



## **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**

DI DANIELE GALLO E ALESSANDRO NATO\*

Sommario: 1. Introduzione e perimetrazione dell'analisi: i problemi sul tappeto posti dall'ordinanza n. 182/2020, anche alla luce delle prospettive nazionali di riforma *de jure condendo*. 2. L'*obiter* n. 269/2017 *revisited for good*: la doppia pregiudizialità, *oggi*, e la duplice questione dell'ambito di applicazione e dell'effetto diretto del diritto derivato e dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali. 3. La rilevanza del "precedente" *Martinez Silva* e il diritto alla parità di trattamento per i cittadini di Paesi terzi in possesso di permesso unico di soggiorno. 4. Art. 34 e nozione di 'prestazione familiare' nel diritto UE. 5. Art. 34 e assegni di maternità e natalità. 6. Conclusioni.

### **1. Introduzione e perimetrazione dell'analisi: i problemi sul tappeto posti dall'ordinanza n. 182/2020, anche alla luce delle prospettive nazionali di riforma *de jure condendo***

Nello spazio giuridico europeo l'estensione, in chiave il più possibile inclusiva, della tutela dei diritti connessi alla solidarietà sociale<sup>1</sup> a un ampio novero di soggetti, si scontra con

---

\* Daniele Gallo è autore dei paragrafi 1, 2 e 6; Alessandro Nato è autore dei paragrafi 3, 4, 5. Daniele Gallo, *Jean Monnet Chair*, è Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza della Luiss e *Professeur invité* presso l'*Université Panthéon Assas*; Alessandro Nato è *Post Doc Fellow* presso *Ghent University*.

<sup>1</sup> Su origine, natura e confini di questo concetto si vedano, *inter alia*, F. COSTAMAGNA, *Social Rights in Crisis: Any Role for the Court of Justice of the EU?*, in M. MECCARELLI (eds.), *Reading the Crisis: Legal, Philosophical and Literary Perspectives*, Madrid, 2017, p. 39 ss.; M. FERRERA, *The European Social Union: A Missing but Necessary "Political Good"*, in F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD, G. DE BAERE (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, 2017, p. 47 ss.; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012; A. NATO, *La cittadinanza sociale europea al tempo della crisi economica*, Bari, 2020 (in corso di pubblicazione). Per tutti, sulla trasformazione delle categorie giuslavoristiche determinata dal diritto dell'Unione europea si veda S. SCIARRA, *Solidarity and Conflict: European Social Law in Crisis*, Cambridge, 2018, e, in tema di solidarietà europea, ID., *Il diritto sociale europeo al tempo della crisi*, in *Il*

la logica dell'appartenenza<sup>2</sup>, con la narrazione, cioè, per cui lo Stato, stante le sue risorse finanziarie limitate, dovrebbe assicurare l'accesso al *welfare*, in via prioritaria, ai propri cittadini. In altri termini, l'attribuzione di benefici sociali ai cittadini di Paesi terzi, allo stato attuale, è messa in discussione sia dai tagli al *welfare* dovuti, in particolare, alla crisi economica dell'ultimo decennio (e, oggi, alla crisi da covid-19), sia dalla prassi delle pubbliche amministrazioni di alcuni Stati membri dell'Unione, tra cui l'Italia, che escludono dal godimento di prestazioni sociali gli stranieri extra UE privi del permesso di soggiorno di lungo periodo<sup>3</sup>.

Il tema dell'accesso al *welfare* da parte dei cittadini di Paesi terzi è al cuore dell'ordinanza n. 182/2020 di rinvio pregiudiziale, del 30 luglio 2020<sup>4</sup>, della Corte Costituzionale, nella quale viene domandato ai giudici europei di pronunciarsi circa la possibile ricomprensione degli assegni di natalità, di cui all'art. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014, e maternità, di cui all'art. 74 del decreto legislativo n. 151 del 2001, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, in particolare dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali, con riferimento ai cittadini di Paesi terzi titolari di regolare permesso di soggiorno unico a fini lavorativi<sup>5</sup>. Permesso che, ai sensi degli artt. 1, lett. c) e 2, lett. c) della direttiva n. 2011/98/UE, è "rilasciato dalle autorità di uno Stato membro" e "consente a un cittadino di un Paese terzo di soggiornare regolarmente nel territorio di quello Stato membro a fini lavorativi". L'obiettivo ultimo è comprendere se una normativa nazionale, come quella italiana, che non estende gli assegni di natalità e maternità ai cittadini di Paesi terzi titolari di regolare permesso di soggiorno unico, prevedendone l'erogazione solamente a beneficio di cittadini titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, sia compatibile con l'ordinamento UE.

L'ordinanza n. 182/2020 riunisce dieci ordinanze di rinvio dal contenuto affine rese dalla Corte di Cassazione il 17 giugno 2019<sup>6</sup>. Mediante tali ordinanze, la Suprema Corte solleva un dubbio di costituzionalità riguardo sia all'art. 1, comma 125 della legge n. 190 del 23 dicembre 2014 sia all'art. 74 del decreto legislativo n. 151 del 26 marzo 2001, nella parte in cui prevedono

---

*Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 757 ss.; ID., *Ci sarà una solidarietà europea?*, in *Rivista del diritto della Sicurezza Sociale*, 2016, p. 1 ss.; V. M. DE STEFANO, *Casual Work Beyond Casual Work in the EU: The Underground Casualization Of The European Workforce – and What To Do About It*, in *European Labour Law Journal*, 2016, p. 421 ss.

<sup>2</sup> A. GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati: alla ricerca della solidarietà perduta*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2020, p. 247 ss., p. 247; F. BIONDI DAL MONTE, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali,*

*appartenenze e dignità della persona*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2018, p. 557 ss.

<sup>3</sup> C. FABBRIZIO, *È discriminatorio il diniego da parte dell'INPS del bonus bebè ai cittadini extracomunitari* (Tribunale di Bergamo, 2 marzo 2018), in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2018, p. 843 ss., p. 848.

<sup>4</sup> Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020. Si vedano, per un primo commento, 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 (in corso di pubblicazione); 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 ss.

<sup>5</sup> L'art. 1, par. 1, lett. a) e b) della direttiva n. 2011/98/UE (G.U.U.E. 2011, L 343, p. 1) stabilisce che gli Stati membri sono tenuti ad esaminare, con un'unica procedura, le domande di autorizzazione a cittadini stranieri a soggiornare e lavorare nel territorio e a rilasciare, in caso di esito positivo, un'autorizzazione unica al soggiorno e all'esercizio del lavoro.

<sup>6</sup> I rinvii sono stati promossi dalla Corte di Cassazione con ordinanze del 17 giugno 2019, iscritte ai numeri 175, da 177 a 182 e da 188 a 190 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella GU n. 44 e 45, prima serie speciale, del 2019.

l'erogazione di prestazioni sociali solo in favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo<sup>7</sup>. Al centro della vicenda si pone il diniego, da parte dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS), di concedere assegni di nascita e assegni di maternità a cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso di lavoro unico. All'opposto, i giudici comuni, nelle controversie delle quali erano stati investiti, grazie all'applicazione immediata, cioè diretta, dell'art. 12 della direttiva n. 2011/98/UE, avevano riconosciuto come illegittima l'esclusione dei titolari di permesso unico di lavoro. Tale norma, al par. 1, conferisce a determinate categorie di cittadini di Paesi terzi, privi dello *status* di soggiornante di lungo periodo, il diritto a beneficiare delle stesse agevolazioni accordate ai cittadini degli Stati membri in cui risiedono, in relazione ai settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento CE n. 883/2004<sup>8</sup>. È, infatti, previsto che “i lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, par. 1, lett. b e c), beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne”, *inter alia*, “e) i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004”. L'art. 3, par. 1, lett. b) e c), dispone che la direttiva si applica “b) ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002” e “c) ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale”. Il regolamento CE n. 883/2004, all'art. 3, par. 1, lett. b) e j), stabilisce, quanto al suo *scope ratione materiae*, che esso si applica “a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti”, *inter alia*, “b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate” e “j) le prestazioni familiari”.

In un tale quadro, la Corte di Cassazione ritiene necessario rivolgersi alla Corte Costituzionale, motivando la rimessione sulla base del nuovo approccio inaugurato con la sentenza n. 269/2017<sup>9</sup> e temperato con la giurisprudenza costituzionale successiva<sup>10</sup>. In particolare, la Suprema Corte nutre dubbi sulla compatibilità della normativa italiana con gli

---

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998, il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo può essere rilasciato al cittadino straniero in possesso, da almeno 5 anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, a condizione che dimostri la disponibilità di un reddito minimo non inferiore all'assegno sociale annuo (pari a 5953,87 euro per il 2019).

<sup>8</sup> Regolamento CE n. 883/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (G.U.U.E. 2004, 30 aprile 2004, n. L 166).

<sup>9</sup> Corte cost., del 14 dicembre 2017, n. 269/2017.

<sup>10</sup> Corte cost., del 23 gennaio 2019, n. 20/2019, Corte cost., del 20 febbraio 2019, n. 63/2019, Corte cost., del 6 marzo 2019, n. 112/2019, Corte cost., del 6 marzo 2019, n. 117/2019. Sull'*obiter* 269 e sulla giurisprudenza successiva la letteratura è sterminata. *Ex multis*, si vedano, limitatamente al 2020, C. AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza “comunitaria” e costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 296 ss.; A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, p. 13 ss.; A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine di idee*, in *Questione giustizia*, 6 febbraio 2020; R. MASTROIANNI, *Sui rapporti fra Carta e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace della tutela dei diritti*, in *European Papers*, 2020, p. 493 ss.; B. NASCIBENE, *La tutela dei diritti fondamentali in Europa: i cataloghi e gli strumenti a disposizione dei giudici nazionali (cataloghi, arsenale dei giudici e limiti o confini)*, in *Eurojus*, 2020, p. 272 ss.; G. SCACCIA, *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, p. 316 ss.; D. TEGA, *Il superamento del “modello Granital”. Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale*, in *Consulta Online*, 27 gennaio 2020, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

articoli 3, primo comma, 31 e 117, primo comma della Costituzione e, quanto a quest'ultima norma, in relazione agli articoli 20, 21, 24, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali. Dal punto di vista del diritto UE, secondo i giudici di legittimità, le disposizioni dell'ordinamento italiano in esame potrebbero essere in contrasto con il principio della parità di trattamento tra cittadini UE e cittadini di Paesi terzi, con riferimento ai settori della sicurezza sociale, come definiti dall'art. 3, par. 1, lett. b) e j), del regolamento CE n. 883/2004, per com'è cristallizzato nell'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva n. 2011/98/UE e nell'art. 34 della Carta<sup>11</sup>.

La Corte Costituzionale concentra il suo ragionamento sull'art. 34 della Carta e sull'art. 12 della direttiva n. 2011/98/UE. Testualmente, viene domandato alla Corte di Lussemburgo se l'art. 34 della Carta “debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrino l'assegno di natalità e l'assegno di maternità”, “in base all'art. 3, par. 1, lett. b) e j), del regolamento CE n. 883/2004, richiamato dall'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva n. 2011/98/UE”, e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato “nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo”<sup>12</sup>.

Il richiamo operato dalla Corte Costituzionale alla direttiva n. 2011/98/UE, che estende a cittadini di Paesi terzi la titolarità dei diritti contenuti nel regolamento CE n. 883/2004, assume rilevanza in particolare in riferimento all'assegno di natalità. Il diritto derivato, invece, di per sé, non può trovare attuazione *ratione temporis* con riguardo all'assegno di maternità poiché le questioni sollevate alla Consulta si riferiscono ad un periodo precedente alla scadenza del termine di recepimento della direttiva n. 2011/98/UE, fissato al 25 dicembre 2013<sup>13</sup>. Da qui, infatti, la scelta della Consulta di ragionare, nel punto 7.1.1 dell'ordinanza, di diritto derivato, laddove l'oggetto è l'assegno di natalità; diritto che, invece, non viene nemmeno citato nel punto 7.1.2, nel quale la Corte Costituzionale ‘si limita’ a chiedere a sé stessa e alla Corte di Lussemburgo se l'assegno di maternità debba essere “incluso nella garanzia dell'art. 34 Carta, letto alla luce del diritto secondario, che mira ad assicurare uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro a tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri, vincolando questi ultimi all'indicato obiettivo”<sup>14</sup>.

L'ordinanza solleva due principali profili d'interesse. Il primo attiene alla doppia pregiudizialità e alla duplice questione dell'ambito di applicazione e dell'effetto diretto del

---

<sup>11</sup> Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020, punto 1.

<sup>12</sup> Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020, punto 7.1. La Corte costituzionale ha finora effettuato i seguenti rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia: quanto ai giudizi in via principale, cfr. Corte cost., del 15 aprile 2008, n. 103/2008; quanto ai giudizi in via incidentale, cfr. Corte cost., del 3 luglio 2013, n. 207/2013, Corte cost., del 26 gennaio 2017, n. 24/2017, Corte cost., del 6 marzo 2019, n. 117/2019, Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020.

<sup>13</sup> In relazione all'assegno di maternità di base *ex art.* 74 del decreto legislativo n. 151 del 26 marzo 2001, la Corte di Cassazione aveva chiarito che il caso sottoposto al suo esame fosse relativo a un periodo antecedente il 25 dicembre 2013, rispetto al quale, quindi, la direttiva n. 2011/98/UE non poteva venire in rilievo. Cfr. art. 16, par. 1, della direttiva n. 2011/98/UE, dove è stabilito che gli “Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 25 dicembre 2013”. Si veda, a tale proposito, il par. 8 dell'ordinanza n. 177 della Corte di Cassazione, del 17 giugno 2019. Cfr. *infra*, § 2.

<sup>14</sup> Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020, punto 7.1.2.

diritto derivato e dell'art. 34 della Carta, alla luce dell'*obiter dictum* 269 e della sua progenie. Il secondo profilo riguarda gli aspetti sostanziali concernenti portata ed efficacia del diritto derivato e dell'art. 34 della Carta nella prospettiva dei cittadini di Paesi terzi. Il primo profilo è oggetto del § 2, mentre il secondo è oggetto dei §§ 3-5.

Prima di procedere, nel prosieguo del lavoro, con l'esame dell'ordinanza, va svolta un'ulteriore considerazione preliminare: è in corso una procedura d'infrazione, ai sensi dell'art. 258 TFUE, avverso l'Italia, riguardante le modalità, ritenute inadeguate dalla Commissione europea, con le quali le autorità italiane hanno recepito la direttiva n. 2011/98/UE<sup>15</sup>. Tra gli aspetti problematici individuati dalla Commissione c'è quello relativo all'esclusione di cittadini di Paesi terzi dall'accesso alle prestazioni sociali oggetto d'indagine della Corte costituzionale e, a seguito dell'ordinanza di rinvio, della Corte di Lussemburgo. Ci troviamo, ad oggi, nella fase della messa in mora.

