CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **141/2026** (ECLI:IT:COST:2026:141)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SAN GIORGIO**
Udienza Pubblica del **24/06/2026**; Decisione del **24/06/2026**
Deposito del **21/07/2026**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate: Art. 80, c. 19°, della legge 23/12/2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)».
Massime:
Atti decisi: **ord. 82/2023**

SENTENZA N. 141

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e V. M., con

ordinanza dell'8 marzo 2023, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di V. M. e dell'INPS;

udita nell'udienza pubblica del 24 giugno 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per V. M. e Mauro Sferrazza per l'INPS;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza dell'8 marzo 2023, iscritta al n. 82 reg. ord. del 2023, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11, 38, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione – quest'ultimo in relazione all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro –, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», «nella parte in cui condiziona la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extracomunitari al possesso della (ex) carta di soggiorno».

La rimettente ha riferito di essere chiamata a decidere sul ricorso promosso dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Firenze con la quale, in riforma della pronuncia di primo grado, era stata accolta la domanda di riconoscimento dell'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) avanzata da V. M., cittadina albanese priva del permesso di soggiorno di lungo periodo.

I giudici di appello avevano, infatti, ritenuto che l'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nel condizionare il riconoscimento dell'assegno sociale alla permanenza continuativa, da parte dell'avente diritto, per almeno dieci anni sul territorio nazionale, avesse implicitamente abrogato il requisito, previsto dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, del possesso della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo).

Il giudice *a quo*, sulla scorta di proprie precedenti pronunce, ritiene, invece, che il citato art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, richieda un requisito aggiuntivo, e non sostitutivo, rispetto a quello della titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo previsto dalla disposizione censurata.

La stessa rimettente ha, nondimeno, inteso verificare se la sentenza impugnata possa essere confermata sulla base dell'argomentazione, svolta dalla controricorrente anche nei gradi di merito, secondo cui la previsione che subordina il riconoscimento del beneficio economico in esame al possesso del suddetto requisito sia incompatibile con il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale enunciato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE.

A tale riguardo, il giudice *a quo* ha ricordato che questa Corte, con la sentenza n. 50 del 2019, ha già scrutinato l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, escludendone l'illegittimità costituzionale anche con riferimento alla citata direttiva, sul presupposto che essa, «ai fini della equiparazione dei cittadini stranieri extracomunitari ai cittadini italiani, richiama il regolamento (CE) n. 883/2004 […] relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che impone la parità di trattamento tra i lavoratori stranieri e i cittadini dello Stato europeo che li ospita per quanto riguarda il settore della sicurezza sociale, non venendo qui in considerazione la posizione di lavoratori».

La rimettente ha, tuttavia, osservato che la Corte di giustizia dell'Unione europea, adita con rinvio pregiudiziale disposto da questa Corte con l'ordinanza n. 182 del 2020, nella sentenza della grande sezione, 2 settembre 2021, causa C-350/20, O. D. e altri, ha affermato che il citato art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/98/UE si applica sia ai cittadini di Paesi terzi che siano stati ammessi in uno Stato membro per finalità lavorative, sia a quelli ammessi per fini diversi ai quali sia consentito lavorare e che siano in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.

La richiamata sentenza – ha ricordato il giudice *a quo* – ha anche ribadito che il principio di parità di trattamento sancito dalla citata direttiva riguarda le prestazioni che rientrano nei settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, richiamato dalla lettera *e)* del paragrafo 1 del citato art. 12.

La Corte rimettente ha, quindi, rilevato che tale regolamento, all'art. 3, paragrafo 3, precisa che la relativa disciplina si applica non solo ai settori di sicurezza sociale enumerati nel precedente paragrafo 1, ma anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'art. 70 del medesimo regolamento e, quindi, anche a quelle prestazioni che sono dirette a fornire copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui al citato art. 3, paragrafo 1, e a garantire alle persone interessate un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato, per le quali il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale, senza alcun contributo del beneficiario, prestazioni che «sono elencate nell'Allegato X» al medesimo regolamento.

Il giudice *a quo* ha aggiunto che tale Allegato, per quanto concerne l'Italia, alla lettera *g)*, contempla l'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, il quale «nell'ottica del diritto dell'Unione si rivela pertanto "prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo", volta a garantire una copertura in via suppletiva del rischio della vecchiaia (art. 3, paragrafo 1, lett. *d*) del regolamento cit.) mediante l'erogazione di un reddito minimo di sussistenza a carico della spesa pubblica».

Tutto ciò premesso, la Corte di cassazione ha ritenuto che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, debba essere nuovamente sollevata, in quanto la Corte di giustizia UE ha chiarito che il principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di cui al regolamento (CE) n. 883/2004 non concerne soltanto i titolari di un permesso unico di lavoro, ma si applica anche ai titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall'attività lavorativa che sono autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante.

La rimettente ha, inoltre, osservato che il rinvio operato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE al regolamento (CE) n. 883/2004 non deve essere limitato ai soli settori di cui all'art. 3, paragrafo 1, del medesimo regolamento, in quanto si riferisce anche alle prestazioni indicate dal successivo paragrafo 3, tra le quali va annoverato anche l'assegno

sociale.

Una lettura restrittiva non sarebbe, infatti, coerente con la lettera della disposizione in esame, «stante che il paragrafo 3 si propone pur sempre di dare copertura "in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3, paragrafo 1", ma soprattutto non è stata fatta propria dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea» (vengono citate le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, 21 giugno 2017, causa C-449/16, Martinez Silva, e causa C-350/20, O. D. e altri).

Nella sentenza da ultimo richiamata – ha osservato il giudice *a quo* – la Corte di giustizia UE ha affermato che il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, definito nei suoi contenuti essenziali dalla direttiva 2011/98/UE, «dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta».

L'ordinanza di rimessione ha, poi, richiamato la sentenza n. 54 del 2022, con la quale questa Corte ha chiarito che il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, nei termini delineati dall'art. 34 CDFUE e dal diritto derivato, si raccorda ai principi sanciti dall'art. 3 Cost. e «ne avvalora e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi».

