



Numero 3 / 2026

Roberto RIVERSO

**L'odissea dell'assegno sociale ai poveri extracomunitari
nel c.d. dialogo tra le alte Corti**

L'odissea dell'assegno sociale ai poveri extracomunitari nel c.d. dialogo tra le alte Corti

Roberto RIVERSO

già Consigliere della Corte di cassazione sez. Lavoro

a) Il caso

1.- Il nostro ordinamento costituzionale si fonda sul pieno riconoscimento dei diritti sociali il cui fondamento sta nella relazione di reciproca connessione che esiste tra la tutela della dignità umana e la piena realizzazione del principio democratico. A ciascun individuo deve essere pertanto riconosciuto il diritto di godere di quel minimo livello di prestazioni nel settore dell'assistenza sociale, della sanità, dell'istruzione, della previdenza e dell'avviamento al lavoro che lo metta nelle condizioni di esprimere totalmente la personalità e di partecipare alla vita della collettività, in piena affermazione del principio democratico.¹

L'attuazione pratica dei diritti sociali è affidata ovviamente alla discrezionalità del legislatore ma alla giurisdizione spetta il fondamentale compito di controllare e sindacare la decisione politica in virtù dei parametri normativi sovrastanti allo scopo di impedire che la discrezionalità legislativa si traduca in arbitrio. In particolare, il tema dell'accesso degli stranieri extra UE alle prestazioni sociali pone sotto tensione e interpella in continuo i principi fondamentali, come quello di eguaglianza e di non discriminazione, su cui si fonda l'architettura non solo dell'ordinamento costituzionale, ma anche del diritto dell'Unione (artt. 20 e 21 CDFUE) e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 14 CEDU).

2.- È noto che in proposito è stato piuttosto forgiato nel nostro Paese un diritto speciale c.d. alla rovescia allo scopo di costruire la regolazione della vita di queste persone in modo diverso e

¹Sul tema la letteratura è sterminata; v. in generale A. De Matteis, *L'unione europea e la sicurezza sociale*, in R. COSIO, F. CURCURUTO, V. DI CERBO, G. MAMMONE, *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, Milano, 2023, 197 ss, R. BELLÈ, *I regolamenti n. 883/2004 e n. 987/2009 in materia di sicurezza sociale dei migranti e la normativa dell'unione europea in materia di cittadini e lavoratori dei paesi terzi*, in R. COSIO, F. CURCURUTO, V. DI CERBO, G. MAMMONE, *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, Milano, 2023, 263 ss. M. LOSANA, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, in *Federalismi*, 22 febbraio 2023. A. RUGGERI, *Alla Cassazione resta a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il fecondo dialogo tra le Corti*, in *Consulta online* del 14 marzo 2022; B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto tra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di Giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia insieme* del 31 marzo 2022; F. FERRARO, V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, in *Lavoro Diritti Europa*, fasc. 1/2022, S. GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, RDSS 2022. G. BRONZINI, *La via italiana alla tutela della dignità essenziale delle persone*, in *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, a cura di S. GIUBBONI, 2020. G. BRONZINI, *Rinvio pregiudiziale in ambito lavorativo e sociale: verso un rapporto più chiaro tra Giudici nazionali e Corte di giustizia?*, in *Lavoro Diritto Europa*, 2023; G. FONTANA, *La Corte Costituzionale tra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?* in RDSS 2022, 253 e ss. R. RIVERSO, *Sinfonia d'autunno per il diritto sociale europeo. Note a margine delle sentenze costituzionali nn. 54 e 67 del 2022*, in *Europeanrights*, 2022.

peggiorativo rispetto alla nostra, spesso in deroga ai principi costituzionali ed ai principi sopranazionali menzionati².

3.- La vicenda concreta, da cui si è sviluppata l'ennesima saga giudiziale, qui rievocata, in materia di assegno sociale, è nata dal ricorso di una cittadina albanese titolare di un permesso biennale per motivi familiari e residente in Italia da oltre dieci anni (12 anni). Nonostante il titolo le consentisse pure di lavorare, l'INPS le aveva negato la prestazione perché priva del permesso di lungo periodo (ex carta di soggiorno), requisito aggiuntivo previsto per i cittadini extra UE dalla normativa nazionale (art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388).

4.- Nel caso di specie, dopo alterne fasi di merito, la controversia era approdata in Cassazione la quale, con ordinanza in data 8 marzo 2023, invece di disapplicare la normativa interna - pur ritenuta in contrasto frontale con quella comunitaria direttamente applicabile - ha ritenuto, muovendosi sulla linea della c.d. doppia pregiudizialità (di cui alla nota sentenza della Corte cost. n. 269 del 2017), di dover sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 388/2000 con riferimento, da una parte, agli artt. 3, 11, 38, primo comma e, dall'altra parte, all'art. 117, primo comma, della Costituzione – quest'ultimo in relazione all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva (UE) 2011/98 “nella parte in cui condiziona la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extracomunitari al possesso della (ex) carta di soggiorno”.

La Corte costituzionale, a sua volta, invece che decidere subito le questioni sollevate dalla Corte di cassazione, ha ritenuto, evidentemente non condividendo le certezze espresse dalla nostra Corte di legittimità sulla portata del diritto comunitario, di dover chiedere in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (ordinanza n. 29 del 2024) se l'assegno sociale, in quanto prestazione “meramente assistenziale”, rientrasse nel principio di parità previsto dall'art. 12, lettera e), della Direttiva (UE) 2011/98 in materia di sicurezza sociale.

In tale stessa ordinanza la Corte cost. aveva pure optato per una interpretazione dell'intricato tessuto normativo diametralmente opposta a quella patrocinata dalla Cassazione ovvero nel senso dell'esclusione dell'assegno sociale dal perimetro normativo della Direttiva 2011/98 presidiato dal principio di parità per i titolari di un “permesso unico”³ col rinvio operato dall'art. 12, lett. e), cit. ai “settori di sicurezza sociale definiti nel regolamento 883/2004”.