Ebbene, proprio con riferimento a questa procedura, attualmente, è in discussione alla Camera dei deputati il disegno di legge "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020" (C. 2670 Governo)<sup>16</sup>, il quale contiene una serie di norme volte ad ampliare il novero dei soggetti, cittadini provenienti da Paesi extra-UE, legittimati a godere dei benefici sociali riconosciuti nel diritto derivato UE<sup>17</sup>. Al riguardo, due punti vanno sottolineati. Il primo: emendamenti potrebbero essere proposti nei prossimi giorni/nelle prossime settimane e approvati al fine di circoscrivere oppure eliminare detto ampliamento *ratione personae* con il risultato di determinare "un ritorno alle origini" e, quindi, d'indurre la Commissione a persistere con la procedura d'infrazione, stante la (supposta) reiterata violazione del diritto UE. Il secondo: non essendoci, al momento, alcun riferimento alla natura retroattiva di dette modifiche legislative, si desume, in linea con quanto dispone l'art. 11 delle Preleggi, che esse siano prive di questa caratteristica e, quindi, in caso di loro conversione in legge, il rinvio operato dalla Corte

---

<sup>15</sup> Si tratta della procedura d'infrazione n. 2019/2100.

<sup>16</sup> Cfr. Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari Affari costituzionali, del 29 ottobre 2020, XVIII legislatura, Comunicato, reperibile al seguente link: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/html/2020/10/29/01/comunic.htm>.

<sup>17</sup> Nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari Affari costituzionali, del 29 ottobre 2020, XVIII legislatura, Comunicato, è scritto, *inter alia*: "L'articolo 2 contiene un insieme di novelle, le quali incidono sull'articolo 41 (relativo all'assistenza sociale) del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998), nonché su un novero di disposizioni speciali, relative a specifiche prestazioni sociali. Tale articolata rivisitazione normativa trae impulso da una procedura d'infrazione (2019/2100, ancora nella fase di messa in mora) avviata dalla Commissione europea per non corretto recepimento di una disposizione della direttiva 2011/98/UE relativa a: una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consenta ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro; un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro [...]. Il nuovo comma 1-bis dell'articolo 41 dispone l'equiparazione ai cittadini italiani – ai fini della fruizione delle prestazioni costituenti diritti alle quali si applica il regolamento (CE) n. 883/2004 (dunque si tratta di «sicurezza sociale») – di una triplice categoria di stranieri, consistente nei: titolari di permesso unico lavoro; titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio, i quali svolgano un'attività lavorativa o l'abbiano svolta per un periodo non inferiore a sei mesi e abbiano dichiarato la loro immediata disponibilità allo svolgimento della stessa ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150; titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca. Il nuovo comma 1-ter dell'articolo 41 del Testo unico – anch'esso introdotto dal comma 1 dell'articolo 2 – verte sulla parità di trattamento in materia di prestazioni familiari, prevedendo che, ai fini della fruizione delle prestazioni familiari, siano equiparati ai cittadini italiani: gli stranieri titolari di permesso unico lavoro autorizzati a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi [...]"



costituzionale, di cui qui si discute, seppure non rilevante *pro futuro*, continuerebbe ad esserlo al fine di dirimere le controversie già instaurate dinanzi alle giurisdizioni nazionali. Nel caso in cui le norme in esame dovessero entrare in vigore e fossero retroattive, invece, è verosimile, ma non scontato, ritenere che la Corte di giustizia dichiarerebbe irricevibile il quesito pregiudiziale, qualificando l'oggetto del rinvio come ipotetico o privo di relazione con una controversia concreta<sup>18</sup>, avendo la modifica risolto, a monte, i problemi all'origine della rimessione della questione da parte della Corte di Cassazione alla Corte costituzionale e da parte di quest'ultima ai giudici UE<sup>19</sup>.

Ciò detto, l'auspicio è che i giudici UE rispondano al più presto ai quesiti sollevati dalla Consulta così da orientare e indirizzare sia le autorità italiane sia le autorità degli altri Stati membri, considerata, come noto, la natura *erga omnes* delle sentenze rese ai sensi dell'art. 267 TFUE<sup>20</sup>.

## **2. L'*obiter* n. 269/2017 revisited for good: la doppia pregiudizialità, oggi, e la duplice questione dell'ambito di applicazione e dell'effetto diretto del diritto derivato e dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali**

Il contenuto e la portata del controverso *obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 269/2017, così come della successiva giurisprudenza costituzionale, sono noti. Brevissimamente, ricordiamo che mentre la sentenza n. 269/2017 segna un riaccentramento di poteri in capo alla Consulta quando in gioco c'è la tutela dei diritti fondamentali e ci troviamo nell'ambito di una doppia pregiudizialità<sup>21</sup>, le pronunce successive ne circoscrivono estensione e finalità: facoltà, anziché obbligo, di rinvio prioritario alla Consulta; rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFEU da parte del giudice comune non limitato a profili differenti da quelli già esaminati nel corso del giudizio di costituzionalità; obbligo, anziché facoltà, di disapplicazione qualora le norme UE applicabili siano dotate di effetto diretto. A fronte di questi significativi temperamenti, per converso, la sentenza n. 20/2019 amplia l'ambito di applicazione dell'*obiter* dal momento che ne cristallizza l'intervento con riferimento non solamente alle disposizioni della Carta, ma a tutte le norme UE sui diritti fondamentali, compreso il diritto derivato<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr., ad esempio e recentemente, Corte giust., del 10 gennaio 2019, causa C-169/18, *Mahmood*, EU:C:2019:5, punti 21-26.

<sup>19</sup> Tuttavia, rileva che la Corte di giustizia è stata e continua a essere "molto prudente" laddove deve pronunciarsi circa l'irricevibilità di un'ordinanza di rinvio di un giudice nazionale, L. DANIELE, *Commento all'art. 267*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 2103-2121, p. 2108. In generale, in merito a irricevibilità e irrilevanza della domanda di pronuncia pregiudiziale, si vedano M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, pp. 216-223; K. LENAERTS, MASELIS I., GUTMAN K., *EU Procedural Law*, Oxford, 2014, pp. 82-94, p. 89.

<sup>20</sup> Recentemente, si veda M. BROBERG, N. FENGER, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford, 2014, pp. 51-55.

<sup>21</sup> Quando, cioè, come noto, esistono profili sia d'incostituzionalità che d'illegittimità ai sensi del diritto UE.

<sup>22</sup> Sul punto si veda D. GALLO, *Challenging EU constitutional law: The Italian Constitutional Court's new stance on direct effect and the preliminary reference procedure*, in *European Law Journal*, 2019, p. 434 ss., pp. 448-451. Sulla pronuncia n. 20/2019 si vedano, tra gli altri, N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema "a rete" di tutela dei diritti in Europa*, in *Federalismi*, 10 luglio 2019, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 1 ss.; O. POLLICINO, G. REPETTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019. A ciascuno il suo: ancora sui rapporti tra Carte e tra Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 434 ss.; G. MARTINICO, G. REPETTO, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on*

Solamente in due casi la natura direttamente efficace del diritto UE non determina, come invece dovrebbe nell'ottica *Simmenthal*<sup>23</sup>-*Poplawski*<sup>24</sup> grazie all'interazione con il principio del primato, l'immediata disapplicazione delle norme nazionali contrastanti: a) la prima eccezione è che esista un controlimito, tema questo ben noto e che esula dalla presente analisi; b) la seconda è che la Corte di giustizia si sia astenuta, nella sua giurisprudenza pregressa, e abbia scelto di rinviare, in merito al bilanciamento degli interessi in gioco connotato al diritto UE direttamente efficace e applicabile nel caso di specie, al giudice nazionale. In una situazione come questa, è come se la disapplicazione fosse sottoposta a una condizione sospensiva<sup>25</sup>. Un esempio lampante è la sentenza *Österreichischer Rundfunk* della Corte di giustizia, laddove i giudici UE, pur ravvisando che gli articoli della direttiva n. 95/46/CE<sup>26</sup> fossero direttamente efficaci e quindi "po[tesser]o essere fatti valere da un singolo dinanzi ai giudici nazionali per evitare l'applicazione delle norme di diritto interno contrarie a tali disposizioni", conclude nel senso che "spetta al giudice nazionale" la verifica, sotto il profilo del principio di proporzionalità, circa la necessità, o meno, di procedere, immediatamente, alla disapplicazione<sup>27</sup>. Al riguardo, quando il tema è quello dei diritti fondamentali, considerato il rifiuto della Corte di giustizia di emanare una sentenza che, come noto, nell'ambito dell'articolo 267 TFUE, ha effetti *erga omnes*<sup>28</sup>, il giudice comune potrebbe o, forse, dovrebbe cercare egli,

---

*Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 731 ss.; M. MASSA, *Dopo la precisazione. Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 2, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it); A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019)*, in *Consulta Online*, 25 febbraio 2019, 1, p. 113 ss., [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>23</sup> Corte giust., del 9 marzo 1978, causa 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.

<sup>24</sup> Corte giust., del 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Procedimento penale a carico di Daniel Adam Poplawski*, ECLI:EU:C:2019:530; si veda D. GALLO, *La disapplicazione è sempre figlia dell'effetto diretto, non del (solo) primato: Poplawski*, in C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, 2020, in corso di pubblicazione.

<sup>25</sup> Così D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, oggi, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2019, p. 1 ss., p. 5.

<sup>26</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 ottobre 1995, 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281, p. 31).

<sup>27</sup> Corte giust., del 20 maggio 2003, cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, *Österreichischer Rundfunk e a.*, ECLI:EU:C:2003:294, punti 88-101.

<sup>28</sup> *Erga omnes*, come noto, significa che l'obbligo di conformità è imposto non solamente al giudice che effettua il rinvio e alle autorità nazionali (incluse quelle giudiziarie, di grado superiore, eventualmente investite della controversia) dello Stato dal quale detto rinvio proviene, bensì a tutte le autorità di tutti gli Stati membri, così come alle istituzioni UE (*ex multis*, Corte giust., del 3 febbraio 1977, causa 52/76, *Luigi Benedetti c. Munari F.lli s.a.s.*, ECLI:EU:C:1977:16; Corte giust., del 14 dicembre 2000, causa C-446/98, *Fazenda Pública c. Câmara Municipal do Porto*, ECLI:EU:C:2000:691). Che le sentenze pregiudiziali interpretative, oltre che di validità, producano effetti *erga omnes*, ad oggi, non c'è dubbio (sul punto si veda, tra le opere monografiche, per tutti, M. BROBERG, N. FENGER, *Preliminary References to the European Court of Justice*<sup>2</sup>, Oxford, 2014, pp. 51-55, e, per una ricostruzione in Italia, si vedano, tra gli altri, G. MARTINICO, *Le sentenze interpretative della Corte di giustizia come fonte di produzione normativa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2004, p. 249 ss., pp. 250-256; E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia: oggetto ed efficacia della pronuncia*, Torino, 2012, pp. 211-311). Le sentenze pregiudiziali sono efficaci, al di là del giudizio *a quo, de jure*, oltre che di fatto. Non costituiscono un precedente in senso stretto, però, perché l'assetto complessivo del sistema giurisdizionale europeo non è certamente analogo a quello anglosassone. Nel contempo, le sentenze di cui all'articolo 267 TFUE non creano neanche un giudicato sostanziale, non avendo autorità di cosa giudicata perché, a differenza delle pronunce pregiudiziali di validità (e di quelle di annullamento *ex* articolo 263 TFUE), potrebbero essere emanate sentenze pregiudiziali successive vertenti su una nuova interpretazione della norma UE. Circostanza questa che non potrebbe verificarsi se si ritenesse che la pronuncia sia idonea a un giudicato sostanziale (E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia: oggetto ed*

in prima persona e in alternativa, l'uniformità e l'*erga omnes* grazie alla rimessione della questione alla Corte Costituzionale. In una tale ipotesi la relazione d'immediatezza tra effetto diretto e disapplicazione non c'è, e dunque la dissociazione è possibile, perché è la stessa Corte di Lussemburgo a richiedere l'intervento ulteriore, chiarificatore, del giudice nazionale. È quanto avvenuto con riguardo alla vicenda oggetto della pronuncia n. 20/2019 della Corte Costituzionale.

Concentriamoci ora sull'ordinanza in commento.

Il tono adoperato dalla Consulta presenta i tratti di un convinto e convincente europeismo. In quest'ottica, il giudice delle leggi precisa, una volta per tutte, in maniera puntuale, qual è, ad oggi, lo stato dell'arte in tema di doppia pregiudizialità e diritti fondamentali. Lo fa sulla base dei temperamenti alla sentenza n. 269/2017 piuttosto che direttamente su quest'ultima. Circostanza questa che conferma quanto sottolineato da più parti in letteratura, negli ultimi due anni e mezzo, circa la natura ambigua e controversa del noto *obiter*.

In primo luogo, in linea con l'ordinanza n. 117/2019, la Corte Costituzionale ribadisce la propria competenza a sindacare gli eventuali profili di contrasto delle disposizioni nazionali con le norme della Carta laddove tali profili s'intersecano con la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice remittente. Anzi, la Consulta, sulla base della sentenza n. 63/2019, ritiene che non possa "esimersi dal valutare se la disposizione censurata infranga, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla Carta"<sup>29</sup>. Non potrebbe essere altrimenti, rileva la Consulta, nella misura in cui l'integrarsi delle garanzie della Costituzione con quelle sancite dalla Carta determina, come osservato nella sentenza n. 20/2019, "un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione"<sup>30</sup>.

In secondo luogo, la Corte Costituzionale sottolinea l'importanza che assume il procedimento pregiudiziale "ogniquale volta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta"<sup>31</sup>. Da qui la considerazione per cui la rimessione alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE risulta inevitabile, non potendosi "non privilegiare il dialogo con la Corte di giustizia, in quanto depositaria del 'rispetto del diritto

---

*efficacia della pronuncia*, Torino, 2012, pp. 249-250). In cosa consisterebbe, allora, l'efficacia *erga omnes de jure* delle sentenze interpretative rese ai sensi dell'articolo 267 TFUE? In linea con parte della dottrina francofona, sviluppata in Italia da alcuni autori in particolare (M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, pp. 231-237), la giurisprudenza UE pertinente ha efficacia *erga omnes* in quanto "autorité de la chose interprétée" (J. BOULOUIS, *A propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l'oeuvre jurisprudentielle de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Recueil d'Etudes, Droit communautaire et droit français*, 1999, pp. 99-111, in specie p. 107), per incorporazione (G. VANDERSANDEN, *De l'autorité de chose jugée des arrêts préjudiciels d'interprétation rendus par la Cour de Justice des Communautés européennes*, in *Revue critique de jurisprudence belge*, 1972, p. 508 ss.; K. LENAERTS, I. MASELIS, K. GUTMAN, *EU Procedural Law*, Oxford, 2014, pp. 243-249), cioè, della pronuncia al dettato normativo, in virtù della portata vincolante delle disposizioni interpretate dalla Corte di giustizia con la sua sentenza. Un giudicato, di natura normativa, cioè, anziché giurisdizionale. Si veda *amplius* D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, p. 72.

<sup>29</sup> Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020, punto 3.1. Cfr., inoltre, Corte cost., del 20 febbraio 2019, n. 63/2019, punto 4.3.

<sup>30</sup> Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020, punto 3.1. Cfr., inoltre, Corte cost., del 23 gennaio 2019, n. 20/2019, punto 2.3.

