



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. II

(ESTRATTO)

ALESSIA-OTTAVIA COZZI

PER UN ELOGIO DEL PRIMATO, CON UNO SGUARDO LONTANO.

NOTE A CORTE COST. N. 67 DEL 2022

9 MAGGIO 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO


Alessia-Ottavia Cozzi
Per un elogio del primato, con uno sguardo lontano.
Note a Corte cost. n. 67 del 2022*

ABSTRACT: *The Italian Constitutional Court (ItCC) [judgment no. 67 of 2022](#) is marked by two aspects. Firstly, the recognition of primacy as the architrave of the European system and its values, and at the same time the driver of the domestic system, in a legal system in which the Courts assume and act as guarantors of reciprocal rights and obligations. Secondly, the persistent vitality of disapplication, the traditional way of guaranteeing the primacy of EU law, which the new approach introduced by the ItCC's [decision no. 269 of 2017](#) had made less certain. Arguably, the reasons for reaffirming the primacy do not depend on the case in question, but on the need, in the face of the rule of law crisis and, today, of a new war in the continent, to reaffirm the values on which the European Union is based.*

SOMMARIO: 1. Introduzione: il caso. - 2. Primi rilievi: una comunità di corti nazionali legate da convergenti diritti e obblighi. - 3. I criteri della disapplicazione. - 4. Il contesto: uno sguardo lontano, la *rule of law* e ora la guerra.

1. Introduzione: il caso

La [sentenza 11 marzo 2022, n. 67](#) della Corte costituzionale costituisce un nuovo tassello del quadro relativo al rapporto tra sindacato accentrato e sindacato diffuso nei casi di incompatibilità tra norma interna e diritto dell'Unione europea. Alla base della sentenza vi sono due ordinanze di rimessione della Corte di Cassazione, sezione lavoro, in due giudizi introdotti dall'INPS relativi al diritto all'assegno per il nucleo familiare di due cittadini di paesi terzi, l'uno proveniente dal Pakistan e l'altro dallo Sri Lanka, titolati rispettivamente di permesso di lungo soggiorno e di permesso unico di soggiorno e lavoro, anche per il periodo in cui i loro familiari avevano fatto rientro nei paesi di origine. Le controversie si sono incentrate sul principio di parità di trattamento tra cittadini di paesi terzi e cittadini italiani previsto rispettivamente dalla direttiva 2011/98/UE, sui titolari di permesso unico, e dalla direttiva 2003/109/CE, sui soggiornanti di lungo periodo, nel godimento di una prestazione, l'assegno per il nucleo familiare, dalla natura mista previdenziale e assistenziale. Il profilo di discriminazione è consistito nel fatto che la legislazione italiana richiedeva che i familiari di cittadini di paesi terzi fossero residenti nel territorio nazionale, mentre analogo requisito non era previsto, a parità di condizioni per il calcolo e il riconoscimento dell'assegno, per i cittadini italiani¹.

*  Nel titolo del contributo, il riferimento a uno sguardo lontano è ripreso da S. SCIARRA, *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all'accentramento nel giudizio di costituzionalità*, in B. Caravita (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, Torino, 2021, 49-66

¹ Art. 2, comma 6-bis, d.l. n. 69 del 1988, conv., con modif., nella l. n. 153 del 1988. Il d.l. n. 69 del 1988 ha istituito l'assegno per il nucleo familiare, di importo commisurato al numero di figli minori di 18 anni e al reddito del nucleo familiare stesso. Il comma 6 dell'art. 2 l. n. 153 del 1988 definisce la composizione del nucleo familiare, ma il comma 6-bis prevede che non fanno parte del nucleo familiare ai sensi della legge il coniuge e i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia. La clausola di reciprocità pare esporsi a seri dubbi di costituzionalità sia rispetto all'art. 38 Cost., sia al principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., ma il profilo non è stato sottoposto alla Corte costituzionale. Corte cost. [n. 67 del 2022](#) ha dato atto che il legislatore è intervenuto a disciplinare nuovamente l'assegno familiare con l. n. 46 del 2021, *Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure di sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale*, attuata con d.lgs n. 230 del 2021, istitutivo dell'assegno unico e universale per i figli a carico a decorrere dal 1° marzo 2022. La Corte ha, tuttavia, rilevato che le nuove norme non incidevano sui giudizi *a quibus*, concernenti fattispecie perfezionate nel vigore della precedente disciplina (§ 5.3.1 *Cons. dir.*).

Si noti che la normativa controversa era preesistente nell'ordinamento interno rispetto alle direttive invocate e ai rispettivi decreti legislativi di recepimento².

La particolarità della vicenda risiede nel fatto che i giudici di merito avevano già riconosciuto il diritto all'assegno, procedendo alla disapplicazione della norma interna in contrasto con il diritto europeo derivato, ma la Corte di Cassazione decise di sollevare questioni pregiudiziali di interpretazione alla Corte di giustizia sulle norme delle direttive in rapporto alla legislazione italiana³. Con due sentenze di pari data, 25 novembre 2020, la Corte di giustizia accertò che le rilevanti disposizioni delle direttive ostavano alle disposizioni interne impugnate⁴. A questo punto, la Corte di Cassazione avrebbe dovuto disapplicare la normativa interna, in quanto dichiarata in contrasto con norme del diritto secondario sul diritto alla parità di trattamento che producono un obbligo preciso in capo agli Stati membri e invocate in una controversia vertente con un'amministrazione pubblica. Al contrario, la Suprema Corte, con una scelta criticata in dottrina⁵, ritenne di sollevare questione di legittimità costituzionale per contrasto della medesima disposizione interna, già dichiarata incompatibile con il diritto europeo, con gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. Il presupposto dell'incidente di costituzionalità era duplice: che il diritto dell'Unione non regolasse direttamente la

² Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, in *GUUE* L 343 del 23 dicembre 2011, 1-9, sul permesso unico di soggiorno e lavoro, recepita con d.lgs n. 40 del 2014; direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, in *GUCE* L 16 del 23 gennaio 2004, 44-53, sullo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, recepita con d.lgs n. 3 del 2007, che ha introdotto le norme della direttiva nel d.lgs n. 286 del 1998, T.U. immigrazione. Per una ricostruzione sistematica delle norme europee in tema di stranieri, S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2019.

³ Più precisamente, nella vicenda del diniego dell'assegno a cittadino di paese terzo titolare di permesso unico, il Tribunale di Alessandria aveva respinto il ricorso in primo grado, mentre la Corte di appello di Torino aveva riconosciuto l'incompatibilità tra art. 12 direttiva 2011/98/UE e art. 2, comma 6-bis, l. n. 153 del 1988; nella vicenda del soggiornante di lungo periodo, il Tribunale di Brescia aveva disapplicato la norma interna e condannato l'INPS al versamento dell'assegno, con sentenza confermata in secondo grado dalla Corte di appello di Brescia.

⁴ Corte di giustizia, sez. V, *INPS c. WS*, 25 novembre 2020, C-302/19, ECLI:EU:C:2020:957, e Corte di giustizia, sez. V, *INPS c. VR*, 25 novembre 2020, C-302/19, ECLI:EU:C:2020:958, su cui L. GROSSIO, *Who is entitled to family benefits? Lights and shadows in the ECJ rulings in WS and VR*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 4 del 2021(28), 582-593.

