



# CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. II

(ESTRATTO)

**FRANCESCO TORRE**

**L'ASSEGNO PER IL NUCLEO FAMILIARE SFUGGE DALLA MORSA  
DELLA DOPPIA PREGIUDIZIALITÀ: OCCASIONE MANCATA O  
BALZO IN AVANTI PER IL DIALOGO TRA ROMA E LUSSEMBURGO?  
(PRIME RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENT. N. 67/2022)**

9 MAGGIO 2022

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Francesco Torre**

**L’assegno per il nucleo familiare sfugge dalla morsa della doppia pregiudizialità:  
occasione mancata o balzo in avanti per il dialogo tra Roma e Lussemburgo?  
(prime riflessioni a margine della sent. n. [67/2022](#))<sup>\*</sup>**

**ABSTRACT:** *The paper analyses the recent [Constitutional Court, ruling no. 67 of 11 march 2022](#), concerning the recognition of family benefits (ANF) for non-EU citizens. However, in this judgment, the Court did not effectively declare directly the unconstitutionality of the Italian rules on the ANF. Instead, it mandated the Court of Cassation with the task of disapplying those rules. The present work also seeks to offer a broader view of the connections between Judgment no. 67 and Judgment no. 54/2022 all of which appear to be linked by a common thread.*

SOMMARIO: 1. Il caso. – 2. Tra spinte centripete e controspinte centrifughe: il tiro alla fune con la Corte di Cassazione sulla Carta di Nizza. – 3. La corsa al rinvio pregiudiziale dopo Taricco. – 4. La parità di trattamento tra (norma di) principio e diretta applicabilità. – 5. La progressiva scomparsa della Carta (non c’è, ma si vede!) ovvero l’altalenante utilizzo del meccanismo della “concessione” tra norme di diritto derivato e Carta dei diritti UE nelle [sentr. nn. 54 e 67 del 2022](#). – 6. Disapplicazione o fuga dalla disapplicazione? Due opposte tendenze nel cammino della *jurisprudence des petits pas*.

**1. Il caso.**

La Corte costituzionale è recentemente intervenuta<sup>1</sup> in tema di assegno per il nucleo familiare (in prosieguo: l’«ANF»)<sup>2</sup> nei confronti dei cittadini non europei – soggiornanti di lungo periodo o con permesso unico di lavoro – riconoscendo, indirettamente<sup>3</sup>, agli stessi tale beneficio, anche nel caso in cui alcuni componenti della loro famiglia non risiedano nel territorio della Repubblica.

La pronuncia in commento trae origine da due ordinanze “gemelle” della Corte di Cassazione, Sez. Lavoro<sup>4</sup>, con le quali gli ermellini sollevavano dinanzi alla Consulta questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 6-bis, d.l. 13 marzo 1988, n. 69, conv. nella l. 13 maggio 1988, n. 153, prospettando la violazione degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione alle direttive nn. 2003/109/CE<sup>5</sup> e 2011/98/UE<sup>6</sup>. La norma in parola – secondo la quale non fanno parte del nucleo familiare «il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica [...]»<sup>7</sup> – cristallizza una differenza di trattamento tra lo straniero ed il cittadino italiano, nei confronti del quale queste preclusioni non sono previste; tale disposizione si pone in aperto contrasto con le direttive *de quibus*, le quali prescrivono che lo straniero residente in

---

\* 

<sup>1</sup> [Sentenza n. 67 del 2022 della Corte costituzionale](#).

<sup>2</sup> L’ANF è una prestazione economica erogata dall’INPS ai nuclei familiari di alcune categorie di lavoratori, pensionati o beneficiari di prestazioni previdenziali caratterizzata da una natura mista, tanto previdenziale, quanto assistenziale.

<sup>3</sup> La Consulta, difatti, perviene a tale risultato mediante una sentenza di inammissibilità per difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale (punti 10 e 15 del *cons. in dir.*) come meglio si vedrà *infra* al par. 4.