<sup>31</sup> Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020, punto 3.1. Cfr., inoltre, Corte cost., del 6 marzo 2019, n. 117/2019, punto 2.



nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati' (art. 19, par. 1, del Trattato sull'Unione europea)"<sup>32</sup>. La sentenza n. 269/2017 è menzionata proprio con riguardo alla centralità ricoperta dall'art. 267 TFUE nel quadro di "costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia"<sup>33</sup>. L'*obiter* non è citato né implicitamente richiamato.

Nell'ordinanza emerge con evidenza l'intenzione della Corte Costituzionale di affrancarsi dagli empiti di accentramento di competenze che, invece, informano la sentenza n. 269/2017. La Corte si guarda bene dal presidiare e occupare spazi che spettano ai giudici UE: unico interprete del diritto UE, del suo campo di applicazione, così come della sua efficacia interna, è la Corte di Lussemburgo.

Quanto al contenuto della questione pregiudiziale sollevata dalla Corte Costituzionale, va sottolineato che essa situa al cuore del rinvio l'art. 34 della Carta, dal punto di vista del suo ambito di applicazione, "in base"<sup>34</sup> al regolamento CE n. 883/2004 e alla direttiva n. 2011/98/UE. È interessante notare questa circostanza per tre ragioni: la prima è che l'oggetto della questione circa lo *scope* del diritto UE non sono specificamente gli articoli 3, par. 1, lett. b) e c) e 12, par. 1, lett. e) della direttiva n. 2011/98/UE, norme queste che sono richiamate nel *considerato in diritto* dell'ordinanza e (limitatamente all'art. 12, il quale rinvia a sua volta all'art. 3) nel suo dispositivo; la seconda è che nessun riferimento esplicito è fatto, nel dispositivo dell'ordinanza di rinvio, al problema dell'efficacia interna, diretta o meno, dell'art. 34 della Carta e *a fortiori* delle richiamate norme della direttiva e del regolamento; la terza è che la Corte costituzionale sceglie di non ragionare sulle altre disposizioni della Carta richiamate dal giudice remittente, ossia sugli articoli 20 ("Uguaglianza davanti alla legge"), 21 ("Non discriminazione"), 24 ("Diritti del bambino") e 33 ("Vita familiare e vita professionale"). Rinviano alle osservazioni svolte *infra*, in questo §, quanto ai primi due profili, con riferimento al terzo, in tale sede, ci si limita a osservare che la decisione della Consulta ci pare comprensibile in ragione della piena aderenza sostanziale delle fattispecie oggetto del suo esame alle prerogative ricomprese nell'art. 34. Peraltro, va detto che un riferimento ulteriore, nel dispositivo di rinvio alla Corte di giustizia, avrebbe potuto esser effettuato, in particolare, all'art. 20 della Carta<sup>35</sup>. Tuttavia, la giurisprudenza UE in materia è scarsa e poco dirimente, ai fini della risoluzione delle questioni sottoposte alla Corte costituzionale, poiché non si tratta di pronunce riguardanti l'accesso da parte di cittadini di Paesi terzi a prestazioni sociali<sup>36</sup>, oppure

---

<sup>32</sup> Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020, punto 3.2.

<sup>33</sup> Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020, punto 3.1. Si veda inoltre Corte cost., del 7 luglio 2017, n. 269/2017, punto 5.2.

<sup>34</sup> Cfr. il dispositivo dell'ordinanza di rinvio n. 182/2020.

<sup>35</sup> È opportuno ricordare che l'art. 21, par. 1, della Carta si applica alla discriminazione per motivi di nazionalità dei cittadini di Paesi extra-UE anche grazie all'interpretazione della norma alla luce dell'art. 14 CEDU e della relativa giurisprudenza della Corte EDU. Al contrario, l'art. 21, par. 2, della Carta si applica solamente ai cittadini UE, poiché, come chiarito nelle Spiegazioni alla Carta, tale paragrafo corrisponde all'art. 18, par. 1, TFUE e va, dunque, applicato in conformità a quanto dispone quest'ultima norma. Sul punto si vedano, *inter alia*, C. FAVILLI, F. GUARIELLO, *Commento all'art. 21*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, pp. 412-436, p. 416. Cfr. Corte giust., del 7 aprile 2011, causa C-291/09, *Guarnieri*, EU:C:2011:217, punto 20.

<sup>36</sup> Cfr., ad esempio, Corte giust., del 27 giugno 2018, causa C-246/17, *Diallo*, EU:C:2018:499; Corte giust., del 13 giugno 2013, causa C-45/12, *Hadj Ahmed*, EU:C:2013:390.

poiché, pur riguardando cittadini di Paesi terzi e accesso al *welfare*, la Corte di giustizia si astiene dal decidere in merito alla portata e all'ambito di applicazione dell'art. 20 della Carta<sup>37</sup>.

La Corte Costituzionale, nel mettere l'accento sull'art. 34 della Carta, per un verso, intende sottolineare la rilevanza, *costituzionale* in senso lato, anche dal punto di vista dell'ordinamento europeo, della questione sottoposta alla sua attenzione, dall'altro, mira a rafforzare il ruolo, finora negletto, di tale norma (e delle prerogative sociali ad essa sottese). Prendendo sul serio il proprio ruolo di "*juge de droit commun de l'ordre communautaire*"<sup>38</sup>, la Corte Costituzionale, consapevole delle incertezze in merito alla portata delle norme della Carta, offre alla Corte di Lussemburgo l'occasione per chiarire la propria giurisprudenza. C'è, però, un'altra ragione che induce la Consulta a servirsi, in via prioritaria, dell'art. 34 della Carta, anziché del diritto derivato. Come anticipato nel § 1, la direttiva n. 2011/98/UE può trovare attuazione, *ratione temporis*, soltanto in relazione all'assegno di natalità dal momento che le questioni sollevate dalla Corte di Cassazione alla Consulta, in merito all'assegno di maternità, sono radicate in fattispecie antecedenti la scadenza del termine di recepimento della direttiva del 25 dicembre 2013. Al riguardo, può dedursi dalla lettura dell'ordinanza che la Corte costituzionale abbia preferito evitare di scorporare le due problematiche, concernenti una l'assegno di maternità e l'altra l'assegno di natalità, dando centralità all'art. 34 e, nel contempo, seguendo una via intermedia. Intermedia perché il diritto derivato, pur essendo l'art. 34 la fonte UE chiave, resta cruciale, quale parametro d'interpretazione della Carta, anche se, con riferimento all'assegno di maternità, è inapplicabile *ratione temporis*.

C'è, inoltre, da domandarsi, considerato il silenzio sul punto nella giurisprudenza UE, se una norma della Carta, qual è l'art. 34, potrebbe trovare attuazione anche se il diritto derivato che ne afferma e 'aziona' l'ambito di applicazione, ai sensi dell'art. 51 della Carta, risulta inapplicabile al caso di specie. Potrebbe cioè 'servire' la Carta per aggirare l'ostacolo rappresentato dall'inapplicabilità *ratione temporis* del diritto derivato rilevante, ossia, per quanto ci riguarda, della direttiva n. 2011/98/UE, in relazione all'assegno di maternità? Potrebbe, cioè, la Carta operare *mutatis mutandis* in maniera simile a come ha operato e continua a operare al fine di aggirare il divieto di effetti diretti orizzontali delle direttive? Potrebbe tale diritto derivato, come sembra ritenere la Consulta, intervenire *comunque* insieme alla Carta?

Viene alla mente il caso *Mangold*, nel quale, come noto, il diritto derivato è stato adoperato dalla Corte di giustizia per dare concretezza al principio generale di non discriminazione sulla base dell'età<sup>39</sup>. In questo caso, la Corte di giustizia si serve, oltre che della direttiva n. 2000/78/CE<sup>40</sup>, inapplicabile al caso di specie, anche della direttiva n. 1999/70/CE<sup>41</sup>, che risultava invece applicabile. Esiste, dunque, in *Mangold*, un atto di diritto derivato applicabile *ratione temporis* e che ha per oggetto il rapporto di lavoro per com'è disciplinato in

---

<sup>37</sup> Cfr., ad esempio, Corte giust., del 13 giugno 2013, causa C-45/12, *Hadj Ahmed*, EU:C:2013:390.

<sup>38</sup> P. PESCATORE, *Monisme, dualisme et « effet utile » dans la jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté européenne*, in *Une communauté de droit. Festschrift für Gil Carlos Rodriguez Iglesias*, Berlin, 2003, pp. 330 e 333.

<sup>39</sup> Cfr. Corte giust., del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold*, ECLI:EU:C:2005:709.

<sup>40</sup> Direttiva del Consiglio del 27 novembre 2000, 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303, p. 16)

<sup>41</sup> Direttiva del Consiglio del 28 giugno 1999, 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175, p. 43).

entrambe le direttive. Nel caso dell'ordinanza n. 182/2020, al contrario, è sì temporalmente applicabile il regolamento CE n. 883/2004, differentemente dalla direttiva n. 2011/98/UE, tuttavia, una tale circostanza non ci sembra dirimente perché l'estensione *ratione personae*, a favore dei cittadini di Paesi terzi, delle prerogative connesse alle prestazioni sociali di cui al regolamento, dipende proprio da quanto prescrive la direttiva n. 2011/98/UE.

La risposta, dunque, alla domanda circa la possibile applicazione congiunta di art. 34 della Carta e direttiva n. 2011/98/UE in riferimento all'assegno di maternità parrebbe essere negativa. Se accolta, questa impostazione rischia di aprire a una riscrittura dei rapporti tra diritto derivato e Carta, con la conseguenza di mettere in discussione l'effetto utile dell'art. 51 della Carta, stravolgendone il senso, con la conseguenza, in definitiva, di ampliare indebitamente l'ambito della Carta.

Sulla base di quanto scritto, la Consulta avrebbe potuto, forse, agire diversamente: ragionare di diritto UE nella prospettiva del diritto derivato, interpretato alla luce della Carta, quanto all'assegno di natalità, senza sollevare il quesito pregiudiziale in merito all'assegno di maternità. In questo caso, le alternative sarebbero state quattro. La prima: dubitare della possibile ricomprensione dell'assegno di natalità nell'ambito di applicazione del regolamento CE n. 883/2004 e della direttiva n. 2011/98/UE, a prescindere dal convincimento che le pertinenti norme ivi contenute fossero o meno dotate di diretta efficacia e, quindi, fossero o meno suscettibili di determinare la disapplicazione della normativa italiana. Il duplice risultato sarebbe stato ritenere ammissibile la rimessione effettuata dalla Corte di Cassazione e rinviare, *ex art. 267 TFUE*, alla Corte di Lussemburgo per verificare a) entrambi i profili (ambito di applicazione ed effetto diretto), oppure b) solamente il primo dei due (ambito di applicazione), qualora il secondo (effetto diretto) fosse già stato risolto nel senso di ritenere, autonomamente e senza l'intervento sul punto dei giudici UE, le norme UE direttamente efficaci (con conseguente disapplicazione) oppure prive di effetto diretto (con conseguente annullamento ad opera della stessa Consulta).

La seconda alternativa: considerare l'assegno di natalità ricompreso nell'ambito di applicazione del regolamento CE n. 883/2004 e della direttiva n. 2011/98/UE, ma dubitare dell'efficacia diretta delle pertinenti disposizioni. Il duplice risultato sarebbe stato dichiarare ammissibile il quesito sollevato dall'Alta Corte e rinviare, *ex art. 267 TFUE*, ai giudici UE per verificare se una tale efficacia potesse essere riconosciuta e per accertare, pertanto, l'esistenza o meno di un obbligo di disapplicazione della normativa nazionale.

La terza alternativa: negare che l'assegno di natalità potesse essere ricondotto al regolamento CE n. 883/2004 e alla direttiva n. 2011/98/UE e, perciò, escludere, a monte, profili d'illegittimità ai sensi dell'ordinamento UE. Una tale alternativa avrebbe portato la Consulta a dichiarare il quesito inammissibile nella prospettiva del diritto UE, senza che una tale dichiarazione d'inammissibilità (sugli articoli 11 e 117 Cost., letti insieme alla Carta) si riverberasse necessariamente sulla questione di legittimità costituzionale ai sensi delle norme della Costituzione differenti da quelle (artt. 11 e 117) deputate a governare i rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento italiano, ossia gli artt. 3 e 31 nel caso di specie.

La quarta alternativa avrebbe imposto alla Corte Costituzionale di dichiarare il quesito inammissibile nella sua interezza: rilevare che l'assegno di natalità rientrasse nell'ambito di applicazione del regolamento CE n. 883/2004 e della direttiva n. 2011/98/UE e che le disposizioni applicabili fossero direttamente efficaci. Il risultato sarebbe stato che il giudice

remittente avrebbe dovuto procedere alla disapplicazione immediata delle disposizioni italiane contrastanti, in linea con quanto sostenuto nella prevalente giurisprudenza di merito<sup>42</sup>. Giurisprudenza che, come scritto dalla stessa Consulta, generalmente “attribuisce efficacia diretta alle previsioni dell’art. 12 della direttiva n. 2011/98/UE”<sup>43</sup>, a fronte di un atteggiamento opposto adottato da parte dell’amministrazione competente a erogare le misure di *welfare* oggetto dell’ordinanza.

Ora, la scelta della Corte Costituzionale di non limitarsi al diritto derivato è comprensibile e utile. Restano però due dubbi. Il primo: considerati i limiti all’attuazione della Carta riconosciuti nel suo art. 51<sup>44</sup> e, dunque, considerata la circostanza che le norme della Carta possono intervenire sempre e soltanto insieme al diritto primario e/o al diritto derivato preesistente, essendo «*the shadow of substantive EU rule*»<sup>45</sup>, la Corte Costituzionale avrebbe potuto, forse dovuto, chiedere delucidazioni circa il diritto derivato, per come interpretato alla luce dell’art. 34, non viceversa. Insomma, sarebbe stato più naturale invertire quanto richiesto nell’ordinanza, dove, invece, è la norma della Carta a essere oggetto del rinvio, per come interpretata alla luce del diritto derivato. La Carta, infatti, serve a interpretare il diritto UE primario oppure, come nel caso di specie, derivato, non potendo assurgere a parametro di legittimità autonomo del diritto nazionale. È il diritto derivato il parametro di legittimità delle norme nazionali potenzialmente incompatibili, per come interpretato, appunto, alla luce della Carta (e della giurisprudenza UE ad essa relativa). A conferma di ciò va menzionata la recente pronuncia della Corte di giustizia nel caso *UB*<sup>46</sup>, nella quale, nel rispondere ad una questione pregiudiziale d’interpretazione relativa ad alcune disposizioni del regolamento CE n. 883/2004 congiuntamente all’art. 34, par. 1 e 2, della Carta, sollevata dalla Corte suprema slovacca, in ragione dell’inapplicabilità al caso di specie del predetto regolamento, viene considerato superfluo “esaminare la questione alla luce dell’art. 34, par. 1 e 2, della Carta”<sup>47</sup>.

