
ADiM BLOG
Settembre 2021
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 2 settembre 2021,
O.D. e a. contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), causa
C-350/20

*Esclusione illegittima degli stranieri dalle prestazioni di sicurezza
sociale: ancora una condanna per l'Italia*

Maria Teresa Ambrosio
Dottoranda di ricerca
Università degli Studi del Molise

Parole chiave

*Sicurezza sociale – Diritto alla parità di trattamento – Diritti dei lavoratori extra-Ue titolari di
permesso unico – Assegno di natalità – Assegno di maternità*

Abstract

Con la decisione in oggetto, la Corte di Giustizia dell'Unione europea torna ancora una volta a pronunciarsi circa l'esclusione illegittima di cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso unico lavoro dalle prestazioni rientranti nella sfera della sicurezza sociale. Seguendo un orientamento oramai consolidato circa la nozione di sicurezza sociale, la Corte di Giustizia afferma che gli assegni di natalità e di maternità rientrano in quella nozione di sicurezza sociale in virtù della quale i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico beneficiano del diritto alla parità di trattamento.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. *La vicenda*

La vicenda in commento trae origine dalla domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla Corte costituzionale (giudice del rinvio) nell'ambito di alcune controversie tra cittadini di Paesi terzi, titolari di un permesso unico lavoro, e l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (da qui in avanti, INPS) in merito al rifiuto di quest'ultimo di concedere ai richiedenti il godimento dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità.

Da una breve ricostruzione dei fatti di causa emerge che ad alcuni cittadini stranieri legalmente soggiornanti in Italia e titolari di un permesso unico lavoro (previsto dal d.lgs. n. 40/2014 che ha recepito nel nostro ordinamento la direttiva 2011/98/UE) veniva rifiutata la concessione di un assegno di natalità e di un assegno di maternità non essendo titolari dello status di soggiornanti di lungo periodo, come richiesto dalla legge n. 190/2014 e dal d.lgs. n. 151/2001. Difatti, in forza del primo dei due provvedimenti legislativi che istituisce un assegno di natalità per ogni figlio nato o adottato, devono considerarsi beneficiari della menzionata prestazione i cittadini italiani, i cittadini di altri Stati membri nonché i cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno di lunga durata. Il d.lgs. n. 151/2001 che concede il beneficio dell'assegno di maternità, altresì, individua tra i beneficiari extra-UE le donne residenti in Italia che siano titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

I cittadini di Paesi terzi a cui erano state negate le prestazioni di sicurezza sociale sopra citate contestavano il diniego dinanzi ai tribunali di primo grado. Nell'ambito di tali controversie, i giudici di merito accoglievano le loro richieste dando applicazione diretta al principio della parità di trattamento contenuto nell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE.

La Corte di Cassazione, chiamata a pronunciarsi sulle impugnazioni proposte avverso le decisioni delle varie Corti d'appello, riteneva che la disciplina dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità violasse diverse disposizioni della Costituzione italiana. Per tale ragione sottoponeva alla Corte costituzionale alcune questioni di legittimità concernenti l'art. 1, co. 125, l. n. 190/2014, nella parte in cui subordina il riconoscimento dell'assegno di natalità in favore dei cittadini di Paese terzo alla sola condizione del possesso del titolo di lungo soggiornante, e l'art. 74 del d.lgs. n. 151/2001 relativo all'assegno di maternità.

La Corte costituzionale, ritenendo che il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, garantiti dalla Costituzione, debbano essere interpretati alla luce del diritto dell'Unione, chiedeva alla CGUE di precisare la portata del diritto di accesso alle prestazioni sociali riconosciuto dall'[art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) e del diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale così come

indicato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/Ue ai lavoratori di Paesi terzi.

2. La questione pregiudiziale

Il giudice del rinvio, [dopo aver esaminato le questioni rimesse al suo giudizio](#), decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla CGUE la seguente questione pregiudiziale: «Se l'articolo 34 della Carta debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrino l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, in base all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e j), del regolamento n. 883/2004, richiamato dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari di permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno dell'Unione per soggiornanti di lungo periodo».

