



Numero 1 / 2022

Fabio Ferraro, Valeria Capuano

**Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra
Corti e Carte in nome della solidarietà**

Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà

Fabio Ferraro e Valeria Capuano*

1. Premessa - 2. Il dialogo tra le Corti. - 3. La sentenza della Corte di giustizia e l'interpretazione estensiva della nozione di sicurezza sociale. - 4. La sentenza della Corte costituzionale e la tutela dei diritti dei cittadini extracomunitari. - 5. Lo spazio di manovra tra politiche sociali nazionali e vincoli europei. - 6. La solidarietà europea come nuovo paradigma di legittimità? - 7. Brevi note conclusive.

1. Con la sentenza del 4 marzo 2022, n. 54, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina del c.d. bonus bebè e dell'assegno di maternità nella parte in cui subordina la concessione dei due assegni agli stranieri extracomunitari alla condizione che siano titolari del permesso per soggiornanti di lungo periodo.

La questione in esame conferma che in tema di diritti fondamentali vi sono continue connessioni e interferenze tra la nostra Costituzione e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che coinvolgono tanto il Giudice costituzionale quanto la Corte di giustizia.

La questione affrontata nella pronuncia si inserisce nel più ampio contesto delle condizioni di accesso alle prestazioni di assistenza sociale da parte di cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea, che costituisce un tema complesso per le implicazioni che tali prestazioni possono avere sul bilancio dello Stato e sulle risorse finanziarie disponibili.

La risposta della Corte costituzionale, sia pure prevedibile dopo la sentenza della Corte di giustizia¹, dimostra non solo l'apprezzabile

* Fabio Ferraro è professore ordinario di diritto dell'Unione europea, presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Napoli, Federico II, Valeria Capuano è professore associato di diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Studi Aziendali ed Economici, Università degli Studi di Napoli "Parthenope". Ferraro è autore dei paragrafi 1, 2 e 3, mentre Capuano dei paragrafi 4, 5 e 6. Il paragrafo 7 è stato redatto congiuntamente dai due autori.

avanzamento del livello di integrazione europea dal punto di vista sociale, bensì anche come la sinergia tra le due Corti Supreme sia in grado di produrre importanti risultati in termini di tutela dei soggetti più deboli.

I profili interessati dalla vicenda sono molteplici, ma il presente lavoro si colloca in una limitata prospettiva di indagine, in quanto non intende ricostruire in modo esaustivo l'intera problematica. L'obiettivo principale è quello di formulare alcune osservazioni, al fine di mettere in luce come le due pronunce delle Corti Supreme forniscano un'applicazione concreta del principio di solidarietà, che costituisce il fondamento della costruzione europea e della sua evoluzione futura.

2. Com'è noto, la cittadinanza europea ha un significato inclusivo per i cittadini degli Stati membri, in vista di “un'unione sempre più stretta tra i popoli europei”, ma anche escludente nei confronti dei cittadini di Stati terzi². Sicché, lo status dei cittadini extracomunitari non è paragonabile a quello dei cittadini europei, in quanto i primi non beneficiano degli stessi diritti dei secondi. Gli stessi cittadini degli Stati terzi non possono essere messi sul medesimo piano, considerato che essi si trovano in differenti situazioni giuridiche a seconda della condizione in cui versano (regolari, irregolari, soggiornanti di lungo periodo, familiari, lavoratori altamente qualificati, lavoratori stagionali, studenti, ricercatori e così via). Nondimeno, nell'Unione europea è stato avviato il passaggio da una fase improntata alla salvaguardia dei diritti dei cittadini europei ad una nuova fase, più solidale e inclusiva, caratterizzata dall'estensione di taluni di questi diritti alla persona in quanto tale, a prescindere dalla sua nazionalità e dal suo status particolare di migrante³. Un contributo determinante in questa direzione è stato fornito tanto dalla Carta dei diritti fondamentali e dall'adozione di diversi atti di diritto dell'Unione quanto da una

¹ Corte giust., sentenza del 2 settembre 2021, causa C-350/20, *O.D. e a. contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*.

² In questi termini, v. U. VILLANI, *Immigrazione e principio di solidarietà, in Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3, 2017 p. 4.

³ Cfr. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea* (a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO), Napoli, 2021, p. 343.

giurisprudenza evolutiva della Corte di giustizia e dal suo dialogo con i giudici nazionali. È questo il contesto in cui vanno inserite le pronunce delle due Corti supreme che riconoscono taluni diritti ai cittadini di paesi terzi, che si erano visti negare dalle autorità italiane il beneficio dell'assegno di natalità e di maternità non essendo titolari dello status di soggiornanti di lungo periodo.

È il caso di ricordare in merito al rapporto di cooperazione tra le due Corti supreme che dopo il discutibile *obiter dictum* contenuto nella sentenza 269/2017⁴, la Corte costituzionale ha modificato il suo orientamento restrittivo, non solo lasciando libertà di scelta al giudice nazionale se sollevare una questione pregiudiziale o di legittimità costituzionale, ma anche promuovendo il confronto con la Corte di giustizia⁵. In quest'ultima prospettiva si è mosso il Giudice delle leggi, che nel caso in oggetto ha essenzialmente seguito lo stesso percorso utilizzato in occasione della vicenda del diritto al silenzio e alla non autoincriminazione in materia di sanzioni adottate dalla Consob. Anche in quella vicenda, infatti, la Corte di Cassazione si era rivolta alla Corte costituzionale e quest'ultima aveva coinvolto il giudice dell'Unione, sottoponendo alla sua attenzione alcuni quesiti pregiudiziali, per poi dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art.

⁴ Corte costituzionale, sentenza del 7 novembre 2017, n. 269.

⁵ Sulla più recente giurisprudenza costituzionale relativa ai rapporti trilaterali tra giudici nazionali, Corte costituzionale e Corte di giustizia, cfr., *ex multis*, G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in *Questione Giustizia*, 4 marzo 2019, questionegiustizia.it; O. POLLICINO, G. REPETTO, *Not to be pushed aside: the Italian Constitutional Court and the European Court of Justice*, in *Verfassungsblog*, 2019; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, in *I Post di AISDUE*, I, 2019, p. 27; R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018, p. 30; V. PICCONE, *A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 del 21 febbraio 2018. L'interpretazione conforme come strumento di "sutura" post' Corte costituzionale*, in *diritticomparati.it*, n. 1, 2018; L. S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018; D. TEGA, *La sentenza n. 269/2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 gennaio 2018, forumcostituzionale.it; A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, 2017, p. 1; F. PATRONI GRIFFI, *Corti nazionali e Corti europee: verso un diritto europeo dei giudici oltre la crisi del processo di integrazione?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, p. 449; A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Rivista Diritti Comparati*, n. 3, 2017, p. 230; L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n.269/2017*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 18 dicembre 2017.