5.- Con la sentenza 5 marzo 2026, C-151/24, [Luevi] la Corte di Giustizia dell'Unione Europea - aderendo totalmente alla soluzione posta dalla Corte cost. alla base della propria ordinanza di rinvio pregiudiziale - ha fornito la propria risposta dichiarando che “l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva 2011/98/UE, deve essere interpretato nel senso che esso non si applica a una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo ai sensi dell'art. 70 del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, e, pertanto, non osta a una normativa nazionale la quale subordina la concessione, ai cittadini extra-

² Sul tema basti il rinvio a W. CHIAROMONTE, A. GUARISIO, *Discriminazione e welfare*, in M. Barbera, A. Guarisio (a cura di) *La tutela antidiscriminatoria* Torino 2019. M. Barbera, *Il diritto antidiscriminatorio oggi, false e vere questioni*, 2025, CSDL E “Massimo D'Antona”; C. Favilli, *La non discriminazione dell'Unione Europea*, 2008, Il Mulino, Bologna. G. FONTANA, *La Corte Costituzionale tra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?* in RDSS 2022, 253 e ss.

³ ovvero un permesso di soggiorno rilasciato dalle autorità di uno Stato membro che consente a un cittadino di un paese terzo di soggiornare regolarmente nel territorio di quello Stato membro a fini lavorativi.

UE di una prestazione come l'assegno sociale destinato alle persone di età superiore a 65 anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a 67 anni) alla condizione del possesso di un permesso di soggiorno dell'Unione per soggiornanti di lungo periodo”.

La Corte UE ha pure escluso in modo assertivo che l'assegno sociale rientri nell'ambito di applicazione dei paragrafi 1 e 2 dell'art.34 della Carta che riguardano le prestazioni di sicurezza sociale; senza particolari giustificazioni essa ha cioè escluso non già che il diritto all'esistenza dignitosa dell'immigrato che soggiorni legalmente nello Stato sia tutelato dall'articolo 34, bensì che l'assegno sociale stesso rientri nell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Il che è fortemente discutibile, posto che il testo dell'art. 34 paragrafo 3 prevede espressamente che “*al fine di lottare contro l'esclusione sociale la povertà, l'Unione riconosce il rispetto del diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali*”.

b) Le motivazioni della CGUE

6.- Come già anticipato, l'interpretazione operata dalla CGUE corrisponde alla lettera a quella sollecitata dalla stessa Corte cost. nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale e nella quale venivano delineati in sostanza due distinti ambiti normativi: quello ristretto dei “settori delle prestazioni di sicurezza sociale definiti dal Regolamento” richiamati dalla Direttiva 2011/98 e quello più ampio del Regolamento di sicurezza sociale n.883/2004.

Essa si presta ad alcuni rilievi critici.

Anzitutto sul piano letterale, pure enfatizzato dalle due Corti, l'espressione utilizzata nella Direttiva 2011/98/UE, con cui appare formulato il rinvio al Regolamento di sicurezza, risulta particolarmente ampia; si parla di settori e non di prestazioni, e soprattutto di settori di sicurezza sociale “definiti” dal Regolamento e non regolati da una singola norma (l'art. 3, paragrafo 1 del Regolamento 883/04). E dunque tale rinvio poteva sorreggere una interpretazione estensiva tale da abbracciare anche “le prestazioni economiche non contributive” appartenenti pure esse ai settori della sicurezza sociale “definiti” dal Regolamento 883/2004, secondo il relativo art. 70.

A maggior ragione, tale interpretazione estensiva risulta plausibile se si pensa poi che una netta distinzione tra assistenza e sicurezza sociale non è proponibile all'interno del Regolamento essendo sicuramente di natura assistenziale (e dunque finanziate dalla solidarietà generale e non spettanti solo a lavoratori) alcune delle prestazioni rientranti nei settori di sicurezza sociale *stricto sensu* previsti all'art. 3 (ad es. bonus bebè e maternità); così che esse sono da riconoscere anche ai soggetti extra comunitari in forza del principio di parità sulla base del diritto al soggiorno, indipendentemente dal permesso di lungo soggiorno (come riconosciuto da CGUE 2.9.2021, C-350/20, concernente l'assegno di natalità e di maternità).

Non è quindi vero quanto affermato dalla CGUE Luevi ossia che “le prestazioni economiche non contributive” dell'art.70 e dell'allegato X e “le prestazioni di sicurezza sociale” dell'art. 3 del Regolamento “si escludano reciprocamente”; proprio perché -come dimostra CGUE 2.9.2021, C-350/20, concernente l'assegno di natalità e di maternità - anche le prestazioni assistenziali possono essere e sono contenute nelle “prestazioni della sicurezza sociale” previste dal

Regolamento, che regola appunto : a) le prestazioni di malattia; b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate; c) le prestazioni d'invalidità; d) le prestazioni di vecchiaia; e) le prestazioni per i superstiti; f) le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali; g) gli assegni in caso di morte; h) le prestazioni di disoccupazione; i) le prestazioni di prepensionamento; j) le prestazioni familiari.

Tutte prestazioni “di sicurezza sociale”, quindi, per identificare le quali dovrebbero essere impiegati prevalentemente criteri e definizioni di natura funzionale (attinenti ai bisogni e agli scopi delle tutele); senza lasciarsi fuorviare dalla classificazione italiana, come se si trattasse di definire la nostra previdenza o la nostra assistenza sociale.

Sul piano sistematico, poi, l'interpretazione restrittiva dell'ambito oggettivo (*ratione materiae*) operata dalle due Corti non è evidentemente in linea con l'ambito soggettivo (*ratione personae*) della medesima Direttiva 2011/08 essendo questo esteso, come ribadito dalla stessa CGUE Luevi, pure ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa; e pertanto più coerente con l'interpretazione ampia dei “settori della sicurezza sociale” inclusivi del rinvio all'assistenza.⁴

Se si fosse dato un più giusto peso ad una lettura coordinata dei due ambiti (*materiae* e *personae*) sarebbe risultato più logico ricomprendere anche l'assistenza sociale nell'ambito dei settori di sicurezza sociale cui rinvia e si applica il principio di parità, ed anche in ragione della riconduzione degli uni o degli altri interventi ai medesimi bisogni sostanziali definiti dal regolamento; e sarebbe stato invece scartato come incoerente il sostenere che un soggetto che non lavora possa rientrare nel perimetro del principio di parità *ratione personae*, da cui debba essere poi escluso in relazione alle “prestazioni di sicurezza sociale” (considerando come tali solo quelle erogate alle persone che lavorano).Risulta in definitiva contraddittorio quanto sostenuto dalla CGUE ovvero che il principio della parità di trattamento, come previsto dal diritto dell'Unione, si applichi solo alle misure di sicurezza sociale destinate alle persone attive sul mercato del lavoro.