⁵ Hanno ritenuto che la soluzione tecnica corretta sarebbe stata la disapplicazione. A. GUARISO, *La Cassazione sugli ANF agli stranieri: l'applicazione del diritto UE spetta alla Consulta*, in *ASGI*, 14 aprile 2021; A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea attraverso il diritto? Due recenti ordinanze della Cassazione in tema di assegni familiari per i lavoratori extra-UE*, in *laCostituzione.info*, 10 maggio 2021; S. GIUBBONI, N. LAZZERINI, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, in *Questione Giustizia*, 6 maggio 2021, questi ultimi auspicando una inammissibilità delle questioni di costituzionalità e un invito alla disapplicazione delle norme interne contrastanti con norme di direttive munite di efficacia diretta verticale, per tornare così «a prendere sul serio il diritto dell'Unione», *ivi*, 10, come in effetti è avvenuto. Per gli stessi AA., la fattispecie non si prestava ad una ipotesi di cosiddetta «doppia pregiudizialità», che avrebbe potuto fruttuosamente porsi in ipotesi diverse, nel caso cioè di possibile contrasto con un controlimite o nei casi in cui la tutela costituzionale risulti più elevata di quella derivante dal diritto dell'Unione, con rinvio a N. LAZZERINI, *Dual Preliminary Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, in *European Papers*, n. 3 del 2020, 1463-1476; nel caso di specie, invece, l'incidente di costituzionalità non avrebbe fornito alcuna garanzia in più al principio di parità di trattamento nell'accesso all'assistenza sociale, finendo, al contrario, per indebolirne oggettivamente rilievo e portata precettiva e alterando il rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione. Chi scrive condivide che la doppia pregiudizialità non aveva ragion d'essere per l'assenza di tono costituzionale nella formulazione delle questioni, di cui al testo; le questioni di costituzionalità, inoltre, sono apparse fuori luogo perché, a fronte di una sentenza già esaustiva della Corte di giustizia sul principio di parità di trattamento in un giudizio contro un'amministrazione dello Stato, esse hanno determinato di fatto un mero rallentamento dei tempi processuali per il riconoscimento della pretesa, di cui era già stata accertata la spettanza, se si considera che i ricorsi per Cassazione erano stati introdotti nel 2017. Non si condivide, invece, la tesi che vorrebbe arginare la doppia pregiudizialità ai soli controlimiti o al maggiore livello di tutela, sia perché la cosiddetta doppia pregiudizialità è utile a far interagire i parametri di diritti in questioni di legittimità costituzionale per così dire normali, certamente non limitate ai controlimiti, che sono un'*extrema ratio* già vicina alla rottura, sia perché il criterio delle maggiori o minori tutele è davvero di difficile misurazione. Sia consentito sul punto il rinvio a A.O. COZZI, *Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent'anni dalla sua proclamazione*, in *Diritto pubblico*, n. 3 del 2020, 659-715, spec. 683.

materia del trattamento familiare⁶ e che le invocate norme delle direttive fossero sprovviste di effetto diretto⁷. Nessun altro parametro costituzionale, né altro profilo di diritto fu invocato dalla Corte di Cassazione. Nel giudizio di costituzionalità sia le parti private, che l'ASGI, nella veste di *amicus curiae*, reputarono la questione inammissibile perché la normativa interna non avrebbe dovuto trovare applicazione nel giudizio *a quo* in virtù del vincolo nascente dalla sentenza della Corte di giustizia⁸. In effetti, l'inammissibilità per irrilevanza, avendo dovuto procedersi alla disapplicazione, è l'esito cui giunge la stessa Corte costituzionale.

L'iter argomentativo della Corte costituzionale può essere sintetizzato in quattro passaggi. La Corte ha, innanzitutto, ricostruito la disciplina dell'assegno e la relativa definizione di "nucleo familiare", soffermandosi sul fatto che il requisito della residenza nel territorio italiano non è richiesto per i familiari del cittadino italiano, mentre lo è per i familiari del cittadino straniero, salvo che sussista un regime di reciprocità o sia in vigore una convenzione internazionale con il Paese di origine⁹. In secondo luogo, sulla scia della scelta, operata dalla Corte di Cassazione, di rivolgersi alla Corte di giustizia per l'interpretazione delle norme rilevanti delle direttive, ha ripercorso puntualmente gli argomenti del giudice europeo resi nelle sentenze adottate all'esito del rinvio pregiudiziale¹⁰. In terzo luogo, dando atto che queste decisioni sono vincolanti, innanzitutto nei confronti del giudice che ha promosso il rinvio, e insistendo sul principio del primato, ha essa stessa concluso, sulla base delle statuizioni della Corte di giustizia, che l'obbligo alla parità di trattamento è imposto dalle direttive in modo chiaro, preciso e incondizionato, e come tale dotato di effetto diretto, tanto da consentire al giudice rimettente la disapplicazione¹¹. Da ultimo, la Corte costituzionale si è

⁶ Per completezza, nelle sentenze della Corte di giustizia è immediatamente posto in luce, come da giurisprudenza consolidata, che non sono le direttive a stabilire quali prestazioni debbano erogare gli Stati membri ai cittadini di paesi terzi, poiché il diritto dell'Unione non limita la facoltà degli Stati di organizzare i loro regimi di sicurezza sociale e, in mancanza di armonizzazione a livello di Unione, spetta a ciascuno Stato membro stabilire le condizioni per la concessione delle prestazioni di sicurezza sociale, il loro importo e il periodo per il quale sono concesse. Tuttavia, nell'esercitare tale facoltà, gli Stati membri devono conformarsi al diritto dell'Unione (Corte di giustizia, *INPS c. WS*, cit., §23; *INPS c. VR*, cit., §20). Le direttive impongono, invece, di estendere agli stranieri cui si riferiscono, in regime di parità con i cittadini dello Stato membro, le provvidenze che gli Stati hanno deciso di erogare. Si inserisce nel quadro della critica a questi limiti strutturali del diritto europeo, che ruota intorno alla parità di trattamento e non si occupa direttamente di politiche sociali, l'annotazione di A. GUZZAROTTI, *Integrazione europea attraverso il diritto?*, cit., nel senso che un approccio tecnico-giuridico, come conflitto tra norme statali e sovranazionali, non è sufficiente a rispondere alle istanze socio-economiche e politiche che queste norme sottintendono; in questa ottica, pur ammettendo che la soluzione giuridica corretta alle questioni avrebbe dovuto essere la disapplicazione, le ordinanze della Cassazione sono intese dall'A. come segno di un contro-movimento da parte di una Corte che, per anni paladina dell'integrazione attraverso il diritto a colpi di disapplicazione, si troverebbe ora a disagio nel ruolo di avanguardia del mutamento costituzionale in contrasti normativi che esprimono, in realtà, un conflitto sociale tra *insiders* e *outsiders* che richiederebbe una soluzione sul piano politico.

⁷ Invero, le ordinanze della Cassazione di rimessione di questione di costituzionalità non avevano lo scopo di ribellarsi al giudicato della Corte di giustizia. Il considerato in diritto di ciascuna ordinanza – cfr. Cass. civ., sez. lavoro, ord. 8 aprile 2021, n. 9378 – si apriva, infatti, con l'affermazione netta per cui «occorre dare esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia del 25 novembre 2020 ... in applicazione del principio generale di cooperazione, il quale impone a tutte le autorità statali di non adottare atti e/o comportamenti che possano determinare l'inadempimento di obblighi comunitari» (§ 12). Nel merito, tuttavia, l'ordinanza motivava ampiamente sull'assenza di effetto diretto delle direttive, a differenza dei regolamenti, perché non contengono una normativa *self-executing* in grado di sostituire integralmente la disciplina nazionale con una propria regolamentazione (§§ 16, 17), perché incomplete (§§ 19, 20), tanto che per il collegio la sostituzione del criterio della reciprocità o della convenzione internazionale, previsto dall'art. 2, comma 6-*bis*, l. n. 153 del 1988, con il criterio della parità di trattamento avrebbe realizzato un intervento manipolativo inibito al giudice, nel rispetto dei limiti delle sue competenze di interpretazione e applicazione delle leggi (§ 22). Una seconda parte della motivazione, di diverso segno, era tesa a sostenere che la violazione del principio di non discriminazione non comporta sempre e comunque la non applicazione del diritto interno contrastante perché residua un margine per interventi del legislatore nazionale, a condizione che siano proporzionati e adeguati. Per una risposta puntuale ai singoli argomenti della Cassazione, S. GIUBBONI, N. LAZZERINI, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, cit.

⁸ [Sent. n. 67 del 2022](#), § 4 e § 7 *Ritenuto in fatto*.