187-quinquiesdecies t.u.f. nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che abbia omesso di fornire alla Consob risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo ovvero per un reato. L'analogia con la vicenda delle sanzioni adottate dalla Consob si riscontra anche nel fatto che l'interpretazione del diritto dell'Unione fornita dalla Corte di giustizia concorda con la conclusione alla quale perviene la Consulta⁶. Ciò rappresenta una dimostrazione eloquente del dialogo costruttivo e diretto tra le due Corti per mezzo del rinvio pregiudiziale, che rimane la soluzione migliore per la soluzione dei conflitti, soprattutto su alcuni temi tipicamente "costituzionali" (come, ad esempio, i diritti fondamentali e l'immigrazione). Peraltro, occorre ricordare che nel caso di specie pendeva la "spada di Damocle" della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano a causa del non corretto recepimento della Direttiva 2011/98/UE.

Vero è che non sempre la Corte costituzionale si è rivolta alla Corte di giustizia per l'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali, come ad esempio nella controversia inerente alla esclusione dal reddito di cittadinanza dei migranti non appartenenti all'Unione europea, ma presenti in Italia a titolo diverso dai soggiornanti di lungo periodo. In relazione a questa delicata questione il Giudice delle leggi ha recentemente affermato, senza coinvolgere la Corte del *Kirchberg*, che "il reddito di cittadinanza [...] non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale"⁷. In tal caso però l'omesso rinvio pregiudiziale discende dal fatto che l'art. 51 della Carta, sia pure interpretato estensivamente, non consente di attribuire a questa fonte del diritto dell'Unione una portata universale e

⁶ Corte giusti., sentenza del 2 febbraio 2021, causa C-481/19, *DB/CONSOb*; Corte cost., sentenza del 13 aprile 2021, n. 84.

⁷ Corte Cost., sentenza del 10 gennaio 2022, n. 19. In senso critico, v. A. RIZZO, *La sentenza della Corte costituzionale sul Reddito di cittadinanza: una critica di merito e "di metodo"*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), p. 34.

omnicomprensiva tale da attrarre nella sua sfera applicativa tutte le situazioni che attengono ai diritti fondamentali⁸. Infatti, non avendo l'ordinanza di rimessione spiegato il nesso tra le norme nazionali sul reddito di cittadinanza e il diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 della Carta, la Corte costituzionale ha ritenuto manifestamente inammissibili le questioni basate sugli artt. 20 e 21 della Carta. Al di là del merito della questione e, quindi, della possibile interpretazione della Corte di giustizia sul contenuto precettivo di queste norme della Carta, se il giudice remittente avesse fornito valide argomentazioni per far ricadere il reddito di cittadinanza nel cono d'ombra del diritto dell'Unione, richiamando anche le possibili direttive applicabili in materia (ad es. la Direttiva 2000/78 sul divieto di discriminazioni nell'accesso al lavoro e nei rapporti di lavoro), la Corte costituzionale avrebbe dovuto in qualità di giudice di ultima istanza sollevare un rinvio pregiudiziale ex art. 267, terzo comma, TFUE⁹ o, quanto meno, avrebbe dovuto prendere in maggiore considerazione la possibilità di collaborazione con il giudice europeo.

3. Per ricostruire brevemente la vicenda è necessario risalire all'ordinanza n.182/2020¹⁰ con cui la Consulta ha interrogato la Corte di giustizia sulla possibilità di ricomprendere gli assegni di maternità e di natalità nell'ambito di applicazione dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentale

⁸ Cfr. A. TIZZANO, *L'applicazione de la Charte de droits fondamentaux dans les Etats membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in DUE, 2014, p. 429; G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in DUE, 2011, p.837.

⁹ In realtà, non sembra sia stato definitivamente chiarito se la Corte costituzionale abbia un obbligo o una facoltà di ricorrere alla Corte di Giustizia nei giudici incidentali di legittimità costituzionale. In senso favorevole, v. F. SPITALERI, *Facoltà e obbligo del rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE, *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. 113; M. CONDINANZI, *I giudici italiani "avverso le cui decisioni non possa porsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno"*, in DUE, 2010, p. 295.

¹⁰ Corte cost., ordinanza del 30 luglio 2020, n. 182. Si vedano, per un commento, D. GALLO, A. NATO, *L'accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell'ordinanza n. 182/2020 della Corte costituzionale*, in *Eurojus*, 2020, p. 308; S. GIUBBONI, *L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel "dialogo" tra le Corti*, in LDE 2021, p. 1; N. LAZZERINI, *Dual preliminary within the scope of the EU Charter of fundamental rights in light of order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, in *European Papers*, 2020, p. 1463; R. PALLADINO, *Rapporti tra ordinamenti e cooperazione tra Corti nella definizione di un "livello comune di tutela" dei diritti fondamentali. Riflessioni a seguito dell'ordinanza 182/2020 della Corte costituzionale*, in *Freedom, Security and Justice. European Legal Studies*, 2020, p. 74; V. PASSALACQUA, *Discriminating against families: Italian family benefits before the ECJ*, in *EU Law Analysis*, 2021, p. 1.

e sulla compatibilità della normativa nazionale che esclude i cittadini di paesi terzi, titolari di permesso unico, dal beneficio di tali assegni con l'art. 12, par.1, lett. e) della Direttiva 2011/98¹¹. Quest'ultima disposizione prevede che i lavoratori dei paesi terzi beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel Regolamento n. 883/2004¹². Lo Stato italiano ha cercato di circoscrivere la portata di questi atti dell'Unione, con un approccio restrittivo e limitativo nei confronti dei cittadini di Stati terzi, dando così origine a un ampio contenzioso che ha finito per coinvolgere la Corte costituzionale e la Corte di giustizia¹³.