La tesi restrittiva neppure si armonizza, come si accennava, con l'ambito funzionale e con lo stretto nesso delineato dal Regolamento tra prestazioni di sicurezza sociale e prestazioni assistenziali ad essa collegate; atteso che l'art. 70 del Regolamento, al paragrafo 1, individua le “prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», denominate anche “miste” o “ibride”, in quelle provvidenze «previste dalla legislazione la quale, a causa del suo ambito di applicazione *ratione personae*, dei suoi obiettivi e/o delle condizioni di ammissibilità, ha caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quanto di quella relativa all'assistenza sociale”.

E sempre l'art. 70 chiarisce, al paragrafo 2, che le prestazioni in esame sono quelle che forniscono una copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3, paragrafo 1, del medesimo regolamento n. 883/2004.

Pertanto, sul piano funzionale, l'ottica restrittiva adottata dalle due Corti è tale da escludere dalla garanzia di parità anche le provvidenze miste (*ratione personae*, degli obiettivi e/o delle condizioni di ammissibilità) e le prestazioni che forniscono una copertura in via complementare, suppletiva

⁴In precedenza, anche CGUE 2.9.2021, C-350/20: “Come emerge dal considerando 20 della suddetta Direttiva, tale disposizione non si limita a garantire la parità di trattamento ai titolari di un permesso unico di lavoro, ma si applica anche ai titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall'attività lavorativa che sono autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante”.

o accessoria per i rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale indicati nell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, entrambe ricomprese tra le prestazioni speciali non contributive ai sensi dell'art. 70 Reg. par. 1 e 2.

In tal modo potrà essere dunque affermato che non rientri nel principio di parità e potrà essere, in tesi, negata allo straniero extra UE (dotato del permesso di soggiorno unico ma privo di permesso di soggiorno di lunga durata) un'integrazione al minimo o una maggiorazione sociale della loro pensione di vecchiaia che viene invece erogata ai cittadini, benché tali prestazioni mirino a presiedere il medesimo rischio relativo alla vecchiaia delle persone.

La costruzione adottata dalla CGUE e suggerita dalla Corte cost. nella sua ordinanza di rinvio pregiudiziale, sembra reggersi quindi su un unico elemento letterale restrittivamente inteso.

L'argomento sistematico, che pure è stato richiamato nell'ordinanza e nella sentenza della CGUE, postula infatti una netta distinzione tra sicurezza sociale e assistenza che è anzitutto smentita dagli stessi artt. 70 e 3 del Regolamento, che, come si è visto, cumulano nello stesso ambito prestazioni con natura differente e mista, avuto riguardo ai bisogni a cui sono destinate ad attendere. E che è soprattutto antistorica, posto che l'azione sociale degli Stati (e del nostro Stato in particolare), più che per rispettare linee teoriche ed esigenze di natura classificatoria, si è sempre mossa, a seconda dei periodi storici, per rispondere a concrete esigenze sociali ed è stata caratterizzata anche dalla promiscuità di funzioni (previdenziali ed assistenziali), oltre che di risorse contributive e fiscali.

Basti ricordare, sul piano interno, l'art. 37 della legge n. 88/1989 istitutivo nell'ambito del bilancio dell'Inps di una gestione specifica per gli interventi finanziari posti a carico dello Stato e significativamente intitolata come *Gestione per gli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali* (GIAS).

Debole si rivela perciò l'accento alla fonte di finanziamento delle prestazioni di sicurezza sociale nel senso che le prestazioni escluse sarebbero finanziate esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale, senza che la concessione e il calcolo della prestazione dipenda da alcun contributo da parte del beneficiario.

Va infatti rimarcato che, se è vero che la spesa assistenziale è sempre finanziata dall'Erario, non è meno vero che anche nel settore previdenziale esista una marcata presenza di finanziamenti da parte dello Stato; sicché l'argomento della provenienza della fonte di finanziamento (contribuzione o Erario) non può certo portare ad escludere la natura previdenziale della prestazione e della relativa spesa; mentre è proprio su questo punto che pure si equivoca maggiormente in talune ricostruzioni che finiscono per identificare la spesa previdenziale con la raccolta contributiva ed in tal modo ad affermare un rapporto di sostanziale pareggio tra le poste in entrata ed in uscita.

Quanto all'invocata libertà degli Stati membri di subordinare il godimento di una prestazione assistenziale ad una condizione che attesti un certo grado di integrazione dei cittadini di paesi terzi nello Stato membro ospitante, quale il possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo, oltre al fatto che l'esercizio di tale discrezionalità non è immune dalla verifica di razionalità e non può operare, secondo quanto si specificherà in seguito, per le prestazioni essenziali che devono tutelare la dignità di ogni persona, va rilevato che nel caso concreto tale pretesa condizione di radicamento territoriale risultava pure riscontrata in fatto – anche se in

nessun modo valorizzato dalle due Corti – visto che si trattava di una persona che aveva titolo al soggiorno e che risiedeva da oltre 12 anni nel territorio dello Stato.

Alcun rilievo ha invece l'argomento della differenza di disciplina circa la esportabilità o meno delle prestazioni previdenziali ed assistenziali che non può incidere sulla necessità di soddisfare il diritto di chi si trova nel territorio dello Stato durante la legittima permanenza al suo interno.

c) L'assegno sociale e gli stranieri

7.- Dopo l'incidente di pregiudizialità comunitaria, la vicenda è riapprodata alla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 141 del 29 giugno 2026, ha dichiarato, in primo luogo inammissibili le questioni sollevate dalla Cassazione in riferimento agli artt. 38, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 34, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; ed in secondo luogo ha dichiarato non fondate le questioni sollevate, in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE e all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva (UE) 2011/98.

Per apprezzare la complessità e gravità del tema di cui si discute, e di cui probabilmente si continuerà a discutere, conviene ricordare che l'assegno sociale, istituito dalla l. 335/1995 all'art. 3, co. 6, in sostituzione della pensione sociale, è una prestazione sociale universale erogata nel nostro Paese al raggiungimento dei 67 anni di età alle persone (lavoratori e non) che risultino in possesso di risorse economiche inferiori a quelle indicate dalla legge (reddito annuo inferiore a circa 7.000 euro all'anno), cioè pari allo stesso importo annuale dell'assegno sociale (circa 550 euro mensili nel 2026 per tredici mensilità). Ai fini del computo del reddito rilevano anche le risorse economiche del coniuge ma in tale caso il limite si raddoppia.

Solo chi non possiede alcun reddito riceve l'assegno per intero. Se il beneficiario fruisce di un reddito l'assegno funziona invece ad integrazione del reddito posseduto e sempre fino a concorrenza della soglia massima di 7000 euro circa.