⁹ [Sent. n. 67 del 2022](#), § 5 *Cons. dir.*, spec. § 5.2 ultimo periodo.

¹⁰ [Sent. n. 67 del 2022](#), §§ 6-9 *Cons. dir.*

¹¹ [Sent. n. 67 del 2022](#), § 12, ultimo periodo e § 12.2 *Cons. dir.*

soffermata sull'ulteriore argomento prospettato dalla Cassazione a sostegno della impraticabilità della disapplicazione, ossia l'esistenza di una discrezionalità del legislatore nella scelta dei rimedi con cui rimuovere gli effetti discriminatori. La Corte ha osservato che la Corte di giustizia aveva già accertato che il legislatore interno non si era avvalso della facoltà di limitare l'obbligo di trattamento paritario, non avendo azionato le deroghe consentite dalle rispettive direttive. Se è vero, perciò, che il legislatore è sempre libero di scegliere le modalità con cui eliminare una discriminazione, resta che il compito della rimozione degli effetti discriminatori già verificatisi rimane affidato al giudice¹². Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Cassazione, pertanto, sono state dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza.

2. Primi rilievi: una comunità di corti nazionali legate da convergenti diritti e obblighi

La sentenza [n. 67 del 2022](#) si connota per due aspetti: il riconoscimento dell'importanza del primato come architrave dell'ordinamento europeo e dei suoi valori, e insieme motore dell'ordinamento interno, in un sistema giuridico in cui le corti assumono e si fanno garanti di reciproci diritti e obblighi; in secondo luogo, la persistente vitalità della disapplicazione, potremo dire la strada vecchia, tradizionale, che la nuova strada *post obiter dictum* di Corte cost. sentenza [n. 269 del 2017](#) aveva reso meno certa. Entrambi questi elementi, la centralità del primato e la vitalità della disapplicazione, si fondano su un comune presupposto, ossia il riconoscimento di una interazione sempre più praticata con la Corte di giustizia.

Venendo al primo aspetto, la dottrina che per prima ha commentato la sentenza ha sottolineato un dato indubbio, ossia il fatto che la sentenza [n. 67 del 2022](#) costituisce una conferma della importanza che la Corte costituzionale assegna al rinvio pregiudiziale e al rapporto di collaborazione dialettica con la Corte di giustizia¹³. Si tratta di un elemento su cui la Corte costituzionale particolarmente insiste, tanto da pervadere l'intera motivazione. La decisione si allinea così alla di poco precedente sentenza [n. 54 del 2022](#), resa in seguito a rinvio pregiudiziale della stessa Corte costituzionale, e incentrata tutta sull'interpretazione di norme europee secondarie in rapporto all'art. 34 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁴.

Questo orientamento della Corte costituzionale, come si diceva, non è nuovo. Ad uno sguardo d'insieme, nelle pronunce che sono seguite alla [sent. n. 269 del 2017](#), la Corte costituzionale ha colto le occasioni che volta per volta si presentavano per insistere sulla necessità di cooperazione tra corti, operando con maggiore frequenza il rinvio pregiudiziale¹⁵. Così facendo, la Corte ha ricostruito il

¹² [Sent. n. 67 del 2022](#), § 13 *Cons. dir.*, in cui la Corte chiarisce che il richiamo operato dalla Cassazione alla precedente Corte cost. [sent. n. 227 del 2010](#) non era pertinente, in quanto relativa alla decisione-quadro sul mandato di arresto europeo, priva di effetti diretti, a differenza degli obblighi di parità imposti dalle direttive in esame.

¹³ A. RUGGERI, *Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il fecondo "dialogo" tra le Corti (a prima lettura della sent. n. 67/2022)*, in questa *Rivista*, 2022/I, 359-363.

¹⁴ Per un commento parallelo alle due sentenze, [n. 54](#) e [n. 67 del 2022](#), B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia Insieme*, 31 marzo 2022. L'art. 12, par. 1, lett. e), direttiva 2011/98/UE era stato oggetto della questione pregiudiziale di interpretazione sollevata da Corte cost. con [ord. n. 182 del 2020](#), insieme ad altre disposizioni di diritto derivato e all'art. 34 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in rapporto allora a norme interne relative all'assegno di maternità e all'assegno di natalità, cui ha fatto seguito [Corte cost. sent. n. 54 del 2022](#).

¹⁵ I rinvii pregiudiziali effettuati dalla Corte costituzionale sono stati sino ad oggi sette: [ordd. nn. 103 del 2008](#), [207 del 2013](#), [24 del 2017](#) e, dopo la [sent. n. 269 del 2017](#), con significativa accelerazione, [ordd. nn. 117 del 2019](#), [182 del 2020](#) e, di recente, [216](#) e [217 del 2021](#), entrambe sul mandato di arresto europeo, la prima avente ad oggetto l'interpretazione della decisione quadro sul mandato alla luce degli artt. 3, 4, 35 CDFUE in fattispecie relativa a persona affetta da gravi patologie croniche e potenzialmente irreversibili e al rapporto tra consegna e tutela del diritto alla salute, riconosciuto sia alla luce degli articoli della Carta che dell'art. 32 Cost.; la seconda relativa all'interpretazione della decisione quadro alla luce del suo art. 1 e dell'art. 7 CDFUE in relazione alla valutazione in concreto dei legami del

proprio ruolo di giudice della legittimità costituzionale nel contesto europeo alla luce di una finalità comune, l'effettività delle tutele, e collocato il rimedio del sindacato di costituzionalità non come sostitutivo, ma come cumulativo, in un quadro unitario di strumenti interni ed europei volti a realizzare questa effettività. I rinvii pregiudiziali più recenti, inoltre, hanno riguardato ambiti materiali tra i più vitali del diritto europeo e della sua attuazione, in cui si presentavano incertezze applicative. Così è stato per l'ord. [n. 182 del 2020](#), cui ha fatto seguito la richiamata sentenza [n. 54 del 2022](#), sempre in tema di integrazione degli stranieri sotto il profilo della parità di trattamento nella spettanza di prestazioni connesse alla maternità e all'infanzia. Da ultimo, questo è accaduto in tema di mandato di arresto europeo, un ambito prevalentemente armonizzato che si radica nel principio del mutuo riconoscimento tra gli Stati, in cui, pure, la Corte di giustizia ha aperto margini per livelli di tutela nazionali negli aspetti non interamente disciplinati dalla relativa decisione-quadro¹⁶.