Da parte sua, con la sentenza del 2 settembre 2021, la Corte di giustizia aveva preliminarmente confermato la presunzione di rilevanza della questione pregiudiziale sottoposta dal giudice nazionale e aveva dichiarato la sua ricevibilità, nonostante i fatti di cui al procedimento principale fossero anteriori alla data di scadenza del termine di recepimento della Direttiva 2011/98. In particolare, la Corte di giustizia perveniva a questa conclusione sulla base della motivazione che l'interpretazione richiesta dal Giudice delle leggi presentava un rapporto con l'oggetto della controversia che riguardava esclusivamente la legittimità di disposizioni nazionali rispetto al diritto costituzionale nazionale letto alla luce del diritto dell'Unione. Questo ragionamento si completava richiamando gli effetti vincolanti della pronuncia della Corte costituzionale non solo nei confronti del giudice rimettente, bensì di tutti i giudici italiani.

Nel merito, la Corte costituzionale aveva richiesto l'interpretazione congiunta dell'art. 34 della Carta e della Direttiva che ne definisce il contenuto normativo e ne costituisce espressione concreta. Viene sempre

¹¹ 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.

¹² Regolamento del Parlamento e del Consiglio europeo, del 29 aprile 2004, sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

¹³ Cfr. S. GIUBBONI, *L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel "dialogo" tra le Corti*, cit., p. 5.

più utilizzato questo binomio Carta-Direttiva, in quanto consente di superare i possibili ostacoli derivanti della sfera di applicazione del diritto dell'Unione e dalla sua efficacia diretta¹⁴. In particolare, è ben noto che diverse sentenze della Corte di giustizia sono pervenute al riconoscimento dell'effetto diretto orizzontale di alcuni articoli della Carta per rimuovere i limiti strutturali delle direttive e, quindi, per produrre gli effetti che tale atto dell'Unione non è in grado di produrre nei rapporti orizzontali¹⁵. Tuttavia, nel caso di specie non si poneva una questione di efficacia diretta orizzontale della Direttiva, in quanto l'atto dell'Unione era stato invocato nei rapporti verticali, vale a dire da soggetti privati nei confronti di un ente pubblico riconducibile allo Stato. Per questo motivo, verosimilmente, la Corte di giustizia ha incentrato la sua analisi principalmente sulla Direttiva 2011/98 (oltre che sul Regolamento 883/2004), piuttosto che sulla Carta dei diritti fondamentali, non dovendo preoccuparsi di estendere i diritti discendenti dalla Direttiva nei rapporti tra i privati né di soffermarsi sulla differente efficacia dei tre paragrafi dell'art. 34 della Carta¹⁶.

In realtà, la Corte di giustizia neppure si è soffermata sulla questione generale dell'efficacia diretta della Direttiva 2011/98, attenendosi al contenuto dell'ordinanza di rinvio e dei quesiti pregiudiziali formulati dalla Corte costituzionale, che si è così riservata la possibilità, all'esito della valutazione del giudice dell'Unione, di dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, al fine di rimuoverla dall'ordinamento con effetti *erga omnes*, anziché dare spazio alla eventuale disapplicazione da parte degli organi giurisdizionali interni. Sta di fatto che la Corte costituzionale non ritiene più di sanzionare con l'inammissibilità per difetto di rilevanza la questione di legittimità costituzionale nell'ipotesi in cui l'organo giurisdizionale nazionale abbia deciso di coinvolgerla in

¹⁴ Ci permettiamo di rinviare a F. FERRARO, *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*, in *Federalismi.it*, 10/2019, 22 maggio 2019, p. 1. Cfr. anche E. FRANTZIOU, *The Horizontal Effect of Fundamental Rights in the European Union*, Oxford, 2019.

¹⁵ Cfr., ad es., Corte giust. 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Bauer e a.*; causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*.

¹⁶ Cfr. D. GALLO-A. NATO, *Cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di lavoro e accesso ai benefici sociali di natalità e maternità alla luce della sentenza O.D. et altri c. INPS*, in *LDE*, 24/2021, p. 19.

merito a norme dell'Unione provviste di efficacia diretta inerenti ai diritti fondamentali¹⁷. Pertanto, il riferimento alla Carta dei diritti, ai fini della soluzione del giudizio di compatibilità della norma interna con la Direttiva, corrobora l'esigenza di un giudizio accentrato di costituzionalità, sia pure dopo l'intervento della Corte di giustizia.

Va considerata poi l'esigenza di interpretare conformemente alla Carta tanto la normativa nazionale nell'attuazione del diritto dell'Unione quanto la Direttiva¹⁸, che nelle situazioni di rilevanza comunitaria impone al giudice interno di dare comunque agli atti dell'Unione e nazionali un significato conforme al livello di tutela dei diritti fondamentali garantito dalla Carta. Nel caso in esame il principio dell'interpretazione conforme alla Carta poteva però trovare applicazione soltanto in relazione alla Direttiva¹⁹, in considerazione dell'insanabile conflitto della disciplina interna con il diritto dell'Unione e, quindi, dell'impossibilità di ricorrere a un'interpretazione *contra legem*.

Entrando in *media res*, l'arresto della Corte di giustizia ha ricondotto gli assegni di maternità e di natalità nell'ambito dei settori della sicurezza sociale definiti nel Regolamento n. 883/2004, al fine di consentire ai cittadini extracomunitari di beneficiare della parità di trattamento prevista dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), di detta Direttiva. La Corte europea è pervenuta a tale affermazione sulla base di motivazioni lineari e convincenti, optando per un'interpretazione che ha valorizzato gli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare le sue finalità ed i presupposti per la sua applicazione. La trama argomentativa ha privilegiato quindi la sostanza sulla forma e si è collocata nel solco del diritto dell'Unione, che spesso ha utilizzato una propria terminologia superando gli ostacoli derivanti da rigidi schemi formali o ristrette qualificazioni giuridiche nazionali. In tal senso, infatti, le sentenze

¹⁷ Cfr. ad es., Corte cost. sentenza del 20 febbraio 2019, n. 63; sentenza del 9 gennaio 2020, n. 1. Cfr. R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in EP, 2020, p. 493.

¹⁸ F. BESTAGNO, *Validità e interpretazione degli atti dell'UE alla luce della Carta*, in DUE, 2015, p. 41.

¹⁹ Corte giust., sentenza 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, N.S., p.to 99.

pregiudiziali della Corte di giustizia hanno definito nozioni autonome, come, ad esempio, quelle di lavoratore dipendente²⁰, di impresa²¹, di giurisdizione nazionale²² e di autorizzazione²³, con l'obiettivo di evitare che le norme interne escludano unilateralmente persone, enti e organi dalla sfera di applicazione del diritto dell'Unione.