L'assegno sociale spetta quindi non soltanto alle persone che non hanno lavorato, ma anche a quelle che lavorano con redditi inferiori a 7000 euro annui o hanno lavorato e versato contributi previdenziali, senza però poter raggiungere il tetto minimo previsto dall'ordinamento per l'erogazione di una pensione di vecchiaia (che deve essere ora pari almeno all'importo dell'assegno sociale ed in precedenza pari ad 1,5 l'importo dello stesso) ovvero percepiscano una pensione indiretta o di reversibilità o una rendita inferiore all'importo dell'assegno sociale.

Come prevede l'art. 3, comma 6, legge n. 335 del 1995 “l'erogazione ha sempre carattere di provvisorietà sulla base della dichiarazione rilasciata dal richiedente ed è congruata, entro il mese di luglio dell'anno successivo, sulla base della dichiarazione dei redditi effettivamente percepiti”

Secondo la Corte di Cassazione (sentenza 18 marzo 2010, n. 6570) tale previsione normativa “assegna rilievo non alla mera titolarità dei redditi ma alla loro effettiva percezione; ne consegue che il reddito incompatibile con il riconoscimento della prestazione sociale assume rilievo solo se effettivamente percepito, atteso che anche alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata, in mancanza di tale percezione l'interessato versa nella stessa situazione reddituale degli aventi diritto all'assegno sociale”.

Emerge evidente dalla regolamentazione positiva la natura dell'assegno sociale come di misura universale, protettiva della dignità di ogni persona, che si unisce a quella della vecchiaia, e dunque di strumento ineliminabile di integrazione sociale e di misura genuinamente diretta alla lotta alla povertà allo scopo di garantire un trattamento corrispondente al minimo vitale costituito dalla mancanza di un reddito inferiore all'importo dello stesso assegno sociale. Il titolo per accedere alla prestazione è invero la situazione di bisogno qualificata mediante riferimento alla carenza di risorse sufficienti a una vita dignitosa, senza che esista alcuna condizionalità.

9.- Quanto ai suoi beneficiari l'assegno sociale può essere fruito dai cittadini italiani e UE residenti in Italia; ed è stato esteso anche alle persone extra UE, attraverso una regolamentazione che, come si è anticipato, ha via via subito, dalla sua istituzione in poi, modifiche sempre restrittive ed in danno delle stesse persone con cittadinanza extra UE.

In particolare, l'art. 80, comma 19 L. 388/2000 (v. pure circolare INPS n. 82 del 21.04.2000) ha previsto che l'erogazione dell'assegno in favore delle persone extra UE possa essere effettuata solo se titolari della carta di soggiorno, oggi permesso per lungo soggiornanti (per ottenere il quale va subito detto si richiede il possesso di un reddito pari all'assegno sociale).

10.- Come evidenziato dalla stessa sentenza della Corte cost. n. 141/2026, oggetto di questa nota, l'introduzione del requisito selettivo della titolarità del permesso di lunga durata costituisce una deroga alla previsione generale dettata in materia di prestazioni sociali e assistenziali in favore dei cittadini extra UE dall'art. 41 t.u. immigrazione(d.lgs. 286/1998), a mente del quale “gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti”.

11.- Un'ulteriore condizione è stata poi dettata dall'art. 20, comma 10, del d.l. 112/2008 (convertito in l. n. 133/2008) il quale ha introdotto il requisito del soggiorno legale “in via continuativa” per almeno 10 anni nel territorio nazionale, requisito – il cui impatto discriminatorio non può sfuggire a nessuno - dal momento che ovviamente, in concreto, esso restringe di molto la platea dei potenziali fruitori, soprattutto nei riguardi degli stranieri extracomunitari (rispetto ai quali è stato evidentemente concepito) .

12.- Al cittadino extra UE, dunque, non basta essere residente legalmente per oltre dieci anni nel nostro Paese per avere diritto all'assegno sociale; né basta il possesso di un permesso di soggiorno, che abbia valore anche a fini lavorativi; e non basta essere in stato di bisogno.

Ai fini che qui rilevano, egli deve possedere anche il titolo aggiuntivo del permesso di soggiorno di lungo periodo il cui rilascio, come si è detto, postula il possesso di ulteriori e differenti requisiti costitutivi (di natura economica e di natura territoriale); ed in particolare - oltre alla residenza continuativa di 5 anni, al possesso di un alloggio, alla conoscenza della lingua italiana ed alla fedina penale pulita - richiede anche quello di essere possessore di un reddito annuo minimo non inferiore all'assegno sociale (pari appunto a circa 7000 euro).

Ed è proprio quest'ultima condizione ad integrare la pietra dello scandalo: dato che per ottenere l'assegno sociale viene richiesto alla fin fine di possedere un reddito pari all'assegno sociale che il povero extracomunitario ambirebbe a conseguire accedendo all'assistenza pubblica; e che egli

può, quindi, come un miraggio nel deserto, solo intravedere da lontano, senza avere però nessuna concreta speranza di poterlo mai conseguire, proprio perché intrappolato nel proprio *status* di indigente e di miseria.

13.- Perché di miseria si parla, se si considera che lo stesso importo dell'assegno sociale (euro 550 circa) è pure inferiore alla soglia di povertà assoluta come determinata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT); soglia che varia oggi dai 570 euro per una persona singola di un paesino del Sud, agli 840 euro per un'area metropolitana del Nord.

14.- Una situazione di assurdità palese, dunque, che dovrebbe sollevare più di un dubbio di costituzionalità in relazione ai principi di solidarietà, di eguaglianza e di ragionevolezza previsti dagli artt. 2, 3 e 38 Cost. e che però non è finora sembrata tale alla nostra Corte costituzionale, la quale ha interloquito sul punto in varie occasioni, sempre rigettando le relative questioni, anche se non sempre con argomentazioni pertinenti e puntuali.

d) La sentenza n. 50 del 2019

15.- Con una prima sentenza (n. 50/2019) la Corte cost. ha ritenuto costituzionalmente legittimo il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo riconoscendo pure che esso non viene assorbito da quello di 10 anni di residenza e che entrambi devono sussistere.

Per giungere a tale esito la Corte ha dovuto negare, in primo luogo, che l'assegno sociale inerisca al nucleo dei bisogni essenziali e incompressibili della persona anziana ai sensi degli artt. 2, 3 e 38 della Cost. offrendo però a sostegno di tale fondamentale assunto una giustificazione poco argomentata e contraddittoria, che lascia aperti molti dubbi.