cittadino di paese terzo nello Stato di effettiva dimora e alla esclusione dell'allontanamento se è possibile l'esecuzione della pena *in loco*; in questa seconda ordinanza, la Corte costituzionale ha chiesto, in base all'art. 105 del regolamento di procedura della Corte di giustizia del 25 settembre 2012, che la questione di interpretazione sia decisa con procedimento accelerato. Per un commento, C. AMALFITANO, M. ARANCI, *Mandato di arresto europeo e due nuove occasioni di dialogo tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*, in [Sistema Penale](#), n. 1 del 2022, 5-33; S. BARBARESCHI, *Tra scudo e fendente: la Corte costituzionale fa valere il diritto inviolabile alle cure nello spazio giuridico europeo. Considerazioni a margine dell'ord. n. 216 del 2021 e A. MASSARO, Mandato d'arresto europeo e rifiuto facoltativo di consegna del cittadino di un Paese Terzo: l'ordinanza n. 217 del 2021 della Corte costituzionale*, entrambi in [Nomos](#), n. 3 del 2021; S. BARBIERI, *La «restaurazione» del giudice penale e la «garanzia» della Consulta: in margine alle ordinanze n. 216 e n. 217 del 2021*, in [SIDIBlog](#), 7 dicembre 2021; A. DAMATO, *Mandato d'arresto europeo e diritti fondamentali: le ordinanze n. 216/2021 e n. 217/2021 della Corte costituzionale*, in [AISDUE](#), n. 1 del 2022, 22 gennaio 2022; F. VENTURI, *Le ordinanze n. 216 e 217 del 2021 della Corte Costituzionale: il rinvio pregiudiziale come calumet della pace nell'ordinamento (penale) multilivello*, in [Diritti Comparati](#), 20 gennaio 2022. Oltre alle ordinanze di rinvio pregiudiziale, per una analisi attenta e puntuali riferimenti dottrinali alla giurisprudenza più recente *post* [269](#), ossia Corte cost. sent. nn. [11](#), [44](#), [254 del 2020](#), [n. 182 del 2021](#), si rinvia a A. CONZUTTI, *“Granital Revisited” Revisited? Tendenze espansive nel nuovo cammino europeo della Corte costituzionale*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), n. 1 del 2022, 44-73, che si interroga sulla tendenza all'estensione del sindacato accentrato al diritto secondario, per concludere che nella giurisprudenza costituzionale sono già presenti gli anticorpi per evitare una estensione generalizzata del giudizio nei confronti del diritto europeo e che proprio la messa in opera del rinvio pregiudiziale fa da contraltare al ritrovato spazio del sindacato accentrato (*ivi*, 65). Una sostanziale spinta all'armonizzazione delle tutele è ben presente anche nelle sentenze che costituiscono esito del rinvio pregiudiziale, come Corte cost. [sent. n. 84 del 2021](#), sul diritto al silenzio, su cui i commenti di A. MARCHESELLI, [Il diritto al silenzio tra diritti fondamentali e doveri fondamentali in materia tributaria \(spunti critici a margine di Corte cost. n. 84/2021\)](#), in questa [Rivista](#), 2021/II, 530-542; B. SBORO, *Il lieto epilogo del dialogo tra Corti sul diritto al silenzio: note minime a margine della sentenza n. 84 del 2021*, in [Diritti Comparati](#), 5 luglio 2021; D. CODUTI, *Il diritto al silenzio nell'intreccio tra diritto nazionale, sovranazionale e internazionale: il caso D.B. c. CONSOB*, in [federalismi.it](#), 22 settembre 2021; M. MICHETTI, *Diritto al silenzio e insider trading: il confronto tra Roma e Lussemburgo prosegue sulla via del dialogo (Corte costituzionale, sentenza n. 84/2021)*, in questa [Rivista](#), 2021/III, 701-709 e S. FILIPPI, *Sulle più recenti evoluzioni dei rapporti tra Corti: riflessioni a partire da Corte cost., sent. 30 aprile 2021, n. 84, [ivi](#), 767-780*; P. GAMBATESA, *Riflessioni sulla prima occasione di “dialogo” tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia in casi di doppia pregiudizialità*, in [federalismi.it](#), 6 ottobre 2021; T. GUARNIER, *Corte costituzionale, Corti sovranazionali, giudici comuni e legislatore. Lo scenario a seguito della sentenza n. 84 del 2021 della Corte costituzionale*, in [Nomos](#), n. 2 del 2021; S. CATALANO, *La vicenda decisa dalla sentenza n. 84 del 2021 della Corte costituzionale: un esempio di “buon dialogo” fra Corti*, in [Forum di quaderni costituzionali](#), n. 4 del 2021, 23 dicembre 2021; Corte cost. [sent. n. 54 del 2022](#), *supra*, in tema di assegni di natalità e maternità, su cui B. SBORO, *Ancora in tema di assegni di natalità e maternità: la sent. 54 del 2022 della Corte costituzionale dopo il verdetto della Corte di giustizia*, in [Diritti Comparati](#), 31 marzo 2022, e F. FERRARO, V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, in [Lavoro Diritti Europa](#), n. 1 del 2022. Merita aggiungere, ancora, che il grado di cooperazione con la Corte di giustizia non può essere misurato solo entro il filone della doppia pregiudizialità, ma anche in tutte le occasioni in cui, come già faceva ben prima del 2017, la Corte costituzionale utilizza il diritto secondario europeo e la giurisprudenza della Corte di giustizia come parametri, per esempio nei giudizi in via principale, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., come nell'anno trascorso in Corte cost. [n. 23 del 2021](#), relativa a una legge della Regione Marche sugli organismi geneticamente modificati.

¹⁶ Alla chiusura di Corte di giustizia, Grande sezione, *Melloni*, 26 febbraio 2013, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, fondata proprio sul mutuo riconoscimento, hanno fatto seguito decisioni che hanno consentito margini di adattamento, come Corte di giustizia (Grande Sezione), *Aranyosi e Căldăraru*, 5 aprile 2016, C-404/15 e C-659/15 PPU,

In questa operazione volta a segnare progressivamente il terreno, a dettare le linee di fondo del rapporto tra corti e tra ordinamenti, la sentenza [n. 67 del 2022](#) si distingue per il particolare rilievo assegnato al primato del diritto europeo, di cui si ribadisce con forza l'essenzialità per garantire la tenuta della costruzione europea. Lo schema e il linguaggio che la Corte costituzionale fa propri sono quelli standard del diritto europeo, in cui il rinvio pregiudiziale è canale di comunicazione tra corti e insieme garanzia del primato del diritto dell'Unione, cui consegue il dovere di ciascun giudice di disapplicare il diritto interno contrastante. Volendo far emergere la spina dorsale, potremo dire, dell'ordinamento europeo, la Corte costituzionale richiama una serie di precedenti della Corte di giustizia che vanno – anche questo merita di essere osservato – dal *leading case* Simmenthal del 9 marzo 1978¹⁷, sulla cui sopravvivenza e portata si è interrogata molto la dottrina dopo l'*obiter* del 2017¹⁸, fino a casi più recenti in cui la Corte di giustizia ha ribadito che la mancata disapplicazione, ove ne ricorrano i presupposti, viola «i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri» riconducibili all'art. 4, commi 2 e 3, TUE¹⁹. La disamina si conclude con una affermazione dal forte significato simbolico, per cui proprio il principio del primato e le disposizioni dell'art. 4, commi 2 e 3, TUE «costituiscono l'architrave su cui poggia

ECLI:EU:C:2016:198, su cui, *ex multis*, N. LAZZERINI, *Gli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali come limite all'esecuzione del mandato di arresto europeo: la sentenza Aranyosi e Căldăraru*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, 445-452. Sulla flessibilità della giurisprudenza della Corte di giustizia rispetto a tutele nazionali in funzione del grado di armonizzazione, anche con riferimento al MAE, M.E. BARTOLONI, *L'apporto delle tecniche di armonizzazione nella definizione dei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1 del 2019, 55-85, spec. 61, 81-82, in cui il modello *Melloni* è l'estrema chiusura, ma nella prassi giurisprudenziale si danno altri modelli più flessibili, cosicché «il sistema nazionale dei diritti fondamentali si applicherebbe in maniera inversamente proporzionale alla intensità/densità normativa impressa alla disciplina UE sulla quale la norma o atto nazionale interferiscono. I diritti fondamentali di matrice statale, in altre parole, troverebbero un residuo margine di operatività in corrispondenza agli “spazi normativi” lasciati vuoti o parzialmente disciplinati dal legislatore UE». Vi sarebbe, perciò, un'applicazione della Carta e dei diritti nazionali secondo «moduli a geometria variabile in corrispondenza dello spazio normativo impegnato dalla legislazione europea», che non dipende solo dall'essere o meno nell'ambito di applicazione del diritto UE, ma dalla «densità» del diritto europeo in quel dato ambito normativo.

¹⁷ Interessante è che di Simmenthal si richiami proprio l'inciso sul dovere di disapplicazione: «A partire dalla sentenza Simmenthal (sentenza 9 marzo 1978, in causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato*), la Corte di giustizia ha affermato che il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme europee dotate di effetto diretto, “disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale” (punto 24)», § 10 *Cons. dir.*

¹⁸ È stato ampiamente discusso in dottrina se l'*obiter* della [sent. n. 269 del 2017](#) e il suo seguito costituissero una deroga o potessero inserirsi in linea di continuità con *Granital*. Nella amplissima letteratura, senza alcuna pretesa di completezza, si richiamano per questo dibattito i contributi di R. BIN, A. AMATO, C. CARUSO, A.O. COZZI, M. DANIELI, D. GALLO, B. GUASTAFERRO, A. GUAZZAROTTI, S. LEONE, G. MANZONI, G. MARTINICO, F. MEDICO, A. RUGGERI, F. SAIITO, G. SCACCIA, A. MORRONE, in C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE, *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, 2020, in [openaccess](#). Da ultimo, come studio monografico sul rapporto tra disapplicazione e Carta europea, A. AMATO, *Disapplicazione giudiziale della legge e Carta di Nizza. Profili costituzionali*, Napoli, 2021.

