Pronunciatasi su rito e ricevibilità, la CGUE ha traslato l’asse del *decisum* sul merito della pregiudiziale.

In particolare, muovendo dall’art. 34, par. 1, CDFUE, ha premesso che l’Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, così come disciplinato dallo stesso diritto dell’Unione nonché dalle legislazioni e dalle prassi nazionali. Ha premesso, altresì, in ossequio al par. 2 della medesima disposizione, che ogni persona che risieda o si sposti legalmente all’interno dell’Unione ha diritto a godere di quelle prestazioni. A tal espresso riguardo, poi, parafrasando l’art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, ha specificato che i lavoratori dei Paesi terzi, così come individuati dall’art. 3, par. 1, lett. b) e c), della direttiva in disamina, beneficiano, per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004, del medesimo trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano. In parallelo, a mente del Considerando 31, ha osservato che la direttiva 2011/98/UE soggiace ai principi e ai diritti sanciti nella CDFUE. Di talché, ha affermato che il rinvio al regolamento (CE) n. 883/2004, così come testualmente disposto dall’art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE, è funzionale all’attuazione dell’art. 34, par. 1 e 2, CDFUE – aggiungendo, a corollario delle proprie affermazioni, che gli Stati membri, nell’adottare misure rientranti nell’ambito di applicazione di una direttiva che garantisce attuazione a un diritto riconosciuto dalla CDFUE, sono tenuti ad agire nel rispetto di quella direttiva (vedi, in tal senso, sentenza CGUE 11 novembre 2014, “*Schmitzer*”, C-530/13, par. 23 e giurisprudenza ivi citata).

Attese, dunque, siffatte premesse, la CGUE ha dichiarato che la questione pregiudiziale sollevata dalla Corte costituzionale deve essere giocoforza esaminata alla luce dell’art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE. Più nel dettaglio, la Corte di Lussemburgo ha chiarito che l’art. 12, par. 1, della direttiva 2011/98/UE deve essere indiscriminatamente applicato a tutti i 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 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». Una tale applicazione indiscriminata costituisce, infatti, il riflesso più immediato del Considerando 20, in forza del quale «[i]l diritto alla parità di trattamento nei settori specificati dalla presente direttiva dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro in conformità di altre disposizioni del diritto dell'Unione o nazionale».

Posto quanto precede, la CGUE ha chiarito che l'erogazione dell'assegno di natalità e di quello di maternità in favore dei lavoratori di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) e c), della direttiva 2011/98/UE è subordinata alla riconducibilità di tali prestazioni a uno dei settori di sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004. In proposito, ripercorrendo giurisprudenza ormai consolidata, ha sottolineato che la distinzione tra prestazioni che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento e prestazioni che invece ne sono escluse trae origine dagli elementi costitutivi delle prestazioni stesse, e non dal fatto che una normativa nazionale le qualifichi come previdenziali (così, sent. CGUE 21 giugno 2017, "*Kerly Del Rosario Martinez Silva*", causa C-449/16, par. 20; sent. CGUE 2 aprile 2020, "*Caisse pour l'avenir des enfants*", causa C-802/18, par. 35). A riguardo, in particolare, ha ricordato che una prestazione è considerata previdenziale se, per un verso, è attribuita ai beneficiari in base a una situazione definita *ex lege* (prescindendo, cioè da ogni valutazione soggettiva e discrezionale circa le esigenze personali di quei beneficiari) e, per altro verso, se riferita a uno dei rischi espressamente elencati all'articolo 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 883/2004 (ancora, sent. CGUE 21 giugno 2017, "*Kerly Del Rosario Martinez Silva*", causa C-449/16, par. 20; sent. CGUE 2 aprile 2020, "*Caisse pour l'avenir des enfants*", causa C-802/18, par. 36). Più nel dettaglio, in merito alla prima delle condizioni succitate, la CGUE ha rilevato che le prestazioni automaticamente attribuite alle famiglie devono essere considerate previdenziali solo se rispondenti a criteri oggettivi e non discrezionali (sent. CGUE 12 marzo 2020, "*Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle*", C-769/18, par. 28 e 29) e se destinate a compensare oneri familiari (sent. CGUE 21 giugno 2017, "*Kerly Del Rosario Martinez Silva*", causa C-449/16, par. 22; sent. CGUE 2 aprile 2020, "*Caisse pour l'avenir des enfants*", causa C-802/18, par. 37). Viceversa, quanto alla seconda condizione, ha rilevato che la sussumibilità di una data prestazione entro il paradigma delle prestazioni familiari di cui all'art. 3, par. 1, lett. j), del regolamento (CE) n. 883/2004 postula un indefettibile riferimento all'art. 1, par. 1, lett. z), del regolamento medesimo, in ordine al quale sono considerate familiari tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, fatta eccezione per gli anticipi sugli assegni alimentari e per gli anticipi sugli assegni speciali di nascita o di adozione, così come testualmente menzionati nell'allegato I a tale regolamento – *a latere*, tuttavia, ha puntualizzato che la compensazione dei carichi familiari è circoscritta alle ipotesi in cui la contribuzione pubblica al bilancio familiare è destinata ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (così, sent. CGUE 2 aprile 2020, "*Caisse pour l'avenir des enfants*", causa C-802/18, par. 38).