L'ordinanza di rimessione ha, quindi, rilevato che, nonostante questa Corte, con la sentenza n. 50 del 2019, abbia scrutinato l'odierna questione per contrasto con l'art. 3 Cost., dichiarandola non fondata, l'obbligo costituzionale di attribuire l'assegno sociale allo straniero privo del permesso di soggiorno di lungo periodo potrebbe essere fondato sulla «riconosciuta interpenetrazione assiologica delle disposizioni dell'art. 3 Cost. e dell'art. 34 CDFUE» oltre che sulla diversa interpretazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata contrasterebbe anche con l'art. 38, primo comma, Cost. «non potendo dubitarsi della stretta correlazione esistente tra di esso e l'art. 34 CDFUE, che, nel sancire il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a "garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti" (CGUE, 24.4.2012, C-571/10)».

Da ultimo, la Corte di cassazione, ritenendo che nella specie ricorra una ipotesi di cosiddetta doppia pregiudizialità – in quanto la norma sottoposta a scrutinio confliggerebbe sia con gli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., sia con l'art. 34 CDFUE e con l'art. 12 della citata direttiva 2011/98/UE – sulla scorta della sentenza n. 269 del 2017 di questa Corte, ha inteso privilegiare «in prima battuta» la questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata anche con riferimento agli artt. 11 e 117 Cost., in relazione agli artt. 34 CDFUE e 12 della direttiva 2011/98/UE.

2.– Si è costituito in giudizio l'INPS, parte del giudizio *a quo*, chiedendo dichiararsi l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni sollevate.

L'Istituto ha, anzitutto, eccepito che la Corte rimettente non avrebbe considerato la propria deduzione difensiva secondo cui il permesso di soggiorno UE per motivi familiari, in forza del quale nel 2006 la controricorrente nel giudizio *a quo* è entrata in Italia, postula che il familiare con il quale è avvenuto il ricongiungimento percepisca un reddito sufficiente per mantenere anche l'interessata.

Il giudice *a quo* non avrebbe, poi, adeguatamente motivato le censure svolte, non avendo, in particolare, chiarito quali sarebbero, con riferimento all'assegno sociale, «le finalità volte a rimediare a gravi situazioni di urgenza, tali da imporne l'erogazione senza alcun discrimine

temporale di permanenza stabile e duratura nel paese destinato ad erogare la prestazione».

Nel merito, l'INPS ha osservato che, da un lato, l'assegno sociale, quale prestazione assistenziale destinata a durare nel tempo, è necessariamente legato alla titolarità di un permesso duraturo e, dall'altro, esso non soggiace al principio di parità di trattamento enunciato dalla direttiva 2011/98/UE, così che la disciplina differenziata prevista per i cittadini extra UE «non comporta automaticamente una violazione dell'art. 14 e 34 CEDU [*recte*: degli artt. 14 CEDU e 34 CDFUE]», disponendo gli Stati membri di un certo margine di discrezionalità nel differenziare l'accesso alla prestazione in considerazione delle finalità della stessa, nonché della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili.

L'Istituto ha, inoltre, ricordato che la stessa giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, entro i limiti consentiti dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, il legislatore può riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone soggiornanti in Italia a essi equiparate, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica economica e sociale della Repubblica e l'erogazione della provvidenza.

A sostegno di tale assunto, l'INPS ha richiamato la sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte, nella parte in cui ha evidenziato che «la Costituzione impone di preservare l'eguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di "un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale" (sentenza n. 222 del 2013), riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona».

La parte ha, poi, sottolineato che la Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 14 novembre 2014, causa C-333/13, Dano e altro, ha chiarito che le prestazioni in denaro di carattere non contributivo rientrano tra i regimi di assistenza istituiti dall'autorità pubblica a livello nazionale, cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti per far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia e che rischia di diventare un onere per le finanze pubbliche dello Stato ospitante. Sebbene le prestazioni di assistenza sociale possano, in linea teorica, rientrare tra le prestazioni di sicurezza sociale di cui al regolamento CE n. 883/2004, la parità di accesso ad esse riguarderebbe i soli «soggiornanti permanenti mentre per quelli di breve periodo se inattivi la concessione della prestazione è e rimane una misura meramente discrezionale».

L'INPS ha ricordato anche le pronunce della Corte di giustizia UE con le quali è stato ribadito che il riconoscimento ai cittadini dell'Unione che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, della possibilità di fruire di prestazioni di assistenza sociale allo stesso titolo di quello dello Stato membro ospitante consentirebbe a cittadini dell'Unione economicamente inattivi di utilizzare il sistema di protezione sociale di detto Stato per finanziare il proprio sostentamento.

Sarebbe, pertanto, paradossale, secondo l'INPS, ammettere limitazioni alle prestazioni sociali di durata per i familiari di cittadini europei non titolari di un permesso destinato a permanere nel tempo per poi consentire a familiari di lavoratori extracomunitari di accedere a prestazioni di durata destinate a sopperire al rischio di povertà.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata genererebbe,

inoltre, notevoli oneri finanziari di difficile quantificazione per lo Stato italiano, imponendo allo stesso, come agli altri Stati europei, il rilascio allo straniero di un permesso di soggiorno per residenza elettiva – per essere lo stesso richiedente divenuto titolare di prestazione concessa dal medesimo Stato – «con aperta violazione della normativa di ordine pubblico vigente in Italia e di cui al Testo Unico».

3.– Si è costituita in giudizio anche V. M., parte del giudizio *a quo*, chiedendo, in via principale, dichiararsi l'inammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale sul rilievo che il giudizio incidentale dovrebbe essere definito – come quello di cui alla sentenza n. 67 del 2022 di questa Corte – riconoscendo il «potere/dovere del giudice rimettente di dare diretta applicazione all'obbligo di parità di trattamento che lo stesso giudice ha individuato nel diritto derivato».

In via subordinata, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la parte ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale della previsione censurata, nella parte in cui condiziona la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extracomunitari al possesso della (ex) carta di soggiorno.

3.1.– In vista della udienza pubblica del 10 giugno 2024, le parti hanno depositato memorie illustrative.

L'INPS ha evidenziato che l'ordinanza di rimessione non apporta argomenti nuovi rispetto a quelli già valutati da questa Corte nella sentenza n. 50 del 2019.

Le odierne questioni di legittimità costituzionale, essendo state riproposte nei medesimi termini di quelle allora scrutinate, dovrebbero, pertanto, essere dichiarate manifestamente infondate.

