

Assegno sociale e requisito del permesso di lungo periodo: un caso di dialogo tra le Corti che non conduce a un accrescimento dei diritti

Description

L'autrice esamina la recente sentenza 5.3.2026 della CGUE in tema di assegno sociale ed esclusione dei titolari di permesso unico lavoro, rilevando gli elementi critici della sentenza rispetto agli stessi precedenti della Corte.

The author examines the recent judgment of the Court of Justice of the European Union of 5 March 2026 concerning the social allowance and the exclusion of holders of a single work permit, highlighting the critical aspects of the ruling in relation to the Court's own previous case law.

1.

La vicenda della limitazione dell'assegno sociale ai soli stranieri titolari di permesso di lungo periodo (disposta con L. 388/2000, art. 80, comma 19) è una delle poche, assieme a quella dell'assegno di natalità, ad essere passata attraverso tutte le alte Corti: dalla Cassazione (ordinanza 8.3.2023 n. 6979) alla Corte Costituzionale (ove la questione era già stata affrontata con la sentenza 50/2019) e da questa (ordinanza 27.2.2024 n. 29) alla CGUE che ha concluso il lungo tragitto con la sentenza 5.3.2026, C-151/24.

Sia nel passaggio avanti il Giudice di legittimità, sia in quello avanti la Consulta la questione esaminata era sostanzialmente la medesima e cioè se l'art. 12 della direttiva 2011/98, par.1, lett. e), laddove garantisce ai titolari di permesso unico lavoro il diritto alla parità di trattamento “*nei settori di sicurezza sociale definiti dal regolamento 883/04*”, precludesse al legislatore italiano la limitazione della prestazione ai soli titolari di permesso di lungo periodo. Con la particolarità che l'identico quesito era stato accompagnato, nei due casi, da indicazioni del tutto opposte da parte del giudice *a quo*, giacché la Cassazione – pur indirizzando il quesito alla Consulta sulla base della preferenza per il “controllo accentrato”- aveva motivato nel senso dell'esistenza del contrasto, mentre la Corte Costituzionale aveva ampiamente e convintamente motivato in senso del tutto opposto, tanto che il tenore dell'ordinanza sembrava addirittura deporre per l'inesistenza di un ragionevole dubbio che giustificasse il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Fatto sta che questo “dialogo tra le Corti” ha dato un esito per nulla soddisfacente e ben lontano da quel progressivo “accrescimento dei diritti” che l'ordinanza della Consulta 182/2020 preconizzava, appunto, come esito del dialogo: e infatti la sentenza che lo ha sostanzialmente concluso (la futura decisione della Corte Costituzionale si limiterà probabilmente a una mera presa d'atto) contiene tre affermazioni che appaiono, quantomeno a una prima lettura, assai poco convincenti.

2.

La prima è al punto 62 della sentenza, ove la Corte – nel delineare le differenze tra le prestazioni di sicurezza sociale e le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, anch'esse incluse nel regolamento 883/2004 (all'art. 70) e dunque potenzialmente oggetto del vincolo di parità di

trattamento di cui all'art. 12 direttiva 2011/98 – formula la seguente affermazione: *“mentre il finanziamento delle prestazioni di sicurezza sociale dipende dai contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro, le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo sono finanziate esclusivamente mediante tassazione obbligatoria destinata a coprire la spesa pubblica generale”*.

L'affermazione è davvero di difficile comprensione se si considera che con sentenza 2.9.2021 (C-350/20) la Corte aveva collocato tra le prestazioni di sicurezza sociale l'assegno di natalità, certamente finanziato dalla fiscalità generale e non dai *“contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro”*; sicché sembrava un dato ormai acquisito che la nozione di *“sicurezza sociale”* non comprende solo le prestazioni contributive, come peraltro è espressamente riconosciuto dall'art. 3, par. 2 del regolamento, a norma del quale lo stesso *“si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali contributivi o non contributivi”*.

Prima ancora, l'affermazione appare del tutto contraddittoria con la conclusione raggiunta dalla stessa Corte ai punti da 35 a 40 della stessa sentenza; qui i giudici di Lussemburgo, nel definire l'ambito di applicazione *ratione persone* della direttiva 2011/98 e dunque anche del suo art. 12, hanno correttamente ribadito, come già nel precedente sopra citato, che la formulazione di detto art. 12 *“non richiede affatto che al fine di beneficiare della parità di trattamento prevista da tale disposizione, il cittadino interessato di un paese terzo abbia effettivamente svolto un'attività lavorativa nello Stato membro ospitante”*. Tale constatazione – aggiunge la Corte al punto 37 – *“è corroborata dal considerando 2 della direttiva 2011/98, secondo il quale quest'ultima mira a garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri, senza tuttavia specificare che in tale territorio essi debbano svolgere o avere effettivamente svolto un'attività lavorativa”*.