Orbene, in calce alle condizioni suesposte, e con particolare riferimento al caso di specie, la Corte di Lussemburgo ha evidenziato che l'assegno di natalità di cui all'art. 1, c. 125, della legge n. 190/2014 è erogato per ogni figlio nato o adottato, alla condizione che i genitori dello stesso risiedano in Italia e abbiano la cittadinanza italiana oppure siano cittadini di uno Stato membro oppure ancora siano titolari dello *status* di soggiornanti di lungo periodo. Ha evidenziato, altresì, che detto assegno, inizialmente erogato in favore dei nuclei familiari al di sotto di una determinata soglia di reddito, è stato successivamente esteso a tutti i nuclei familiari, con importi variabili a seconda del reddito di ciascun nucleo (e, in ogni caso, con una maggiorazione del 20% per ogni figlio successivo al primo). Di talché,

con riguardo alla prima delle condizioni di cui si discorre, ha constatato che la prestazione in esame, così come disciplinata dalla normativa dello Stato italiano, è effettivamente attribuita sulla base di criteri oggettivi predeterminati *ex lege* (segnatamente, l'ISEE). Quanto alla seconda condizione, invece, la CGUE ha rilevato che l'assegno di natalità consiste in un versamento periodico inteso a far fronte alle spese derivanti dalla nascita o dall'adozione di un figlio, essendo pacificamente annoverabile tra i contributi pubblici destinati ad alleviare gli oneri connessi al mantenimento dei figli, *a fortiori* perché non inserito nella parte II dell'Allegato I del regolamento (CE) n. 883/2004, che, come noto, contempla le prestazioni espressamente escluse dall'ambito di applicazione del regolamento *de quo*. Di conseguenza, ha affermato che l'assegno di natalità costituisce una prestazione familiare ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. j), del regolamento (CE) n. 883/2004, a nulla rilevando il fatto che contestualmente assolve a una funzione di natura premiale (vedi, in tal senso, sent. CGUE 16 luglio 1992, “Hughes”, causa C-78/91, par. 19 e 20; sent. CGUE 15 marzo 2001, “Offermanns”, causa C-85/99, par. 45).