V. M. ha replicato alle difese dell'INPS e ha ulteriormente sviluppato le deduzioni poste a sostegno delle conclusioni assunte nell'atto di costituzione.

4.– Con ordinanza n. 29 del 2024, questa Corte ha sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale: «se l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, quale espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuta dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri una provvidenza come l'assegno sociale ex art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e se, pertanto, il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva la provvidenza sopra citata, già riconosciuta agli stranieri a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

4.1.– La Corte di giustizia UE, sezione prima, con la sentenza 5 marzo 2026, causa C-151/24, Luevi, ha fornito risposta alla predetta questione pregiudiziale dichiarando che «[l]articolo 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, deve essere interpretato nel senso che:

esso non si applica a una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo ai sensi dell'articolo 70 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, come modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, e, pertanto, esso non osta a una normativa nazionale la quale subordina la concessione, ai cittadini di paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere *b*) e *c*), di tale direttiva, di una siffatta prestazione sotto forma di assegno sociale destinato alle persone di età superiore a 65 anni (dal 1º gennaio 2019, superiore a 67 anni) che versino in una situazione economica disagiata e che dispongano di una capacità lavorativa limitata a causa della loro età, alla condizione del possesso di un permesso di soggiorno dell'Unione per soggiornanti di lungo periodo».

5.– Le questioni di legittimità costituzionale sono, quindi, tornate all'esame di questa Corte, che ha fissato, per il prosieguo della trattazione, l'udienza pubblica del 24 giugno 2026.

5.1.– In vista di tale udienza pubblica l'INPS ha depositato una ulteriore memoria illustrativa in cui ha ribadito le conclusioni rassegnate nei precedenti atti difensivi.

L'Istituto ha, anzitutto, rilevato che l'intervento della Corte di giustizia UE ha fornito risposta alle questioni interpretative poste mediante il rinvio pregiudiziale, chiarendo che il diritto dell'Unione non osta alla previsione censurata, che condiziona l'assegno sociale al possesso, da parte dello straniero richiedente, di un permesso di soggiorno di lungo periodo.

Da ciò deriverebbe, ad avviso dell'INPS, il venir meno del denunciato contrasto della norma denunciata con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE, e all'art. 34 CDFUE.

Secondo l'Istituto, non fondate sarebbero anche le censure con cui è dedotta la violazione degli artt. 3 e 38, primo comma, Cost.

A sostegno di tale assunto la parte argomenta che, come chiarito da questa Corte nella ricordata sentenza n. 50 del 2019, l'assegno sociale non è diretto a soddisfare un bisogno primario della persona, ossia una esigenza legata alla stessa sopravvivenza del soggetto o relativa alla tutela del diritto alla salute ovvero al sostentamento in caso di invalidità.

Eppure, solo per le prestazioni volte a far fronte ai predetti bisogni l'elemento di discrimine basato sulla cittadinanza si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. e con lo stesso divieto di discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU.

L'Istituto ricorda che, in tale prospettiva, la richiamata sentenza n. 50 del 2019 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della stessa disposizione ora in scrutinio in riferimento agli artt. 3, 38, 10, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione alla citata disposizione convenzionale.

5.2.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica anche V. M. ha depositato una ulteriore memoria illustrativa.

La parte privata ha osservato che la Corte di cassazione, sebbene si sia soffermata soprattutto sulla compatibilità della disciplina censurata con l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE – ossia sulla questione su cui si è pronunciata la Corte di giustizia dell'Unione europea escludendo l'ipotizzato contrasto con il principio di parità di trattamento nella sicurezza sociale – ha evocato altresì gli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., così che la violazione di tali parametri deve essere autonomamente scrutinata, in quanto «non tutto ciò che è consentito dal diritto derivato è per ciò stesso compatibile» con i richiamati precetti costituzionali.

Il giudice *a quo*, ravvisando nella vicenda in scrutinio un'ipotesi di doppia pregiudizialità, avrebbe considerato distintamente le violazioni denunciate.

Di ciò si rinverrebbe conferma nelle stesse conclusioni rassegnate dall'Avvocato generale nel procedimento ex art. 267 TFUE, le quali, pur concordando con la decisione poi assunta dalla Corte di giustizia, contengono la precisazione secondo cui «le autorità nazionali competenti in materia di assistenza sociale sono tenute a verificare che un rifiuto di concedere siffatte prestazioni non esponga tali cittadini, i quali non dispongono di risorse per sopperire ai loro bisogni elementari a un rischio concreto e attuale di violazione dei loro diritti fondamentali segnatamente quello sancito dall'art. 1 CDFUE».

Ad avviso della parte, tale osservazione, sebbene non sia stata espressamente considerata dalla Corte di giustizia UE, potrebbe essere «utilmente ripresa in questa sede», in quanto il rispetto della dignità, che l'Avvocato generale ha ricollegato al riconoscimento di un sussidio che garantisca il minimo vitale, riceve «autonoma tutela» sia nell'art. 1 CDFUE, sia negli artt. 3 e 38, primo comma, Cost.

La stessa parte privata dichiara di essere consapevole del fatto che la conformità della norma censurata ai suddetti parametri costituzionali sia stata già scrutinata nella ricordata sentenza n. 50 del 2019, ma auspica che alcuni dei profili ivi esaminati possano essere rivalutati.

A tal fine, premette che, alla stregua dell'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, l'assegno sociale, diversamente dalle altre prestazioni assistenziali, viene attribuito tenendo conto del reddito proprio del richiedente ed eventualmente di quello del coniuge, senza che assuma rilevanza la condizione reddituale di altri familiari, anche se conviventi.

La finalità di tale scelta legislativa sarebbe quella di accordare il suddetto beneficio economico «all'anziano "in proprio"», quale riconoscimento di un minimo vitale che prescinde dalla eventuale solidarietà di altri familiari, siano essi, o meno, conviventi.

Ad avviso della parte, la previsione della provvidenza in esame attuerebbe il principio, «implicito negli artt. 2 e 3 Cost.», secondo cui «nessun anziano legittimamente soggiornante sul territorio nazionale e privo di un reddito minimo può essere abbandonato in condizioni di povertà assoluta senza che lo Stato provveda a fornirgli un contributo a lui specificamente destinato, a prescindere dal comportamento e dalla condizione sociale di familiari diversi dal coniuge».