¹⁹ [Sent. n. 67 del 2022](#), § 10.2 *Cons. dir.*: «In tempi molto più vicini, la stessa Corte [n.d.r. di giustizia] è tornata ad affermare la centralità del rinvio pregiudiziale, al fine di garantire piena efficacia al diritto dell'Unione e assicurare l'effetto utile dell'art. 267 TFUE, cui si salda il potere di “disapplicare” la contraria disposizione nazionale», richiamando Corte di giustizia, *Global Starnet Ltd.*, 20 dicembre 2017, C-322/16, ECLI:EU:C:2017:985, §§21-22; *XC e altri*, 24 ottobre 2018, C-234/17, ECLI:EU:C:2018:853, §44, quest'ultima in tema di giudicato nel processo penale e, merita aggiungere, molto netta nel ribadire l'originarietà e autonomia dell'ordinamento europeo rispetto al sistema CEDU sotto il profilo della equivalenza ed effettività dei rispettivi rimedi; *Deutsche Umwelthilfe*, 19 dicembre 2019, C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114, §42; *OC e altri*, 16 luglio 2020, C-686/18, ECLI:EU:C:2020:567, §30. Continua la Corte costituzionale: «La Corte di giustizia ha inoltre precisato che la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto europeo viola “i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, riconosciuti dall'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l'articolo 267 TFUE, nonché [...] il principio del primato del diritto dell'Unione”», con rinvio a Corte di giustizia, *RS*, 22 febbraio 2022, C-430/21, §88, ECLI:EU:C:2022:99.

la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi»²⁰. La Corte costituzionale, si legge di seguito, ha «costantemente affermato» il principio del primato «valorizzandone gli effetti propulsivi nei confronti dell'ordinamento interno». Si conferma, così, anche nella sentenza [n. 67 del 2022](#), che il sindacato accentrato di costituzionalità di cui all'art. 134 Cost. non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso confluisce nella costruzione di tutele comuni²¹.

Emerge netta, in queste affermazioni, l'immagine di un sistema in cui, per riprendere le parole pronunciate in altra sede e a titolo personale dal giudice redattore, le corti prestano lealtà a più sistemi di tutela e, così facendo, assumono consapevolmente la responsabilità della tenuta di quei sistemi e della loro integrazione²². Si tornerà sul punto nelle conclusioni di questo breve commento.

3. I criteri della disapplicazione

Come anticipato, il secondo aspetto che emerge dalla sentenza [n. 67 del 2022](#) è la vitalità della disapplicazione. Il fatto è che, a seguito del rinvio pregiudiziale e delle sentenze della Corte di giustizia, la Corte di Cassazione si era rifiutata di procedere alla disapplicazione della norma interna il cui contrasto con norme europee sulla parità di trattamento era già stato accertato. Intorno a questo punto si vorrebbe spendere alcune considerazioni.

Il tema più dibattuto dopo il nuovo corso della [sent. n. 269 del 2017](#) resta certamente quello del protocollo di giudizio, ossia dei criteri in base ai quali il giudice rimettente dovrebbe scegliere se operare il rinvio pregiudiziale o sollevare questione di legittimità costituzionale²³. Dalla sentenza n.

²⁰ Sulla tendenza della giurisprudenza costituzionale a riprendere la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco come *Bundesverfassungsgericht*, sulla scia di un confronto articolato da A. VON BOGDANDY, D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 2020, 9-30, spec. 24, T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell'epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corti costituzionali e giudici comuni*, in B. Caravita (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, Torino, 2021, 201-219, spec. 218, che vi vede in realtà una comune tendenza a una *global constitutional justice*. Per chi scrive, più sommessamente una *European constitutional justice*.

²¹ *Ibidem*, § 11 *Cons. dir.* Sul fatto che questa sentenza abbia riportato al centro il primato dell'Unione europea, B. NASCIMBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, cit.

²² S. SCIARRA, *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all'accentramento nel giudizio di costituzionalità*, in B. Caravita (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale?*, cit., 49-66. Lo ha definito un sistema a rete fondato sul principio di leale collaborazione da 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.it](#), 10 luglio 2019.

²³ Molta dottrina si è spesa giustamente sul profilo del protocollo di giudizio, cercando di costruire un quadro sistematico alla luce delle indicazioni mano a mano tratte dalla giurisprudenza costituzionale. Al di là del merito delle soluzioni, vi è una differenza, per così dire, nel grado di certezza che ne ricava. A titolo di esempio, F. DONATI, *I principi del primato e dell'effetto diretto nel diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in [federalismi.it](#), n. 12 del 2020, 104-125, 29 aprile 2020, confronta i principi tratti da *Melki* e *A. c. B.* della Corte di giustizia con Corte cost. n. [20](#), n. [63](#), [n. 112 del 2019](#), per osservare che correttamente la Corte costituzionale ha trattenuto a sé le questioni di costituzionalità, perché incidenti su settori in cui il diritto europeo lasciava margini di discrezionalità agli Stati, mentre con l'[ord. n. 117 del 2019](#) correttamente ha operato il rinvio pregiudiziale, essendo la normativa interna attuazione puntuale di una norma europea; si tratta, tuttavia, di una valutazione che esula dai criteri effettivamente individuati dalla Corte costituzionale che, come rilevava già all'epoca lo stesso A., non aveva fornito chiare indicazioni (*ivi*, 123). La centralità del criterio del grado di armonizzazione del diritto europeo è confermata con ancor maggiore nitidezza in F. DONATI, *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, in B. Caravita (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale?* cit., 9-20. Questa prospettiva, che è stata sollecitata anche da chi scrive, in A.O. COZZI, *Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent'anni dalla sua proclamazione*, cit., 672-676, per l'assonanza di linguaggio e di categorie giuridiche che presuppone tra diritto interno e diritto europeo, e perché rende sostenibile rispetto ai Trattati il cammino europeo della Corte costituzionale, ha due *caveat* che non possono essere omissi. Il primo è che il criterio del grado di armonizzazione non è ancora stato chiaramente fatto proprio dalla Corte

[67 del 2022](#) si ricavano, a nostro avviso, due elementi. In primo luogo, è confermato che il tratto qualificante per scegliere la via del sindacato accentrato è costituito dalla formulazione della questione in termini di violazione contestuale di diritti o interessi costituzionali e diritti o interessi protetti dalla Carta europea dei diritti fondamentali. Lo spunto si ricava *a contrario*, come è già stato puntualmente osservato, dal fatto che la stessa Corte costituzionale si è premurata di sottolineare che l'art. 34 Carta europea non era stato individuato quale parametro delle questioni pregiudiziali prima, e delle questioni di costituzionalità in seguito. Può aggiungersi che le questioni di costituzionalità non invocavano neppure norme costituzionali sostanziali diverse dagli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.²⁴. Resta, dunque, che il criterio principe per accedere al sindacato accentrato è dato dal sospetto di violazione contestuale di norme costituzionali e di norme primarie europee affini relative a diritti fondamentali, siano o meno le norme europee inverte da un diritto secondario che ad esse dia attuazione o ne costituisca una limitazione e sia o meno il diritto europeo rilevante dotato di effetti diretti.