Per altro versante, in relazione all'assegno di maternità di cui all'art. 74 del d.lgs. n. 151/2001, la Corte di Lussemburgo ha sottolineato che lo stesso, erogato per ogni figlio nato o adottato o per ogni minore in affidamento preadottivo, è corrisposto alle donne residenti in Italia, cittadine della Repubblica italiana, di un altro Stato membro o titolari dello *status* di soggiornanti di lungo periodo, a condizione che le stesse non beneficino di un'indennità di maternità connessa a rapporti di lavoro subordinato o autonomo o allo svolgimento di una libera professione e che le risorse del nucleo familiare di appartenenza della madre non siano superiori a un determinato importo. Da qui, ha constatato che l'assegno di maternità, così come disciplinato dalla normativa dello Stato italiano, è, per un verso, automaticamente attribuito alle madri che rispondono a criteri oggettivi predeterminati *ex lege*, vale a dire l'assenza di altre indennità di maternità e l'attestazione di un determinato ISEE, e, per altro verso, testualmente riferito al settore della sicurezza sociale di cui all'art. 3, par. 1, lett. b), del regolamento (CE) n. 883/2004, e cioè quello delle «prestazioni di maternità o di paternità assimilate».

Per cui, in ragione di quanto sopra, la CGUE ha affermato che ambo le prestazioni in indagine rientrano in quei settori della sicurezza sociale in relazione ai quali i cittadini di Paesi terzi di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) e c), della direttiva 2011/98/UE hanno diritto a beneficiare della parità di trattamento riconosciuta ai sensi dell'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva. Inoltre, in proposito, ha espressamente specificato che lo Stato italiano non si è avvalso della facoltà di cui all'art. 12, par. 2, lett. b), della direttiva 2011/98/UE, che abilita gli Stati membri a limitare la parità di trattamento proprio con riferimento ai suddetti settori della sicurezza sociale. Sicché, proprio alla luce delle considerazioni suesposte, la Corte di Lussemburgo ha dichiarato che l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE osta a una normativa nazionale che esclude i cittadini di Paesi terzi di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) e c), di tale direttiva dal beneficio dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità previsti da quella normativa nazionale.

6. – I fatti di causa, così come poc'anzi rendicontati, rivelano che la sentenza in commento acquisisce rilievo, anzitutto, con riguardo al tema della doppia pregiudizialità. Tale pronuncia, infatti, trae origine dall'ordinanza n. 182/2020, la quale, per argomentazioni e approdi, s'innesta nel solco tracciato dalla più recente giurisprudenza (B. Sboro, *Definendo il concorso di rimedi: le recenti vicende del “dialogo” tra Corti in materia di diritti fondamentali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2021, 681; G. Pistorio, *L'operatività multilivello della leale collaborazione. Nota all'ordinanza n. 182 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 1/2021, 1 ss.). Il

riferimento – come anticipato – è alle sentenze nn. 269/2017, 20/2019, 63/2019 e 117/2019 nonché C-112/13, C-188/10 e C-189/10, le quali, a vario titolo, hanno concorso a rimodulare i rapporti tra Giudice delle leggi e CGUE in merito all'individuazione dei rimedi esperibili dinanzi a una disposizione nazionale che sia ritenuta violare, in pari tempo, disposizioni costituzionali ed eurounitarie. Le pronunce suddette, in particolare, hanno comportato il superamento del paradigma giurisprudenziale affermatosi con la sentenza della Corte costituzionale n. 170/1984 (la cosiddetta sentenza “*Granital*”), in ordine al quale: 1) il criterio di risoluzione delle antinomie tra disposizioni nazionali e disposizioni eurounitarie dotate di effetto diretto era quello della disapplicazione, operabile dal solo giudice comune, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla CGUE; 2) una disposizione nazionale, se disapplicata in ragione della richiamata antinomia, non era assoggettabile a giudizio di legittimità costituzionale; 3) il giudizio di legittimità costituzionale era esperibile nelle sole ipotesi: 3.1) di antinomie tra disposizioni nazionali e disposizioni eurounitarie prive di effetto diretto; 3.2) di disposizioni eurounitarie dalla cui applicazione derivava una responsabilità penale in capo ai singoli; 3.3) di violazione di un “controlimite”, ovvero di un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale. Inoltre, a corollario di quanto sopra, la Corte di Lussemburgo aveva precisato che il giudice comune, trovandosi dinanzi a una disposizione nazionale contraria al diritto dell'Unione e contestualmente inficiata da vizi di costituzionalità, avrebbe sì potuto ricorrere alla Corte costituzionale, ma solo fintantoché tale ricorso non gli avesse impedito di esercitare la facoltà di sottoporre alla CGUE le questioni vertenti sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione.