3. La decisione

Nella sentenza, pronunciata in Grande Sezione, la CGUE ha confermato la sua consolidata giurisprudenza in materia di sicurezza sociale e di parità di trattamento con i cittadini stranieri titolari di permesso unico lavoro. La Corte, infatti, rispondendo alla questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio, ha ritenuto che «l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 [...] deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che esclude i cittadini di paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di tale direttiva dal beneficio di un assegno di natalità e di un assegno di maternità previsti da detta normativa».

B. COMMENTO

1. Estensione delle prestazioni di sicurezza sociale ai cittadini stranieri titolari di permesso unico di soggiorno e lavoro: la mancata armonizzazione del diritto interno con la normativa europea

Nella sua pronuncia, la Corte afferma che il rifiuto dell'INPS di concedere agli stranieri gli assegni di natalità e di maternità in mancanza di un permesso di soggiorno di lungo periodo si pone in contrasto con l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali e con la direttiva 2011/98. Quest'ultima, invero, riconosce a tutti gli stranieri, aventi un permesso di soggiorno anche breve che consente loro di lavorare, il diritto di accedere alla sicurezza sociale.

A tale decisione la Corte giunge dopo una preliminare ed attenta analisi della disciplina di diritto interno relativa all'assegno di natalità e all'assegno di maternità, e della normativa europea con riferimento all'art. 34 della Carta e, di riflesso, all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98. Come si dirà, in tema di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale da parte degli stranieri titolari di un permesso unico lavoro il diritto interno e quello dell'Ue non godono della massima rispondenza, soprattutto sotto il profilo della parità e dell'equo trattamento.

Posto che l'ambito di applicazione soggettivo della direttiva 2011/98 concerne i cittadini di Paesi terzi che abbiano fatto ingresso nello Stato membro per ragioni di lavoro o che siano titolari di un permesso che consente di lavorare ([art. 3, paragrafo 1, lett. b\) e c\)](#), va ricordato che la direttiva in parola riconosce ad essi un insieme comune di diritti ([Considerando 20](#)). Orbene, secondo il diritto dell'Unione i lavoratori di Paesi terzi dovrebbero beneficiare della parità di trattamento in materia di sicurezza sociale i cui settori sono definiti dal [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#). In particolare, all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva fa capolino il diritto alla parità di trattamento per i lavoratori di Paesi terzi, come innanzi individuati, ai quali è riconosciuto lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale. Questi ultimi riguardano, nello specifico, le prestazioni di maternità e le prestazioni familiari (art. 3, paragrafo 1, lett. b) e j), regolamento n. 883/2004).

Ciò detto, non è sfuggito all'esame della Corte l'assenza nel diritto interno di una disposizione che dia attuazione al principio della parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera e) né la divergenza tra la disciplina europea e quella interna. Infatti, se in ambito europeo viene riconosciuto il diritto alla parità di trattamento in materia di sicurezza sociale, nell'ordinamento interno tutte le prestazioni sono riservate per espressa normativa di legge ai soli titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo (si pensi, tra i tanti, al bonus asili nido).

2. L'applicazione diretta del principio di parità di trattamento quale "rimedio" giurisprudenziale al disaccordo fra il diritto interno e il diritto dell'Ue

Per superare tale conflitto, il legislatore avrebbe dovuto rimuovere le disposizioni dell'ordinamento interno contrastanti con la direttiva 2011/98, anche in ragione dei numerosi contenziosi sul tema. I [giudici italiani](#), a differenza dell'amministrazione competente (INPS), hanno più volte riconosciuto la possibilità di accedere alle prestazioni di sicurezza sociale anche per i titolari di permesso unico di soggiorno e lavoro attraverso l'applicazione diretta del principio di parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/98.

Entrando nel merito della decisione, la Corte si interroga prima sull'interpretazione dell'art. 34, concernente il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, al fine di stabilire se

l'assegno di natalità e l'assegno di maternità rientrano nell'ambito di applicazione di quest'ultimo. Secondo il citato articolo, l'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Ue e le legislazioni e le prassi nazionali (paragrafo 1); inoltre, ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Ue ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali in conformità a quanto stabilito dal diritto dell'Unione, dalle legislazioni e prassi nazionali (paragrafo 2). Al contenuto dell'art. 34 della Carta dà voce ed espressione l'art. 12, paragrafo 1, lett. e) della Direttiva.