Muovendo da questa premessa e da una costante interpretazione estensiva della nozione di sicurezza sociale nella giurisprudenza della Corte di giustizia²⁴, quest'ultima ha chiarito che la concessione delle prestazioni di cui si discute non dipende da una valutazione individuale e dalle esigenze personali del richiedente, bensì da criteri oggettivi e legalmente definitivi. Quanto all'assegno di natalità, si tratta di un contributo pubblico al bilancio familiare ai sensi dell'art. 3, par.1, lett. j), del Regolamento n. 883/2004 che inizialmente veniva concesso tenendo conto delle risorse del nucleo di appartenenza del genitore richiedente sulla base di un criterio oggettivo stabilito *ex lege* e successivamente è stato attribuito indipendentemente dal livello del reddito del nucleo familiare, sia pure calcolando il suo importo sulla base di questo indicatore economico. Allo stesso modo, l'assegno di maternità viene concesso sulla base del criterio oggettivo della condizione economica del richiedente e per questo motivo è stato ricondotto nell'ambito del settore della sicurezza sociale di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) del Regolamento 883/2004. Come logica conseguenza della propria qualificazione giuridica degli assegni di maternità e di natalità, la Corte di giustizia ha messo in chiara evidenza che tali prestazioni di sicurezza sociale non possono essere negate ai soggetti che non beneficiano dello status di soggiornanti di lungo periodo, non

²⁰ Corte giust., sentenze 3 luglio 1986, causa 66/85, *Lawrie-Blum*, p.to 14; 12 maggio 1998, causa C-85/96, *Martinez Sala*, p.to 32; 27 giugno 1996, causa C-107/94, *Asscher*, p.to 25.

²¹ Corte giust., sentenze 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Höfner e Elser*, p.to 21; 10 gennaio 2006, causa C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze e a.*, p.to 107; 27 aprile 2017, causa C-516/15 P, *Akzo Nobel e a./Commissione*, p.to 47.

²² Corte giust., sentenze 30 giugno 1966, causa 61/65, *Vaassen-Goebbels*, p.ti 1-14; 17 settembre 1997, causa C-54/96, *Dorsch Consult*, p.to 23.

²³ Corte giust., sentenza del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*.

²⁴ Corte giust., sentenza del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*, p.to 20. Cfr. al riguardo, J. Y. CARLIER, L. LEBOEUF, *Droit européen des migrations*, in *Journal de droit européen*, 2018, p. 95. V anche Corte giust., sentenza del 2 aprile 2020, causa C-802/18, *Caisse pour l'avenir des enfants (Figlio del coniuge di un lavoratore frontaliero)*, p.to 35.

avendo, peraltro, lo Stato italiano deciso di avvalersi della facoltà prevista dalla Direttiva di derogare al diritto alla parità di trattamento né fornito alcuna giustificazione razionale e trasparente per limitare questo diritto

4. Con la sentenza n. 54 del 4 marzo 2022 la Consulta ha chiuso il fruttuoso dialogo in merito alla legittimità della legislazione nazionale che escludeva dagli assegni di natalità e di maternità i cittadini di Paesi terzi non soggiornanti di lungo periodo, recependo correttamente le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia nella sentenza appena riportata²⁵.

La Consulta è stata chiamata a sindacare la ragionevolezza e la congruità delle provvidenze *de qua* attraverso un'analisi fondata non solo sui parametri costituzionali, ma anche sulle norme dell'Unione applicabili in materia. Partendo dal cd. bonus bebè, è utile ricordare che secondo il giudice rimettente la limitazione dell'assegno ai bambini nati da stranieri extracomunitari titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo andava a nocimento proprio dei soggetti nati in condizione di maggiore indigenza. Condizione, questa, desumibile dal fatto che i loro genitori erano sprovvisti dei requisiti necessari all'ottenimento dello status di soggiornante di lungo periodo²⁶. In tal senso, è stato prospettato anzitutto il contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art.3 e poi con l'art. 31 Cost., che sancisce l'obbligo per l'ordinamento italiano di agevolare con misure economiche e altre provvidenze la formazione e lo sviluppo della famiglia, proteggendo la maternità, l'infanzia e la gioventù. Inoltre, la Cassazione ha sollevato anche la questione del contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 della Carta di Nizza che elevano a diritti fondamentali protetti dall'ordinamento

²⁵ In particolare, si rammenta che la Corte di Cassazione aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 - nella parte in cui subordinava soltanto nei confronti dei cittadini di Paesi terzi il riconoscimento degli assegni di natalità e di maternità alla titolarità del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo - in relazione agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo rispetto agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 della Carta di Nizza e la legittimità costituzionale (ordinanze 2019, nn.175, 178, 180, 181, 182, 188, 189 e 190).

²⁶ Ai sensi dell'art. 9, comma 1 e 2-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 è richiesto il soggiorno in Italia per almeno cinque anni, un reddito minimo, un alloggio idoneo e una sufficiente conoscenza della lingua italiana.

dell'Unione la tutela dell'infanzia (art.24), il divieto di discriminazione (artt.20 e 21), nonché la protezione della famiglia (art.33) e il diritto alla sicurezza ed assistenza sociale (art.34).

Di contro, l'INPS ha chiesto alla Corte di respingere tutti i sopra menzionati rilevi sul presupposto che «la disposizione censurata risponderebbe all'esigenza di incrementare il tasso di natalità e introdurrebbe una provvidenza che, al pari di analoghe misure disciplinate da alcune leggi regionali, non tutelerebbe bisogni primari della persona (...). Non sarebbe, pertanto, né irragionevole né lesiva dell'art. 117 Cost. (...) spett(ando) pur sempre alla discrezionalità del legislatore l'individuazione dei presupposti delle prestazioni sociali, in considerazione delle limitate risorse finanziarie disponibili»²⁷. A sostegno delle argomentazioni dell'INPS, la difesa dello Stato italiano, costituito in giudizio, ha aggiunto che il limite indicato dalla disciplina nazionale sarebbe stato giustificato per scongiurare il "turismo assistenziale"²⁸.

