
ADiM BLOG
Maggio 2022
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale, sentenza 4 marzo 2022, n. 54

*Da Roma a Lussemburgo e ritorno.
L'accesso degli stranieri alle prestazioni familiari*

Francesca Biondi Dal Monte

Professoressa Associata di Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna

Parole chiave

Discriminazione – assegni familiari – immigrazione – permesso unico per lavoro – welfare

Abstract

Il contributo analizza la sentenza n. 54/2022 e l'intera vicenda processuale che ha portato alla declaratoria di illegittimità della disciplina nazionale in tema di assegno di natalità e assegno di maternità. Il commento si sofferma in particolare sul rinvio pregiudiziale promosso dalla Corte costituzionale alla Corte di Giustizia, sulla diretta relazione tra le prestazioni familiari in questione e la tutela dell'infanzia e della maternità, nonché sulla complessa ricerca di un equilibrio tra le ragioni della solidarietà sociale e le limitazioni di bilancio.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. *La vicenda processuale e i parametri invocati*

La vicenda processuale muove da una serie di ordinanze della Corte di Cassazione aventi ad oggetto la disciplina in tema di assegno di natalità¹ e assegno di maternità² nella parte in cui, per i soli cittadini di Paesi terzi, subordinavano il riconoscimento delle predette prestazioni al possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo. Si ricorda a tal proposito che il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo è rilasciato a chi soggiorna in Italia per almeno cinque anni, possiede un determinato livello di reddito e un alloggio idoneo e supera un test di conoscenza della lingua italiana (art. 9 [d.lgs. n. 286/1998, T.U. Imm.](#)).

Pur tenendo conto delle peculiarità dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità, nonché del diverso regime applicabile a ciascuna presentazione, l'omogeneità delle censure rendeva opportuna per la Corte costituzionale la trattazione unitaria. In entrambi i casi, la legislazione veniva, infatti, ritenuta in contrasto con gli artt. 3, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) (CDFUE).

In particolare, con riferimento all'art. 3 Cost., veniva evidenziato come la disciplina censurata penalizzasse proprio chi, sprovvisto dei requisiti per conseguire il permesso per soggiornanti di lungo periodo, versasse in "condizioni di più grave bisogno", difettando inoltre quella «ragionevole correlazione» tra i presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e «i requisiti di bisogno e di disagio della persona», che rappresentano la ragion d'essere delle prestazioni in questione. Veniva inoltre evidenziata anche la violazione dell'art. 31 Cost., per il pregiudizio recato alla tutela che spetta alla maternità proprio nelle situazioni di più grave disagio, e dell'art. 117, primo comma, Cost., in

¹ Si veda l'art. 1, comma 125, della [legge n. 190 del 2014](#), ai sensi del quale l'assegno «è corrisposto fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione» e persegue la finalità «di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno». L'assegno è corrisposto dall'INPS se il genitore richiedente non supera un determinato livello di ISEE e, se straniero, è titolare del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo. La prestazione ha poi visto successive proroghe (art. 1, comma 248, della legge 27 dicembre 2017, n. 205; art. 23-quater, comma 1, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119; art. 1, comma 340, della legge 27 dicembre 2019, n. 160), sempre richiedendo per i cittadini stranieri la titolarità del predetto permesso di soggiorno.

² Si veda l'art. 74 del [d.lgs. n. 151 del 2001](#), ai sensi del quale l'assegno spetta alle madri per ogni figlio o minore in affidamento preadottivo o in adozione che non beneficiano della indennità di maternità connessa a rapporti di lavoro subordinato o autonomo o allo svolgimento di una libera professione e se il nucleo familiare di appartenenza della madre non supera un determinato livello di reddito. Se la madre è straniera è altresì richiesta la titolarità del predetto permesso di soggiorno.

relazione ai diritti sanciti nella CDFUE, con specifico riferimento, tra i vari, al diritto alle prestazioni di sicurezza sociale.

Dall'altro lato, l'INPS e la Presidenza del Consiglio sostenevano come entrambe le prestazioni non fossero dirette a soddisfare i «bisogni primari e vitali della persona» e le «condizioni minime di vita e di salute», ma ad incentivare la natalità. Ampia sarebbe, secondo questa posizione, la discrezionalità del legislatore in materia, che potrebbe anche valorizzare, come nel caso della richiesta del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, «un sufficiente radicamento» sul territorio nazionale, anche nella prospettiva di «un attento contemperamento dei diritti individuali/familiari con le imprescindibili esigenze di compatibilità finanziaria». La richiesta di tale permesso intendeva infatti limitare la platea dei beneficiari di dette prestazioni, privilegiando i lungo residenti e riducendo l'impatto sul sistema di welfare.