<sup>4</sup> Ordinanze dell’8 aprile 2021 iscritte ai nn. 110 e 111 reg. ordd. 2021 (*G.U.* n. 33/2021, 1a serie spec.).

<sup>5</sup> In particolare, l’ord. n. 110/2021 riteneva che la normativa italiana violasse gli artt. 2, par. 1, lett. a), b), c), e 11, par. 1, lett. d), della direttiva n. [2003/109/CE](#) del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

<sup>6</sup> L’ord. n. 111/2021 riteneva, invece, essere violati gli artt. 3, par. 1, lett. b), e c), e 12, par. 1, lett. e), della direttiva [2011/98/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

<sup>7</sup> ... «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».

uno Stato membro, soggiornante di lungo periodo o con permesso unico di lavoro, deve beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini nazionali.

La vicenda sorge a seguito del diniego da parte dell'INPS di versare l'ANF in favore di due lavoratori extracomunitari residenti in Italia – l'uno pakistano, soggiornante di lungo periodo, l'altro cingalese, titolare di un permesso unico di lavoro – in relazione ai periodi in cui i familiari non avevano soggiornato nel territorio della Repubblica. Esperite vittoriosamente le rispettive azioni – dinnanzi ai Tribunali ed alle Corti di Appello di Brescia, nel primo caso, e di Torino, nel secondo – i due cittadini stranieri si vedevano costretti a resistere in Cassazione, presso cui l'ente previdenziale ricorreva per la riforma delle relative sentenze di merito. I giudici di primo e secondo grado avevano, invero, riconosciuto il diritto all'ANF attraverso la disapplicazione<sup>8</sup> della normativa interna in contrasto con il principio di parità di trattamento tra lavoratori nazionali ed extracomunitari, imposto dalla disciplina eurounitaria<sup>9</sup>.

Dubitando circa «l'effettiva portata della norma europea»<sup>10</sup>, il giudice della legittimità sollevava contestualmente due distinti rinvii pregiudiziali<sup>11</sup> davanti la Corte di giustizia, la quale aveva “gioco facile” nell'accertare<sup>12</sup> che il diritto dell'Unione «osta»<sup>13</sup> alla normativa italiana in parola. Il giudice di Lussemburgo, infatti, si limitava a richiamare principi pacifici della sua plessa giurisprudenza<sup>14</sup>.

Rilevato il contrasto in essere, la Suprema Corte, inspiegabilmente<sup>15</sup>, non provvedeva essa stessa a dare attuazione al diritto eurounitario, ritenendo che le direttive in questione non fossero dotate di

<sup>8</sup> ... o meglio la «non applicazione». Come sostenuto da attenta dottrina «la diretta applicazione della norma europea sembra essere un'operazione conseguente al crearsi di un vuoto normativo»: così A. AMATO, *Giudice comune europeo e applicazione diretta della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE: Corte di giustizia e Corte costituzionale a confronto*, in *Giur. Cost.*, 1/2020, 446.

<sup>9</sup> Secondo un indirizzo «praticamente unanime» della giurisprudenza di merito, come evidenzia E. TARQUINI, *La doppia pregiudizialità alla prova dell'effettività della tutela: riflessioni di una giudice di merito a margine del caso ANF*, in *Quesione Giustizia*, 21 dicembre 2021, 1. Un copioso elenco di tali pronunce in C. COLOSIMO, *Stranieri dei Paesi terzi e assegno per il nucleo familiare: parità di trattamento e integrazione nel dialogo tra le Corti*, in *Giustizia Insieme*, 29 gennaio 2021, nota n. 9.

<sup>10</sup> Cfr. L. CAVALLARO, *Il “dialogo tra le Corti” e le prestazioni di sicurezza sociale*, in *Giustizia Insieme*, 20 luglio 2021. Vale la pena evidenziare che l'A. ha fatto parte del Collegio i cui provvedimenti sono all'attenzione del presente lavoro.

<sup>11</sup> Ordinanze del 1° aprile 2019 iscritte ai nn. 9021 e 9022 reg. ordd. 2019 (*G.U. dell'Unione Europea 2019/C 288/17* e *2019/C 288/18* del 26 agosto 2019).