Senza voler qui ripercorrere il tema del fondamento giuridico delle misure di contrasto alla povertà nel nostro ordinamento, basti ricordare, contrariamente a tale iniziale assunto, anzitutto la fondamentale sentenza e notissima sentenza della Corte Cost. n. 31/1986 che riconduce "il minimo vitale ed esistenziale" garantito in allora dalla pensione sociale nell'orbita del primo comma dell'art. 38 Cost, oltre che dell'art. 2 Cost.

Ed invero nel tracciare la distinzione tra previdenza e assistenza scrive in proposito la Corte Cost. che il "primo comma dell'art. 38 Cost. garantisce ai cittadini il minimo esistenziale, i mezzi necessari per vivere, mentre nel secondo comma dello stesso articolo garantisce non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari, di pura "sussistenza" materiale bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori. Le prestazioni previdenziali adeguate alle esigenze dei lavoratori ben possono, pertanto, essere differenziate tra le diverse categorie dei medesimi. Non si può, dunque, genericamente far riferimento al "minimo vitale", richiamando l'art. 38 Cost.; occorre puntualizzare, invece, se ci si riferisce al primo comma dello stesso articolo, e cioè ai mezzi necessari per vivere, al minimo esistenziale, alimentare, ed in tal caso è legittimo richiedere un'indifferenziazione, un'uniformità, una determinazione quantitativa unica, per tutti i cittadini. Conferma di ciò è nel fatto che il legislatore, esattamente interpretando il primo comma dell'articolo in esame, ha sempre mantenuto unico, uniforme, per tutti i cittadini, l'ammontare della pensione sociale (aumentandola, nei diversi tempi, anche in maniera uniforme) ed ha sempre mantenuto la stessa pensione ad un livello più basso di tutti i minimi pensionistici dovuti ai lavoratori".

Nella giurisprudenza viene poi in rilievo la più recente sentenza della Corte Cost. n. 137/21 (rel. Amato) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 nella parte in cui, tra l'altro, prevede la revoca dell'assegno sociale nei confronti di

coloro (condannati per gravi reati di mafia) che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere. Ebbene in tale pronuncia la Corte Cost. ribadisce a chiare lettere che l'assegno sociale rientri proprio nell'art.38, primo comma Cost. affermando che “ *Il dovere di cui al primo comma si esprime attraverso specifiche misure di assistenza economica, basate principalmente sullo stato di bisogno del beneficiario. Tra queste rientra senz'altro l'assegno sociale, oggetto del giudizio a quo, di cui all'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare)*”.

In ogni caso, pur volendo considerare, con una parte della dottrina, le ambiguità dell'art. 38, primo comma,⁵ laddove sembra attribuire il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale solo ai soggetti “inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi per vivere”, è anche indubitabile che il fondamento costituzionale dello *ius existentiae*, riferibile anche all'assegno sociale, dovrebbe ricavarsi attraverso l'interazione tra l'art. 38 da un lato e , dall'altro, i principi fondamentali di dignità, eguaglianza e solidarietà contenuti negli artt. 2 e 3 della costituzione, cioè gli architravi che reggono l'impalcatura protettiva della persona.⁶

La stessa sentenza n. 50/2019 risulta altresì incongrua, come si vedrà, laddove richiama la logica della corrispettività⁷ e ritiene che l'esclusione dell'assegno ai cittadini extra UE senza permesso di lunga durata sia conforme all'art. 3 Cost. perché l'assegno sociale costituirebbe un “*sostegno da parte della collettività nella quale (i beneficiari) hanno operato (...), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società*”.

Del pari incoerente risulta essere la giustificazione con cui la Corte ha tentato di sostenere un recupero postumo (eventuale) dello spirito di solidarietà, per l'ipotesi che lo straniero, una volta conseguito il permesso di soggiorno di lunga durata, non abbia preservato le condizioni economiche che gli hanno consentito l'accesso al permesso. In altri termini, nei confronti degli stranieri possessori del permesso di soggiorno di lungo periodo, secondo la Corte cost., l'assegno sociale sarebbe destinato ad operare legittimamente, conservando la propria funzione, (solo)nel caso della modifica dello status con la perdita dei requisiti economici richiesti per l'accesso al titolo.

Una tesi che però non è minimamente idonea a giustificare e rendere legittima la negazione della prestazione a chi, essendo sempre povero ed anziano, non potrebbe accedere nell'attualità, non potendo ottenere, qui ed ora, né il permesso di soggiorno né attraverso di esso l'assegno sociale.

16.- Tali criticabili affermazioni sono state poi riprese⁸ in un'altra sentenza (n. 54/2022) allorché la Corte ha inteso ribadire che la giustificazione della mancata corresponsione agli stranieri extracomunitari dell'assegno sociale risiedesse proprio nell'assenza di meritevolezza (avuto riguardo alla diversità di giudizio e di trattamento riservata alle altre prestazioni sociali di natura familiare oggetto di quel giudizio); ed ha perciò affermato: “ *L'assegno sociale si colloca all'epilogo della*

⁵S. Giubboni, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, Rdss, 2014,151.

⁶ Quanto al fondamento del reddito di cittadinanza, v. F. Ravelli, *Natura , Inquadramento costituzionale del reddito di cittadinanza*, in *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano* a cura di S. Giubboni, Torino,2020.

⁷Logica che in qualche maniera ha poi richiamato anche nella sentenza 19/2022 in materia di reddito di cittadinanza.

⁸S. GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, RDSS 2022, 229 e ss. G. FONTANA, *La Corte Costituzionale tra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?* in RDSS 2022,253 e ss.R. Rivero *Sinfonia d'autunno per il diritto sociale europeo. Note a margine delle sentenze costituzionali nn. 54 e 67 del 2022; in europeanrights,2022*

carriera lavorativa e rappresenta il corrispettivo per il contributo offerto al progresso della comunità” mentre tale caratteristica non si ravvisa nelle provvidenze oggi all’esame di questa Corte. Esse presuppongono l’insorgere di una situazione di bisogno, in una stagione della vita – quella della nascita di un bambino o della sua accoglienza nella famiglia adottiva – che prescinde dal contributo fornito al progresso della comunità”.