In buona sostanza, stando a siffatto paradigma, la questione di compatibilità eurounitaria costituiva un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale, poiché investiva l'applicabilità stessa della disposizione censurata, e pertanto la rilevanza della questione di costituzionalità.

La prima eccezione al “modello *Granital*” era stata introdotta con la sentenza n. 269/2017, a mente della quale, laddove una disposizione nazionale fosse stata oggetto di dubbio tanto in riferimento alla Costituzione quanto in relazione alla CDFUE, la questione di legittimità costituzionale avrebbe avuto priorità rispetto a quella di compatibilità eurounitaria. Di talché, qualora la disposizione nazionale fosse stata ritenuta violare una disposizione eurounitaria non contenuta all'interno della CDFUE, il giudice comune avrebbe dovuto procedere in conformità al “modello *Granital*”; viceversa, se la disposizione di diritto dell'Unione fosse stata contenuta all'interno della CDFUE, il giudice comune avrebbe dovuto sollevare questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale. In quest'ultimo caso, a fronte di un'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale, e dunque della caducazione della disposizione nazionale censurata, la CGUE si sarebbe vista precludere un accertamento di compatibilità eurounitaria; di converso, alla luce di una sentenza d'inammissibilità o di rigetto, e quindi della legittimità costituzionale della disposizione nazionale censurata, il giudice comune avrebbe comunque conservato la facoltà di rinviare la questione alla Corte di Lussemburgo per un accertamento di compatibilità con il diritto dell'Unione. In ipotesi, però, non era chiaro quali fossero i profili di contrasto che il giudice comune avrebbe potuto sollevare dinanzi alla CGUE, e segnatamente se potessero afferire a questioni già esaminate dalla Corte costituzionale (*rectius*, già ritenute costituzionalmente legittime dalla Corte costituzionale).

Tale quesito aveva avuto risposta con la sentenza n. 20/2019, in forza della quale, dinanzi a una disposizione nazionale di cui fosse stata accertata la legittimità costituzionale, i giudici comuni avrebbero potuto sollevare qualsiasi questione di compatibilità eurounitaria. A ben vedere, però, la pronuncia in esame aveva assestato un ulteriore colpo al “modello *Granital*”, radicando, in capo alla Corte

costituzionale, la competenza a sindacare non solo eventuali antinomie tra disposizioni nazionali e disposizioni eurounitarie contenute nella CDFUE, ma anche gli ipotizzati contrasti tra disposizioni nazionali e disposizioni eurounitarie contenute in fonti primarie e derivate, purché, ovviamente, in pertinente connessione con la CDFUE. Ad ogni buon conto, non potendo darsi il caso di fonti europee non connesse, anche solo implicitamente, alla CDFUE, era di tutta evidenza che il sindacato del Giudice delle leggi fosse stato di fatto esteso all'intero diritto dell'Unione.