Il secondo dubbio: come già osservato, nell’effettuare il rinvio pregiudiziale, la Consulta non solleva, esplicitamente, la questione della natura, direttamente efficace o meno, dell’art. 34 della Carta, oltre che del diritto derivato rilevante. Al riguardo, è curioso che, mentre nel dispositivo non esiste alcun quesito puntuale sull’efficacia diretta del diritto derivato e dell’art. 34, una tale problematica sia affrontata *en passant* solamente laddove la Consulta richiede alla Corte di giustizia di decidere con procedimento accelerato in base all’art. 105 del regolamento

---

<sup>42</sup> Cfr. Corte d’Appello Brescia del 30 novembre 2016; Tribunale Padova del 23 dicembre 2016; Tribunale Treviso del 29 marzo 2017; Tribunale di Milano del 24 giugno 2017; Tribunale Fermo del 27 giugno 2017; Corte d’Appello Firenze del 6 febbraio 2018; Tribunale di Bergamo del 2 marzo 2018.

<sup>43</sup> Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020, punto 8.

<sup>44</sup> «1. Le disposizioni della presente Carta si applicano [...] agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione [...] 2. La presente Carta non estende l’ambito di applicazione del diritto dell’Unione al di là delle competenze dell’Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l’Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati». Sull’ambito di applicazione della Carta si veda, *inter alia*, N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: I limiti di applicazione*, Milano, 2018.

<sup>45</sup> K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, in PEERS, HERVEY, KENNER, WARD (eds) *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, p. 1568. Si veda a tal proposito C. AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham, 2018;

N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: I limiti di applicazione*, Milano, 2018.

<sup>46</sup> Corte giust., del 18 dicembre 2019, causa C-447/18, *UB c. Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava*, ECLI:EU:C:2019:1098.

<sup>47</sup> Corte giust., del 18 dicembre 2019, causa C-447/18, *UB*, EU:C:2019:1098, punti 33 e 34.



di procedura della Corte di giustizia del 25 settembre 2012<sup>48</sup>, fondando tale richiesta sulla considerazione che il contrasto tra giudici di merito e amministrazione circa l'attribuzione di efficacia diretta al diritto UE rilevante genera 'un grave stato di incertezza'<sup>49</sup>, uno stato che, come tale, dovrebbe essere sanato con una pronuncia con effetti *erga omnes*<sup>50</sup>. Detto in altri termini, sarebbe stato, forse, anche sotto questo profilo, più naturale fare una scelta diversa da quella fatta: collocare il tema dell'effetto diretto nell'oggetto della questione pregiudiziale, piuttosto che 'relegarlo' in altra parte della motivazione.

Per quel che riguarda la questione dell'efficacia interna del diritto derivato e dell'art. 34, riteniamo, quanto al primo, che gli artt. 3, par. 1, lett. b) e j) e 12, par. 1, lett. e), della direttiva n. 2011/98/UE, siano dotati di diretta efficacia in quanto norme sufficientemente compiute, cioè incondizionate. Una norma UE, infatti, è dotata di diretta efficacia quando sono integrati, in via cumulativa, due presupposti: deve essere incondizionata, cioè immediatamente, direttamente applicabile nel caso di specie; la sua applicazione deve creare un vantaggio, un interesse in capo al singolo<sup>51</sup>. Questo significa che la dottrina dell'effetto diretto, concepita come veicolo a disposizione del singolo per azionare, concretamente, le sue prerogative, non può determinare solamente uno svantaggio nell'individuo. La *condicio sine qua* perché ci sia l'effetto diretto è che esista un vantaggio/un interesse individuale, in termini ricostruttivi poco importa se, insieme al vantaggio per il singolo, c'è la compressione di prerogative individuali per qualcun altro, come avviene nell'ambito dell'effetto diretto orizzontale. In breve, se l'applicazione della norma UE è esclusivamente *in malam partem*, non c'è effetto diretto e quindi non c'è nessun ordine di disapplicazione. Questi due presupposti sono presenti in via cumulativa nel caso di specie nella misura in cui l'art. 3, par. 1, lett. b) e j), letto insieme all'art. 12, par. 1, lett. e), impone in maniera chiara e precisa un obbligo e conferisce, immediatamente, un diritto in capo al singolo (alla parità di trattamento nell'accesso a prestazioni sociali).

Quanto all'art. 34, attenendosi alla classificazione effettuata nell'art. 52 della Carta e nell'art. 6, par. 2, TUE, ci si limita a ricordare che nelle Spiegazioni alla Carta è scritto che il par. 2 dell'art. 34 della Carta configura un diritto in senso proprio, mentre i paragrafi 1 e 3 riconoscono dei principi<sup>52</sup>. Senza entrare nell'annosa questione relativa alla tenuta della dicotomia tra diritti e principi nell'ambito della Carta<sup>53</sup>, dal punto di vista del loro carattere più o meno precettivo, è auspicabile che la Corte di giustizia si pronunci sul tema dell'effetto utile del riconoscimento di diretta efficacia di una norma della Carta, come l'art. 34, nella misura in cui essa può operare insieme a disposizioni di diritto derivato, come gli artt. 3 e 12 della direttiva

---

<sup>48</sup> Regolamento di procedura della Corte di giustizia, del 25 settembre 2012 (GU L 265 del 29.9.2012), come modificato il 18 giugno 2013 (GU L 173 del 26.6.2013, p. 65), il 19 luglio 2016 (GU L 217 del 12.8.2016, p. 69), il 9 aprile 2019 (GU L 111 del 25.4.2019, p. 73) e il 26 novembre 2019 (GU L 316 del 6.12.2019, p. 103).

<sup>49</sup> Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020, punto 8.

<sup>50</sup> Corte cost., del 30 luglio 2020, n. 182/2020, punto 8.

<sup>51</sup> D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, pp. 419-430.

<sup>52</sup> Si veda, sul punto, R. WHITE, *Article 34—Social Security and Social Assistance*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (Ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Munich, 2014, pp. 927-949, p. 936.

<sup>53</sup> Si vedano, a tale proposito, S. PEERS, S. PRECHAL, *Article 52 – Scope and interpretation of rights and principles*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), cit., pp. 1455-1522, 1506; A. O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – Profili costituzionali*, Napoli, 2017.

n. 2011/98/UE, le quali appaiono sufficientemente determinate per sostituirsi al diritto nazionale contrastante, disapplicandolo.

In breve, delle due l'una: se le norme della direttiva sono dotate di diretta efficacia, il ragionamento sull'efficacia interna (diretta o meno) dell'art. 34 della Carta risulta pleonastico; se, invece, manca una tale diretta efficacia, c'è da chiedersi se la Corte di giustizia, proprio grazie alla sua giurisprudenza, voglia riempire (*lei*) d'incondizionatezza l'art. 34 così che sia questa norma l'origine della diretta efficacia e, pertanto, il fondamento della disapplicazione del diritto interno contrastante<sup>54</sup>. Quest'ultima affermazione va affinata e chiarita: così come l'ambito di applicazione della Carta è una 'derivata' del campo di applicazione del diritto primario o derivato, le norme della Carta, generalmente, non producono autonomamente effetti diretti e non determinano autonomamente la disapplicazione. 'Generalmente' ma non sempre, come dimostrano alcune pronunce, *in primis Åkerberg Fransson*<sup>55</sup>, e, recentemente, *Menci*<sup>56</sup>, entrambe in relazione al principio del *ne bis in idem* di cui all'art. 50 della Carta, ed *État luxembourgeois c. B*<sup>57</sup>, in merito al diritto a un ricorso effettivo sancito nell'art. 47 della Carta. Si tratta, tuttavia, di casi particolari perché, a differenza anche e soprattutto dei diritti sociali, sono diritti corrispondenti ai diritti fondamentali da tempo riconosciuti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (nel cui catalogo, peraltro, sono assenti i diritti sociali) e precisati in maniera dettagliata nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Una ragione ulteriore per la quale, seppure possibile, è poco frequente che effetto diretto e disapplicazione si fondino in via prioritaria su norme della Carta piuttosto che sul diritto derivato, attiene alla natura strutturalmente verticale dei diritti fondamentali propria di alcune norme della Carta, tra cui, come scritto, gli articoli 47 e 50, sopra richiamati. Norme che sono, cioè, fisiologicamente e per loro natura indirizzate a conferire prerogative che gli individui invocano ed esercitano avverso il potere pubblico.

Ebbene, la questione dell'effetto diretto dell'art. 34 della Carta è rilevante anche perché le situazioni oggetto dell'ordinanza non sono riconducibili a rapporti interindividuali, insistendo, invece, su rapporti, di tipo verticale, tra individui e autorità pubbliche. Insomma, come dimostra anche (ma non solo<sup>58</sup>) la giurisprudenza più recente in relazione al diritto

---

<sup>54</sup> D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, p. 257.

<sup>55</sup> Corte giust., del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105.

<sup>56</sup> Corte giust., del 20 marzo 2018, causa C-524/15, *Procedimento penale a carico di Luca Menci*, ECLI:EU:C:2018:197.

<sup>57</sup> Corte giust., del 6 ottobre 2020, cause riunite C-245/19 e C-246/19, *État luxembourgeois c. B e État luxembourgeois c. B e a*, ECLI:EU:C:2020:795.

<sup>58</sup> A titolo esemplificativo si considerino le due pronunce rese in relazione alla compatibilità con il diritto dell'Unione dell'art. 2a della legge danese relativa ai lavoratori subordinati, che prevedeva un trattamento differenziato sulla base dell'età in punto di indennità speciale di licenziamento. Al riguardo, mentre in una prima pronuncia, trattandosi di una controversia verticale, l'incompatibilità di tale normativa è sancita esclusivamente sulla base della direttiva 2000/78/CE (senza operare alcun riferimento al diritto primario, nel caso, il principio generale del diritto dell'Unione consistente nel divieto di discriminazione sulla base dell'età) (Corte giust., del 12 ottobre 2010, causa C-499/08, *Ingeniørforeningen i Danmark*, ECLI:EU:C:2010:600). Ove l'applicazione della medesima norma nazionale veniva in rilievo in relazione a rapporti orizzontali, la Corte di Lussemburgo ha avvertito l'esigenza di integrare il parametro normativo comunitario precedentemente adottato (la direttiva) con il diritto fondamentale sancito dall'art. 21 della Carta (si tratta di Corte giust., del 19 aprile 2016, causa C-441/14, *Dansk Industri*, ECLI:EU:C:2016:278, punti 21-27).

(fondamentale) alle ferie annuali retribuite di cui all'art. 31, par. 2 della Carta<sup>59</sup>, l'interpretazione congiunta e combinata di diritto derivato e Carta viene solitamente in gioco per affermare l'effetto diretto orizzontale del diritto UE, e così aggirare i vincoli imposti dal divieto di effetti diretti orizzontali delle direttive, piuttosto che per riconoscere l'effetto diretto *per se*<sup>60</sup>. Effetto che, nella sua dimensione più classica, ossia verticale, può risultare dallo stesso diritto derivato. Una risposta sul carattere precettivo dell'art. 34 e sulla sua efficacia interna, anche in via autonoma rispetto al diritto derivato, dunque, fornirebbe importanti chiarimenti in questo ambito, trattandosi di un diritto sociale, rispetto al quale non esiste una pregressa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e che, come l'art. 31 della Carta e differentemente dagli artt. 47 e 50, non trova applicazione naturalmente in rapporti esclusivamente verticali. Se ragionare di effetto diretto dell'art. 34 è poco utile qualora gli articoli 3 e 12 della direttiva n. 2011/98/UE fossero riconosciuti direttamente efficaci poiché, trattandosi di un rapporto verticale, non vi sarebbe la necessità per i giudici UE di aggirare l'ostacolo rappresentato dal divieto di effetti delle direttive, il discorso si fa più interessante qualora la Corte di giustizia dovesse negare l'effetto diretto alle richiamate norme della direttiva. Al riguardo, c'è da chiedersi se l'art. 34, *da solo*, in relazioni di tipo verticale, in mancanza di pronunce UE e della giurisprudenza di Strasburgo, potrebbe generare effetti diretti e obbligare il giudice interno alla disapplicazione. Fino a che punto e in che misura la Corte di giustizia dovrebbe spingersi nel 'concretizzare' la norma, anche a dispetto di quanto stabilito nelle richiamate Spiegazioni alla Carta?

Le osservazioni da ultimo svolte riguardano l'assegno di natalità. Per quel che concerne l'assegno di maternità, resta quanto anticipato nel § 1 e quanto osservato *supra*, in questo §: l'art. 34 della Carta, autonomamente, non pare potersi applicare perché 'necessita' del diritto

---

<sup>59</sup> Si veda, ad esempio, il trittico giurisprudenziale (*Bauer & Broßonn*; *Kreuziger*; e *Max-Planck*) concernente la compatibilità di alcune disposizioni dell'ordinamento tedesco che, in sostanza, limitavano la possibilità di godere del diritto alle ferie annuali retribuite a seguito della cessazione del rapporto di lavoro con tale diritto fondamentale, sancito dall'art. 7, par. 1, della direttiva 2003/88/CE e dall'art. 31, par. 2, della Carta. Le tre pronunce, rese tutte lo stesso giorno, involgono in realtà quattro diversi procedimenti instaurati davanti ai giudici tedeschi, due dei quali insistono su rapporti orizzontali (Corte giust., del 6 novembre 2018, causa C-570/16, *Broßonn*, EU:C:2018:871 e Corte giust., del 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck*, EU:C:2018:874), mentre gli altri due scaturiscono dalla cessazione del rapporto di lavoro con entità ricollegabili allo Stato (Corte giust., del 6 novembre 2018, causa C-569/16, *Bauer*, EU:C:2018:871 e Corte giust., del 6 novembre 2018, causa C-619/16, *Kreuziger*, EU:C:2018:872). Dall'analisi di queste pronunce è evidente che la Carta viene in rilievo, insieme al diritto derivato, esclusivamente in relazioni di tipo orizzontale. Emblematico è il caso della sentenza *Bauer & Broßonn*, nel quale l'*iter* argomentativo della Grande Sezione in relazione alle conseguenze giuridiche della incompatibilità con il diritto UE (in termini di disapplicazione) si biforca in ragione della natura giuridica, pubblica ovvero privata, della parte datoriale: nel primo caso, la disapplicazione è ricollegata all'effetto diretto della (sola) precitata disposizione della direttiva 2003/88/CE; mentre, nel secondo caso, viene in gioco (anche) l'art. 31, par. 2, della Carta (Corte giust., del 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Stadt Wuppertal c. Maria Elisabeth Bauer e Volker Willmeroth c. Martina Broßonn*, punti 64 e ss., e, rispettivamente, punti 74-75 e 76-91). Le medesime modalità di utilizzo della Carta sono confermate dal raffronto tra la sentenza Corte di giust., del 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck*, e la sentenza dello stesso giorno nella causa C-619/16, *Kreuziger c. Land Berlin*, nella quale la Carta non gioca un ruolo determinante nel rispondere ai quesiti posti dal giudice nazionale trattandosi di una controversia verticale.