<sup>12</sup> Corte di giustizia, 25 novembre 2020, *Inps c. W.S.*, C-302/19 e *Inps c. V.R.*, C-303/19 a margine delle quali si segnala il commento di C. COLOSIMO, *Stranieri dei Paesi terzi e assegno per il nucleo familiare: parità di trattamento e integrazione nel dialogo tra le Corti*, cit.

<sup>13</sup> Tale formula “osta o non osta” – ormai entrata a pieno titolo nel vocabolario della Corte di giustizia – è espressiva della trasformazione delle questioni pregiudiziali in una «forma di sindacato non codificato e non dichiarato sulla “legittimità comunitaria” delle fonti nazionali»: così R. CALVANO, *La Corte di Giustizia e la Costituzione Europea*, Padova, 2004, 239. Tale uso “alternativo” dell'art. 267 TFUE è oggi diventato l'utilizzo comune del rinvio pregiudiziale d'interpretazione con la quale si esercita, sia pure «in maniera indiretta, un controllo sulla compatibilità delle norme nazionali con il diritto dell'Unione», verificando «la legittimità di una legge nazionale o di un atto amministrativo o anche di una prassi amministrativa»: così G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012 (7<sup>a</sup> ed.), 294. Di recente, in tal senso, si veda F. FERRARO, *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza: nihil sub sole novum*, in *Giustizia Insieme*, 23 ottobre 2021, par. 3.

<sup>14</sup> ... ovvero l'obbligo per lo Stato membro di conformarsi al diritto dell'Unione ove stabilisca le condizioni per la concessione delle prestazioni di sicurezza sociale nonché l'importo di tali prestazioni e il periodo per il quale sono concesse (punto 23 sent. *Inps c. W.S.*; punto 20 sent. *Inps c. V.R.*); l'obbligo per lo Stato membro di garantire il principio della parità di trattamento – tanto ai soggiornanti di lungo periodo, ai sensi della direttiva n. 2003/109/CE, quanto ai titolari di un permesso unico, ai sensi della direttiva n. 2011/98/UE – la quale costituisce la regola generale, potendo esso limitare tale diritto unicamente alla luce di specifiche deroghe, da interpretare invece restrittivamente laddove siano previste. Tali deroghe possono essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (punto 26 sent. *Inps c. W.S.*; punto 23 sent. *Inps c. V.R.*).

<sup>15</sup> Una spiegazione “alternativa”, in realtà, viene, autorevolmente, offerta da uno dei componenti del Collegio che ha emesso tali ordinanze, il quale ha affermato che «i conflitti tra norme statali e sovranazionali in materia di sicurezza

effetto diretto, giacché non regolerebbero compiutamente la materia dei trattamenti di famiglia<sup>16</sup>. Il giudice non avrebbe avuto a disposizione una disciplina di matrice europea “sostitutiva” di quella nazionale<sup>17</sup>, sostanziandosi, dunque, l’opera disapplicativa da porre in essere unicamente nel riconoscimento del principio della parità di trattamento<sup>18</sup>. L’intervento in questione si sarebbe, così, tradotto in una manipolazione della norma nazionale, opera preclusa al giudice comune<sup>19</sup>. In ogni caso, la disapplicazione della suddetta disposizione non avrebbe dato «piena esecuzione»<sup>20</sup> alle pronunce della Corte di giustizia.

Argomenti questi – fortemente criticabili<sup>21</sup> – che non lasciavano alla Cassazione altra strada che imboccare l’unica (e ultima) via percorribile: quella che conduce alla Consulta<sup>22</sup>.

## *2. Tra spinte centripete e controspinte centrifughe: il tiro alla fune con la Corte di Cassazione sulla Carta di Nizza.*

Come acutamente fatto notare da attenta dottrina, la scelta operata dal giudice di legittimità sembra essere espressiva di un atteggiamento di «auto-deresponsabilizzazione»<sup>23</sup>, nel segno di un’inversione

---

sociale vanno riconosciuti per ciò che realmente sono, vale a dire conflitti politici o, per usare l’irriguardosa espressione [...], conflitti di classe» e, pertanto, «cautela e grande attenzione sono doverose per gli interpreti, in questo campo più che mai»: così L. CAVALLARO, *Il “dialogo tra le Corti” e le prestazioni di sicurezza sociale*, cit.