Con riguardo all'assegno di maternità, anch'esso attribuito unicamente ai cittadini dell'Unione e agli stranieri soggiornanti di lungo periodo²⁹, la Cassazione ha sollevato i medesimi dubbi di legittimità costituzionale prospettati per il bonus bebè. Secondo il giudice remittente, infatti, anche la disposizione in esame contrasterebbe con i principi di eguaglianza e ragionevolezza, introducendo «un criterio selettivo disancorato dallo stato di bisogno e dalla finalità del beneficio, che mira a soddisfare «esigenze primarie» connesse alla nascita o all'adozione di un bambino, e determinerebbe così arbitrarie disparità di trattamento tra situazioni omogenee»³⁰. Inoltre, anche in questo caso il giudice *a quo* ha sottolineato come il limite soggettivo stabilito dalla disciplina violerebbe l'art.31 Cost., non tutelando le situazioni di maternità, che presumibilmente si caratterizzano per un maggiore disagio socio-economico. Infine, anche

²⁷ Cfr. sentenza 54/2022, par. 2.

²⁸ Sentenza 54/2022, par. 7.1.

²⁹ La prestazione in esame è legata anche al reddito del nucleo familiare di appartenenza della donna (art. 74, comma 4, del d.lgs. n. 151 del 2001) ed è concessa dai Comuni e corrisposta dall'INPS (art. 74, comma 8, del d.lgs. n. 151 del 2001).

³⁰ Sentenza 54/2022, par.9.1.

questa ipotesi è parsa in contrasto con i sopra menzionati parametri di legittimità comunitaria (art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 CDFUE), non rispettando i vincoli atti a garantire la tutela della famiglia né, più in generale, l'assistenza e la previdenza sociale. Sul punto, si è costituita anche la parte ricorrente nel giudizio principale, evidenziando come l'assegno in questione fosse concesso a donne prive di sostegno economico alla maternità, che non lavorano né possono lavorare in ragione dei divieti concernenti i mesi successivi al parto. Inoltre, poiché la madre è «una donna tendenzialmente giovane», non potrebbero valere le considerazioni sul contributo pregresso, svolte dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 2019 con riferimento all'assegno sociale, che si rivolge alle persone che abbiano compiuto 65 anni di età ed è, quindi, finalizzato a ricondurre le provvidenze allo stabile inserimento dello straniero in Italia³¹.

Anche sotto questi profili, secondo la difesa dello Stato, le questioni sarebbero manifestamente infondate, in quanto lo scopo della norma sarebbe quello di incentivare la natalità e non anche di migliorare le condizioni di vita della madre. Per questi motivi, secondo l'Avvocatura di Stato, «sarebbe ragionevole e compatibile con gli altri parametri costituzionali invocati la scelta di richiedere «un sufficiente radicamento» sul territorio nazionale, anche nella prospettiva di «un attento contemperamento dei diritti individuali/familiari con le imprescindibili esigenze di compatibilità finanziaria della relativa spesa»³².

Orbene, al Giudice delle Leggi è spettato il compito di determinare le reali finalità degli assegni in esame, per poi valutarne la legittimità costituzionale, in conformità anche alla più ampia prospettiva indicata dal giudice europeo.

A tal fine la Consulta ha ritenuto opportuno, in primo luogo, un'analisi dell'evoluzione del quadro normativo in cui si inserisce la legislazione in questione. Essa ha ricordato, infatti, come il legislatore nazionale sia

³¹ Cfr. sentenza 54/2022, par.10.

³² Sentenza 54/2022, par.11.3.

intervenuto subito dopo il rinvio alla Corte di giustizia a modificare il quadro normativo con la legge n.46 del 1° aprile 2021³³. In particolare, l'art. 3, comma 1, lettera a), numero 2), della legge delega ha posto le premesse per il superamento o la graduale abolizione dell'assegno di natalità di cui si discute. Vero è che il decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230³⁴ -, in attuazione della delega, ha istituito un assegno unico e universale per i figli a carico a decorrere dal 1° marzo 2022. Nella sentenza si segnalano anche le modifiche introdotte dall'art. 3 della legge 23 dicembre 2021, n. 238³⁵, che ha ridefinito le condizioni di accesso dei cittadini dei Paesi terzi alle prestazioni sociali sia in termini generali che con specifico riguardo all'assegno di natalità e all'assegno di maternità. In particolare, la riforma ha previsto l'equiparazione degli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE di lungo periodo ai titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, e introdotto, all'art. 41, comma 1-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998 (inserito dall'art. 3, comma 1, lettera b), della legge n. 238 del 2021), le condizioni per la «fruizione delle prestazioni costituenti diritti alle quali si applica il Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale». In definitiva, il nuovo quadro legislativo assimila ai cittadini italiani ed europei gli stranieri titolari di permesso unico di lavoro³⁶, estendendo così l'ambito di applicazione soggettiva per l'ottenimento dell'assegno sia di maternità che di natalità.

La Corte riconosce che le nuove norme non sono applicabili al giudizio *de qua*, che concerne avvenimenti anteriori alla novella³⁷, ma sembra fare

³³ Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale.

³⁴ Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46.

³⁵ Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020.

³⁶ Vi rientrano i 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 gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca.

³⁷ Cfr. sentenza 54/2022, par.5.3

espreso riferimento ad esse per meglio leggere ed interpretare la volontà del legislatore di conformarsi al diritto dell'Unione e di rimuovere le ormai "vecchie" disposizioni oggetto di censura. Secondo la Consulta, infatti, non è «eccentrico» il richiamo del giudice remittente all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 che equipara gli stranieri ai cittadini italiani, per sostenere l'irragionevolezza della deroga fissata dalle norme in commento rispetto ai principi generali che sovrintendono i sistemi di accesso alle prestazioni di assistenza. Piuttosto, tale riferimento evidenzia, secondo la Corte, un elemento imprescindibile per valutare l'operato del legislatore e accertare una «specifica, trasparente e razionale» giustificazione delle eventuali deroghe³⁸. Da questo dato la Suprema Corte ha dedotto che la stessa riforma del 2021 trova sostanziale ancoraggio nel medesimo art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 e siffatta evoluzione del quadro legislativo, in senso ad esso conforme, può senz'altro aiutarla a meglio scrutinare la conformità alla Costituzione delle scelte di volta in volta compiute dal legislatore.