<sup>60</sup> Sull'interazione tra direttive e Carta in controversie orizzontali si vedano, *ex multis* e recentemente, E. FRANTZIOU, *The Horizontal Effect of Fundamental Rights in the European Union: A Constitutional Analysis*, Oxford, 2019, pp. 57-66; D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, pp. 290-332; L. CECCHETTI, *Il principio di non discriminazione sulla base della religione o delle convinzioni personali in controversie orizzontali: il caso IR*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 473 ss., pp. 490-494.

primario o del diritto derivato per trovare attuazione. Ora, dato che il diritto derivato, cioè la direttiva n. 2011/98/UE, esiste ma non è applicabile *ratione temporis*, l'art. 34, più in generale la Carta, non può comunque regolamentare la fattispecie proprio perché deriverebbe il suo ambito di applicazione da norme contenute in una direttiva temporalmente inapplicabile in relazione all'assegno di maternità. E, in ogni caso, il diritto derivato inapplicabile *ratione temporis* non può operare quale parametro interpretativo di una norma della Carta solamente perché ne condivide lo stesso ambito materiale (accesso alle prestazioni sociali).

Ciò detto, per completezza, nel prosieguo dell'analisi ci si concentrerà sia sull'assegno di natalità che sull'assegno di maternità.

### **3. La rilevanza del “precedente” *Martinez Silva* e il diritto alla parità di trattamento per i cittadini di Paesi terzi in possesso di permesso unico di soggiorno**

Come sopra scritto, in base agli artt. 1, lett. b) e 2, lett. c) della direttiva n. 2011/98/UE, i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico hanno diritto a lavorare, risiedere e circolare liberamente nello Stato Membro dell'Unione che lo rilascia<sup>61</sup>.

In questo quadro, va, innanzitutto, compreso se la prassi dell'amministrazione italiana di negare l'accesso a talune prestazioni sociali da parte di cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro e non per residenti di lungo periodo sia già stata oggetto d'esame da parte della Corte di giustizia nella sua giurisprudenza<sup>62</sup>. La risposta è affermativa: i giudici UE hanno riconosciuto il carattere discriminatorio di tale prassi nella causa *Martinez Silva*<sup>63</sup>, nella quale la Corte d'Appello di Genova chiedeva ai giudici europei di chiarire se il principio della parità di trattamento riconosciuto nell'art. 12 della direttiva n. 2011/98/UE ostasse ad una normativa di uno Stato Membro, come l'art. 13 della legge n. 97 del 6 agosto 2013, recante il divieto per un lavoratore straniero in possesso di un permesso unico ai sensi dell'art. 2, lett. c) della direttiva n. 2011/98/UE – un permesso di soggiorno per motivi di lavoro ma non per residenti di lungo periodo – di godere dell'assegno a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori, come disciplinato all'art. 65 della legge n. 448 del

---

<sup>61</sup> D. CHALMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *Non-EU Nationals. In European Union Law: Text and Materials*, Cambridge, 2019, pp. 527-573, 552; S. I. SANCHEZ, *Single Permit Directive 2011/98/EU*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (ed), *EU Immigration and Asylum Law*, München, 2016, p. 880 ss., p. 883.

<sup>62</sup> Per un approfondimento circa l'accesso dei cittadini di Paese terzi al *welfare*, dal punto di vista dell'ordinamento italiano, recentemente, si veda W. CHIAROMONTE, A. GUARISO, *Discriminazioni e Welfare*, in M. BARBERA, A. GUARISIO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, Strumenti, Interpreti*, Torino, 2019, pp. 329-408.

<sup>63</sup> Corte giust., del 21 giugno 2017, C-449/16, *Martinez Silva c. INPS*, EU:C:2017:485. Per un commento si vedano B. FRIDRIKSDOTTIR, *Court of Justice of the European Union (Seventh Chamber) Kerly Del Rosario Martinez Silva v Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) Comune di Genova: Case C-449/16, Judgment of 21 June 2017*, in *European Journal of Migration and Law*, 2018, p. 357 ss.; A.P. VAN DER MEI, *Overview of recent cases before the court of justice of the European Union (April–September 2017)*, in *European Journal of Social Security*, 2017, p. 360 ss.; J. CAVALLINI, *Étrangers ressortissants d'État tiers et accès prestations familiales*, in *La Semaine Juridique – Social*, 2017, p. 47 ss.; L. DRIGUEZ, *Égalité de traitement des ressortissants d'États tiers*, in *Europe*, 2017, p. 20-21; F. CORVAJA, *Straniero e prestazione di assistenza sociale: la Corte Costituzionale fa un passo in dietro ed uno di lato*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, p. 244 ss.; A. PITINO, *Concerto tra Corti e tutela della maternità delle donne straniere titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro*, in *Corti supreme e salute*, 2018, p. 110 ss.; V. FERRANTE, *È incostituzionale l'esclusione dei cittadini extra-UE dai benefici sociali: si apre la via all'eguaglianza sostanziale?*, in *Rivista del diritto della Sicurezza Sociale*, 2018, p. 739 ss.



23 dicembre 1998, pur ottemperando detto lavoratore a tutti i requisiti richiesti dalla normativa italiana<sup>64</sup>.

In particolare, la Corte di giustizia, prima, ribadisce che l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva n. 2011/98/UE, letto congiuntamente al suo art. 3, par. 1, lett. c), stabilisce che devono beneficiare della parità di trattamento, tra gli altri, i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o del diritto nazionale. In seguito, i giudici UE rilevano che nel novero di questi cittadini c'è il cittadino di un Paese terzo titolare di un permesso unico ai sensi dell'art. 2, lett. c) della direttiva n. 2011/98/UE: in forza di tale disposizione, infatti, detto permesso consente di soggiornare regolarmente a fini lavorativi nel territorio dello Stato membro che l'ha rilasciato<sup>65</sup>. La Corte di giustizia si sofferma, poi, sulla possibile introduzione, da parte degli Stati membri, di restrizioni al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale ai sensi dell'art. 12, par. 2, lett. b), primo comma, della direttiva n. 2011/98/UE. La Corte precisa che il principio generale di parità di trattamento al cuore della direttiva n. 2011/98/UE, per un verso, ammette deroghe per alcune categorie di cittadini extra-UE, per l'altro, consente a che lo Stato membro possa prevederle solo a fronte di una previsione legislativa espressa<sup>66</sup>. Deroghe, quindi, che possono essere invocate e praticate solamente a condizione che gli organi statali competenti, nell'attuazione della direttiva, abbiano chiaramente statuito l'intenzione di avvalersene, come già affermato nella sentenza *Kamberaj*<sup>67</sup>. La conclusione cui perviene la Corte è la seguente: considerato che le autorità italiane non si sono avvalse della facoltà di limitare la parità di trattamento facendo ricorso all'art. 12, par. 2, lett. b), della direttiva n. 2011/98/UE, non avendo in alcun modo manifestato una simile volontà, le disposizioni della normativa italiana<sup>68</sup> al vaglio della Corte in *Martinez Silva* che limitano la concessione dell'assegno a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori, nel caso di cittadini di Paesi terzi, ai titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo e alle famiglie dei cittadini dell'Unione, sono illegittime in quanto non riconducibili alle limitazioni che gli Stati membri hanno la facoltà di adottare ai sensi della direttiva<sup>69</sup>. Ne consegue che il cittadino di un Paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva n. 2011/98/UE, non può essere escluso dal beneficio di una prestazione quale l'assegno familiare mediante una normativa come quella italiana oggetto d'esame nella causa *Martinez Silva*<sup>70</sup>. Il mancato riconoscimento del diritto a detta prestazione, da parte dell'amministrazione pubblica deputata alla previdenza sociale, costituisce, pertanto, una condotta discriminatoria. Al riguardo, ci si limita a ricordare che, con riferimento a

---

<sup>64</sup> Corte giust., del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*, punto 1.

<sup>65</sup> Corte giust., del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*, punto 27.

<sup>66</sup> B. FRIDRIKSDOTTIR, *Court of Justice of the European Union (Seventh Chamber) Kerly Del Rosario Martinez Silva v Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) Comune di Genova: Case C-449/16, Judgment of 21 June 2017*, in *European Journal of Migration and Law*, 2018, p. 361 ss.

<sup>67</sup> Cort. giust., del 24 aprile 2012, C-571/10, *Kamberaj*, EU:C:2012:233, punti 86 e 87. Si veda a tal proposito K. DE VRIES, *Towards Integration and Equality for Third-Country Nationals? Reflections on Kamberaj*, in *European Law Review*, 2013, p. 248 ss.; E. BERTOLINI, *Status giuridico dei soggiornanti di lungo periodo e diritto al sussidio per l'alloggio: precisazioni in materia di disparità di trattamento*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, p. 923 ss.; F. COSTAMAGNA, *Diritti fondamentali e prestazioni sociali essenziali tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti interni: il caso Kamberaj*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 672 ss.

<sup>68</sup> Adottate, del resto, prima del recepimento nel diritto interno di detta direttiva.

<sup>69</sup> Corte giust., del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*, punto 30.

<sup>70</sup> Corte giust., del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*, punti 31 e 32.

fattispecie e problematiche solo in parte analoghe a quelle al cuore sia di *Martinez Silva* che dell'ordinanza in commento, la Corte di giustizia, recentissimamente, segue un'impostazione improntata all'ampliamento delle prerogative di carattere sociale a favore di cittadini di Paesi terzi. Si tratta delle cause *INPS c. WS*<sup>71</sup> e *INPS c. VR*<sup>72</sup>. 'Solo in parte analoghe' perché, quanto

---

<sup>71</sup> Nella sentenza dalla Corte di giust., del 25 novembre 2020, causa C-302/19, *INPS c. WS*, EU:C:2020:957, la Corte di giustizia approfondisce quanto affermato nella sentenza *Martinez Silva*. Il rinvio pregiudiziale sorge nell'ambito di una controversia tra l'INPS e il sig. WS, cittadino di paese terzo titolare di permesso di soggiorno unico, in merito al rigetto di una domanda di assegno familiare per periodi durante i quali la moglie e i figli dell'interessato hanno risieduto nel loro paese terzo di origine. Il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia "se l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE e il principio di parità di trattamento tra titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro e cittadini nazionali, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una legislazione nazionale in base alla quale, al contrario di quanto previsto per i cittadini dello Stato membro, nel computo degli appartenenti al nucleo familiare, al fine del calcolo dell'assegno per il nucleo familiare, vanno esclusi i familiari del lavoratore titolare del permesso unico ed appartenente a Stato terzo, qualora gli stessi risiedano presso il paese terzo d'origine". Nella sua pronuncia la Corte di giustizia ribadisce, da un lato, che le deroghe al diritto alla parità di trattamento previsto dalla direttiva n. 2011/98/UE devono essere interpretate restrittivamente (punto 38) e, di conseguenza, uno Stato membro non può rifiutare o ridurre il beneficio di una prestazione di sicurezza sociale al titolare di un permesso unico per il fatto che i suoi familiari o taluni di essi risiedono non nel suo territorio, bensì in un paese terzo, quando invece accorda tale beneficio ai propri cittadini indipendentemente dal luogo in cui i loro familiari risiedono (punto 39). Dall'altro lato, i giudici europei riaffermano che l'assegno familiare è una prestazione di sicurezza sociale, rientrante nel novero delle prestazioni familiari di cui all'art. 3, par. 1, lett. j), del regolamento CE n. 883/2004 (punto 40, dove richiama anche i punti da 20 a 25 della sentenza *Martinez Silva*). Inoltre, la Corte di giustizia precisa che sia il mancato versamento dell'assegno per il nucleo familiare che la riduzione dell'importo di quest'ultimo, a seconda che tutti i familiari o alcuni di essi non risiedano nel territorio dello Stato Membro, sono contrari al diritto alla parità di trattamento di cui all'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva n. 2011/98/UE, dal momento che integrano una disparità di trattamento tra i titolari di permesso unico e i cittadini nazionali (punto 41). Alla luce di ciò, la Corte di giustizia risolve il quesito pregiudiziale affermando che "l'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro in forza della quale, ai fini della determinazione dei diritti a una prestazione di sicurezza sociale, non vengono presi in considerazione i familiari del titolare di un permesso unico, ai sensi dell'art. 2, lett. c), della medesima direttiva, che risiedono non già nel territorio di tale Stato membro, bensì in un paese terzo, mentre vengono presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti in un paese terzo" (punto 47).

<sup>72</sup> Cfr. Corte di giust., del 25 novembre 2020, causa C-303/20, *INPS contro VR*, EU:C:2020:958. Il rinvio pregiudiziale sorge nell'ambito di una controversia tra l'INPS e il sig. VR, cittadino di paese terzo titolare di permesso di soggiorno per lungo soggiornanti, in merito al rigetto di una domanda di assegno familiare per un periodo durante il quale la moglie e i figli dell'interessato hanno soggiornato nel loro paese terzo di origine. Il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia "se l'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109 (...), nonché il principio di parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una legislazione nazionale in base alla quale, al contrario di quanto previsto per i cittadini dello Stato membro, nel computo degli appartenenti al nucleo familiare, al fine del calcolo dell'assegno per il nucleo familiare, vanno esclusi i familiari del lavoratore soggiornante di lungo periodo ed appartenente a Stato terzo, qualora gli stessi risiedano presso il paese terzo d'origine". La Corte di giustizia afferma, in primo luogo, che l'assegno per il nucleo familiare ha la natura di un trattamento previdenziale cui è applicabile l'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva n. 2003/109/CE (punto 31). In secondo luogo, i giudici europei affermano che sia il mancato versamento dell'assegno per il nucleo familiare che la riduzione dell'importo di quest'ultimo, a seconda che tutti i familiari o alcuni di essi non risieda no nel territorio suddetto, sono contrari al diritto alla parità di trattamento di cui all'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva n. 2003/109/CE, dal momento che integrano una disparità di trattamento tra i soggiornanti di lungo periodo e i cittadini italiani (punto 33). Inoltre, la Corte di giustizia sottolinea che, nonostante siano i familiari i sostanziali beneficiari dell'assegno familiare, il beneficio di tale assegno non può per questo essere rifiutato al soggiornante di lungo periodo i cui familiari non risiedano nel territorio dello Stato membro. Infatti, la Corte di giustizia afferma che "se è vero che sono i familiari che beneficiano di detto assegno, ciò che costituisce l'oggetto stesso di una prestazione familiare, dalle indicazioni fornite dal medesimo giudice, esposte ai punti 15 e 16 della presente sentenza, risulta che l'assegno è versato al lavoratore o pensionato, componente a propria volta del nucleo familiare" (punto 36). In ragione di ciò, la Corte statuisce che "occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva n. 2003/109/CE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro in forza della quale, ai fini della determinazione de i diritti a una prestazione di sicurezza sociale, non vengono presi in considerazione i familiari

alla prima, il tema è quello della determinazione dei diritti a una prestazione di sicurezza sociale in relazione ai familiari di cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di soggiorno e residenti, anziché nell'Unione, al di fuori del territorio europeo. Quanto a *INPS c. VR*, i soggetti interessati sono i familiari, residenti in uno Stato extra-UE, di cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, anziché di permesso unico di soggiorno. Tra le due pronunce, nonostante la diversità in punto di fatto, rileva, in particolare, *INPS c. WS* dal momento che i giudici UE, proprio con riguardo ai titolari di permesso unico di soggiorno, sviluppano e ribadiscono, anche con riferimento a individui extra-UE residenti in Paesi terzi, l'approccio, adottato in *Martinez Silva*, orientato a estendere l'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva n. 2011/98/UE a favore di cittadini privi della nazionalità di uno dei Paesi membri dell'Unione.