Si tratta di questioni che rientrano, dunque, nell'ampio filone giurisprudenziale relativo all'accesso degli stranieri alle prestazioni di natura sociale, con alcune novità in relazione al rinvio pregiudiziale promosso dalla Corte costituzionale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, nonché per gli spunti offerti ai fini della tutela dell'infanzia e della maternità.

2. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e la sentenza 2 settembre 2021

Un profilo di grande rilievo nell'ambito del giudizio in questione ha riguardato il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia promosso dalla Corte costituzionale con [l'ordinanza n. 182/2020](#).

Il rinvio pregiudiziale si colloca, secondo quanto chiarito dalla Consulta, «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia [...], affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)»³. L'intervento chiarificatore richiesto alla Corte di giustizia è inoltre funzionale alla garanzia dell'uniforme interpretazione dei diritti e degli obblighi che discendono dal diritto dell'Unione, considerando la «connessione inscindibile» tra i principi e i diritti costituzionali evocati nelle ordinanze di rimessione e quelli riconosciuti dalla CDFUE, arricchiti dal diritto secondario.

Tra le disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione europea viene anzitutto richiamato l'art. 34 della CDFUE, in tema di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, che riconosce il diritto di «[o]gni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione [...] alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali», in conformità alle previsioni del diritto dell'Unione e

³ Sul punto chiaramente [Corte cost. sent. n. 269 del 2017](#).

alle legislazioni e alle prassi nazionali. Con riferimento alle prestazioni di sicurezza sociale spettanti ai cittadini dei paesi terzi, è poi la [direttiva 2003/109/CE](#), relativa allo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, a prevedere che essi godano dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quel che riguarda, in particolare, le «prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale» (art. 11, paragrafo 1, lettera d). Oltre a tali cittadini stranieri, è poi la [direttiva 2011/98/UE](#), relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, a prevedere il diritto alla parità di trattamento nell'ambito della sicurezza sociale ai cittadini di paesi terzi ammessi nel territorio degli Stati membri per fini lavorativi o ai quali è comunque consentito lavorare (art. 3, paragrafo 1, lett. b e c). In particolare si prevede che essi beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano in materia di sicurezza sociale (art. 12, paragrafo 1, lett. e, richiamando il regolamento n. 883/2004).

È alla luce di tale quadro normativo che la Corte costituzionale ritiene necessario chiedere alla Corte di giustizia «se l'art. 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'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e j), del regolamento (CE) n. 883/2004, richiamato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera 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».

È significativo, poi, che, secondo la Corte costituzionale, in «un campo segnato dall'incidenza crescente del diritto dell'Unione», non si possa non privilegiare il dialogo con la Corte di giustizia, «in quanto depositaria del rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati», considerando altresì che «[i]l divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, salvaguardati dalla Costituzione italiana (artt. 3, primo comma, e 31 Cost.), devono, difatti, essere interpretati anche alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto dell'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)».⁴

Con la [sentenza 2 settembre 2021, causa C-350/20, O.D. e altri c. INPS](#), la Corte di Giustizia ha chiarito che sia l'assegno di natalità sia l'assegno di maternità rientrano nei settori della sicurezza sociale per i quali i cittadini di paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2011/98 beneficiano del diritto alla parità di trattamento di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), di tale direttiva. A parere della Corte, entrambe le prestazioni rientrano, infatti, nell'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004, in quanto attribuite

⁴ La materia peraltro è oggetto di particolare incertezza, tanto che la Corte costituzionale chiede che il rinvio sia deciso con procedimento accelerato: un orientamento diffuso nella giurisprudenza di merito attribuisce infatti efficacia diretta al citato art. 12 della direttiva 2011/98, non seguito tuttavia dall'amministrazione competente.

prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita ex lege. E la Repubblica italiana non si è avvalsa in alcun modo della facoltà di limitare la parità di trattamento nei termini consentiti dalla direttiva stessa.

Sul punto è significativo anche il precedente [Martinez Silva, C-449/16, 21 giugno 2017](#), che aveva permesso alla Corte di chiarire come rientrassero nell'ambito delle prestazioni di sicurezza sociale quelle «attribuite automaticamente alle famiglie che rispondono a determinati criteri obiettivi, riguardanti segnatamente le loro dimensioni, il loro reddito e le loro risorse di capitale, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali, e destinate a compensare i carichi familiari, devono essere considerate prestazioni di sicurezza sociale»⁵.

Le questioni sono dunque tornate all'esame della Corte costituzionale italiana, ai fini della decisione sulla legittimità costituzionale delle previsioni anche nel quadro delle conclusioni raggiunte dalla Corte di Giustizia.