In secondo luogo – e questo è un tratto a nostro avviso importante – la sentenza conferma quanto la Corte costituzionale aveva già affermato in astratto, ossia che il giudice *a quo* non solo può, ma ha il dovere, sussistendone i presupposti, di non applicare il diritto interno contrastante con il diritto europeo²⁵. L'elemento qualificante è, dunque, la conferma che la non applicazione come rimedio per la soluzione del contrasto tra norma interna e norma europea derivata dotata di effetti diretti è tuttora un principio cardine del nostro ordinamento. Il rilievo è rafforzato dal fatto che la Corte costituzionale non si limita a richiamare la disapplicazione come uno dei rimedi possibili in astratto, con un ossequio ai criteri enunciati dalla Corte di giustizia che avrebbe potuto essere solo formale, ma, al contrario, *pretende* che essa sia praticata. Si conferma, altresì, secondo un indirizzo che era consolidato, che la non applicazione determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per irrilevanza. Il filone *Granital*, pertanto, è tuttora presente nell'ordinamento e il giudizio accentrato, il cui contributo all'effettività delle tutele consiste nell'annullamento *erga omnes*, costituisce uno spazio in quello schema che resta vitale. E qui, tuttavia, viene il punto. Quali sono i presupposti per la non applicazione nel caso di specie e chi li accerta?

costituzionale: in Corte cost. [n. 54 del 2022](#) la Corte ha dato rilievo, tra l'altro, al fatto che l'art. 34 Carta rinvia alle legislazioni e prassi degli Stati membri, aprendosi alle garanzie anche costituzionali, e pure in quella fattispecie non vi era alcun margine residuo di discrezionalità, in quanto il legislatore non si è avvalso delle deroghe consentite dalla direttiva 2011/98/UE, come la Corte costituzionale riprende pianamente dalla sentenza della Corte di giustizia resa a seguito di rinvio pregiudiziale (§ 9.4.1 *Cons. dir.*). Il secondo *caveat* è che non è affatto facile comprendere se si sia in presenza di un diritto europeo pienamente armonizzato o meno. Si tratta del terreno privilegiato su cui chiedere un'interlocuzione con la Corte di giustizia, poiché può essere davvero complesso per il giudice *a quo* avere autonomamente certezza su questo punto. Il problema è ben presente in dottrina: per esempio, M. WENDEL, J.H. REESTMAN, M. CLAES, *Better In Than Out: When Constitutional Courts Rely on the Charter*, *Editorial*, in *Eur. Const. Law Review*, n. 1 del 2020 (16), 1-7, spec. 4, considerano cruciale per il rapporto tra Corti costituzionali e Corte di giustizia il carattere vincolante o meno del diritto europeo derivato e, tuttavia, ritengono aperta la domanda su chi debba condurre il «test of discretion», trattandosi di un «federal problem» di natura molto complessa, dal momento che non è possibile distinguere nitidamente tra *mandatory* e *non-mandatory EU law*. Nella dottrina italiana, rilievi simili sono stati sollevati per esempio da A. MORRONE, *Oltre Granital. Divisione o fusione degli orizzonti di senso?*, in C. CARUSO, F. MEDICO, A. MORRONE, *Granital Revisited?*, cit., 215-223, spec. 219.

²⁴ [Sent. n. 67 del 2022](#), § 1.2.1 *Cons. dir.* Con riferimento all'art. 34 Carta, A. RUGGERI, *Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta*, cit., 361. Sul fatto che non si verta in una ipotesi di doppia pregiudizialità perché la Cassazione non aveva invocato, oltre ai parametri europei, una contemporanea violazione di norme costituzionali diverse dagli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., per esempio l'art. 3 Cost., come invece avrebbe potuto fare, B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, cit.

²⁵ Sul dovere dei giudici *a quo* di disapplicare, ord. [n. 117 del 2019](#), § 2 *Cons. dir.*: «e fermo restando, altresì, il loro dovere – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta», richiamando [Corte cost. sent. n. 63 del 2019](#), § 4.3 *Cons. dir.*, in cui per vero si dichiarava fermo il «potere del giudice comune» di sollevare egli stesso rinvio pregiudiziale e, ricorrendone i presupposti, di non applicare, ove «potere» è da intendersi realisticamente non come facoltà, ma come capacità giuridica.

La sentenza dedica ampia parte dell'argomentazione a rispondere alla domanda se debba riconoscersi effetto diretto alle norme delle direttive invocate nel caso di specie, nella parte in cui prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi rispettivamente individuate e i cittadini dello Stato membro. La Corte costituzionale ragiona così dell'obbligo imposto agli Stati, cui corrisponde un diritto dei cittadini di paese terzo, e della azionabilità di tale diritto, per concludere che l'obbligo imposto dalle direttive di non differenziare il trattamento dei cittadini di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli Stati in cui essi operano è chiaro, preciso e incondizionato, e come tale dotato di effetto diretto²⁶. Le disposizioni interne impugnate, pertanto, si prestano ad essere disapplicate dal giudice rimettente.

Questa tipologia di giudizio, ossia l'analisi dell'effetto diretto di norme delle direttive chiare, precise e incondizionate in giudizio contro un'amministrazione dello Stato, è quello che avrebbe dovuto svolgere autonomamente la Corte di Cassazione. Per vero, in sede di rinvio pregiudiziale la Suprema Corte non aveva chiesto testualmente alla Corte di giustizia se il contrasto tra norma interna e direttive, una volta accertato, dovesse condurre alla disapplicazione. Il dispositivo delle sentenze europee, pertanto, non prende espressamente posizione sul punto, limitandosi ad accertare che le rilevanti disposizioni delle direttive ostano alla normativa interna. Tuttavia, è vero anche che dalla motivazione delle sentenze della Corte di giustizia emerge in più passaggi come il diritto alla parità di trattamento comporti in capo agli Stati un obbligo chiaro, preciso e incondizionato, provocando l'accertamento dell'incompatibilità tra norma interna e norma europea²⁷. Sotto questo profilo, del rapporto tra giudicato europeo e margine affidato al giudice nazionale, è di rilievo che, nella sentenza [n. 67 del 2022](#), la Corte costituzionale, nel ripercorrere passo dopo passo le sentenze della Corte di giustizia per rispondere agli argomenti della Cassazione, insista sul vincolo generato da quelle decisioni nei confronti del giudice del rinvio. Questo vincolo opera per tutti i profili che il giudice abbia prospettato e su cui la Corte di giustizia si sia pronunciata, sicché, di fronte alla loro riproposizione nel giudizio di costituzionalità, la Corte costituzionale non trova ragione per procedere a una nuova e diversa valutazione. Nella specie, si trattava del dubbio sull'esistenza di una discrezionalità del legislatore nel limitare le prestazioni di sicurezza sociale, poiché la Corte di giustizia aveva già accertato che il legislatore italiano non si era avvalso della facoltà di limitare il

²⁶ [Sent. n. 67 del 2022](#), § 12 *Cons. dir.*, ultimo periodo, e § 12.2 *Cons. dir.*

²⁷ In Corte di giustizia, *INPS c. WS*, §21, la questione pregiudiziale era così formulata: «Se l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 (...) nonché 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» (corsivo nostro); analoga la pregiudiziale in Corte di giustizia, *INPS c. VR*, §18, rispetto all'art. 11, paragrafo 1, lettera d), direttiva 2003/109/CE e al principio di parità di trattamento. Sia i considerando nn. 2, 19, 20, 24, sia l'art. 1, par. 1, lett. b), della direttiva 2011/98/UE, relativo al suo oggetto, ruotano tutti intorno al principio di parità di trattamento tra cittadini di paesi terzi e cittadini dello Stato membro; l'art. 12 è rubricato «Diritto alla parità di trattamento», stabilendo al par. 1 che i lavoratori dei paesi terzi di cui alla direttiva «beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano» in una serie di ambiti, tra cui i settori della sicurezza sociale del regolamento n. 833/2004/CE (lett. e). Questa disposizione è stata interpretata da Corte di giustizia, *INPS c. WS*, cit., §24 nel senso che «impone agli Stati membri di far beneficiare della parità di trattamento» nei settori indicati; nel ragionare sulle limitazioni ammesse dalla stessa direttiva, la Corte si riferisce al diritto alla parità di trattamento come regola generale e alle deroghe come eccezioni suscettibili di interpretazione restrittiva (§§26, 27); conclude la Corte che, fatte salve le deroghe consentite, non presenti nel caso di specie, «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» (§39), sicché «tanto l'omesso versamento dell'assegno per il nucleo familiare quanto la riduzione dell'importo di quest'ultimo, a seconda che tutti i familiari o alcuni di essi non risiedano nel territorio della Repubblica italiana, sono contrari al diritto alla parità di trattamento di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), direttiva 2011/98, dal momento che integrano una disparità di trattamento tra i titolari di permesso unico e i cittadini italiani» (§42). In senso analogo Corte di giustizia, *INPS c. VR*, cit., §§23, 29, 33 in relazione all'art. 11, par. 1, lett. d), direttiva 2003/109/CE.

trattamento paritario ai sensi dell'art. 11, par. 2, direttiva 2003/109/CE, cosicché alcuna deroga sulla base della direttiva poteva dirsi consentita²⁸.