Tornando alla causa *Martinez Silva*, la sua rilevanza per l'ordinanza che commentiamo è evidente. È a tal punto rilevante da poter essere considerata alla stregua di una sorta di precedente giurisprudenziale. Un precedente inteso in senso lato, ovviamente, non essendo il sistema giuridico europeo sovrapponibile, come noto, a quello anglosassone, improntato invece al meccanismo dello *stare decisis*<sup>73</sup>. Un precedente perché pare possibile, se non con certezza affermare, perlomeno ipotizzare che la regola di diritto riconosciuta in *Martinez Silva*, pur riferendosi la pronuncia al godimento degli assegni familiari, sia di per sé idonea a vincolare l'operato delle autorità nazionali, giudici compresi, chiamate a decidere in relazione all'esclusione dei cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di soggiorno dall'accesso a prestazioni sociali, seppure diverse da quelle esaminate in *Martinez Silva*. In questa prospettiva, il problema sollevato dalla Corte di Cassazione alla Corte Costituzionale e da questa posto alla Corte di giustizia consiste proprio nell'accertare se tra tali prestazioni vadano ricompresi l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, la cui concessione è subordinata, nell'ordinamento italiano, al possesso del permesso di soggiorno per lungo periodo.

#### 4. Art. 34 e nozione di 'prestazione familiare' nel diritto UE

Com'è già stato osservato<sup>74</sup>, nell'ordinanza n. 182/2020 la Corte Costituzionale colloca al centro della sua richiesta l'interpretazione dell'art. 34 della Carta, che contiene una serie di disposizioni volte ad assicurare il godimento dei diritti legati alle prestazioni sociali. Nell'ambito delle politiche sociali, come noto, le competenze dell'Unione sono limitate. Quanto alle materie ricomprese nei Trattati, ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. b) TFUE, l'Unione possiede una competenza concorrente con quella degli Stati membri, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e *pre-emption*. Per quel che concerne gli aspetti non definiti nei Trattati, secondo l'art. 5, par. 2 e par. 3 TFUE, l'Unione è competente a porre in essere azioni finalizzate ad assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali e delle politiche sociali

---

del soggiornante di lungo periodo, ai sensi dell'art. 2, lett. b), di detta direttiva, che risiedano non già nel territorio di tale Stato membro, bensì in un paese terzo, mentre vengono presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti in un paese terzo, qualora tale Stato membro non abbia espresso, in sede di recepimento di detta direttiva nel diritto nazionale, la propria intenzione di avvalersi della deroga alla parità di trattamento consentita dall'art. 11, par. 2, della medesima direttiva" (punto 40).

<sup>73</sup> Si veda, per tutti, G. BEBR, *Development of Judicial Control of the European Communities*, The Hague, 1981, p. 9.

<sup>74</sup> Cfr. *supra*, § 2.

degli Stati membri<sup>75</sup>. In questo senso, l'Unione svolge un ruolo sussidiario rispetto alle iniziative intraprese dalle autorità nazionali, potendo solamente promuovere la cooperazione, sostenendo e, se necessario, integrando l'azione statale, senza mai potersi sostituire ad essa. Inoltre, gli atti di diritto derivato dell'Unione nei settori 'coperti' da tale competenza non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni nazionali. Infine, l'art. 153, par. 3 TFUE stabilisce che la Commissione europea può incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e facilitare il coordinamento della loro azione nelle materie riguardanti il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, il diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori.

L'art. 34 della Carta si compone di tre paragrafi. Il primo dispone che "l'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e delle legislazioni e delle prassi nazionali". Il secondo stabilisce che "ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali". Il terzo paragrafo prevede che "al 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 dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali".

L'art. 34 della Carta contiene due diverse tipologie di diritti sociali: il diritto all'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali; il diritto all'assistenza sociale e abitativa. Tali prerogative sono riconosciute e vanno rispettate secondo le modalità stabilite dall'Unione e in conformità con le legislazioni e prassi nazionali. La norma non fornisce indicazioni circa le modalità e le forme organizzative attraverso le quali tutelare tali diritti, rinviando in merito alle legislazioni e prassi nazionali e al diritto (derivato) UE.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione *ratione personae*, l'art. 34, par. 2 della Carta configura un diritto di accedere alle prestazioni sociali a quanti risiedono o soggiornano legalmente in uno Stato Membro, prerogativa che già trova fondamento nel TFUE e nelle fonti derivate. Nelle Spiegazioni relative al par. 2 dell'art. 34 della Carta, in particolare, viene precisato che tale norma rispecchia quanto stabilito nel regolamento CEE n. 1408/71<sup>76</sup>, il quale costituisce l'antecedente normativo del regolamento CE n. 883/2004, a sua volta richiamato nell'art. 12, par. 1, lett. e) della direttiva n. 2011/98/UE<sup>77</sup>. Nell'ambito di applicazione dell'art. 34 della Carta rientrano, dunque, tutti i soggetti tutelati dalla direttiva. In altre parole, l'art. 34,

---

<sup>75</sup> Si veda a tal proposito S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, Rischi e opportunità*, in *Persona e mercato*, 2011, p. 37 ss.

<sup>76</sup> Regolamento CEE n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (G.U.U.E. 1971, L. 149). Si veda, per un approfondimento, M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Milano, 2016, p. 110 ss.; C. BARNARD, *EU Employment Law*, Oxford, 2012, pp. 182- 187, p. 186 S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo, un'analisi delle fonti*, in S. SCIARRA (a cura di), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino, 2010, pp. 1-27.

<sup>77</sup> Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (G.U.U.E. 2007, L. 303, p. 17-35).



par. 2 della Carta riconosce anche ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti la parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento CE n. 883/2004<sup>78</sup>.

Quanto alla relazione che lega il par. 2 dell'art. 34 al diritto derivato, la norma riflette quanto prescritto nei regolamenti CE n. 883/2004 e UE n. 492/2011<sup>79</sup>, che hanno sostituito i previgenti regolamenti CEE n. 1408/71<sup>80</sup> e CEE n. 1612/68<sup>81</sup> cui fanno riferimento le Spiegazioni, a garanzia della parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni sociali di chi risiede e si sposta legalmente nel territorio dell'Unione. In altre parole, l'art. 34, par. 2 della Carta conferisce un diritto, già consolidato nel diritto derivato dell'Unione, specificato sia nel contenuto sia sul piano soggettivo<sup>82</sup>. Il rinvio di conformità al diritto UE e nazionale operato dall'art. 34, par. 2 della Carta incide, pertanto, sulle modalità di godimento ed esercizio del diritto, non interferendo affatto, per quanto rileva in particolare ai fini della presente analisi, con la definizione della sua portata soggettiva. Portata che non può essere compresa discrezionalmente da parte degli Stati membri dal momento che la norma attribuisce un diritto a *ogni* individuo<sup>83</sup>.

In questa prospettiva, è utile richiamare l'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia nella sentenza *Kamberaj*. Benché il sussidio al centro della causa consistesse in una prestazione sociale tutelata dall'art. 34, par. 3 della Carta, che contiene un principio e non un diritto secondo la classificazione operata dalle Spiegazioni, la Corte di giustizia precisa che, quando stabiliscono le misure di previdenza sociale, assistenza sociale e di protezione sociale tramite la loro legislazione nazionale, gli Stati membri sono tenuti a rispettare i diritti e osservare i principi previsti dalla Carta, compresi quelli riconosciuti nell'art. 34<sup>84</sup>. Inoltre, la Corte afferma che il beneficio sociale tutelato dall'art. 34, par. 3 della Carta non può essere subordinato a requisiti che ledano la parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali<sup>85</sup>. Di conseguenza, una norma della Carta che esprime un principio, grazie all'intervento della Corte di giustizia, può essere interpretata nel senso d'imporre l'obbligo agli Stati membri di garantire l'accesso ad una prestazione sociale. Ciò a dimostrazione della

---

<sup>78</sup> G. ORLANDINI, W. CHIAROMONTE, *Commento all'art. 34*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, pp. 644-664, p. 648. Si veda in questo senso W. CHIAROMONTE, S. SCIARRA, *Migration Status in Labour and Social Security Law. Between Inclusion and Exclusion in Italy*, in C. COSTELLO, M. FREEDLAND (eds.), *Migrants at Work. Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford, 2014, pp. 121-133, p. 128; R. NIELSEN, *The Charter of Fundamental Rights and Migrant Workers' Welfare Rights*, in U. NEERGAARD, R. NIELSEN, AND L. ROSEBERRY (eds.), *Integrating Welfare Functions into EU Law. From Rome to Lisbon*, Copenhagen, 2009, pp. 97-121, p. 97.

<sup>79</sup> Regolamento UE n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Testo rilevante ai fini del SEE.

<sup>80</sup> Regolamento CEE n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro famigliari che si spostano all'interno della Comunità

<sup>81</sup> Regolamento CEE n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità

<sup>82</sup> C. PERARO, *Diritti fondamentali sociali e tutela collettiva nell'Unione europea*, Napoli, 2020, p. 93 ss.

<sup>83</sup> Si veda, tra gli altri, C. PERARO, *Diritti fondamentali sociali e tutela collettiva nell'Unione europea*, Napoli, 2020, p. 94 ss.

<sup>84</sup> Corte giust., del 24 aprile 2012, *Kamberaj*, punto 80.

<sup>85</sup> Corte giust., del 24 aprile 2012, *Kamberaj*, punto 76.

capacità dei giudici UE, di cui già si è scritto<sup>86</sup>, di rendere determinata, concreta, operativa, in breve direttamente efficace e applicabile, una norma, inclusa una norma che, per il suo tenore letterale, è priva di queste caratteristiche.

Per individuare le prestazioni sociali alle quali l'art. 34, par. 2 della Carta riconosce il diritto di accesso è necessario fare riferimento alle fonti più volte richiamate. Per prestazioni di sicurezza sociale devono quindi intendersi quelle rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento CE n. 883/2004, mentre la nozione di benefici sociali ricalca quella di vantaggi sociali di cui all'art. 7, par. 2, del regolamento UE n. 492/2011<sup>87</sup>. Nell'ambito di applicazione materiale del regolamento CE n. 883/2004 rientra un'ampia gamma di prestazioni, le quali non sono tutte connesse con l'attività lavorativa, ma sono funzionali a favorire la libertà di circolazione del lavoratore e a garantirne la piena integrazione nello Stato Membro, il che permette di includere indirettamente tra i destinatari dei benefici sociali anche i familiari del lavoratore<sup>88</sup>. Si tratta delle prestazioni, elencate dall'art. 3 del regolamento CE n. 883/2004, che offrono protezione nei seguenti dieci settori della sicurezza sociale: prestazioni di malattia; prestazioni di maternità e di paternità equivalenti; prestazioni di invalidità; prestazioni di vecchiaia; prestazioni ai superstiti; prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali; benefici in caso di morte; indennità di disoccupazione; prestazioni di prepensionamento; e prestazioni familiari<sup>89</sup>. In particolare, gli assegni di maternità rientrano nella nozione di prestazione di maternità e perciò godono della tutela offerta dall'art. 3, par. 1 lett. b), del regolamento CE n. 883/2004 e di riflesso rientrano nel campo di applicazione dell'art. 34, par. 2 della Carta.

Stabilire se gli assegni di natalità rientrino nel campo di applicazione dell'art. 34 della Carta, invece, è più complicato. Determinare se gli assegni di natalità rientrino *per se* nella definizione di prestazioni familiari fornita dal regolamento CE n. 883/2004 è problematico a causa della varietà e dell'eterogeneità delle prestazioni relative alla famiglia previste negli ordinamenti nazionali<sup>90</sup>. Da quanto rilevato ne scaturisce la necessità di esaminare quale sia la nozione di prestazione familiare nel diritto derivato UE e nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

Il regolamento CE n. 883/2004 mira ad eliminare la sovrapposizione tra le norme di coordinamento generale e quelle contenute nel precedente regolamento CEE n. 1408/71<sup>91</sup>, con il risultato di fornire una regolamentazione uniforme in materia di prestazioni familiari e di abbandonare la risalente distinzione tra prestazioni familiari e assegni familiari. Nel

---

<sup>86</sup> Cfr. *supra*, § 2 e, più ampiamente, in tema di Carta, anche con riferimento ai principi, D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, pp. 185-202.

<sup>87</sup> G. ORLANDINI, W. CHIAROMONTE, *Commento all'art. 34*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, pp. 644-664, p. 648.

<sup>88</sup> C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU*, Oxford, 2019, pp. 197-516, p. 290.

<sup>89</sup> R. WHITE, *Article 34—Social Security and Social Assistance*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (Ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Munich, 2014, pp. 927-949, p. 944.

<sup>90</sup> E. HOLM, *Coordination of classic and specific family benefits—challenges and proposed solutions*, in *European Journal of Social Security*, 2020, p. 196, ss., p. 196.

<sup>91</sup> Si veda sul punto G. STRBAN, *Family Benefits in the EU: Is it Still Possible to Coordinate Them?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 775 ss., p. 780.

regolamento CEE n. 1408/71 le prestazioni familiari erano intese come l'insieme delle prestazioni in natura o in denaro destinate a coprire le spese familiari ai sensi della legislazione nazionale, escluse le indennità speciali di nascita o di adozione. Gli assegni familiari, invece, erano definiti come prestazioni periodiche in denaro concesse esclusivamente in funzione del numero ed eventualmente dell'età dei familiari. Il regolamento CE n. 883/2004 sul coordinamento della sicurezza sociale propone, invece, una nozione ampia di prestazione familiare<sup>92</sup>. L'art. 1, lett. z), del regolamento CE n. 883/2004 stabilisce che le prestazioni familiari sono "tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare gli oneri familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I"<sup>93</sup>. L'allegato al quale fa riferimento la norma riguarda gli anticipi sugli assegni alimentari e sugli assegni speciali di nascita o di adozione. Si tratta di prestazioni, pertanto, da ritenersi esenti dallo *scope* del regolamento CE n. 883/2004<sup>94</sup>.

Per quel che attiene alla definizione di prestazione familiare, la Corte di giustizia è intervenuta in una serie di sentenze. Attraverso un'interpretazione di tipo espansivo, la Corte ha ricondotto diversi benefici ai settori della sicurezza sociale di cui al regolamento CE n. 883/2004. Nel caso *Hughes*<sup>95</sup>, ad esempio, la Corte ha statuito che la distinzione tra prestazioni escluse dalla sfera di applicazione del regolamento CEE n. 1408/71 e quelle che vi rientrano è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi della prestazione, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto che essa sia o no qualificata come previdenziale da una normativa nazionale. In questo quadro, deve essere equiparato ad una prestazione familiare ai sensi dell'art. 4, par. 1, lett. h) del regolamento CEE n. 1408/71 un beneficio sociale che abbia la funzione di compensare oneri familiari e che sia attribuito o negato al richiedente in base a criteri obiettivi e legalmente definiti, ossia il suo patrimonio, i suoi redditi e il numero e l'età dei figli a carico, a prescindere da qualsivoglia valutazione individuale e discrezionale sulle sue esigenze individuali<sup>96</sup>. Ad oggi, la Corte di giustizia rileva che, ai sensi dell'art. 1, lett. u) e i) del regolamento CEE n. 1408/71, le prestazioni familiari consistono in un contributo pubblico al bilancio del nucleo familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli<sup>97</sup>.