3. La decisione della Corte costituzionale

Con la sentenza n. 54/2022, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della disciplina in tema di assegno di natalità e assegno di maternità nella parte in cui esclude, tra i beneficiari, i cittadini di Paesi terzi ammessi nello Stato a fini lavorativi e coloro ai quali è consentito lavorare, seppur ammessi per motivi diversi dall'attività lavorativa.

Nella ricostruzione del quadro normativo, riveste un ruolo centrale il diritto dell'Unione europea. La Corte costituzionale richiama in particolare l'art. 34 CDFUE – rimasto maggiormente in ombra nella decisione della Corte di Giustizia – che nel fare espresso richiamo alle legislazioni e prassi nazionali, «non può non tenere anche conto delle garanzie sancite dalle Costituzioni». A parere della Corte, infatti, «al “costante evolvere dei precetti costituzionali” che si ricavano dagli artt. 3 e 31 Cost., il diritto dell'Unione europea offre un apporto che non può essere trascurato [...], allo scopo di inverare – in contesti mutevoli e spesso inediti – il principio di eguaglianza e la più ampia tutela della maternità e dell'infanzia». Il diritto dell'Unione europea sembra dunque richiamato dalla Corte per rafforzare le tutele già previste agli artt. 3 e 31 Cost., di cui – espressamente – ne «avvalora e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi».

⁵ Si veda *Martinez Silva*, cit., § 22, relativo all' assegno a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori. A conclusioni differenti la Corte di Giustizia giunge con la [sentenza 28 ottobre 2021, causa C-462/20](#), in ragione della natura delle prestazioni in esame (si trattava di una carta famiglia per l'ottenimento di sconti o di riduzioni tariffarie concessi da tali fornitori, che ne sopportano il costo e la cui partecipazione a tale azione in favore delle famiglie è volontaria).

Le disposizioni impugnate vengono dunque dichiarate illegittime in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 34 CDFUE e alla luce di quanto chiarito dalla Corte di Giustizia in relazione alla direttiva 2011/98.

B. COMMENTO

1. *La continuità con la giurisprudenza costituzionale pregressa*

Nonostante la centralità del diritto UE nella vicenda in questione, non si può non rilevare come le conclusioni a cui giunge la Corte costituiscano altresì il naturale sviluppo di principi già espressi nella pregressa giurisprudenza in materia. Chiarita infatti la funzione delle due prestazioni, che «sovengono a una peculiare situazione di bisogno, che si riconnette alla nascita di un bambino o al suo ingresso in una famiglia adottiva», viene meno quella “ragionevole correlazione” tra la ratio delle prestazioni e la condizione di accesso alle stesse (rappresentata dal possesso del permesso per soggiornanti di lungo periodo), già messa in luce in numerosi precedenti⁶.

Peraltro la Corte ha cura di precisare in dettaglio come le due prestazioni rappresentino «attuazione dell'art. 31 Cost., che impegna la Repubblica ad agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose, e a proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo», oltre a rispondere al principio di uguaglianza sostanziale. Significativo, al riguardo, anche l'esplicito richiamo alla tutela del minore «che si affianca alla tutela della madre, in armonia con il disegno costituzionale che colloca in un orizzonte comune di speciale adeguata protezione, sia la madre, sia il bambino». È dunque evidente come i presupposti in base ai quali è possibile ottenere il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (residenza prolungata, reddito, ecc.) nulla abbiano a che vedere con lo stato di bisogno che le prestazioni in questione si prefiggono di fronteggiare.

Significativa inoltre la distanza rimarcata dalla Corte tra le prestazioni in esame e l'assegno sociale: le prime «presuppongono l'insorgere di una situazione di bisogno, in una stagione della vita – quella della nascita di un bambino o della sua accoglienza nella famiglia adottiva – che prescinde dal contributo fornito al progresso della comunità»; il secondo si colloca «all'epilogo della carriera lavorativa e rappresenta il corrispettivo per il contributo offerto al progresso della comunità» ([Corte cost. sent. n. 50/2019](#)).

⁶ Si veda in particolare Corte cost. sent. nn. 432/2005, 306/2008, 11/2019, 187/2010, 329/2011, 40/2013, 22/2015, 230/2015. Sul punto si veda A. GUARISO, [Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi](#), [www.asgi.it](#), 2021.

2. La riforma dell'art. 41 T.U. Imm. e l'assegno unico universale

Un'ultima notazione riguarda la nuova disciplina in tema di assistenza sociale e le complessità rilevabili nell'individuazione dei beneficiari delle prestazioni. Infatti, sotto il profilo processuale era stato dato atto dell'intervenuta [modifica dell'art. 41 T.U. Imm.](#) e della revisione delle prestazioni familiari con l'introduzione dell'assegno unico universale. La Corte costituzionale ha ritenuto tuttavia che tali novità non fossero in grado di incidere nell'ambito dei giudizi *a quibus*, quale *ius superveniens*.