In sintesi, nel caso di specie le condizioni per ritenere non applicabile la disciplina interna sono consistite nella combinazione tra norme dotate di effetti diretti verticali e autorità derivante dalle sentenze della Corte di giustizia. Per ciò che attiene al rapporto tra sindacato accentrato e sindacato diffuso, non vi è, dunque, reale novità, bensì conferma dello schema di giudizio che conduce alla disapplicazione, rafforzato dal fatto, come si è detto, che è la stessa Corte costituzionale a pretendere che la disapplicazione sia operata, chiudendo il giudizio di costituzionalità con una inammissibilità per irrilevanza²⁹. Conviene ribadire, ancora una volta, che la questione sollevata dalla Corte di Cassazione non sottoponeva alla Corte costituzionale nessun profilo di merito diverso e ulteriore rispetto ai motivi prospettati alla Corte di giustizia, limitandosi la Cassazione a ritenere di non poter praticare la disapplicazione e sollecitando la Corte costituzionale a intervenire *erga omnes* ai sensi dei soli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. La questione di costituzionalità, in definitiva, non è stata costruita con tono costituzionale e si è esaurita interamente nel rapporto tra norma interna e norma europea derivata.

4. Il contesto: uno sguardo lontano, la rule of law e ora la guerra

Probabilmente dal punto di vista del metodo non è corretto fare riferimento alle opinioni espresse a titolo personale da singoli componenti della Corte costituzionale per delineare scelte che sono state fatte proprie e restano ascrivibili all'intero collegio decidente³⁰. Esse, tuttavia, possono essere utili a descrivere una temperie, una sensibilità, un andamento legato ad un certo momento storico. Sono utili, ai nostri fini, per descrivere il contesto sovranazionale che probabilmente ha indotto la Corte costituzionale, nella sentenza [n. 67 del 2022](#), a porre in così grande rilievo il principio del primato. Si vuole in questo modo riprendere, in chiusura, l'argomento accennato nel secondo paragrafo di questo

²⁸ [Sent. n. 67 del 2022](#), § 13.3 *Cons. dir.*, ultimo periodo: «Il vincolo, generato dalle sentenze della Corte di giustizia nei confronti del giudice del rinvio, riguarda anche tali affermazioni, che concorrono a sorreggere il giudizio di incompatibilità dell'art. 2, comma 6-bis, con il diritto derivato dell'Unione». Sulla necessità di una trasparente apposizione delle deroghe, richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia, si era già pronunciata Corte cost. [n. 54 del 2022](#), § 9.4.1 *Cons. dir.*, come richiamata nella [sent. n. 67 del 2022](#), § 14 *Cons. dir.*, non soltanto per la salvaguardia dell'effetto utile della direttiva, ma per ragioni istituzionali, ossia per consentire nella fase di recepimento una fruttuosa e trasparente interlocuzione con la Commissione.

²⁹ Si veda anche il passaggio della Relazione annuale sull'attività della Corte costituzionale nel 2021, nel paragrafo *Corte costituzionale e Corti di giustizia UE*: «Ove il giudice si sia già rivolto alla Corte di giustizia con un rinvio pregiudiziale e ne abbia ottenuto una sentenza di non conformità della disciplina italiana ai parametri europei, è lo stesso giudice che deve disapplicare le disposizioni di diritto italiano, senza rivolgersi alla nostra Corte. Quando il giudice, invece, pur potendosi rivolgere alla Corte europea, si rivolge alla Corte costituzionale, sulla base di parametri europei e interni, ben può accadere che sia quest'ultima a disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, per quanto attiene ai parametri di sua competenza», in [Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2021](#), 16.

³⁰ Riflette sul peso della visione e della sensibilità delle personalità accademiche presenti nella Corte costituzionale, che emergono nelle relazioni annuali dei Presidenti e in *extra judicial speeches*, pur nella straordinaria forza dei precedenti e nella centralità del principio di collegialità, T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell'epoca della ri-centralizzazione*, cit., 214, con rinvio a P. PASSAGLIA, *La presenza della dottrina all'interno della Corte costituzionale italiana*, in Id. (a cura di), *I rapporti tra la giurisdizione costituzionale e la dottrina/Les rapport entre la juridiction constitutionnelle et la doctrine*, Napoli, 2015, 19 ss. L'Autrice osserva, a riprova, che da decenni la Corte costituzionale è inserita nei *network* dei giudici costituzionali, ma solo con l'affacciarsi tra i suoi componenti di giuristi più aperti, per indole, per formazione o per generazione, al costituzionalismo globale, forme di "relazionalità orizzontale" hanno iniziato a influire sulla giurisprudenza, con richiamo al paragrafo su "tecniche processuali collaborative" nel diritto comparato nella Relazione annuale sull'attività della Corte costituzionale del 2019, Presidente Cartabia, così come l'attenzione alla *cross-fertilization* delle corti sovranazionali (*ivi*, 216). A conferma della crescente attenzione alla sensibilità, al metodo e al linguaggio di singoli componenti della Corte, non solo accademici, si vedano per esempio le relazioni al convegno LUISS, *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza costituzionale del Giudice Coraggio*, 1° aprile 2022.

breve commento. Come anticipato, appaiono d'impatto nella sentenza [n. 67 del 2022](#) considerazioni riferite all'esistenza di «molte lealtà» cui rispondono le corti costituzionali nei rapporti inter-istituzionali, sia verso il legislatore e le sue prerogative, sia – per ciò che qui rileva – nei confronti della Corte di giustizia³¹. Queste molteplici lealtà, cui le corti costituzionali prestano osservanza, sono intese come un vero e proprio vincolo istituzionale. Per riprendere una autorevole opinione, esse implicano deferenza, collaborazione e sollecitazione. Deferenza non comporta subordinazione³², «non è segno di remissività né sintomo di marginalizzazione», ma di interazione in un sistema complesso in cui i giudici nazionali sono inseriti in un circuito di formazione del diritto³³. Questa ricostruzione poggia esplicitamente su uno sguardo lontano, che alza la testa rispetto al caso di specie per volgersi alle preoccupanti vicende del diritto europeo contemporaneo, e precisamente alla messa in discussione delle garanzie dello stato di diritto, dell'indipendenza della magistratura e della effettività della tutela dei diritti che da questa indipendenza dipende³⁴. Di fronte a questa esigenza, «[s]fuma, fra i titoli di coda, il tema della doppia pregiudizialità»³⁵. Potrebbe dirsi, allora, che, dopo la pandemia e il *new deal* europeo, appaiono meno vicini gli anni in cui il primato evocava austerità, funzionalizzazione economica esclusiva e limitazione dei diritti sociali. Il mutamento del clima storico e giuridico, con la messa in discussione della *rule of law*, ha fatto riemergere, dietro il primato, i valori fondativi dell'ordinamento europeo costruiti sulle tradizioni costituzionali dei suoi Stati membri, quali la democrazia, i diritti umani, lo Stato di diritto, la solidarietà³⁶.