17.- Come è stato notato in proposito, si fa in effetti fatica a credere che la Corte cost. abbia potuto scrivere delle inesattezze di tale portata, essendo a tutti noto che l’assegno sociale non ha nulla a che fare con la “*carriera lavorativa*” e con il contributo offerto al progresso della comunità, trattandosi di prestazione assistenziale per eccellenza, legata alla prova dei mezzi (*means test*), senza costituire corrispettivo di niente, potendo il legittimo beneficiario non aver sollevato mai nemmeno un dito nella propria vita per espletare una qualsivoglia attività lavorativa.

18.- Ma non solo. Nella stessa sentenza n. 50 del 2019 la Corte cost. aveva escluso qualsiasi contrasto con il principio di parità di cui alla Direttiva 98/2011 incorrendo in un'altra svista laddove ha sostenuto, *contra verum*, che la Direttiva si applicasse solo ai lavoratori (“non venendo qui in considerazione la posizione di lavoratori”).⁹

L’argomento, che risulta riproposto dalla Corte cost. anche nella ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 29 del 2024 - laddove si sostiene che l’art. 12, paragrafo 1, lettera e), in combinato disposto con l’art. 3, paragrafo 1, della Direttiva 2011/98 sarebbe applicabile solo ai cittadini di paesi terzi che lavorano o hanno lavorato in Italia – è stato però sconfessato più volte dalla CGUE, come ricordato da ultimo nella sentenza Luevi, in oggetto, essendosi chiarito che, come già detto, l’ambito di applicazione *ratione personae* della Direttiva 2011/98 comprende sia i cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, sia i cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall’attività lavorativa, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento n. 1030/2002.

Pertanto, l’art.12 della Direttiva 2011/98 non richiede affatto che, al fine di beneficiare della parità di trattamento ivi prevista, il cittadino interessato di un paese terzo svolga o abbia effettivamente svolto un’attività lavorativa nello Stato membro ospitante.

Nel caso di specie risultava, pertanto, che la sig.ra V.M., che soggiornava in Italia da oltre 12 anni in virtù di un permesso di soggiorno concesso per motivi familiari, della durata di due anni, che l’autorizzava anche a lavorare in tale Stato membro, avesse titolo *ratione personae* per rientrare nell’ambito di applicazione del principio di parità dell’art.12, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva 2011/98.

e) La sentenza n. 141 del 2026

19.- Venendo ora alla sentenza n. 141/2026 (ed al suo ambito oggettivo che risulta l’unico affrontato nella pronuncia), risulta palese come in essa, la Corte costituzionale non abbia sentito la necessità di intervenire e di chiarire nuovamente il nocciolo della questione costituzionale su cui sarebbe stata investita dalla Cassazione e che riguardava la compatibilità dell’art.80cit, non

⁹“Un obbligo costituzionale di attribuire l’assegno sociale allo straniero privo della (ex) carta di soggiorno non deriva neppure dall’art. 12 della Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, che, ai fini della equiparazione dei cittadini stranieri extracomunitari ai cittadini italiani, richiama il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che impone la parità di trattamento tra i lavoratori stranieri e i cittadini dello Stato europeo che li ospita per quanto riguarda il settore della sicurezza sociale, non venendo qui in considerazione la posizione di lavoratori”.

solo con il principio di parità di cui si occupa la Direttiva 2011/98, ma anche con i principi costituzionali di uguaglianza, di solidarietà e di razionalità (artt. 3 e 38 Cost.) che vengono in tensione per il diniego ad una persona indigente di una prestazione solidaristica destinata ai poveri.

20. La Corte - forse per non prendere posizione su alcune delle affermazioni contenute nei precedenti sopra citati - ha scelto però di tenersi al di fuori del perimetro degli artt. 3 e 38 Cost., anche perché agevolata in questo dall'ordinanza della Cassazione in cui gli stessi parametri erano stati dedotti in modo solo formale ed alquanto succinto.

Tel opzione era emersa già, prima di tutto, nel momento in cui la Corte Cost. ha ritenuto necessario effettuare il rinvio pregiudiziale alla CGUE, proponendo nella relativa ordinanza una soluzione dell'impianto normativo comunitario che sterilizzasse il principio di parità alle sole prestazioni di sicurezza sociale "in senso stretto" e con esclusione dell'assistenza sociale, riproponendo una distinzione netta tra le une e le altre prestazioni, che è molto problematica se non del tutto anacronistica.

All'esito dell'incidente sulla questione pregiudiziale, la Corte cost. si è quindi limitata a conformarsi alla soluzione cui era pervenuta la CGUE, da essa stessa sollecitata, nonostante l'ordinanza di rimessione fosse stata intonata richiamando anche le rime della "doppia pregiudizialità" ovvero sia di un contrasto rilevante vuoi sul piano comunitario, vuoi sul piano costituzionale; e non solo, si badi, per il tramite degli artt. 11 e 117 Cost. ma anche col richiamo degli artt. 3 e 38 Cost. a loro volta "illuminati" dall'art. 34 della CDFUE.

21.- In effetti nell'ordinanza della Cassazione oltre agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva 2011/98/UE, vengono richiamati "i principi consacrati dall'art. 3 Cost.": in quanto il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, come delineato dall'art. 34 CDFUE, dal diritto derivato e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, «*si raccorda ai principi consacrati dall'art. 3 Cost., "e ne avvalora e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi"*» (e vien pure richiamata la sentenza della Corte cost. n. 54 del 2022, § 13 del Considerato in diritto).

Inoltre la stessa ordinanza di rimessione richiama l'art. 38 Cost. attesa la "stretta correlazione esistente tra di esso e l'art. 34 CDFUE", il quale, nel riconoscere il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

22.- Per la Corte cost., tuttavia, tali rilievi non sono stati idonei nemmeno per sollecitarla a pronunciarsi nel merito dei parametri dedotti, e ciò nonostante una sua lunga scia di sentenze pronunciate nella materia dell'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni assistenziali nelle quali l'elemento di discriminazione, che era lì basato sulla cittadinanza, è stato più volte ritenuto in contrasto con l'art. 3 Cost. e con lo stesso divieto di discriminazione formulato dall'art. 14 CEDU; ciò è avvenuto proprio in relazione a prestazioni destinate al soddisfacimento di bisogni primari e rivolte alla "garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto" (sentenza n. 187 del 2010) o comunque destinate alla tutela della salute e al sostentamento connesso all'invalidità (sentenza n. 230 del 2015), di volta in volta con specifico riguardo alla pensione di inabilità, all'assegno di invalidità, all'indennità per ciechi e per sordi e all'indennità di accompagnamento (sentenze n.

230 e n. 22 del 2015, n. 40 del 2013, n. 329 del 2011, n. 187 del 2010, n. 11 del 2009 e n. 306 del 2008).