Peraltro, l'importo dell'assegno sociale sarebbe comunque inferiore alla soglia della povertà assoluta come determinata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

Tanto precisato, V. M. individua alcune delle situazioni in cui un cittadino extra UE di età superiore a 67 anni e regolarmente soggiornante in Italia, pur non avendo maturato il diritto alla pensione contributiva, in quanto privo di permesso di soggiorno di lungo periodo, non può fruire dell'assegno sociale.

Le esemplificazioni riportate condurrebbero ad affermare che il quesito posto dalla Corte di cassazione sia, in sostanza, il seguente: «se sia compatibile con gli artt. 3 e 38 Cost. la condizione di un cittadino straniero non più in età lavorativa, non occasionalmente presente sul territorio (essendo ivi regolarmente residente da oltre 10 anni) al quale lo Stato riconosce il diritto al soggiorno – per effetto della sua pregressa attività lavorativa o dei redditi anche modesti del nucleo familiare […] o per effetto della tutela prevalente assegnata al vincolo familiare […] – che si trova in condizioni di totale indigenza o comunque inferiori alla soglia di povertà assoluta e che ciononostante viene lasciato privo dell'unico sostegno previsto dall'ordinamento per tali situazioni, indispensabile a garantirgli la sopravvivenza e comunque

una vita dignitosa; un sussidio che comunque non gli consentirebbe di superare la soglia di povertà assoluta, ma conse[n]tirebbe almeno di sopperire alle esigenze minime di sopravvivenza dignitosa».

In definitiva, la disposizione censurata sarebbe incompatibile con i parametri costituzionali evocati, in quanto, per un verso, l'assegno sociale assolve la funzione di minimo vitale e, per l'altro, l'art. 38, primo comma, Cost., «riletto alla luce dell'art. 3, secondo comma, Cost.» non potrebbe essere riferito ai soli titolari dello *status civitatis*, ma dovrebbe esserlo a tutte le persone regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale in modo non occasionale e che non dispongono di risorse che assicurino loro una vita dignitosa.

La parte ha, quindi, concluso chiedendo dichiararsi l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 38, primo comma Cost., dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui condiziona la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extra UE al possesso del permesso di lungo periodo, «anche nel caso in cui il richiedente disponga di un reddito inferiore a quello determinato ai sensi dell'art. 3, comma 6, L. 335/1995 e ciononostante abbia diritto al soggiorno per un titolo diverso dal permesso di lungo periodo».

Considerato in diritto

6.– La Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extra UE al possesso della (ex) carta di soggiorno, oggi permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

6.1.– Ad avviso della rimettente, la disposizione censurata violerebbe, anzitutto, gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 34 CDFUE e all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della citata direttiva, in quanto risulterebbe incompatibile con il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale sancito dalla citata direttiva 2011/98/UE, il quale dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuto dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE.

6.2.– La norma sottoposta a scrutinio si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto la garanzia di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, come delineata dall'art. 34 CDFUE, dal diritto derivato e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, si raccorderebbe con i principi consacrati nella evocata disposizione costituzionale, in quanto ne avvalorerebbe e illuminerebbe «il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi».

6.3.– Ad avviso del giudice *a quo* sarebbe, infine, leso l'art. 38, primo comma, Cost., attesa la «stretta correlazione esistente tra di esso e l'art. 34 CDFUE», il quale, nel riconoscere il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

7.– Le questioni sollevate involgono primariamente la questione interpretativa della riconducibilità, o meno, dell'assegno sociale *ex* art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 alle prestazioni di sicurezza sociale rispetto alle quali i cittadini di Paesi terzi muniti di permesso di soggiorno per finalità lavorative o che, comunque, consenta di lavorare, beneficiano della parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE.

Pertanto, con l'ordinanza n. 29 del 2024, questa Corte ha promosso rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, al fine di chiedere alla Corte di giustizia UE se il diritto dell'Unione

consenta a uno Stato membro di subordinare la concessione ai cittadini di Paesi terzi di un beneficio assistenziale come l'assegno sociale al possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo.

In risposta al suddetto quesito, la Corte di giustizia UE, sezione prima, con la sentenza del 5 marzo 2026, causa C-151/24, Luevi, ha chiarito che il principio di parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE non opera in relazione all'assegno sociale.

Questa Corte è ora chiamata a trarre le necessarie conclusioni dalle risposte fornite in sede di rinvio pregiudiziale e a tenerne conto non solo nella verifica della compatibilità della norma censurata con i parametri unionali, ma anche nella valutazione della sua conformità all'art. 3 Cost.

Nell'ordinanza di rimessione, il principio costituzionale di eguaglianza è stato, invero, evocato in ragione della sua stretta connessione con la garanzia unionale di non discriminazione nella sicurezza sociale.

Di conseguenza, le questioni concernenti la disparità di trattamento tra cittadini e stranieri extra UE nell'accesso all'assegno sociale devono essere scrutinate in una prospettiva unitaria, considerando, cioè, l'art. 3 Cost. e i parametri unionali come reciprocamente integrantisi, in linea con la richiesta del giudice *a quo*.

7.1.– In via preliminare, occorre rilevare che, successivamente al rinvio pregiudiziale, la direttiva 2011/98/UE è stata abrogata e sostituita, mediante rifusione, dalla direttiva (UE) 2024/1233, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, la quale, secondo quanto dalla stessa disposto all'art. 20, è entrata in vigore il 20 maggio 2024, con decorrenza, per diverse disposizioni, tra cui l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, qui in esame, dal 22 maggio 2026.

La nuova direttiva non ha, tuttavia, modificato le disposizioni rilevanti nel giudizio *a quo*, ma le ha riprodotte pressoché testualmente, conservandone altresì la numerazione originaria.

In particolare, l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, assunto quale parametro di scrutinio nella fattispecie controversa, è stato trasfuso nell'art. 12 della direttiva 2024/1233/UE.

In ogni caso, il sindacato di legittimità costituzionale deve essere svolto con riferimento alla direttiva abrogata in quanto applicabile nel giudizio principale.

8.– Ciò posto, occorre preliminarmente esaminare i profili di inammissibilità denunciati dalle parti.