In secondo luogo, la Corte verifica se l'assegno di natalità e l'assegno di maternità costituiscano prestazioni rientranti nei settori della sicurezza sociale elencati dall'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 833/2004, a cui l'art. 12, paragrafo 1, fa espresso rinvio.

Ebbene, con riferimento all'assegno di natalità la Corte rileva che tale prestazione appartenga all'alveo della sicurezza sociale nella cui nozione, di derivazione europea, rientrano quelle prestazioni attribuite automaticamente ai nuclei familiari i quali rispondono a determinati criteri oggettivi definiti *ex lege*, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali del richiedente ([CGUE, sentenza del 14 giugno 2016, Commissione c. Regno Unito, causa C-308/14](#), punto 54). Inoltre, trattandosi di una prestazione finalizzata a sostenere e ad alleggerire gli oneri relativi al mantenimento di un figlio nato o adottato, la Corte la riconduce a una prestazione familiare ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 833/2004.

Per quanto riguarda poi l'assegno di maternità, quest'ultimo viene collocato dalla Corte nel settore della sicurezza sociale di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 833/2004. Anche in tal caso, trattasi di un beneficio concesso sulla base di criteri oggettivi e definiti dalla legge senza che l'autorità competente possa tener conto di altre circostanze personali.

Ciò posto, nella sua decisione la Corte riconduce gli assegni di natalità e di maternità al settore della sicurezza sociale per i quali i cittadini di Paesi terzi (di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettera b) e c), della direttiva 2011/98) beneficiano del diritto alla parità di trattamento rispondendo, così, affermativamente al quesito posto dal giudice del rinvio. Difatti, dal momento che l'ordinamento italiano non si è avvalso della possibilità di limitare il diritto alla parità di trattamento a determinate categorie di lavoratori di Paesi terzi (art. 12, paragrafo 2, direttiva 2011/98), le disposizioni che subordinano il godimento dell'assegno di natalità e di maternità al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo (art. 1, co. 125, della legge n. 190/2014; art. 74 del d.lgs. n. 151/2001) non risultano conformi al diritto dell'Ue, in particolare all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98.

In relazione al tema delle discriminazioni all'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, la sentenza in commento dimostra come il diritto dell'Unione ricopra un ruolo determinante per l'affermazione del principio di uguaglianza negli ordinamenti nazionali degli Stati membri. A questo punto, [dopo un'ulteriore condanna ricevuta dall'Italia per aver escluso i cittadini stranieri non lungo soggiornanti dal godimento delle prestazioni di sicurezza sociale](#), ci si aspetta che il legislatore italiano prenda dei provvedimenti affinché le prestazioni attualmente

riservate ai soli titolari di permesso di soggiorno Ue di lungo periodo vengano riconosciute ed estese anche a favore dei cittadini stranieri titolari di permesso unico lavoro secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza di Lussemburgo.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

CGUE, Sentenza del 2 settembre 2021, [O.D. e a. contro Istituto nazionale della previdenza sociale \(INPS\), Causa C-350/20](#), ECLI:EU:C:2021:659

Giurisprudenza:

CGUE, Sentenza del 25 novembre 2020, [INPS c. WS, Causa C-302/19](#), ECLI:EU:C:2020:957

CGUE, Sentenza del 21 giugno 2017, [Martinez Silva c. INPS e Comune di Genova, Causa C-449/16](#), ECLI:EU:C:2017:485

CGUE, sentenza del 14 giugno 2016, [Commissione c. Regno Unito, causa C-308/14](#), ECLI:EU:C:2016:436

Dottrina:

M. BARBERA-A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019.

W. CHIAROMONTE-A. GUARISO, *Discriminazione e Welfare*, in M. BARBERA-A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 363 ss.

A. GUARISO, *L'infinito conflitto tra divieti di discriminazione e welfare "selettivo"*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2020.

Per citare questo contributo: M.T. AMBROSIO, *Esclusione illegittima degli stranieri dalle prestazioni di sicurezza sociale: ancora una condanna per l'Italia*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, settembre 2021.