Una conferma istituzionale di questa temperie si ha nella Relazione di fine anno del Presidente Amato, presentata in un periodo in cui, oltre alle vicende europee sulla *rule of law*, si è

³¹ S. SCIARRA, *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all'accentramento nel giudizio di costituzionalità*, cit., 50.

³² [M]a «conoscenza delle reciproche aree di intervento», *ibidem*, 50, e anche 63; il saggio insiste molto sulla necessità di costruire una interpretazione comune dell'ambito di applicazione della Carta ai sensi dell'art. 51, par. 1: «Se si parte dalla delimitazione delle competenze, l'obiettivo è tessere un rapporto non ostile, ma sintonico fra Corte costituzionale e CGUE e riempire di contenuti sempre più precisi l'inciso “nell'attuazione del diritto dell'Unione”, contenuta nell'art. 51 (1). Un sentiero giurisprudenziale comune deve servire a prevenire qualunque disorientamento dei giudici che fronteggiano la scelta del rinvio pregiudiziale, ponendo tale scelta in alternativa anche temporale rispetto alla sollevazione della questione di legittimità costituzionale. Quel sentiero deve perfino poter rassicurare il giudice che sceglie consapevolmente di orientarsi verso la non applicazione delle disposizioni ritenute contrastanti con il diritto europeo, quando si profilano le condizioni per farlo».

³³ *Ivi*, 57, richiamando F. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Corti nella costruzione dell'ordinamento europeo (From judge-made law to judge-made Europe)*, in [federalismi.it](#), n. 15 del 2019, 12.

³⁴ *Ivi*, 65: l'obiettivo è di tenere acceso il canale comunicativo con la Corte di giustizia, citando D. THYM, *Friendly Takeover, or: the Power of the “First Word”. The German Constitutional Court Embraces the Charter of Fundamental Right as a Standard of Domestic Judicial Review*, in *European Constitutional Law Review*, n. 2 del 2020 (16), 212, che scrive della relazione tra Tribunale costituzionale tedesco e Corte di giustizia, in merito al presupposto che l'Unione ha incamerato e fatto suo il pluralismo costituzionale, quale diversità degli assetti costituzionali, pur nella concordanza delle tradizioni comuni. Sulle vicende di Polonia e Ungheria, si vedano da ultimo Corte di giustizia, plenaria, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, 16 febbraio 2022, C-156/21, e *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, di pari data, C-157/21, su cui P. FARAGUNA, S. BARTOLE, *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dell'Unione*, in [Diritti Comparati](#), 17 marzo 2022.

³⁵ *Ivi*, 64; la citazione completa è: «Sfuma, fra i titoli di coda, il tema della doppia pregiudizialità, che meriterebbe di essere letto con occhiali da lontano, ma su cui deve calare il *self-restraint* di chi scrive».

³⁶ Le vicende di Polonia e Ungheria hanno suscitato proposte nella dottrina per accrescere l'effettività dei valori europei e sanzionare la loro violazione, rendendoli giustiziabili. Pensando ai procedimenti civili e penali intentati in Polonia nei confronti del prof. Sadurski, A. VON BOGDANDY, L. D. SPIEKER, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*, in *European Constitutional Law Review*, 2019 (15), 391-426, hanno ipotizzato di rendere l'art. 2 TUE e i valori che enuncia direttamente azionabili in giudizio: «The next step is developing the responsibilities of national courts as “Union courts” under Article 2 TEU: a duty to interpret national law in conformity with Article 2 TEU values, a duty of referral when Article 2 TEU values are under threat and – as a last resort – the criminal liability [n.d.r. under national law, for disrespecting Union values in domestic procedures] of disobedient judges». Gli AA. esprimono la piena consapevolezza che queste proposte implicherebbero una «massive extension of EU law's reach» ben oltre i limiti dell'art. 51(1) Carta, ma suggeriscono, per evitare questa espansione, rigorosi standard di giudizio, sul modello di *Aranyosi e Căldăraru*, e di circoscrivere questa applicazione a situazioni estreme e eccezionali, violazioni gravi al nucleo essenziale dei principi e valori ivi garantiti.

drammaticamente affacciata la guerra in Ucraina, con il ritiro della Federazione Russa da presidi radicati di tutela dei diritti come il Consiglio d'Europa³⁷. Si legge in questa Relazione, ed è stato evidenziato nella sua presentazione orale, che la Corte costituzionale ha evitato di applicare i controlimiti e si è spesa in un rapporto costante con la Corte di giustizia, sia per mezzo del rinvio pregiudiziale, sia attraverso il richiamo alla sua giurisprudenza. Questo perché le corti sono unite nel comune contesto dato dai valori fondativi dell'Unione europea scritti nell'art. 2 TUE, dunque dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle minoranze, valori che l'art. 2 TUE definisce comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini. Si legge, ancora, che i principi e valori sostanziali espressi dall'art. 2 TUE vengono prima dell'art. 4 TUE, nei suoi paragrafi 2 e 3, cosicché sono questi ultimi a dover essere interpretati alla luce dei primi, i principi e valori dell'art. 2 TUE, che ne rappresentano la sostanza³⁸. Pare di poter dire, dunque, che la forte adesione al principio del primato presente nella sentenza [n. 67 del 2022](#) trovi in questo contesto storico e giuridico la sua ragion d'essere, tanto da affermare con forza che il primato, e i valori di cui è tramite, oggi è ancor più necessario e che la sua tenuta dipende anche da noi.

³⁷ La [sent. n. 67 del 2022](#) è stata decisa nella camera di consiglio del 8 febbraio 2022 e depositata l'11 marzo 2022.

³⁸ Si riporta per esteso il passaggio della Relazione annuale relativa all'attività della Corte costituzionale nel 2021, §§ 20, 21. Con riferimento alle ripercussioni della guerra in Ucraina, all'uscita della Federazione Russa dal Consiglio d'Europa e ai riflessi possibili sulla partecipazione della Corte costituzionale russa ai consessi internazionali: «In una tale situazione, è di particolare importanza che sia e rimanga salda la collaborazione reciproca delle Corti appartenenti all'Unione europea. Voglio sottolineare a questo riguardo che la nostra Corte ha sempre fatto il possibile perché i potenziali conflitti con la Corte di giustizia venissero risolti non erigendo i cosiddetti controlimiti nazionali nei confronti del diritto europeo ma promuovendo noi stessi interpretazioni convergenti del diritto europeo. Ne ho dato la prova nella giurisprudenza delle Corti. Sta in questo delicatissimo passaggio una delle giunture fondamentali su cui si regge il tessuto della nostra Unione. Non tutte le Corti costituzionali hanno seguito questa strada ed è forte e impellente il nostro augurio affinché anch'esse lo facciano. Certo, abbiamo tutti il dovere di salvaguardare le nostre identità nazionali, così come prevede, del resto, lo stesso articolo 4 del Trattato europeo. Ma l'articolo 4 viene dopo l'art. 2, che enuncia i nostri principi e valori comuni: rispetto della dignità, libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle minoranze (valori comuni a una «società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»). Su questo articolo, in primo luogo, dovremmo forgiare le soluzioni interpretative alle quali giungiamo per lo stesso art. 4. È sull'equilibrio tra i due, infatti, che si regge l'unità nelle diversità del nostro ordinamento e della stessa Unione. D'altronde, sulla fiducia nel dialogo, nel confronto degli argomenti e dei valori si fonda la civiltà che la nostra Costituzione, insieme ad altre, ha contribuito a costruire in Europa sulla base della forza del diritto», in [Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2021](#) la centralità della considerazione sull'antiorità dell'art. 2 TUE rispetto all'art. 4 TUE e l'interpretazione di quest'ultimo alla luce del primo è confermata dal fatto che questo passaggio della Relazione è riportato nel breve [comunicato stampa](#) della Corte costituzionale del 7 aprile 2022, intitolato «Preoccupazione sull'avvenire, anche per la tenuta degli ordinamenti costituzionali europei», che ha fatto seguito alla presentazione orale della Relazione annuale.