8.1.– Deve essere, in primo luogo, disattesa l'eccezione con la quale l'INPS lamenta che la rimettente non avrebbe considerato che il permesso di soggiorno UE per motivi familiari, in forza del quale la controricorrente nel processo principale è entrata in Italia, postula che il familiare che ha chiesto il ricongiungimento percepisca un reddito sufficiente a provvedere al sostentamento anche della ricongiunta.

A tale proposito, giova ricordare che, ai fini del riconoscimento dell'assegno sociale, non assume rilevanza la condizione reddituale dei familiari, anche se conviventi, del richiedente, fatta eccezione per quella del coniuge, la quale, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, viene considerata nel computo del reddito del richiedente, cui, in tale evenienza, la provvidenza viene riconosciuta fino a concorrenza del doppio dell'importo

dello stesso assegno sociale come stabilito dalla legge.

Ove il ricongiungimento riguardi il coniuge – situazione che, stando a quanto riferito dalla parte privata nella memoria depositata il 3 giugno 2026, ricorrerebbe nel caso di specie –, il reddito minimo dello straniero istante, richiesto dall'art. 29, comma 3, lettera *b)*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari in favore del ricongiunto, è pari all'ammontare dell'assegno sociale aumentato della metà.

Di conseguenza, tale requisito reddituale non impedisce, *ex se*, allo straniero ricongiunto di percepire l'assegno sociale, sia pure in misura ridotta, nei termini indicati dal citato art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995.

8.2.– Neppure è fondata l'eccezione che imputa alla rimettente una carente ricostruzione del quadro normativo di riferimento e, in particolare, del regime delle prestazioni speciali in denaro aventi carattere non contributivo.

Contrariamente a quanto ritenuto dall'Istituto, il giudice *a quo* si è fatto carico di illustrare le premesse ermeneutiche su cui si fonda il dubbio di costituzionalità e di ricostruire in maniera esaustiva il quadro normativo di riferimento, anche con riguardo alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'art. 70 del regolamento CE n. 883/2004, adducendo argomenti non implausibili a sostegno della ricomprensione delle stesse nell'ambito di operatività del principio di parità di trattamento enunciato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE.

8.3.– Non meritano, poi, condivisione le deduzioni svolte dall'INPS a sostegno della manifesta infondatezza delle questioni.

Secondo l'Istituto, l'ordinanza di rimessione non apporterebbe argomenti nuovi rispetto a quelli già valutati da questa Corte nella sentenza n. 50 del 2019, con la quale sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 – ora nuovamente in scrutinio –, sollevate in riferimento agli artt. 3, 38, 10, primo e secondo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU.

Diversamente da quanto supposto dall'INPS, l'ordinanza di rimessione muove proprio dalla citata pronuncia costituzionale del 2019 per sottolineare che, alla luce delle indicazioni ermeneutiche offerte dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, a essa successiva, in ordine alla portata del principio di parità di trattamento espresso dall'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE, la questione «ha ragione di porsi nuovamente».

Il giudice *a quo* ha, infatti, censurato l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 non soltanto in riferimento ai precetti costituzionali di cui agli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., già evocati nel giudizio definito con la citata sentenza n. 50 del 2019, ma anche in relazione a parametri di matrice europea – l'art. 34 CDFUE e l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE – allora non scrutinati, ma solo menzionati al fine di escluderne, sia pure con un'affermazione non funzionale al *decisum*, l'operatività nella fattispecie controversa.

In aggiunta, gli stessi artt. 3 e 38, primo comma, Cost. vengono ora evocati in una prospettiva differente, avendone il giudice *a quo* primariamente valorizzato la connessione assiologica con i principi espressi dall'art. 34 CDFUE.

8.4.– Non può, infine, trovare accoglimento l'eccezione di inammissibilità con cui la parte privata sostiene che la rimettente avrebbe dovuto dare diretta applicazione al principio di parità di trattamento nella sicurezza sociale, sancito dalla direttiva 2011/98/UE.

La Corte di cassazione ha, infatti, giustificato la scelta di proporre l'incidente di legittimità costituzionale alla stregua del rilievo che la disposizione oggetto di censura confligge, da un lato, con l'art. 3 Cost. e, dall'altro, con il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE, il quale dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale garantito dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE.

Come già affermato da questa Corte nel disporre il rinvio pregiudiziale, «l'effetto diretto delle norme di diritto primario e derivato evocate dal giudice *a quo* (sentenza n. 67 del 2022, nonché Corte di giustizia UE, in causa C-350/20, O. D. e altri) non rende le questioni inammissibili, in quanto esse prospettano il contrasto tra una disposizione di legge nazionale e diritti della Carta che "intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana" (sentenza n. 149 del 2022)» (ordinanza n. 29 del 2024, punto 2 del *Considerato in diritto*).

Di conseguenza, una volta che il giudice abbia individuato l'incidente di costituzionalità come «rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame» (sentenza n. 1 del 2025) – sulla base, nella specie, della evidente idoneità di una pronuncia a efficacia *erga omnes* a rimuovere in radice la discriminazione – questa Corte ben può rispondere «con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie» (ancora, sentenza n. 1 del 2025 e ordinanza n. 21 del 2025), contribuendo ad assicurare piena effettività al diritto dell'Unione in modo «sempre più integrato» (sentenze n. 31 e n. 7 del 2025; nello stesso senso, sentenze n. 1 del 2025, n. 181 e n. 15 del 2024), dovendo escludersi che «il sindacato accentrato di costituzionalità si ponga in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo» (sentenze n. 71 del 2026 e n. 31 del 2025).

8.5.– Deve, invece, essere dichiarata, d'ufficio, l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 38, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 34, paragrafo 3, CDFUE.

Sebbene non risulti specificato, è infatti evidente come, in questo caso, la citata disposizione della Carta sia stata evocata non in relazione ai paragrafi 1 e 2, i quali garantiscono l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, ma in riferimento al paragrafo 3, a mente del quale «[a]l fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».

A sostegno di tali censure il giudice *a quo* valorizza la «stretta correlazione» tra la garanzia sancita dalla prima delle citate disposizioni costituzionali e il diritto all'assistenza sociale e abitativa enunciato dalla Carta e richiama la sentenza della Corte di giustizia UE, grande sezione, 24 aprile 2012, causa C-571/10, Kamberaj.