Nella sua giurisprudenza la Corte di giustizia si è confrontata con un altro rilevante problema, ossia il rapporto che esiste tra prestazioni di maternità o paternità e prestazioni

---

<sup>92</sup> Si vedano le riflessioni di Y. JORENS, F. VAN OVERMEIREN, *General Principles of Coordination in Regulation 883/2004*, in *European Journal of Social Security*, 2009, p. 47 ss., p. 67; G. STRBAN, *Family Benefits in the EU: Is it Still Possible to Coordinate Them?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 775 ss., p. 782.

<sup>93</sup> Corte giust., del 7 marzo 2002, causa C-333/00, *Maaheimo*, EU:C:2002:641. Gli anticipi degli assegni alimentari destinati a compensare il mancato rispetto da parte di un genitore del proprio obbligo legale di mantenimento nei confronti del proprio figlio, non sono considerati come un beneficio diretto del sostegno collettivo a favore delle famiglie e perciò le norme di coordinamento non dovrebbero applicarsi a questa categoria.

<sup>94</sup> G. STRBAN, *Family Benefits in the EU: Is it Still Possible to Coordinate Them?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 775 ss., p. 783.

<sup>95</sup> Corte giust., del 16 giugno 1992, causa C-78/91, *Rose Hughes contro Chief Adjudication Officer*, punti 21-22.

<sup>96</sup> E. HOLM, *Coordination of classic and specific family benefits—challenges and proposed solutions*, in *European Journal of Social Security*, 2020, p. 196 ss., p. 198.

<sup>97</sup> Corte giust., del 19 novembre 2013, cause C-216/12 e C-217/12, *Caisse nationale des prestations familiales contro Fjola Hliddal (C-216/12) e Pierre-Louis Bornand*, EU:C:2013:568, in particolare, punto 55 e Corte giust., del 4 luglio 1985, causa C-104/84, *Kromhout*, in particolare, punto 14.

familiari. Nelle cause *Hoever e Zachow*<sup>98</sup> la Corte di giustizia ha applicato la nozione di assegno familiare in senso ampio affermando che l'assegno per l'educazione dei figli, previsto nella normativa tedesca legge sulla concessione dell'assegno e del congedo parentale<sup>99</sup>, soddisfaceva i criteri per far fronte agli oneri familiari<sup>100</sup>. La Corte di giustizia privilegia un'interpretazione espansiva anche nella causa *Maaheimo*<sup>101</sup>, nella quale ha verificato se l'assegno finlandese per la cura dei figli a domicilio, che fornisce sostegno finanziario per l'organizzazione dell'assistenza all'infanzia in alternativa all'asilo, rientrasse nella nozione di prestazione familiare. Il governo finlandese ha affermato che lo scopo del beneficio fosse l'organizzazione di servizi di custodia dei bambini e che esso non rientrasse nell'ambito di applicazione del regolamento. Nonostante l'organizzazione dell'assistenza all'infanzia fosse uno degli scopi del sussidio, la Corte ha riscontrato che esso fosse inteso a far fronte ai costi associati alla cura e all'educazione dei bambini. La stretta relazione tra spese familiari e assegno ha indotto i giudici UE a considerare l'assegno per la cura dei figli a domicilio una prestazione familiare<sup>102</sup>. In *Kuusikarvi* la Corte di giustizia compie un passo ulteriore affermando che le prestazioni familiari sono, da un lato, intese a consentire ai genitori di dedicarsi alla cura del bambino, fino a che questi non abbia iniziato il periodo scolastico e, dall'altro, a compensare, in una certa misura, la perdita di reddito sofferta dal genitore che si dedica alla cura del figlio per aver egli rinunciato temporaneamente a lavorare<sup>103</sup>.

Questa consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia si è arricchita recentemente di nuove pronunce che aggiungono altre caratteristiche alla definizione di prestazione familiare. Nella causa *Wiering*<sup>104</sup>, la Corte afferma che rientrano nella definizione di prestazioni familiari i benefici sociali che consentono alle famiglie di sostenere il loro reddito quando i genitori si consacrano prioritariamente all'educazione dei figli. Per tale motivo, il genitore responsabile di un figlio, che non esercita alcuna attività professionale o che interrompe ed eventualmente riduce detta attività, può fruire, all'occorrenza, in funzione dei suoi redditi anteriori a tale interruzione o a tale riduzione, durante il primo anno di età del figlio, di una compensazione della sua perdita di redditi destinata a sostenere le spese della famiglia<sup>105</sup>.

La Corte di giustizia si è pronunciata nuovamente su portata ed estensione della nozione di prestazione familiare nella sentenza *Caisse pour l'avenir des enfants*<sup>106</sup>, ribadendo che la distinzione tra le prestazioni escluse dalla sfera di applicazione del regolamento CE n. 883/2004 e le prestazioni che vi rientrano è basata, in particolare, sulle sue finalità e sui presupposti della

---

<sup>98</sup> Corte giust., del 10 ottobre 1996, cause C-245/94 e C-312/94, *Ingrid Hoever e Iris Zachow contro Land Nordrhein-Westfalen*, EU:C:1996:379.

<sup>99</sup> Si veda la legge tedesca BErzGG, nella versione 25 luglio 1989, modificata dalla legge 17 dicembre 1990.

<sup>100</sup> E. HOLM, *Coordination of classic and specific family benefits—challenges and proposed solutions*, in *European Journal of Social Security*, 2020, p. 196 ss., p. 198 ss.

<sup>101</sup> Corte giust., del 7 marzo 2002, causa C-333/00, *Maaheimo*.

<sup>102</sup> Corte giust., del 7 marzo 2002, causa C-333/00, *Maaheimo*, punto 26. Si veda, a tale proposito, G. STRBAN, *Family Benefits in the EU: Is it Still Possible to Coordinate Them?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 775 ss., p. 786.

<sup>103</sup> Corte giust., del 11 giugno 1998, causa C-275/96, *Kuusijärvi*, EU:C:1998:279, punto 60. Si veda in questo senso F. PENNING, *European Social Security Law*, Oxford, 2015, p. 254 ss.

<sup>104</sup> Corte giust., del 8 maggio 2014, causa C-347/12, *Wiering*, EU:C:2014:300. Si veda, a questo proposito, E. JEANSEN, *Prestations familiales dues au travailleur migrant*, in *La Semaine Juridique*, 2014, p. 37 ss.

<sup>105</sup> Corte giust., del 8 maggio 2014, causa C-347/12, *Wiering*, in particolare, punti 67 e 68.

<sup>106</sup> Corte giust., del 2 aprile 2020, causa C-802/18, *Caisse pour l'avenir des enfants c. FV e GW*, EU:C:2020:269.



sua concessione, senza che rilevi la qualificazione effettuata nell'ordinamento nazionale<sup>107</sup>. In tale prospettiva, una prestazione è considerata di tipo previdenziale se, da un lato, è attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita dalla legge, e se, dall'altro, si riferisce ad uno dei settori espressamente elencati nell'art. 3, par. 1, del regolamento CE n. 883/2004<sup>108</sup>. In merito alla questione se una data prestazione rientri nelle prestazioni familiari di cui all'art. 3, par. 1, lett. j), del regolamento CE n. 883/2004, si deve rilevare che, ai sensi dell'art. 1, lett. z), del medesimo regolamento, l'espressione prestazione familiare indica tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare gli oneri familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I di tale regolamento. Infine, la Corte ha statuito che l'espressione 'compensare gli oneri familiari' deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento a un contributo pubblico al bilancio familiare, che ha l'obiettivo di alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli<sup>109</sup>.

### 5. Art. 34 e assegni di maternità e natalità

Alla luce della disamina svolta fin qui, va compresa la natura giuridica degli assegni di maternità e natalità oggetto dell'ordinanza n. 182/2020 per verificare se essi rientrino nell'ambito di applicazione dell'art. 34 della Carta. A tale scopo, va, innanzitutto, precisato che in Italia il costo dei figli ricade principalmente sul bilancio del singolo nucleo familiare e che non esiste una misura universalistica generalizzata di sostegno diretto al mantenimento della prole. La legislazione italiana non prevede espressamente un corrispettivo dei *child benefits* presenti in altri Paesi dell'Unione europea<sup>110</sup>.

Nell'ordinamento italiano l'assegno di maternità è disciplinato dall'art. 74 del decreto legislativo n. 151/2001. L'assegno spetta a ogni figlio nato dal 1° gennaio 2001 (oppure, dalla stessa data, per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione senza affidamento) alle donne residenti, cittadine italiane, cittadine dell'UE e cittadine di Paesi terzi in possesso di carta di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo. Ai sensi degli artt. 22, 66 e 70 del decreto legislativo n. 151 del 2001, l'assegno è concesso alle donne che non beneficiano dell'indennità di maternità prevista per rapporti di lavoro subordinato o autonomo oppure per lo svolgimento di una libera professione. L'assegno di maternità ha una durata di cinque mesi ed ha lo scopo di tutelare situazioni di bisogno e assicurare condizioni di vita minime<sup>111</sup>, in un periodo vulnerabile della vita della donna e del bambino, durante il quale, oltretutto,

---

<sup>107</sup> Corte giust., del 18 dicembre 2019, causa C-447/18, *Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e a.*, in particolare, punto 22.

<sup>108</sup> Corte giust., del 18 dicembre 2019, causa C-447/18, *Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e a.*, in particolare punto 23. Si veda a tal proposito L. DRIGUEZ, *Sécurité sociale-Discrimination en raison de la nationalité*, Europe, 2020, p. 57 ss.

<sup>109</sup> Corte giust., del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*, in particolare, punto 23. Per un'indagine comparativa, centrata su alcuni Paesi membri, si veda W. VAN LANCKER, J. GHYSELS, B. CANTILLON, *The impact of child benefits on single mother poverty: Exploring the role of targeting in 15 European countries*, in *International Journal of Social Welfare*, 2014, pp. 210-222.

<sup>110</sup> C. SOLERA, *Il bonus bebè del governo Renzi: quanto bonus?*, in *Rivista Politiche sociali*, 2015, p. 144 ss., p. 145.

<sup>111</sup> C. FABRIZIO, *È discriminatorio il diniego da parte dell'INPS del bonus bebè ai cittadini extracomunitari*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2018, p. 843 ss., p. 846.

l'ordinamento italiano vieta alla madre di lavorare. Per poter ottenere il beneficio, il nucleo familiare deve disporre di risorse economiche non superiori ai venticinque mila euro. La *ratio* dell'assegno di maternità, evidentemente, è quella di proteggere le donne non lavoratrici che versano in una situazione sfavorevole dal punto di vista economico e che hanno effettivo bisogno di una tutela ulteriore<sup>112</sup>.

Ebbene, per quanto scritto nei §§ precedenti<sup>113</sup>, non ci sono ragioni che ostanto a ricomprendere gli assegni di maternità di cui all'art. 74 del decreto legislativo n. 151 del 26 marzo 2001 nell'ambito delle prestazioni di maternità e paternità di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) del regolamento CE n. 883/2004. La problematica, però, sorge intorno all'applicazione della direttiva n. 2011/98/UE al caso di specie. Infatti, questa direttiva non può essere invocata, con riferimento all'assegno di maternità, in relazione alle fattispecie oggetto d'esame da parte della Corte di giustizia, poiché le cause dalle quali scaturisce l'ordinanza si riferiscono ad un periodo precedente alla scadenza del termine di recepimento della direttiva, fissato al 5 dicembre 2013. Confidando sull'effetto espansivo della giurisprudenza della Corte di giustizia, la Corte Costituzionale, a prescindere dall'applicazione del diritto UE nel caso concreto, sembra interrogare i giudici europei, in termini astratti, sul rapporto tra art. 34 della Carta e assegno di maternità, a prescindere dall'inapplicabilità, nel caso di specie, della direttiva e, dunque, svincolando il quesito dalla controversia instaurata nell'ordinamento interno. Impostazione questa che rischia di essere rifiutata dalla Corte di giustizia, la quale potrebbe ritenere il quesito puramente ipotetico o privo di relazione con la controversia concreta<sup>114</sup>, sotto il profilo della ricomprensione dell'assegno di maternità nell'ambito di applicazione della direttiva n. 2011/98/UE.

Ben più complicato è capire se l'assegno di natalità italiano, di cui all'art. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014<sup>115</sup>, possa essere ricondotto allo *scope* dell'art. 34, par. 2, della Carta. Per rispondere a questo quesito è necessario soffermarsi sulle caratteristiche di questa misura e valutare se rientri tra le prestazioni familiari rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento CE n. 883/2004.

L'assegno di natalità è rivolto alle famiglie che abbiano avuto un figlio o abbiano adottato un figlio a partire dall'1 gennaio 2015 ed è erogato fino al terzo anno d'età del bambino. L'assegno viene erogato dall'INPS a condizione che la situazione economica equivalente (ISEE) del nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente non superiore a 25.000 euro annui. Inoltre, esso include anche i cittadini di Paesi terzi in possesso di regolare permesso di soggiorno. In particolare, l'assegno di natalità prevede che per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017 venga riconosciuto un assegno mensile a decorrere dal mese di nascita o adozione per un importo pari a 960 euro annui. L'assegno è corrisposto dall'INPS a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente non superi la soglia di 25.000 euro di ISEE e l'importo annuo raddoppia qualora il nucleo familiare del richiedente sia inferiore ai 7.000 euro di ISEE.

---

<sup>112</sup> P. BOZZAO, *La protezione sociale della famiglia*, in *Lavoro e Diritto*, 2001, p. 84 ss.

<sup>113</sup> Cfr. §§ 3 e 4.

<sup>114</sup> Cfr. Corte giust., del 2 maggio 2019, causa C-524/16, *Faggiano*, EU:C:2019:399, punto 24; e Corte giust., del 1° ottobre 2019, causa C-495/18, *YX*, EU:C:2019:808, punto 20.

<sup>115</sup> Legge n. 190 del 23 dicembre 2014, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). (14G00203) (GU Serie Generale n.300 del 29-12-2014 - Suppl. Ordinario n. 99)

Il legislatore ha prorogato la disciplina dell'assegno di natalità: l'art. 1 della legge n. 205 del 27 dicembre 2017<sup>116</sup> stabilisce che l'assegno è concesso per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018, per il periodo circoscritto di un anno, fino al compimento del primo anno di età o del primo anno di adozione. L'art. 23-quater, comma 1, del decreto legge n. 119 del 23 ottobre del 2018<sup>117</sup> ha esteso il godimento del beneficio sociale per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019.

L'ultimo intervento in materia è stato promosso dall'art. 1, comma 340, della legge n. 160 del 27 dicembre 2019<sup>118</sup>. Tale norma riconosce l'assegno a beneficio di ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020, anche in questo caso fino al compimento del primo anno di età o del primo anno di adozione del bambino. La legislazione recentemente approvata prevede nuovi importi che variano in rapporto alle condizioni economiche del nucleo familiare. Per una prima fascia, qualora il nucleo familiare non superi i 7.000 euro di ISEE, è riconosciuta l'erogazione di un contributo pari a 1920 euro. Per una seconda fascia, nella misura in cui il nucleo familiare richiedente non superi i 40.000 euro di ISEE, l'importo è di 1440 euro. Per una terza fascia, infine, l'assegno ammonta a 960 euro nel caso in cui la famiglia richiedente superi i 40.000 euro di ISEE. Inoltre, l'ammontare dell'assegno può essere aumentato del 20 % per ogni figlio successivo al primo.