Nondimeno, il definitivo superamento del “modello *Granital*” è sopraggiunto con la sentenza n. 63/2019, secondo cui la Corte costituzionale, investita di una questione di legittimità che coinvolga anche le disposizioni della CDFUE, è tenuta a pronunciarsi, eventualmente previo rinvio alla CGUE, attraverso gli strumenti che le sono propri, e cioè, se necessario, pure per il tramite di una dichiarazione d'incostituzionalità della disposizione ritenuta in contrasto con la CDFUE, con conseguente annullamento *erga omnes* della stessa – fermo restando, in ogni caso, il potere del giudice comune di procedere a rinvio pregiudiziale anche a seguito di un giudizio incidentale di legittimità costituzionale nonché il dovere di non applicare la disposizione nazionale in contrasto con una disposizione eurounitaria contenuta nella CDFUE. Sicché, dinanzi a una disposizione nazionale che ipoteticamente violi, in pari tempo, Costituzione e CDFUE (*rectius*, CDFUE così come anche attuata dal diritto derivato), il giudice comune non è più obbligato – come da “modello *Granital*” – a sollevare, in via prioritaria, una questione di compatibilità eurounitaria, ma dispone della facoltà di esperire, discrezionalmente, un giudizio costituzionale incidentale o un rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo. In altre parole, il superamento del “modello *Granital*” non ha comportato un'interversione logico-giuridico circa l'ordine di presentazione delle pregiudiziali, ma, per un verso, ha abilitato la Corte costituzionale a conoscere della CDFUE e del diritto primario e derivato a essa afferente e, per altro verso, ne ha legittimato l'intervento anche a seguito di una previa pregiudiziale eurounitaria.

Orbene, l'ordinanza n. 182/2020, così come impostata, si pone in espressa continuità con la suesposta giurisprudenza costituzionale. In ipotesi, infatti, il Giudice delle leggi, prima di pronunciarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di Cassazione, ha ritenuto indifferibile interrogare la CGUE con riguardo all'esatta interpretazione delle disposizioni eurounitarie che incidono sulle disposizioni nazionali censurate, ravvisando un'inscindibile connessione tra le disposizioni costituzionali che la Corte di Cassazione ha evocato come parametro del giudizio di costituzionalità e i principi e i diritti riconosciuti dalla CDFUE (così come anche armonicamente trasposti nel diritto derivato).

In siffatto contesto, la sentenza C-350/20, recependo l'ordinanza n. 182/2020 nel punto in cui la Corte costituzionale dichiara di essere competente a sindacare gli eventuali profili di contrasto tra disposizioni nazionali e CDFUE, attesta, in termini equivocabili l'adesione della CGUE al paradigma metodologico affermatosi nella giurisprudenza costituzionale, così come da ultimo compendiato nella sentenza n. 63/2019. In buona sostanza, la Corte di Lussemburgo, interpretando uniformemente il diritto dell'Unione, coadiuva il Giudice delle leggi nel potenziamento delle tutele, facendo del dialogo (*rectius*, di un dialogo perfettamente definito quanto a soggetti, oggetto e modalità di esercizio) lo strumento privilegiato per la realizzazione di un sistema multilivello che garantisca la persona in termini via via crescenti.

7. – Se il dialogo tra le Corti, così come trasfuso in sentenza, è d'accogliere con favore, avendo concorso a ridurre l'asistematicità e la contraddittorietà del quadro normativo in materia di prestazioni sociali, a destare perplessità, semmai, è il

parametro di giudizio individuato dalla Corte costituzionale, e cioè l'art. 34 CDFUE, la cui diretta applicabilità, a fronte del carattere programmatico delle disposizioni ivi contenute, appare quantomeno opinabile.

Presumibilmente, nell'elevare a parametro tale disposizione, il Giudice delle leggi ha aderito a un precedente orientamento della Corte di Lussemburgo, che ne ammetteva il richiamo *ad adiuvandum* qualora oggetto d'interpretazione fosse una direttiva concernente le prestazioni sociali (sent. CGUE 24 aprile 2012, "Kamberaj", C-571/10, par. 80 e 81). Una tale adesione, del resto, parrebbe essere confermata dall'ordinanza di rinvio, a mente della quale la direttiva 2011/98/UE «*ha quale base giuridica l'art. 79, par. 2, lett. a) e b), TFUE e deve essere ricondotta all'art. 34 CDFUE*» (in tal senso, S. Giubboni, *L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel "dialogo" tra le Corti*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1/2021, 8). Quand'anche così fosse, però, la questione continuerebbe a porsi come mal posta, dal momento che il Giudice delle leggi avrebbe dovuto elevare a parametro di compatibilità eurounitaria la direttiva 2011/98/UE, suggerendone a corollario un'interpretazione conforme all'art. 34 CDFUE.