Dalla sintesi delle due argomentazioni dovrebbe quindi concludersi che un cittadino di paese terzo ammesso al territorio con un titolo di soggiorno che consente l'accesso al mercato del lavoro, gode della parità di trattamento *ratione personae* grazie al suo titolo di soggiorno, ma ne gode *ratione materiae* solo per le prestazioni che derivano da un rapporto di lavoro: sicché la prescrizione relativa al primo ambito è sostanzialmente priva di effetti pratici, tanto da rendere del tutto inutile l'estensione del diritto ai *“non-lavoratori”*. In altre parole, una persona come la ricorrente nel giudizio principale, che aveva fatto ingresso in quanto familiare ai sensi dell'art. 29 TU immigrazione, godeva, secondo la Corte, del diritto alla parità di trattamento ex art. 12 cit. a prescindere dalla condizione di *“lavoratrice in concreto”* e già in forza del suo titolo di soggiorno; ma di tale parità non poteva di fatto avvalersi perché la parità di cui al citato art. 12 si riferirebbe solo a prestazioni derivanti da un rapporto di lavoro.

3.

La seconda affermazione per nulla convincente è quella contenuta ai punti 74 e seguenti.

Qui la Corte aderisce pienamente alla ricostruzione già prospettata dalla Corte costituzionale rimettente e – dopo aver premesso che l'obiettivo della direttiva 2011/98 è quello di garantire un trattamento uguale tra cittadini di paesi terzi e cittadini dell'Unione – indica che una soluzione estensiva finirebbe per garantire ai primi un trattamento migliore di quello garantito ai secondi.

Nell'argomentare sul punto, i giudici di Lussemburgo affermano che l'articolo 24, par.2, della direttiva 2004/38 sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione, consentirebbe agli Stati membri di *“s 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”*

”. E sul punto viene richiamata la sentenza 15.7.21 C-709/20 ove si afferma, al punto 75, che, per quanto riguarda le prestazioni di assistenza sociale, *“un cittadino dell’Unione può chiedere di beneficiare della parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante solo se il suo soggiorno nel territorio di tale Stato membro rispetta i requisiti fissati dalla direttiva 2004/38”*.

Muovendo da questo secondo argomento, va detto che il riferimento alla sentenza irlandese (appunto la C-709/20) non appare del tutto pertinente, posto che nel caso in esame, la ricorrente della causa principale – a differenza di quella del caso irlandese – rispettava pienamente i “requisiti per il soggiorno” richiesti dal diritto UE, che erano quelli previsti dalla direttiva sul ricongiungimento familiare: dunque non si vede come possano essere trasposti nel suo caso di persona avente diritto al soggiorno, i principi enunciati da una sentenza riguardante coloro che di tale diritto sono privi. In ogni caso, il rilievo di cui al citato punto 75, anche se riferito ai cittadini dell’Unione, manifesta in pieno la contraddittorietà di un’interpretazione che da un lato garantisce la parità di trattamento anche ai familiari del cittadino dell’Unione (art. 24, par. 1, direttiva 2004/38), dall’altro considera – per quanto riguarda gli ascendenti – il solo familiare “a carico” (art. 2, par.1, lettera d); ma se poi quest’ultimo è “troppo a carico”, cioè privo di reddito proprio, lo esclude dalla parità: non pare dunque questa la corretta ricostruzione della normativa.

Insomma, la tesi secondo la quale la ricorrente nel giudizio principale, se fosse stata cittadina UE priva del diritto di soggiorno permanente, non avrebbe goduto della prestazione per effetto della sentenza C-709/20, non appare pertinente.

Ma lo stesso può dirsi per il primo argomento, quello riferito all’art. 24 della direttiva 2004/38.

Come noto, il par. 2 di detto articolo consente agli Stati membri di escludere coloro che non abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente solo ed esclusivamente per quanto riguarda *“gli aiuti di mantenimento agli studi”* (seconda parte del paragrafo). Invece, per quanto riguarda le prestazioni di assistenza sociale, la facoltà di esclusione riguarda solo i primi tre mesi di soggiorno *“o, se del caso, il periodo più lungo previsto dall’articolo 14, paragrafo 4, lettera b)”*. Tale periodo più lungo è quello concesso ai cittadini dell’Unione e ai loro familiari che siano entrati per cercare un posto di lavoro e che non possono essere allontanati fino a quando *“possono dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo”*. Dunque, non è vero che la facoltà di limitazione da parte degli Stati membri riguardi tutti i cittadini dell’Unione che non hanno conseguito il diritto di soggiorno permanente, essendo detta facoltà limitata al ristretto gruppo di cui sopra. Gruppo per di più del tutto estraneo al caso di cui al giudizio di rinvio che era, tra l’altro, quello più comune nel quale si pone il problema in esame: quello cioè del genitore privo di reddito (e dunque certamente “ascendente a carico” ai sensi dell’art. 2, par. 1, n. 2, lett. d), della direttiva 38 cit.) che si ricongiunge al figlio e che, pertanto, non è affatto entrato in Italia alla ricerca di un posto di lavoro, né ha buone possibilità di trovarlo, sicché il confronto con la situazione di cui all’art. 24 par. 2 della direttiva 38 appare davvero inconferente.