Nel caso di specie, piuttosto che valorizzare quei parametri, alla luce della propria giurisprudenza e nell'ottica della teorica della doppia pregiudizialità, la Corte con evidente *self restraint*, ne ha messo in rilievo soltanto l'insufficienza, sottolineando l'apoditticità, quanto all'invocato parametro dell'art. 3, e la schematicità, quanto alla doglianza riferita all'art. 38 Cost.

È stato così escluso qualsiasi contrasto della disposizione censurata (l'art. 80, comma 19, L. 388/2020) con l'art. 3 Cost. appunto perché, a dire della Corte cost., tale parametro non sarebbe stato in sostanza correttamente evocato dalla Cassazione in modo congruo ed autonomo, essendo stato richiamato solo in funzione strumentale e del collegamento (“interpenetrazione assiologica”, sic) con l'art. 34 CDFUE e dall'art. 12 della Direttiva 2011/98, la cui incidenza nella fattispecie controversa era stata già esclusa dalla stessa Corte di Lussemburgo, con la sentenza Luevi.

Quanto all'art. 38, salvo un accenno indiretto nell'occuparsi dei profili illustrati dalla parte privata, la Corte cost. sembra si sia dimenticata del relativo motivo di censura nonostante la disposizione fosse stata in effetti formalmente menzionata (ma senza ulteriore deduzione), nella parte motiva e dispositiva dell'ordinanza della Cassazione.

23.-La Corte cost. ha pure dichiarato inammissibili “in quanto estranei al *thema decidendum* delineato dall'ordinanza di rimessione, i profili di censura illustrati dalla parte privata nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica del 24 giugno 2026” che proprio richiamando, gli stessi artt. 3 e 38 Cost. posti a fondamento della ordinanza di rimessione, sollecitavano la Corte ad una più puntuale disamina, in particolare allo scopo di verificare «se sia compatibile con gli artt. 3 e 38 Cost. la condizione di un cittadino straniero non più in età lavorativa, non occasionalmente presente sul territorio (essendo ivi regolarmente residente da oltre 10 anni) al quale lo Stato riconosce il diritto al soggiorno - per effetto della sua pregressa attività lavorativa o dei redditi anche modesti del nucleo familiare [...] o per effetto della tutela prevalente assegnata al vincolo familiare [...] - che si trova in condizioni di totale indigenza o comunque inferiori alla soglia di povertà assoluta e che ciononostante viene lasciato privo dell'unico sostegno previsto dall'ordinamento per tali situazioni, indispensabile a garantirgli la sopravvivenza e comunque una vita dignitosa; un sussidio che comunque non gli consentirebbe di superare la soglia di povertà assoluta, ma conse[n]tirebbe almeno di sopperire alle esigenze minime di sopravvivenza dignitosa».

Tali quesiti, secondo la Corte cost., sarebbero finiti per ampliare in modo inammissibile l'oggetto del giudizio incidentale; anche se, nella medesima sentenza si ammette – forse contraddittoriamente - che il riferimento all'art. 38 “integra il contenuto della censura di violazione del diritto all'assistenza sociale di cui all'art. 38, primo comma, Cost. formulata dal giudice a quo”.

Non risulta però che nel giudizio di costituzionalità, la parte privata non possa nemmeno argomentare allo scopo di “integrare” ovvero corroborare e illustrare i parametri comunque evocati dal giudice remittente; come appunto nel caso di specie in cui, secondo la stessa sintesi delle censure operata dalla medesima Corte cost. nella sentenza 141/2026, risulta che la Cassazione remittente avesse denunciato che “la norma censurata contrasterebbe anche con l'art. 38, primo comma, Cost. non potendo dubitarsi della stretta correlazione esistente tra di esso e l'art. 34 CDFUE, che, nel sancire il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a

"garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti" (CGUE, 24.4.2012, C-571/10)».

Conclusione

24.- Negli ultimi anni la Corte Cost. si è incaricata di garantire – ma non senza eccezioni - l'accorta applicazione del principio di eguaglianza inteso come strumento di verifica della congruità, equità e ragionevolezza dell'intervento legislativo, nonché di una concezione solidaristica delle diverse prestazioni¹⁰.

Con la pronuncia in oggetto, tuttavia, la Corte cost. non si è lasciata suggestionare dai meri riferimenti alle norme costituzionali, né tanto meno abbagliare dai richiami ai “luminosi” principi comunitari, lasciando di fatto inappagata la questione sostanziale della compatibilità di questa disciplina derogatoria ed irrazionale con la nostra Costituzione. E con un certo *self restraint*, spiegabile forse anche per la natura bifronte dell'organo (che guarda alla sfera politica ed alla sfera giurisdizionale), ha così potuto evitare di misurarsi con le argomentazioni spese nella precedente sentenza n. 50/2019 nella quale aveva cercato di puntellare(maldestramente) il diniego dell'assegno sociale ai cittadini extra UE privi di permesso di lungo periodo col riferimento, da una parte, all'ambito *ratione personae* del principio di parità stabilito dalla Direttiva 2011/98 (che va applicato invece anche agli stranieri soggiornanti non lavoratori), e dall'altra, postulando una pretesa natura di corrispettivo dell'assegno sociale rispetto alla carriera lavorativa (che contrasta invece con l'essenza assistenziale della prestazione per come delineata in base a tutti i criteri dettati in materia dall'ordinamento) ed ad un radicamento territoriale (che è autonomamente richiesto a tutti addirittura nella misura abnorme di dieci anni di residenza continuativa).

25.- C'è anche, evidentemente, qualcosa di anomalo, se non di patologico, nella vicenda processuale che si è cercato di districare, nella quale la censura relativa alla violazione del principio di eguaglianza contenuto nell'art.3 Cost. - il più ampiamente utilizzato per rimediare al diritto speciale discriminatorio nei confronti degli stranieri- è stata dichiarata inammissibile in quanto non sostenuta nell'ordinanza della Suprema Corte da alcuna motivazione sostanziale, tanto che la Corte Cost. ha potuto affermare che il principio non sia stato nemmeno evocato dalla Cassazione, nonostante questa nella propria ordinanza avesse denunciato la violazione degli artt. 3 e 38 Cost., ma evidentemente in modo non sufficiente ad individuare i presupposti del giudizio di legittimità costituzionale (cfr. sentenza n. 310 del 2000; ordinanze n. 242 e n. 98 del 1999).