Le richiamate criticità, tuttavia, non hanno generato alcuna *impasse*, posto che, nell'ambito della cooperazione tra giudici nazionali ed eurounitari, la CGUE è anche legittimata a riformulare le questioni pregiudiziali sollevate dal remittente – purché beninteso rilevi ai fini del giudizio *a quo* (sent. CGUE 18 dicembre 2019, "U.B.", causa C-447/18, par. 35). È questo, dunque, il motivo per cui l'art. 34 CDFUE, pur essendo stato individuato dalla Corte costituzionale quale parametro di compatibilità eurounitaria, resta sullo sfondo rispetto all'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE e all'art. 3, par. 1, lett. b) e j), del regolamento (CE) n. 883/2004. A tal espresso riguardo, tra l'altro, è indifferibile considerare che «i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse. A tal proposito, la CGUE ha già ricordato che essa, per quanto riguarda la Carta, non può valutare una normativa nazionale che non si colloca nell'ambito del diritto dell'Unione. Per contro, una volta che una siffatta normativa rientra nell'ambito di applicazione di tale diritto, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi di interpretazione necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di tale normativa con i diritti fondamentali di cui essa garantisce il rispetto» (sent. CGUE 26 ottobre 2013, "Åkerberg Fransson", causa C-617/10, par. 19).

Ad ogni modo, il parametro di giudizio evocato dal remittente non è la sola perplessità suscitata dalla lettura della sentenza C-350/20. A non comprendersi, invero, è la stessa *ratio* del rinvio pregiudiziale. Alla Corte di Cassazione, invero, è sempre stato noto che l'assegno di natalità e quello di maternità non fossero compatibili con il diritto dell'Unione. Dalle ordinanze di remissione, infatti, emerge a chiare lettere che l'incidente di costituzionalità è stato sollevato al solo fine di vedere annullati, con effetto *erga omnes*, l'art. 1, c. 125, della legge n. 190/2014 e l'art. 74 del d.lgs. n. 151/2001, già ritenuti non applicabili per contrasto con il diritto dell'Unione. La Corte di Cassazione, in sintesi, ha adito la Corte costituzionale non perché accertasse la non compatibilità eurounitaria delle disposizioni impugnate, ma affinché espungesse dall'ordinamento disposizioni che, in ogni caso, non sarebbero state applicate in ragione dell'anzidetto contrasto. Senza considerare, poi, che lo stesso Giudice delle leggi, nelle sentenze nn. 95/2017 e 52/2019, aveva ampiamente riconosciuto la diretta applicabilità dell'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE e la conseguente non applicabilità delle disposizioni con esso confliggenti. Pertanto, più che un dialogo "dovuto", quello di cui alla pronuncia in disamina sembra essere un dialogo "cercato". E d'altronde, dinanzi a un settore critico e attenzionato quale la sicurezza sociale, le maglie della ricevibilità devono necessariamente slabbrarsi, rendendosi permeabili a qualsiasi

questione che, per il tramite di un confronto multilivello, risulti essere funzionale al potenziamento delle tutele.

8. – Il settore della sicurezza sociale – come accennato poc'anzi – è l'oggetto privilegiato del dialogo tra le Corti. Benché, invero, la Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 180/2020, si sia premurata di specificare che la questione ivi sollevata non presenti attinenza con quella relativa alla causa C-302/19, non v'è chi non ravveda, nelle due pregiudiziali, una medesimezza di *petitum* (F. Masci, *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?*, in *DPCE online*, n. 1/2021, in particolare 1408-1409). Una tale medesimezza, tuttavia, non concerne il *petitum* immediato, e dunque la domanda giudiziale così come processualmente sottoposta al giudice, bensì quello mediato, ovvero il bene della vita sostanzialmente perseguito attraverso con quella domanda.