Anche sotto tale profilo, dunque, non è affatto vero che la ricorrente nel giudizio principale, se fosse stata cittadina UE priva del diritto di soggiorno permanente, non avrebbe avuto diritto alla prestazione.

4.

Forse meno sorprendente, anche perché ampiamente suggerito dalla Corte rimettente, è, infine, il fulcro della decisione, ove si prospetta un’interpretazione dell’art. 12 cit. del tutto in contrasto con

quella proposta dalla Cassazione allorché aveva sollevato l'eccezione di incostituzionalità.

Il punto sta nell'interpretazione dell'avverbio “*anche*” contenuto nell'art. 3, par. 3, del regolamento 883/04 secondo il quale quest'ultimo si applica “*anche*” alle prestazioni speciali di carattere non contributivo di cui all'articolo 70 dello stesso regolamento (cd. prestazioni miste), che certamente comprendono anche l'assegno sociale (in particolare per effetto dell'inclusione del predetto assegno nell'allegato X).

Secondo la Cassazione, un'interpretazione che non estenda il rinvio dell'art. 12 della direttiva 98 anche all'art. 3, par. 3 del regolamento e da questo, di rimbalzo, alle predette prestazioni miste “*non appare del tutto coerente con la lettera del citato art. 3, stante che il par. 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”*”; se dunque al par. 3 vengono considerati i “*rischi corrispondenti ai settori*”, ciò significa che il concetto di “settori di sicurezza sociale” compare sia con riferimento alle vere e proprie prestazioni di sicurezza sociale, sia con riferimento alla prestazioni miste di cui all'art. 70, sicché il richiamo contenuto nell'art. 12 ai “settori” sembra logicamente riferibile a entrambe le tipologie di prestazioni: quelle di sicurezza sociale e quelle miste.

I giudici di Lussemburgo liquidano invece la questione dell'interpretazione letterale affermando che “*anche*” si riferisce solo all'ambito di applicazione del regolamento e non all'ambito di applicazione dell'art. 12 direttiva 98, a nulla rilevando che questo, come detto, faccia riferimento ai “settori”, tra i quali, ai sensi dell'art. 3 par. 1 cit., è compreso il settore delle “prestazioni di vecchiaia”, quale sembrerebbe inevitabilmente essere quella versata a un anziano ultra sessantasettenne.

Esclusa la rilevanza dell'elemento letterale, la Corte attribuisce invece rilievo decisivo al differente regime delle due categorie di prestazioni e, in particolare, alla fonte contributiva e non contributiva delle stesse (incorrendo così nella contraddizione di cui si è detto al par. 2) e al carattere esportabile delle prestazioni di sicurezza e non esportabile delle prestazioni miste (punto 60).

Aggiunge poi, quale elemento di distinzione, il noto requisito principale delle prestazioni di sicurezza sociale, cioè quello dell'attribuzione “*prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali in base a una situazione definita ex lege*”: omettendo così di considerare che l'assegno sociale possiede esattamente queste caratteristiche, essendo appunto attribuito senza alcuna valutazione discrezionale e sulla base del solo requisito dell'età e del reddito massimo. E anche sotto questo profilo torna la contraddizione con la sentenza C-350/20, non potendosi spiegare perché l'assegno di natalità (anch'esso corrisposto in base al reddito e all'evento oggettivo della nascita del figlio) abbia queste caratteristiche e l'assegno sociale no; a meno che non si ritenga che il settore “prestazioni di vecchiaia” debba ritenersi inclusivo delle sole prestazioni contributive: ma nessun dato letterale del regolamento consente una simile restrizione.

Sorprende infine che la Corte non abbia tenuto in nessuna considerazione la limitazione contenuta nelle conclusioni dell'avvocato generale: l'avvocato De La Tour aveva infatti sostanzialmente proposto le medesime conclusioni poi fatte proprie nella decisione, ma con la rilevante precisazione (peraltro in piena analogia con la “sentenza irlandese”) secondo la quale *“le autorità nazionali competenti in materia di prestazioni di assistenza sociale sono tenute a verificare che un rifiuto di concedere siffatte prestazioni non esponga tali cittadini, i quali non dispongano 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 CGUE”*.

Un richiamo all'obbligo degli Stati membri di adottare misure efficaci di contrasto alla povertà, a maggior ragione degli anziani, che la Corte di Lussemburgo (come già prima la Corte costituzionale italiana, con la sent. 50/2019) ha lasciato cadere completamente nel vuoto.

Marta Lavanna, avvocat.

Leggi la sentenza [qui](#).

Category

1. News
2. Welfare
3. Razza, origine etnica e nazionalità / Race, ethnic origin and nationality
4. Teoria della discriminazione / Theory of discrimination
5. Fattori di discriminazione / Grounds of discrimination

Date Created

Marzo 10, 2026

Author

marta-lavanna