La stessa rimettente non chiarisce, tuttavia, in che modo la connessione e il completamento reciproco tra l'art. 38, primo comma, Cost. e l'evocato principio unionale potrebbero incidere sulla definizione del livello della tutela assistenziale garantito dalla Costituzione, inducendo così questa Corte a rimeditare l'orientamento già espresso con la sentenza n. 50 del 2019.

Con la predetta pronuncia, è stata, infatti, dichiarata non fondata, in riferimento all'art. 38, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina il riconoscimento dell'assegno sociale allo straniero extra UE al possesso del permesso di soggiorno di lunga durata.

9.– All'esame del merito delle restanti questioni – che denunciano l'incompatibilità tra il

requisito selettivo richiesto dalla norma censurata e la garanzia unionale di parità di trattamento nella sicurezza sociale, la quale, nella prospettiva del giudice *a quo*, interseca l'art. 3 Cost. illuminandone il contenuto assiologico – è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento in cui si inserisce la disciplina dell'assegno sociale.

9.1.– Tale provvidenza consiste in una prestazione in denaro che l'INPS eroga, su domanda, ai soggetti di età superiore a sessantacinque anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a sessantasette anni) che versano in disagiate condizioni economiche, in quanto sono sprovvisti di reddito o lo percepiscono in misura inferiore alla soglia stabilita annualmente dalla legge nell'ammontare massimo dello stesso assegno.

L'assegno sociale è stato introdotto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, ma rinviene parte della sua disciplina nella normativa in materia di pensione sociale, che ne costituisce l'antecedente storico.

L'istituzione della pensione sociale a opera dell'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale) ha, infatti, rappresentato il primo riconoscimento di una tutela sociale di carattere universale.

Ancorata, nella formulazione originaria, al solo dato anagrafico e reddituale, la disciplina dell'istituto è stata, in seguito, arricchita – dapprima dall'art. 2 della legge 15 aprile 1985, n. 140 (Miglioramento e perequazione di trattamenti pensionistici e aumento della pensione sociale) e poi dagli artt. 1 e 2 della legge 29 dicembre 1988, n. 544 (Elevazione dei livelli dei trattamenti sociali e miglioramenti delle pensioni), istitutivi di alcune maggiorazioni – del riferimento testuale allo «stato di bisogno», il quale ha confermato il carattere assistenziale della provvidenza in esame.

In seguito, l'art. 3 della legge n. 335 del 1995, al comma 6, ha sostituito la pensione sociale con l'assegno sociale «con effetto dal 1° gennaio 1996», ma, al comma 7, ha previsto l'applicabilità a quest'ultimo delle disposizioni dettate per la prima dalla legge n. 153 del 1969, «per quanto non diversamente disposto».

9.2.– La prestazione in questione viene riconosciuta indipendentemente dalla circostanza che il beneficiario sia stato un lavoratore e ha natura «meramente assistenziale» (sentenza n. 137 del 2021).

L'assegno sociale mira, infatti, esclusivamente a far fronte allo stato di bisogno, derivante dall'indigenza, nel quale versano i soggetti sprovvisti di risorse economiche adeguate e che, a causa della vecchiaia, subiscono una riduzione delle energie lavorative.

Esso si distingue, dunque, sia dalle prestazioni assistenziali preordinate a sovvenire al bisogno determinato dalla grave invalidità o dalla non autosufficienza dell'avente diritto (sentenze n. 40 del 2025, n. 42 del 2024, n. 137 del 2021, n. 12 del 2019 e n. 400 del 1999), sia dalle misure di sostegno che – come l'abrogato reddito di cittadinanza e il reddito di inclusione – sono motivate da ulteriori finalità, come il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale (sentenze n. 97 del 2026, n. 34 e n. 19 del 2022, n. 137 del 2021).

Inoltre, come già sottolineato da questa Corte nell'ordinanza con cui ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, l'istituto in esame si distingue anche dall'assegno sociale, che opera come prestazione sostitutiva delle provvidenze per inabilità già in godimento.

In tale evenienza, una volta che l'invalido o inabile già titolare di prestazione di invalidità civile abbia raggiunto il limite di età suddetto, la pensione di inabilità e l'assegno di invalidità vengono automaticamente sostituiti dall'assegno sociale, «sul quale si proietta la funzione

previdenziale di protezione nel caso dell'evento avverso della disabilità» (ordinanza n. 29 del 2024, punto 5.1. del *Considerato in diritto*).

9.3.– Oltre al requisito anagrafico e reddituale, l'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 richiede che il beneficiario abbia la cittadinanza italiana e la residenza in Italia.

Ai cittadini italiani residenti in Italia sono equiparati quelli di uno Stato dell'Unione europea e, secondo quanto disposto dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, oggetto di censura, i cittadini di Paesi terzi titolari della carta di soggiorno, titolo, questo, sostituito dal permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), di attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

Ai sensi del citato art. 9 t.u. immigrazione, il permesso di soggiorno di lungo periodo è concesso al ricorrere di una serie di presupposti quali il «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità», la «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale», un «alloggio idoneo» (comma 1), il «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana» (comma 2-*bis*). Il permesso è a tempo indeterminato (comma 2) e fra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei suddetti presupposti.

Si tratta, dunque, di requisiti che attengono vuoi a parametri di connotazione censitaria, vuoi alle generali condizioni di vita, fino a includere un elemento di tipo meramente temporale, raccordato al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno.

L'introduzione, a opera della norma sottoposta a scrutinio, del requisito selettivo della titolarità del permesso di lunga durata costituisce una deroga alla previsione generale dettata in materia di prestazioni sociali e assistenziali in favore dei cittadini extra UE dall'art. 41 t.u. immigrazione, a mente del quale «[g]li stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

9.4.– Va, infine, ricordato che l'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, condiziona il riconoscimento dell'assegno sociale al fatto che l'interessato abbia soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale.

Tale requisito riguarda tutti gli aventi diritto, ivi compresi i cittadini extra UE, e, per questi ultimi, concorre con quello della titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo (*ex aliis*, Corte di cassazione civile, sezione lavoro, sentenza 13 marzo 2023, n. 7229).

10.– Tutto ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE e 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE, non sono fondate.

10.1.– I chiarimenti interpretativi forniti dalla Corte di giustizia all'esito del rinvio pregiudiziale hanno, infatti, confermato l'ipotesi, avanzata da questa Corte, che l'assegno sociale non ricada nel perimetro applicativo *ratione materiae* del principio unionale di parità di trattamento nella sicurezza sociale.