Significativa è, tuttavia, la circostanza che il legislatore, nel riformare il citato art. 41, sia andato nella direzione attesa dalla sentenza. Già a fine 2021, con la legge europea 2019-2020⁷, è stata introdotta una disciplina modulata dell'accesso agli stranieri all'assistenza sociale in ragione del permesso di soggiorno posseduto, prevedendo espressamente talune deroghe proprio per gli stranieri lavoratori o ai quali è comunque consentito lavorare, ai sensi della direttiva 2011/98.

In particolare, in via generale, agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o di permesso di soggiorno di durata non inferiore, nonché ai minori stranieri titolari di uno dei permessi di soggiorno di cui all'articolo 31 è affermata la parità di trattamento ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale. Per le prestazioni di sicurezza sociale di cui al regolamento n. 883/2004, tale equiparazione è limitata agli stranieri titolari di permesso unico di lavoro, ai titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio (che svolgono un'attività lavorativa o che l'hanno svolta per un periodo non inferiore a sei mesi e hanno dichiarato la loro immediata disponibilità allo svolgimento della stessa), nonché agli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca. Tuttavia, quando si tratta di prestazioni familiari, tale equiparazione è ulteriormente circoscritta ai titolari di permesso unico di lavoro autorizzati a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, nonché agli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi.

La disciplina conferma quella frammentazione della condizione giuridica dello straniero per il quale esistono differenti categorie di stranieri ai quali sono associati anche differenti diritti, nella ricerca di un complesso equilibrio tra le ragioni della solidarietà sociale e i motivi di bilancio.

In questa direzione si pongono anche i requisiti di accesso all'assegno unico universale⁸ riconosciuto agli stranieri a condizione che siano in possesso del permesso di soggiorno UE

⁷ Cfr. [art. 3 legge 23 dicembre 2021, n. 238](#).

⁸ Cfr. [d.lgs. 21 dicembre 2021, n. 230](#).

per soggiornanti di lungo periodo o del permesso unico di lavoro o ancora del permesso di soggiorno per motivi di ricerca. A tali condizioni si aggiunge anche la residenza almeno biennale sul territorio nazionale ovvero la titolarità di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno semestrale.

Si ricorda a tal proposito che l'assegno unico e universale è stato istituito al fine di «favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile», nell'ottica di riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso una unica prestazione, quale è appunto l'assegno.

Trattandosi tuttavia di finalità attinenti a diritti fondamentali della persona anche connessi a situazioni di svantaggio sociale, viene da chiedersi se questa limitazione delle prestazioni familiari e dell'assegno universale per i titolari di alcune tipologie di permessi di soggiorno, sebbene ancorata ad obblighi discendenti dal diritto UE, non presenti comunque profili di illegittimità nella parte in cui non è estesa a tutti gli stranieri regolarmente presenti sul territorio, a prescindere dal titolo di soggiorno posseduto.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

[Corte costituzionale, sentenza 4 marzo 2022, n. 54](#)

Giurisprudenza:

Corte cost., sent. n. 432/2005,
Corte cost., sent. n. 306/2008,
Corte cost., sent. n. 11/2019,
Corte cost., sent. n. 187/2010,
Corte cost., sent. n. 329/2011,
Corte cost., sent. n. 40/2013,
Corte cost., sent. n. 22/2015,
Corte cost., sent. n. 230/2015.

Dottrina:

F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013.

C. CORSI, [Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale](#), in *Federalismi.it*, n. 3/2014, 2 ss.

S. GIUBBONI, *L'accesso all'assistenza sociale degli stranieri alla luce (fioca) dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (a margine di un recente rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2020, 1982 ss.

C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Le Regioni*, n. 3/2020, 599 ss.;

B. RANDAZZO, [Il 'riaccentramento' del giudizio costituzionale nella prospettiva di un sistema integrato di giustizia costituzionale](#), in *Federalismi.it*, n. 3/2021, 144 ss.

R. ROMBOLI, [Il sistema di costituzionalità tra "momenti di accentramento" e "momenti di diffusione"](#), in *www.gruppodipisa.it*, 2/2020;

A. RUGGERI, *Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da pacere tra le Corti?*, in *www.giurcost.org*, n. 1/2018.

B. SBORO, [Ancora in tema di assegni di natalità e maternità: la sent. 54 del 2022 della Corte costituzionale dopo il verdetto della Corte di giustizia](#), in *www.diritticomparati.it*.

D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di «ri-accentramento» della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020.

Per citare questo contributo: F. BIONDI DAL MONTE, *Da Roma a Lussemburgo e ritorno. L'accesso degli stranieri alle prestazioni familiari*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, maggio 2022.