Tale esame è poi stato sostanzialmente favorito dalla risposta fornita dal giudice comunitario, nella suddetta pronuncia, per cui entrambi gli assegni vanno correttamente inseriti nell'ambito delle prestazioni di cui al Regolamento(CE) n. 883/2004. In particolare, per quel che concerne il bonus bebè accoglie l'indicazione del giudice europeo secondo cui l'assegno costituisce una prestazione previdenziale poiché concesso «in base a criteri obiettivi, attinenti al reddito e alla composizione del nucleo familiare e svincolati da una valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali dei beneficiari»³⁹. Tale assegno viene qualificato, inoltre, come prestazione familiare, in quanto contribuisce a supportare il bilancio delle famiglie, che risulta evidentemente aggravato a seguito della nascita o dell'adozione di un nuovo membro. Analogamente, l'assegno di maternità è considerato una previdenza sociale perché viene concessa su

³⁸ Sentenza 54/2022, par.6.1.2

³⁹ Corte giust. sentenza *O.D. e a. contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, cit., p.ti 54, 55 e 56.

specifici requisiti fissati *ex lege*, che esulano da qualunque apprezzamento individuale dei soggetti interessati.

La Consulta ha richiamato altresì il passaggio della Corte di giustizia in cui si evidenzia che lo Stato italiano non ha esercitato l'opzione - di stretta e rigida interpretazione - prevista dall'art. 12, paragrafo 2, lettera b), della Direttiva 2011/98/UE - che consente agli Stati di derogare alla parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale⁴⁰.

Chiarite le «coordinate nazionali ed europee», la Corte costituzionale è pervenuta a dichiarare la fondatezza delle questioni sollevate dalla Cassazione, in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 34 CDFUE, così come concretizzato nelle norme di diritto derivato. In tal senso, la limitazione soggettiva stabilita dalle disposizioni censurate è risultata costituzionalmente illegittima sia rispetto ai parametri interni che europei, nella piena realizzazione di quella sinergia di intenti prospettata nell'ordinanza di rimessione. In questo modo l'art. 34 CDFUE - "riempito" dei contenuti e definito nel suo perimetro applicativo dal Regolamento 883/2004 e dalla Direttiva 2011/98/UE - secondo la Consulta «si raccorda ai principi consacrati dagli artt. 3 e 31 Cost. e ne avvalorata e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi»⁴¹. La Corte non nega la discrezionalità del legislatore nella realizzazione delle politiche di previdenza, ma ne rimarca la subordinazione al principio di ragionevolezza che deve sovraintendere l'azione normativa. Nel caso di specie, l'individuazione dei criteri di selezione all'accesso degli assegni di maternità e natalità è apparsa ultronea, non proporzionata e, quindi, irragionevole alla luce della natura delle provvidenze in commento. Quest'ultime, infatti, costituiscono misure atte a sostenere particolari situazioni di bisogno legate all'evento della nascita o dell'adozione, con il precipuo compito di venire incontro a nuovi ed evidenti aggravii economici. In tal senso, la limitazione soggettiva delle

⁴⁰ Corte giust., sentenza supra cit., p.to 64.

⁴¹ Sentenza 54/2022, par. 13.

norme censurate appare “irrazionale” e non idonea a concretizzare la rimozione di quegli ostacoli di ordine economico- sociale di cui all’art. 3 Cost., né ad agevolare la formazione della famiglia come richiesto dall’art. 31 Cost.

5. La sentenza in esame rappresenta un utile metro per misurare lo spazio intercorrente tra competenze nazionali ed europee nel campo delle politiche sociali. Infatti, le norme in questione rientrano senz’altro nelle legislazioni in materia di previdenza ed assistenza sociale che, come noto, costituiscono un settore di competenza concorrente ai sensi dell’art.4, paragrafo 2, lettera b del TFUE, secondo cui l’Unione può intervenire nel settore della politica sociale limitatamente agli aspetti definiti dal Trattato FUE. In tal senso, la libera circolazione dei lavoratori – perno dei Trattati europei - ha giustificato sin dall’origine l’adozione da parte del legislatore comunitario di norme volte al coordinamento dei diritti sociali⁴². L’affermazione della cittadinanza europea ha successivamente esteso tali diritti ai soggetti economicamente inattivi, giustificando interventi di coordinamento sempre più ampi. Certamente tra questi rientra il citato Regolamento n. 883/2004 (che sostituisce il Regolamento (CEE) n.1408/71 del 14 giugno 1971), il quale semplifica un contesto normativo stratificato attraverso una disciplina onnicomprensiva sia *ratione materiae* che *ratione personae*⁴³. Infatti, il Regolamento, prevede disposizioni relative a tutti i settori della sicurezza sociale (previdenziale, assistenziale, assicurativo e di tutela della salute e sicurezza del lavoratore) ed è indirizzato a tutti i cittadini dell’UE, quindi non solo ai lavoratori ma anche ai soggetti inattivi (familiari, superstiti, invalidi, ecc.). Invero, lo stesso Regolamento riserva, attraverso una serie di allegati, ampio spazio alle

⁴² Regolamento (CEE) n.1408/71 del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, cfr. versione consolidata in GUCE n. L 28 del 30.1.1997, p. 1.

⁴³ Tale Regolamento è al momento sottoposto a revisione. V. Proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 (Text with relevance for the EEA and Switzerland), Brussel 26 giugno 2018.

scelte dei legislatori nazionali, nel rispetto delle differenze socio – economiche dei diversi modelli di welfare. Il rispetto della disciplina europea, quantunque di ampia portata, è quindi dichiaratamente limitato alle fattispecie di rilevanza europea e al rispetto delle misure individuate a livello nazionale. Il quadro normativo di riferimento non è, dunque, unificato a tal punto da consentire una qualificazione univoca delle misure nazionali di assistenza e previdenza sociale⁴⁴ ed è per queste ragioni che la sentenza in commento appare un prezioso strumento di indagine. Il richiamo dei vincoli comunitari (tra cui l'art. 34 CDFUE, il Regolamento 883/2004 e la Direttiva 2011/98) è, infatti, subordinato *in primis* all'esistenza di una fattispecie di interesse europeo e, in seconda battuta, all'esistenza di una normativa nazionale che non si è avvalsa degli spazi di autonomia pur riconosciuti dalla stessa normativa europea. In questo senso, il diritto dei cittadini extracomunitari non soggiornanti di lungo periodo giustifica l'applicazione del diritto dell'Unione nella misura in cui lo stesso diritto nazionale stabilisce, all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, l'equiparazione degli stranieri ai cittadini italiani ed europei senza avvalersi dei poteri derogatori concessi dalla Direttiva 2011/98.