Sicché, alla fin fine, alla nostra Corte di legittimità andrebbe rimproverato di essersi rivolta alla Corte cost. attraverso una doppia pregiudizialità ma senza in realtà dirigerle alcuna domanda che riguardasse il perimetro interno dei valori schiettamente costituzionali. Nel contempo, peraltro, disattendo l'obbligo che fa capo ad ogni giudice interno con il rifiuto (ostinato)¹¹ di procedere alla disapplicazione della normativa interna incompatibile con una normativa comunitaria ritenuta chiara, direttamente efficace in senso verticale e rispondente ai precedenti giurisprudenziali della CGUE, pure da essa richiamati. E' in definitiva la stessa Cassazione ad aver così provocato, di

¹⁰S. Buoso, *Legalità e solidarietà nell'ordinamento dello Stato sociale*, 163 e ss., Napoli, 2017

¹¹R. Rivero *Sinfonia d'autunno per il diritto sociale europeo. Note a margine delle sentenze costituzionali nn. 54 e 67 del 2022; in europeanrights*, 2022

fatto, il macchinoso succedersi di due giudizi aventi il medesimo oggetto quando ne sarebbe bastato, al più, uno (rivolgendosi alla CGUE) ed in tal modo ha determinato l'intervento di due Alte Corti, per farsi dire una sola cosa: quale sia il diritto europeo che essa reputava chiaro; riducendo la Corte costituzionale, sia detto ovviamente senza offesa alcuna, al ruolo di passacarte, ed autoassegnandosi il ruolo di chi sceglie a propria discrezione le carte da spartire.

26. – E' nel contesto di tale singolare *modus procedendi* patrocinato dalla Cassazione, in cui non tutto appare chiaramente e sinceramente decifrabile, che la Corte cost. si è quindi potuta sbarazzare alquanto agevolmente del problema di dover prendere posizione sulla tesi che maggiormente stride ancora con la nostra Costituzione, e su cui si regge a tutt'oggi il mancato riconoscimento dell'assegno sociale alle persone extra Ue che soggiornano legittimamente per lungo tempo nel nostro Paese: quella di negare che l'assegno sociale costituisca una prestazione che attenga al nucleo dei bisogni essenziali ed incompressibili della persona anziana e rifletta il godimento dei diritti inviolabili della persona, in ordine ai quali il principio di solidarietà (artt. 2 e 38 Cost.) ed il principio eguaglianza (art. 3 Cost.) impongono di assicurare parità di accesso, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale prima richiamata.

E rispetto alla quale, va pure qui messo ora in evidenza, nulla può significare nemmeno il consueto riferimento alle ristrettezze di bilancio ed alla limitazione delle risorse finanziarie disponibili, essendo noto che le scelte politiche (Corte Cost. sentenza n. 70 del 2015, sentenza n. 316 del 2010; ordinanza n. 256 del 2001) vedono naturalmente ridotto il loro perimetro di discrezionalità quando si discuta di spese costituzionalmente necessarie, inerenti cioè all'erogazione di *prestazioni sociali incompressibili (ex plurimis*, Corte Cost. sentenze n. 62 del 2020, n. 275 e n. 10 del 2016), ai cui oneri il legislatore deve provvedere sempre e tempestivamente assicurando la relativa copertura nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio "in senso dinamico" (Corte Cost. sentenze n. 6 del 2019, n. 10 del 2015, n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008).

27.1. Quello che pure imbarazza è vedere poi confonderei vari requisiti che vengono in rilievo, come quando non si valuta correttamente¹² che qui andava considerata esclusivamente l'irrazionalità intrinseca e l'incongruenza di una normativa (e di un titolo di soggiorno) che presuppone il possesso di un requisito economico per l'accesso ad una prestazione di povertà e che avrebbe dovuto essere perciò dichiarata *de plano* incostituzionale per essere venuta meno al proprio scopo, attraverso il controllo di coerenza, e senza alcun rinvio pregiudiziale alla CGUE. Posto che come afferma reiteratamente la stessa Corte Cost. (da ultimo sentenza n. 137/2021, cit.) "il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle stesse prestazioni sociali, purché le sue scelte rispettino rigorosamente il canone di ragionevolezza; trattandosi di provvidenze a tutela di soggetti fragili, infatti, le eventuali limitazioni all'accesso devono esprimere un'esigenza chiara e razionale, senza determinare discriminazioni (sentenze n. 50 del 2019, n. 166 del 2018, n. 133 del 2013 e n. 432 del 2005)".

¹²Ad es. Corte Cost. 50/2019, ma anche Corte Cost. 131/21, confondono in continuazione le condizioni economiche per l'accesso al titolo di soggiorno con la condizione dell'inserimento territoriale potendo così affermare che "Si trattava però di condizioni non irragionevoli in quanto espressive della necessità per lo straniero extra-comunitario di comprovare, ai fini dell'accesso a una provvidenza non legata allo stato di salute, un inserimento stabile nella nostra società".

27.2. Per quanto riguarda invece, il diverso requisito, della necessità dell'inserimento stabile nella nostra società al fine dell'accesso ad una provvidenza non legata allo stato di salute (Corte cost. n. 50/2019), andava pure considerato che esso era parimenti soddisfatto dal possesso del requisito di residenza ultradecennale, altrimenti richiesto in capo a tutti i consociati per il riconoscimento dell'assegno sociale(dando peraltro luogo ad una discriminazione di tipo indiretto) .

28.- Tali aspetti restano dunque tutt'ora da approfondire e da riesaminare, ancor più alla luce delle insoddisfacenti argomentazioni spese dalla Corte Cost. nella sentenza 50/2019; tanto che si auspica che la Cassazione riproponga la questione in relazione agli artt.2,3 e 38 Cost., rimanendo ancorata ai precedenti costituzionali.

La saga che si è compiuta da ultimo sulla disciplina in materia di assegno sociale agli immigrati rischia dunque di non essere conclusa nemmeno dopo i sette giudizi lungo i quali si è snodata.

Non è accettabile, infatti, che il dedalo normativo costruito attorno ai poveri, tanto più se stranieri ed extracomunitari, funzioni nel nostro Paese come una trappola da cui è impossibile essere tirati fuori, persino ad opera dei più alti organi giurisdizionali. Così come non è accettabile che, grazie a contorti tecnicismi, nonentino più le norme costituzionali, né quelle della Carta dei diritti fondamentali, né le Direttive comunitarie su diritti sociali e parità di trattamento, anche a fronte della più manifesta delle ingiustizie.