10.2.– Nella sentenza Luevi si è, anzitutto, evidenziato come l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva in esame determini il proprio ambito di operatività rinviando ai «settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento [n. 883/2004]».

Per poter beneficiare della parità di trattamento – ha aggiunto la Corte di giustizia UE – è, dunque, necessario che la prestazione di cui si tratta rientri in uno dei settori della sicurezza sociale elencati all'art. 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004 (CGUE, sentenza causa C-350/20, O. D. e altri, punto 51).

Quest'ultima disposizione, rubricata «Ambito d'applicazione "*ratione materiae*"», al paragrafo 1, stabilisce che il citato regolamento trovi applicazione in tutte le normative relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti le prestazioni di malattia, quelle di maternità e di paternità assimilate, quelle d'invalidità, di vecchiaia, quelle per i superstiti, le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali, gli assegni in caso di morte, le prestazioni di disoccupazione, le prestazioni di pensionamento anticipato e le prestazioni familiari.

Il successivo paragrafo 3 precisa, tuttavia, che lo stesso regolamento (CE) n. 883/2004 si applica «anche» alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo disciplinate dall'art. 70 dello stesso regolamento, di cui si darà conto più avanti.

10.3.– La Corte di giustizia UE ha, poi, rammentato che, secondo la propria giurisprudenza, una provvidenza può essere considerata «prestazione di sicurezza sociale», ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento CE n. 883/2004 se, da un lato, è attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base a una situazione definita *ex lege*, e, dall'altro, si riferisce a uno dei rischi espressamente elencati in tale disposizione (CGUE, decima sezione, sentenza 28 ottobre 2021, causa C-462/20, ASGI e altri, punto 25).

La stessa Corte ha anche precisato che, per quanto concerne, in particolare, le prestazioni di vecchiaia di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettera *d*), del regolamento CE n. 883/2004, esse sono caratterizzate dalla finalità di garantire i mezzi di sussistenza a coloro che, raggiunta una certa età, cessano l'attività lavorativa e non sono più tenuti a restare a disposizione degli organi amministrativi competenti in materia di occupazione (CGUE, sezione prima, sentenza 16 settembre 2015, causa C-361/13, Commissione europea contro Repubblica slovacca, punto 55).

Ancora, la Corte di giustizia UE ha precisato che costituisce prestazione di vecchiaia, ai sensi della suddetta disposizione, anche la provvidenza versata come «assegno supplementare» ai beneficiari di una pensione di anzianità o superstiti, le cui fonti di finanziamento siano le stesse previste per le pensioni di vecchiaia e superstiti che si aggiunga alla pensione di anzianità (CGUE, sezione prima, sentenza 5 marzo 2026, causa C-151/24 Luevi, punto 49).

10.4.– Ciò premesso, la Corte di Lussemburgo ha rilevato che l'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 non viene riconosciuto esclusivamente ai beneficiari di una pensione di vecchiaia, ma mira a far fronte allo stato di bisogno derivante dall'indigenza in cui versano le persone sprovviste di risorse economiche adeguate, le quali, a causa della loro età, vedono ridursi la loro capacità lavorativa (ancora, CGUE, sentenza Luevi, punto 50).

Pertanto, tale provvidenza economica non costituisce una prestazione di sicurezza sociale ai sensi della giurisprudenza unionale e, di conseguenza, non rientra nell'ambito di applicazione dei paragrafi 1 e 2 dell'art. 34 della Carta, né soggiace alla garanzia di parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE.

Il beneficio in questione deve essere, piuttosto, ricondotto al paradigma delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'art. 70, paragrafo 2, del regolamento

CE n. 883/2004.

A tale riguardo, la sentenza Luevi ha, anzitutto, ribadito che nel sistema delineato da quest'ultima fonte normativa le prestazioni di sicurezza sociale e quelle di carattere non contributivo si escludono reciprocamente (CGUE, grande sezione, sentenza 21 febbraio 2006, causa C-286-03, Hosse).

Le prestazioni di sicurezza sociale indicate nel paragrafo 1 dell'art. 3 del citato regolamento del 2004 sono, infatti, attribuite ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base a una situazione definita *ex lege* e riferita a uno dei rischi elencati in tale disposizione.

Per converso, le prestazioni di cui all'art. 70, paragrafo 2, del medesimo regolamento forniscono una copertura in via complementare, suppletiva o accessoria per i rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3, paragrafo 1, del predetto regolamento; garantiscono agli interessati un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico dello Stato membro; devono essere finanziate esclusivamente dalla tassazione obbligatoria destinata a coprire la spesa pubblica generale e non attraverso il contributo dell'interessato; quando vengono riconosciute a integrazione di una prestazione contributiva, non per questo possono essere considerate contributive; le stesse prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, per essere ritenute tali, devono essere elencate nell'Allegato X allo stesso regolamento CE n. 883/2004.

Secondo la Corte di giustizia, l'assegno sociale si inscrive tra le prestazioni speciali di carattere non contributivo in quanto è volto ad assicurare mezzi di sussistenza a persone che non possono garantire il proprio sostentamento ed è finanziato non mediante la contribuzione, ma attraverso la tassazione.

Inoltre, detto assegno figura nell'elenco di prestazioni di cui all'Allegato X.

10.5.– La provvidenza in questione – ha aggiunto la Corte di Lussemburgo – ricade anche nella nozione di assistenza sociale desumibile dall'art. 70, paragrafo 1, del citato regolamento del 2004, coincidente con l'insieme di regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche cui può ricorrere un soggetto che non disponga di risorse sufficienti per far fronte ai bisogni elementari propri e della sua famiglia e che «rischia, per questo, di diventare, durante il suo soggiorno, un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da detto Stato» (di nuovo CGUE, sentenza Luevi, punto 54).

10.6.– Sulla scorta delle considerazioni che precedono, la Corte di giustizia UE ha chiarito che, sebbene l'art. 3 del regolamento CE n. 883/2004, al paragrafo 3, disponga che detto regolamento si applica «anche» alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'art. 70, ciò non significa che queste ultime prestazioni rientrino anche nell'ambito applicativo dell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE.