Nel presente giudizio, infatti, la domanda giudiziale ha ad oggetto l'interpretazione dell'art. 34 CDFUE, letto anche alla luce dell'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE e dell'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 883/2004, in riferimento all'art. 1, c. 125, della legge n. 190/2014 e dell'art. 74, cc. da 1 a 11, del d.lgs. n. 151/2001; nella causa C-302/19, invece, afferisce all'interpretazione dell'anzidetto art. 12 in relazione all'art. 2, c. 6-*bis*, della legge n. 153/1988.

In entrambi i giudizi, però, il bene della vita sotteso alle domande dei remittenti è identificabile nell'estensione, in capo ai cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di lavoro, delle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 883/2004.

Anche gli *iter* argomentativi della CGUE, peraltro, risultano essere tendenzialmente sovrapponibili. In ambo le pronunce, invero, la Corte di Lussemburgo ha fatto propri i paradigmi decisionali adottati nella sentenza C-449/16, chiarendo che la riconducibilità di una data prestazione nell'alveo dell'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 883/2004 prescinde da valutazioni discrezionali circa le esigenze personali dei beneficiari e postula la sussistenza di presupposti oggettivi predeterminati *ex lege* (su tutti, elementi costitutivi e finalità della prestazione). Entrambe le pronunce, poi, nel disporre l'erogazione delle prestazioni anche in favore dei cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di lavoro, richiamano il Considerando n. 20 della direttiva 2011/98/UE, in forza del quale «[i]l diritto alla parità di trattamento nei settori specificati dalla presente direttiva dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro in conformità di altre disposizioni del diritto dell'Unione o nazionale».

Non è revocabile in dubbio, quindi, che le sentenze C-350/20 e C-302/2019 presentino importanti similitudini. Così come, d'altronde, non è revocabile in dubbio che le due pronunce forniscano un importante contributo in tema di accesso al *welfare*. A ben vedere, infatti, il complesso equilibrio tra diritto alla parità di trattamento e crisi economico-finanziaria acquisisce sempre maggiore coerenza con riguardo ai diritti dei cittadini di Paesi terzi, condizionati, più di altri, dall'azione combinata di limitatezza di risorse e logica dell'appartenenza territoriale. È la tutela di quei diritti, dunque, la vera e nuova sfida del dialogo tra le Corti. Una sfida, però, che deve essere affrontata con realismo, nella consapevolezza, cioè, che la spinta europeista verso l'inclusione sociale è ineluttabilmente irrigidita dalle disponibilità economico-finanziarie degli Stati membri (Pistorio, *L'operatività multilivello della leale collaborazione. Nota all'ordinanza n. 182 del 2020 della Corte costituzionale*, in

*Nomos*, n. 1/2021, 5). Il che, ovviamente, non può tradursi in una negazione di diritti, ma, d'altra parte, deve indurre a serie riflessioni sul costo delle prestazioni sociali e sulla conseguente impossibilità – economica ancor prima che giuridica – di finanziarle indiscriminatamente (si veda, F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, 30-31). Invero, al cospetto delle crescenti tensioni anti-europeiste, sovente declinate nelle forme del nazionalismo, del populismo e della xenofobia, è d'obbligo interrogarsi, senza pregiudizio, sull'incidenza che la retorica dei diritti esercita sul fenomeno, chiedendosi, anzitutto, se l'illimitata espansione delle tutele, così come ovunque propugnata, sia effettivamente corroborata dalla sostenibilità economico-finanziaria di quanto richiesto – facendo salvo, in ogni caso, il nucleo irriducibile dei diritti inviolabili, che, essendo posto a presidio della stessa dignità umana, deve essere paritariamente garantito a ciascuna persona (*amplius*, F. Rimoli, *Sulla retorica dei diritti*, Modena, 2018).

*Fabio Masci*

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