Nelle varie proroghe adottate fino ad oggi resta inalterato il riferimento alla titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale condizione per poter godere dell'assegno di natalità.

L'assegno di natalità italiano non può essere escluso *a priori* dall'ambito di applicazione del regolamento CE n. 883/2004 poiché esso non è stato inserito dalle autorità italiane nell'allegato I<sup>119</sup> che, come già osservato, contiene una lista tassativa di misure da ritenersi escluse dall'ambito applicativo materiale del regolamento<sup>120</sup>. Peraltro, l'assegno di natalità italiano non presenta caratteristiche tali da poterlo ricondurre a nessuna delle categorie di assegni di cui all'allegato. Inoltre, nel caso dell'assegno di natalità italiano, non ricorre neppure l'ipotesi contemplata dal *considerando* 36 del regolamento CE n. 883/2004 relativa agli anticipi sugli assegni alimentari. Questi benefici sociali consistono in anticipi recuperabili, intesi a compensare l'incapacità di un genitore ad adempiere al proprio obbligo giuridico di mantenere la sua prole, che è un obbligo derivante dal diritto di famiglia. Poiché non consta in anticipi recuperabili e non si correla all'incapacità di un genitore di adempiere agli obblighi di mantenimento della prole, l'assegno di natalità differisce da tali fattispecie.

---

<sup>116</sup> Legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. (17G00222) (GU Serie Generale n.302 del 29-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 62).

<sup>117</sup> Decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119, Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria. (18G00151) (GU Serie Generale n.247 del 23-10-2018).

<sup>118</sup> Legge 27 dicembre 2019, n. 160, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. (19G00165) (GU Serie Generale n.304 del 30-12-2019 - Suppl. Ordinario n. 45)

<sup>119</sup> L'art. 88 del regolamento CE n. 883/2004 stabilisce che gli allegati del regolamento in esame vengono rivisti periodicamente. In tal modo, gli Stati membri possono inserire nell'allegato I le prestazioni che intendono escludere dall'ambito di applicazione del regolamento CE n. 883/2004.

<sup>120</sup> C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, *Regulation 883/2004 and coordination of family benefits*, in C. SANCHEZ (et. altri), *Migrants and Social Security: The (EC) Regulations 883/2004 & 987/2009*, Sevilla, 2010, p. 151 ss., p. 152.

La misura di cui qui si discute, invece, pare essere idonea a rientrare in una delle categorie indicate nell'art. 3 del regolamento CE n. 883/2004, trattandosi di una prestazione erogata sulla base di criteri prestabiliti, come sostenuto dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza. Il dubbio posto dalla Consulta è se l'obiettivo, che mira a perseguire l'assegno di natalità, d'incentivare le nascite, per quanto non esclusivo, sia rilevante al punto da condurre la prestazione fuori dall'ambito del contributo pubblico al bilancio familiare destinato a sostenere le spese dirette al mantenimento dei figli. Finalità quest'ultima che deve contraddistinguere la prestazione familiare ai fini del regolamento CE n. 883/2004. Al riguardo, riteniamo che l'assegno di natalità sia strumento comparabile ai *child benefits* presenti in altri Stati membri. La misura italiana condivide con detti *benefits* il carattere non fortemente selettivo poiché possono accedervi anche famiglie con redditi bassi ma non al di sotto della soglia di povertà assoluta<sup>121</sup>. Inoltre, l'assegno italiano ha carattere continuativo e non è erogato *tantum* come i precedenti. Nonostante sia la durata che l'importo siano contenuti rispetto alla media dei *child benefits* europei, i quali si protraggono fino a quasi al raggiungimento della maggiore età dei figli e prevedono l'erogazione mensile per ciascun figlio di importi variabili tra i 110 euro della Svezia e i 150 euro della Germania, l'assegno di natalità rappresenta uno strumento, approntato dall'amministrazione italiana, particolarmente rilevante per supportare la spesa familiare per la cura dei figli<sup>122</sup>. Oltretutto, i dati sull'indice di natalità dimostrano che la misura non è riuscita ad incentivare le nascite in Italia<sup>123</sup>.

Qualsiasi contributo pubblico alla famiglia è inevitabilmente anche un incentivo a mantenere la famiglia e potrebbe risultare singolare se una dichiarata intenzione premiale fosse sufficiente per sottrarre la prestazione dall'ambito di applicazione materiale del regolamento CE n. 883/2004. Qualora la Corte di giustizia dovesse individuare un discrimine giuridicamente significativo nella finalità incentivante, si potrebbe configurare il paradosso per cui l'assegno destinato al nucleo familiare con almeno tre figli, disciplinato dall'art. 65 della legge n. 448 del 23 dicembre 98, rientrerebbe nell'ambito di applicazione della direttiva n. 2011/98/UE perché costituirebbe un contributo al bilancio familiare ai sensi del regolamento CE n. 883/2004, mentre un assegno versato sin dal primo figlio non vi rientrerebbe solo perché il legislatore italiano ne avrebbe dichiarato il carattere premiale e incentivante della natalità. L'assegno di natalità può, dunque, essere ricondotto alla nozione di prestazione familiare presente nella giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi ISTAT considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario.

<sup>122</sup> C. SOLERA, *Il bonus bebè del governo Renzi: quanto bonus?*, in *Rivista Politiche sociali*, 2015, p. 144 ss., p. 145. Altri sistemi sociali nazionali prevedono *child benefits* con importi minori. In Spagna è previsto un *child benefit* di 341 euro all'anno, che viene erogato fino al raggiungimento del diciottesimo anno di età da parte del figlio, e il godimento della prestazione è condizionata al reddito annuale prodotto dal nucleo familiare. In Portogallo, l'amministrazione eroga un *child benefit* pari a 116 euro al mese, ma solo per il primo anno di nascita: dal primo anno di vita fino al compimento del 3 anno di età, il sistema sociale portoghese eroga mensilmente un *child benefit* pari a 29 euro. Per tali dati si veda <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1129&intPageId=4790&langId=en>.

<sup>123</sup> Cfr. i dati ISTAT: [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS\\_INDEMOG1](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_INDEMOG1). In Italia, i dati ISTAT dimostrano che il tasso di natalità per mille abitanti è sceso da 7.8 del 2016 a 7 del 2019.

<sup>124</sup> Corte giust., del 11 giugno 1998, causa C-275/96, *Kuusijärvi*, punto 60.

La sentenza *Martinez Silva*, già esaminata nel § 3, fornisce un ulteriore, decisivo argomento.

Nella pronuncia la Corte di giustizia, oltre a chiarire che l'individuazione delle prestazioni escluse dallo *scope* del regolamento CE n. 883/2004 prescinde dalla qualificazione giuridica effettuata negli ordinamenti interni, ritiene che debbano essere considerati alla stregua di prestazioni di sicurezza sociale quei benefici che concessi automaticamente alle famiglie in base a criteri oggettivi relativi alla loro dimensione, reddito e risorse patrimoniali, senza alcuna valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali, e destinati a far fronte alle spese familiari<sup>125</sup>.

Quanto alla questione se una particolare prestazione rientri tra le prestazioni familiari di cui all'art. 3, par. 1, lett. j), del regolamento CE n. 883/2004, la Corte rileva che la locuzione "far fronte alle spese familiari" deve essere interpretata come riferita a un contributo pubblico al bilancio di una famiglia per alleviare gli oneri finanziari legati al mantenimento dei figli<sup>126</sup>. In particolare, per quanto riguarda la prestazione oggetto della causa *Martinez Silva*, la Corte constata, in primo luogo, che l'assegno per il nucleo familiare era versato ai beneficiari che ne fanno richiesta qualora fossero soddisfatte le condizioni previste dall'art. 65 della legge n. 448 del 23 dicembre 1998 relative al numero dei figli minori e al reddito, con la conseguenza che il beneficio fosse concesso senza alcuna valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali del richiedente, sulla base di una situazione legalmente definita. In secondo luogo, i giudici europei affermano che l'assegno per il nucleo familiare consisteva in una somma di denaro versata ogni anno ai suoi beneficiari per far fronte alle spese familiari ed era quindi una prestazione in denaro destinata ad alleviare gli oneri finanziari collegati al mantenimento dei figli<sup>127</sup>. Una prestazione dalle caratteristiche simili all'assegno per il nucleo familiare è, quindi, una prestazione di sicurezza sociale inclusa tra le prestazioni familiari di cui all'art. 3, par. 1, lett. j), del regolamento CE n. 883/2004.

In base a questa giurisprudenza della Corte di giustizia, è possibile affermare che gli assegni di natalità rientrano nell'ambito di applicazione *ratio materiae* del regolamento CE n. 883/2004 in quanto sono prestazioni attribuite ai beneficiari a prescindere da qualsivoglia valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita *ex lege* e riferibile ad una delle tipologie di benefici sociali espressamente elencati nell'art. 3, par. 1, lett. j), del regolamento CE n. 883/2004. Sono influenti le denominazioni adottate dal legislatore nazionale, le modalità di finanziamento delle singole prestazioni o il meccanismo giuridico di cui lo Stato Membro fa ricorso per attuarle poiché occorre piuttosto considerare il contenuto e le finalità delle prestazioni<sup>128</sup>. L'assegno di natalità rientra tra le prestazioni dirette a compensare le spese familiari, essendo rivolto a sostenere i redditi delle

---

<sup>125</sup> Corte giust., del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*, in particolare, punto 22.

<sup>126</sup> Corte giust., del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*, in particolare, punto 23. Si v. per approfondire FRIDRIKSDOTTIR, *Court of Justice of the European Union (Seventh Chamber) Kerly Del Rosario Martinez Silva v Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) Comune di Genova: Case C-449/16, Judgment of 21 June 2017*, in *European Journal of Migration and Law*, 2018, p. 357 ss., p. 365.

<sup>127</sup> Corte giust., del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*, in particolare, punto 24.

<sup>128</sup> Corte giust., del 24 ottobre 2013, causa C-177/12, *Lachheb*, EU:C:2013:689, in particolare, punto 32.



famiglie con ISEE inferiore a 25.000 euro annui<sup>129</sup>. La finalità di dare un sostegno alle famiglie più disagiate e di assicurare ai minori le cure essenziali è confermata anche dalle recenti modifiche normative che, pur considerando l'assegno come provvidenza universale, ne modulano l'importo in base alle diverse soglie di reddito e dunque al grado di bisogno.

In altre parole, l'assegno di natalità è assimilabile ad una prestazione familiare ai sensi dall'art. 3, par. 1, lett. j), del regolamento CE n. 883/2004 e non ricorre nessun elemento per escluderlo dall'ambito materiale di applicazione di tale regolamento. Rientrando insieme all'assegno di maternità nel campo di applicazione del regolamento CE n. 883/2004, entrambe le tipologie di assegno vanno ricomprese nell'ambito di applicazione materiale dell'art. 34, par. 2, della Carta considerato che, come si evince dalle spiegazioni della Carta, la norma rispecchia e tutela quanto prescritto dal regolamento CE n. 883/2004 in tema di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

## 6. Conclusioni

Il rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte Costituzionale italiana rappresenta la prima, vera occasione di dialogo diretto tra la Consulta e la Corte di giustizia in merito sia a contenuto, portata, estensione e limiti dell'accesso a prestazioni sociali nell'ambito dell'ordinamento UE, sia a contenuto, portata, estensione e limiti di diritti riconosciuti in una norma della Carta. In quest'ottica, l'ordinanza presenta due meriti in particolare. Il primo: cogliere e praticare in profondità le finalità di mutua cooperazione al cuore del procedimento pregiudiziale di cui all'art. 267 TFUE, in misura più significativa rispetto a quanto fatto nell'ordinanza n. 117/2019 e collocandosi in una prospettiva differente dal noto *obiter* 269. Il secondo merito consiste nell'offrire alla Corte di giustizia l'opportunità di chiarire, finalmente, tre importanti profili: qual è il ruolo dell'art. 34 della Carta; come si declina il rapporto tra tale norma e il diritto derivato; fino a che punto l'accesso al *welfare* può essere consentito a cittadini di Paesi terzi privi del permesso di soggiorno per lungo periodo.

Senza dubbio, esistono due aspetti problematici. Il primo: l'art. 34 della Carta dovrebbe operare quale parametro interpretativo del diritto derivato, costituendo quest'ultimo il parametro di legittimità del diritto nazionale e rappresentando quest'ultimo il fattore essenziale affinché le norme della Carta possano trovare attuazione. Insomma, non è la Carta, letta alla luce del diritto derivato, parametro di legittimità dell'ordinamento interno, come parrebbe, invece, ritenere la Corte costituzionale. Il secondo: l'ambito di applicazione della Carta, *con riferimento a una determinata fattispecie*, dipende dall'esistenza o meno del diritto UE pregresso applicabile. Un tale diritto c'è ed è rappresentato dalla direttiva n. 2011/98/UE, in applicazione combinata con il regolamento CE n. 883/2004, con riguardo all'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014. Un tale diritto non c'è se la prospettiva cambia e le norme interne rilevanti sono diverse, se siamo, cioè, nell'ambito dell'assegno di maternità di cui all'art. 74 del decreto legislativo n. 151 del 2001.

In un tale quadro, con il *caveat*, già evidenziato, circa le prospettive di riforma dell'ordinamento italiano che emergono dal disegno di legge "Disposizioni per l'adempimento

---

<sup>129</sup> W. CHIAROMONTE, *I requisiti di accesso all'assegno di natalità alla prova del diritto antidiscriminatorio*, in *Rivista del Diritto alla Sicurezza Sociale*, 2017, p. 527 ss., p. 534.

degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020”, attualmente in discussione alla Camera dei deputati<sup>130</sup>, la reazione/risposta della Corte di giustizia potrebbe seguire due percorsi paralleli e opposti. I giudici UE potrebbero pervenire alla conclusione che il diritto UE derivato, letto alla luce dell'art. 34 della Carta – e non viceversa –, osti a una normativa nazionale, come quella italiana, che impedisce agli stranieri extra UE privi del permesso di soggiorno di lungo periodo di accedere all'assegno di natalità. Quanto all'assegno di maternità, seppure riconducibile in principio all'ambito di applicazione del diritto derivato e, tramite detto diritto, allo *scope* dell'art. 34, la Corte potrebbe sottolineare l'incapacità, per tale norma, di trovare attuazione al fine di regolamentare una determinata fattispecie – come quella da cui è originato il rinvio pregiudiziale –, provocando la disapplicazione del diritto nazionale contrastante, qualora non vi sia alcuna disposizione di diritto derivato applicabile *ratione temporis*. Qualora, cioè, non vi sia alcuna norma UE, come nel caso di specie, appunto, suscettibile di 'attivare' il campo di applicazione della Carta, giustificando l'intervento di una o più delle sue disposizioni.

---

<sup>130</sup> Cfr. *supra*, § 1.