A sostegno di tale conclusione milita, anzitutto, il dato letterale, in base al quale il citato art. 3, nella sua interezza, definisce l'ambito di operatività del regolamento CE n. 883/2004, laddove l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE, al fine di individuare il perimetro applicativo del principio di parità di trattamento, rinvia non all'intero art. 3 del regolamento, ma solo ai «settori della sicurezza sociale [ivi] definiti».

Inoltre, l'interpretazione sistematica evidenzia come le prestazioni di sicurezza sociale e le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo siano sottoposte a regimi giuridici differenti.

Infatti, ai sensi dell'art. 7 del regolamento CE n. 883/2004, solo le prestazioni di sicurezza

sociale sono esportabili, nel senso che devono essere erogate a determinate condizioni da uno Stato membro anche quando il loro beneficiario non risieda nel suo territorio, laddove le prestazioni di cui all'art. 70, paragrafo 2, dello stesso regolamento sono erogate esclusivamente nello Stato membro in cui l'interessato risiede e ai sensi della sua legislazione.

10.7.– In definitiva, ha osservato la Corte di giustizia, il legislatore dell'Unione non ha inteso estendere il diritto alla parità di trattamento alle prestazioni che non possono essere qualificate come di sicurezza sociale.

Con riferimento a tali prestazioni, gli Stati membri non sono, pertanto, tenuti a rispettare la regola della parità di trattamento di cui all'art. 12, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE e possono decidere di subordinarne il riconoscimento ai cittadini di Paesi terzi al ricorrere di requisiti – come quello dell'integrazione comprovato dal possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo – diversi da quelli richiesti per i loro cittadini.

La Corte di giustizia UE ha, inoltre, sottolineato che una soluzione ermeneutica siffatta «garantisce la coerenza tra i diversi status riconosciti ai cittadini di paesi terzi quali risultano dal diritto dell'Unione, a seconda del loro livello di integrazione» (CGUE, sentenza Luevi, punto 67).

D'altronde, lo stato di soggiornante di lungo periodo previsto dalla direttiva 2003/109/CE corrisponde al livello più avanzato di integrazione per i cittadini di paesi terzi e giustifica che sia loro garantita la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante sia per quanto concerne la sicurezza sociale, sia per quanto riguarda l'assistenza e la protezione sociale (CGUE, grande sezione, sentenza 20 luglio 2024, cause riunite C-112/23 e C-223/22, CU e ND).

10.8.– Da ultimo, la sentenza Luevi ha sottolineato che l'art. 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE consente agli Stati membri di subordinare il godimento delle prestazioni di assistenza sociale alla condizione che tali cittadini dispongano di un diritto di soggiorno permanente nel loro territorio, acquisito a seguito di un periodo di soggiorno ininterrotto di cinque anni in tale territorio.

La parità di trattamento nella fruizione della prestazione di assistenza sociale tra un cittadino dell'Unione e i cittadini dello Stato membro ospitante opera solo se il soggiorno del primo rispetta i requisiti fissati dalla direttiva n. 2004/38/CE.

In un contesto siffatto – ha argomentato la Corte di giustizia – per effetto della esclusione del requisito di integrazione richiesto ai cittadini extra UE la prestazione non contributiva avente anche natura di prestazione di assistenza sociale finirebbe per garantire ai cittadini extra UE una condizione più favorevole di quella assicurata ai cittadini dell'Unione, così dando luogo a una conseguenza distonica rispetto agli obiettivi enunciati dal considerando 2 della stessa direttiva 2011/98/UE, in base al quale ai cittadini dei paesi terzi sono riconosciuti diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione (ancora, CGUE, sentenza Luevi, punto76).

10.9.– In conclusione, i chiarimenti forniti dalla Corte di giustizia UE confermano che l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 non contrasta con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE e 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE.

10.10.– Deve parimenti escludersi che la disposizione censurata confligga con l'art. 3 Cost.

Come già evidenziato, tale parametro costituzionale è stato, infatti, evocato dal giudice *a quo* «in ragione della riconosciuta interpenetrazione assiologica delle [sue] disposizioni» con il principio di parità di trattamento nella sicurezza sociale nei termini delineati dall'art. 34 CDFUE e dalla citata direttiva, la cui incidenza nella fattispecie controversa è stata esclusa

dalla Corte di Lussemburgo.

10.11.– Non possono, invece, essere presi in considerazione, in quanto estranei al *thema decidendum* delineato dall'ordinanza di rimessione, i profili di censura illustrati dalla parte privata nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica del 24 giugno 2026.

La parte chiede, in particolare, a questa Corte di verificare «se sia compatibile con gli artt. 3 e 38 Cost. la condizione di un cittadino straniero non più in età lavorativa, non occasionalmente presente sul territorio (essendo ivi regolarmente residente da oltre 10 anni) al quale lo Stato riconosce il diritto al soggiorno – per effetto della sua pregressa attività lavorativa o dei redditi anche modesti del nucleo familiare […] o per effetto della tutela prevalente assegnata al vincolo familiare […] – che si trova in condizioni di totale indigenza o comunque inferiori alla soglia di povertà assoluta e che ciononostante viene lasciato privo dell'unico sostegno previsto dall'ordinamento per tali situazioni, indispensabile a garantirgli la sopravvivenza e comunque una vita dignitosa; un sussidio che comunque non gli consentirebbe di superare la soglia di povertà assoluta, ma conse[n]tirebbe almeno di sopperire alle esigenze minime di sopravvivenza dignitosa».

Tale quesito amplia l'oggetto dell'odierno giudizio incidentale, in quanto, per un verso, sollecita l'esame di un profilo di contrasto con l'art. 3 Cost. che esula dal perimetro del *vulnus* denunciato dalla rimettente per attingere la ragionevolezza della disciplina sottoposta a scrutinio; per l'altro, integra il contenuto della censura di violazione del diritto all'assistenza sociale di cui all'art. 38, primo comma, Cost. formulata dal giudice *a quo*.

Entrambi gli ordini di deduzioni, introducendo temi di indagine che il giudice *a quo* non ha sottoposto allo scrutinio di legittimità costituzionale, sono esclusi dal sindacato di questa Corte (*ex aliis*, sentenza n. 4 del 2025).

11.– In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, sollevate in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE e 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», sollevate, in riferimento agli artt. 38, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 34, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE e all'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato

membro, dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.