È in virtù di queste premesse che la Consulta è pervenuta alla conclusione che le scelte del nostro legislatore in questa peculiare ipotesi debbano essere scrutinate *anche* alla luce dei dettami costituzionali europei, che corroborati, come nel caso in questione, da una ricca disciplina di dettaglio giustificano l'“ingerenza” del diritto dell'Unione in fattispecie che, evidentemente, non possono più essere contenute in una dimensione meramente nazionale. La linea di confine che segna il passaggio tra questioni di competenza puramente interne e questioni di rilievo europeo in materia di diritti sociali sembra, quindi, sempre più assottigliarsi. Ciò si realizza questa volta grazie allo stesso Giudice delle leggi che, in totale

⁴⁴ Per una disamina più ampia sul punto, v. S. SCIARRA, *Solidarity and Conflict. European Social Law in Crisis*, Cambridge, 2018.

autonomia, esibisce una dichiarata sensibilità europea e censura il nostro legislatore, dopo un confronto aperto con il giudice dell'Unione.

A nostro sommo avviso, il risultato cui perviene la sentenza sarebbe stato raggiunto anche in assenza del rinvio pregiudiziale. Infatti, la Consulta fornisce nelle sue argomentazioni contenute nella ordinanza di rimessione e nella sentenza n. 54/2022 una prova inconfutabile dell'elevato grado di maturità ormai raggiunto rispetto ai rilevanti profili europei. Pertanto, la necessità del conforto del giudice lussemburghese sembra in queste circostanze giustificata dalla delicatezza dei temi in causa che, come sopra precisato, si collocano nel "limbo" delle competenze concorrenti, la cui attrazione nel cono d'ombra del diritto europeo pare ancora oggetto di particolare attenzione da parte degli ordinamenti nazionali. In altri termini, nella sentenza in commento la Corte costituzionale rimarca l'estensione delle competenze europee in materia di politiche sociali e, a questo fine, sembra gradire l'avallo del giudice dell'Unione. In definitiva, lo spazio di manovra conferito al legislatore nazionale in materia di politiche sociali appare ridotto a seguito di questa pronuncia che - pure alla luce della recente riforma del 2021 sull'assegno universale per i figli a carico - intende avere un significato più ampio rispetto alla semplice dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme censurate.

6. Con la pronuncia in commento sembra che la Corte abbia voluto affermare a chiare lettere il principio di solidarietà, pur non richiamandolo mai espressamente. L'impressione è che la sentenza, attraverso questo intreccio di Corti e di Carte, abbia inteso valicare gli stretti limiti dei doveri solidaristici, affermati anche nell'art. 2 della nostra Costituzione⁴⁵, al fine di promuovere e valorizzare il più ampio principio di solidarietà di matrice europea⁴⁶, della cui rilevanza sembrano ormai avvedersi pure gli Stati

⁴⁵ Sul dovere costituzionale di solidarietà, v. S. RODOTÀ, *Solidarietà – un'utopia necessaria*, Roma - Bari, 2019, spec. p.39 e ss.

⁴⁶ Sul tema in dottrina, *ex multiis*, v. F. CROCI, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020; A. BIONDI, E. DAGYLITE, E. KUKUK, (Eds.), *Solidarity*

membri⁴⁷. Invero, la Consulta già da tempo, proprio in materia di stranieri e prestazioni previdenziali⁴⁸, aveva trovato “la quadra” grazie al dovere di solidarietà di cui all’art. 2 Cost., in virtù del quale è riuscita a tutelare la persona in quanto tale, a prescindere dal requisito della cittadinanza⁴⁹. Pertanto, è possibile collocare la giurisprudenza in epigrafe nel solco di questi precedenti in cui è stato riconosciuto il diritto degli stranieri ad essere equiparati ai cittadini nazionali ai fini delle politiche di *welfare*. In particolare, in più occasioni⁵⁰, è stata sancita l’incostituzionalità di alcune

in EU Law: Legal Principle in the Making, EE, 2018; F. DE WITTE, *Justice in the EU, The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, 2015; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012; C. BOUTAYEB (a cura di), *La solidarité dans l’Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2011; M. ROSS, *Solidarity: A new Constitutional Paradigm for the EU?*, in M. ROSS – Y. BORGMANN – PREBIL, *Promoting Solidarity in the EU*, Oxford, 2010.

⁴⁷ Da ultimo, Corte giust. sentenza del 15 luglio 2021 causa 848/19 P, *Germania c. Polonia*; Corte giust. sentenza del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca*; Corte giust. sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e 646/15 *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*.

⁴⁸ Sul tema, *ex multis*, v. D. CARRARELLI, *La manifesta irragionevolezza dei presupposti economici per l’accesso all’assistenza sociale dei cittadini extracomunitari*, in *Giur. it.* 2009, p. 1353 ss.; B. MARZIALE, *Stranieri extra-comunitari e prestazioni di assistenza sociale*, *ivi*, p. 1357 ss.; D. MESITI, *Il riconoscimento dell’indennità di accompagnamento a favore di cittadini extracomunitari*, in *Lav. nella giur.* 2009, p. 19 ss.; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L’esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007, 313 ss.; M. CUNIBERTI, *L’illegittimità costituzionale della esclusione dello straniero cit.*, 515, e F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. cost.* 2005, 4675 ss., G. SILVESTRI, *Uguaglianza, ragionevolezza e giustizia costituzionale*, in M. CARTABIA, T. VETTOR (a cura di), *Le ragioni dell’uguaglianza*, Milano 2009, 11; M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni*, in *Giur. Cost.* 2005, p. 4681; v. la Corte cost., sent. 11/2009 e il commento di T. GUARNIERI, *Ancora sul diritto degli stranieri alla pensione di inabilità. Cronaca di un’incostituzionalità annunciata*, in *Giur. it.*, 2009, p. 7 ss.

⁴⁹ Cfr. sentenze, n. 194 del 2019, n.22 e n.230 del 2015, n.169 del 2014, n.309 del 2013, n.40 del 2011, n.187 del 2010, n.269 del 2010, n.299 del 2010, n.11 del 2009, n. 306 del 2008, n.368 del 2006; n.432 del 2005.

⁵⁰ Corte cost.306/2008 che ha dichiarato «l’illegittimità costituzionale dell’art. 80, 19° co., della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), e dell’art. 9, 1° co. del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui escludono che l’indennità di accompagnamento, di cui all’art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto 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) il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo». V. sentenza del TAR Lombardia del 16 luglio 2009 (che ha annullato la deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia del 20 gennaio 2009 n. 8/8881 che escludeva l’accesso al cosiddetto «buono famiglia» agli stranieri senza carta di soggiorno di lunga durata. Il Tribunale, oltre a dichiarare l’illegittimità del provvedimento per contrasto con l’art. 41 del d.lgs. n. 286/1998 (T.U. sull’immigrazione), che ai fini dell’assistenza sociale equipara agli italiani gli stranieri anche senza carta di soggiorno ma con un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, richiama le norme costituzionali e sovranazionali.

leggi regionali che, limitando gli interventi di solidarietà sociale ai soli cittadini italiani, vanificavano gli intenti degli artt.2 e 3 della Costituzione⁵¹. Il valore aggiunto della giurisprudenza in commento è quindi dato da una lettura delle rilevanti norme costituzionali che travalica la dimensione prettamente nazionale per confrontarsi, attraverso l'art.117 Cost., con i vincoli europei, segnatamente con l'art. 34 CDFUE, che, non a caso, rientra nel titolo della Carta espressamente intitolato alla "Solidarietà", e con le norme che ne definiscono il contenuto. La Corte costituzionale sembra promuovere anche in questa occasione, per mezzo della più ampia dimensione offerta dalla Carta di Nizza, il suo approccio solidaristico volto alla tutela della persona in quanto tale. Al riguardo, la Corte ricorda che la sua azione deve essere realizzata «in una prospettiva di massima espansione delle garanzie»⁵², avvicinandosi in tal modo all'affermazione di un principio di solidarietà universale che punta al massimo conferimento delle tutele. Esulando da qualsiasi lettura formale e letterale della sentenza, il principio di solidarietà sembra contenuto nella statuizione della Corte secondo cui «la tutela dei valori primari della maternità e dell'infanzia, tra loro inscindibilmente connessi, non tollera distinzioni arbitrarie e irragionevoli»⁵³. La Corte nelle sue motivazioni non dedica spazio alla solidarietà come principio generale, prediligendo un approccio pragmatico e sostanziale, che concretizza tale principio attraverso un'applicazione ampia e generalizzata delle provvidenze in esame. Tale scelta se, da un lato, può apparire come un'occasione mancata per i teorici della solidarietà, dall'altro lato, rappresenta un ottimo esempio di solidarietà *de facto* e universale. Aiutare le categorie più deboli, sostenere chi ha bisogno a prescindere da rigidi requisiti di reddito o di cittadinanza: questa sembra la vera frontiera della solidarietà sociale europea di cui la Consulta diventa autorevole portavoce, non solo nella sua veste di Giudice delle leggi, ma nel suo rinnovato ruolo di "amica" della Corte di giustizia.

⁵¹ Per una ricostruzione di questa giurisprudenza, v. F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Quad. Cost.*, 2012, p. 4.

⁵² Sentenza 54/2022, par.10.

⁵³ Sentenza 54/2022, par.13.1.

7. In definitiva, attraverso i singoli passaggi della vicenda qui in commento, la Corte costituzionale è riuscita a promuovere un avanzamento delle tutele sociali offerte dall'ordinamento nazionale in senso solidaristico ed universale. L'adeguamento del nostro legislatore al suddetto approccio appare senz'altro favorito dal rinvio alla Corte di giustizia. La Consulta sembra in tal modo avere indirettamente allertato il potere legislativo sulla necessità di rispettare i parametri europei anche in tema di diritti sociali.

A bene vedere, la *Magna Charta* dell'Unione ha ricevuto finanche una maggiore attenzione da parte della Corte costituzionale rispetto alla Corte di giustizia. Difatti, quest'ultima ha accertato l'antinomia delle norme nazionali non solo con la Direttiva ma anche con la Carta dei diritti fondamentali, quale parametro interposto di costituzionalità ai sensi dell'art. 117 Cost., a differenza della Corte di giustizia che ha incentrato il suo giudizio di incompatibilità soltanto sull'atto di diritto derivato dell'Unione.

Ad ogni modo, i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione sembrano oramai lasciare poco spazio a chiusure e restrizioni anche nel campo dell'assistenza sociale, che tradizionalmente rappresenta un settore gelosamente custodito dagli Stati membri. Soprattutto in un momento storico in cui la solidarietà europea è diventata la risposta più efficace alle continue crisi ed emergenze⁵⁴, il legislatore nazionale deve agire conformemente a questo valore fondamentale dell'Unione, rendendo residuali possibili argomenti contrari. È il caso della “sostenibilità finanziaria” e della minaccia del “turismo assistenziale”, che diventano giustificazioni sempre più deboli a fronte dell'esigenza di realizzare sistemi di welfare aperti e solidali. Per quanto attiene al requisito della

⁵⁴ In tal senso G. CAVAGGION, *Riflessioni su principio di solidarietà e processi di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in *Federalismi*, n.4/2022; S. VILLANI, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, Bologna, 202; G. MORGESE *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, II (2020); sia consentito il rinvio anche a V. CAPUANO, *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in *I Post di AISDUE*, II (2020).

“sostenibilità finanziaria”, occorre porre in chiara evidenza che la Corte ha escluso espressamente che tale limite possa rilevare nel caso di specie. La «limitatezza delle risorse disponibili» e, quindi, la legittimità di misure sociali strettamente selettive sono recessive rispetto alla soddisfazione di “un bisogno primario dell’individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale”⁵⁵, riflettendo tale bisogno il godimento dei diritti inviolabili della persona. Sotto questo profilo, infatti, la prestazione non è tanto una componente dell’assistenza sociale, quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.)⁵⁶. Per quel che concerne il «turismo assistenziale» paventato dalla difesa dello Stato italiano e invocato come *ratio* giustificatrice del requisito del radicamento territoriale, è evidente l’infondatezza di tale argomento, poiché le misure in esame non costituiscono un benefit di cui avvalersi in maniera premeditata (come potrebbe accadere, ad esempio, nel caso del reddito di cittadinanza)⁵⁷, ma un sussidio fondamentale concesso in presenza di eventi imprevisti, quali la maternità e la nascita di un bambino. In conclusione, la sentenza in esame è un fulgido esempio di come il principio di solidarietà - inteso non come mero intento programmatico ma come autentico parametro interpretativo - stia guadagnando progressivamente spazio nella giurisprudenza costituzionale e conducendo ad importanti risultati, grazie a quel processo osmotico tra ordinamenti nazionale ed europeo in relazione alla tutela dei diritti.

⁵⁵ Corte cost. sentenza del 16 luglio 2013, n. 222.

⁵⁶ Sentenza n. 50/2019, par. 7.

⁵⁷ Corte Cost., sentenza del 10 gennaio 2022, n. 19.