<sup>16</sup> Punto 16 delle ordd. nn. 110 e 111 del 2021.

<sup>17</sup> Punto 17 delle ordd. nn. 110 e 111 del 2021.

<sup>18</sup> Punto 21 delle ordd. nn. 110 e 111 del 2021.

<sup>19</sup> Punto 22 delle ordd. nn. 110 e 111 del 2021.

<sup>20</sup> Punto 15 delle ordd. nn. 110 e 111 del 2021.

<sup>21</sup> ... perché avrebbero ridisegnato «completamente il ruolo della disapplicazione, rendendolo praticamente irrilevante»: così E. TARQUINI, *La doppia pregiudizialità alla prova dell’effettività della tutela: riflessioni di una giudice di merito a margine del caso ANF*, cit., 5. Le due ordinanze hanno suscitato forti perplessità, anche, in A. GUARISO, *La Cassazione sugli ANF agli stranieri: l’applicazione del diritto UE spetta alla Consulta*, in *Asgi*, 14 aprile 2021; L. TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali tra giurisprudenza costituzionale ed europea*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2/2021, 339; S. GIUBBONI, N. LAZZERINI, *L’assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, in *Questione Giustizia*, 6 maggio 2021, 5; C. CORSI, *La parità di trattamento dello straniero nell’accesso alle prestazioni di sicurezza sociale: tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità*, in *Questione Giustizia*, 21 dicembre 2021, 6; F. RIZZI, *Ancora sulla doppia pregiudizialità. I diritti dimenticati nel dialogo tra le Corti, tra resistenze e deresponsabilizzazioni nell’attuazione del diritto dell’Unione*, in *Questione Giustizia*, 21 dicembre 2021, 10 il quale, addirittura, considera gli errori di diritto compiuti dalla Corte di cassazione così «talmente palesi che paiono essere solo un pretesto per affermare altro».

<sup>22</sup> ... facendo seguito al consolidato orientamento – inaugurato a partire dalla storica sentenza *Granital* (Corte Cost. sent. n. [170 del 1984](#)) – secondo cui l’incompatibilità tra una disposizione nazionale ed una europea, non suscettibile di immediata applicazione, deve essere portata alla cognizione della Corte costituzionale, la quale, rilevata l’esistenza del contrasto, provvede ad espungere dall’ordinamento la norma interna incompatibile. Sul punto si condivide l’opinione di autorevole dottrina, dubbia in merito alla reale utilità del ricorso in parola «dal momento che, annullata la legge contraria alla norma dell’Unione, quest’ultima ugualmente non potrebbe essere applicata; e il vero è che, in circostanze siffatte, il giudice non può far altro che desumere dalla norma-principio dell’Unione la regola valevole per il caso»: così A. RUGGERI, *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione Europea*, Torino, 2022 (6<sup>a</sup> ed.), 329.

<sup>23</sup> Cfr. 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, 5. Non è la prima volta, però, che la Corte di cassazione intraprende la via che porta alla Consulta in luogo del proprio obbligo disapplicativo: anche con l’ordinanza [16 febbraio 2018, n. 3831](#) (G.U. n. 14/2021, 1a serie spec.) la Suprema Corte, pur in presenza di una norma europea dotata di effetto diretto, si sottraeva contestualmente alla disapplicazione ed al dialogo diretto con la Corte di giustizia e sollevava questione di legittimità costituzionale. Il giudizio originato da tale incidente di costituzionalità proseguiva con il successivo rinvio pregiudiziale della stessa Consulta a mezzo della ord. n. [117 del 2019](#), poi conclusosi con la sent. n. [84 del 2021](#). Il medesimo atteggiamento è rinvenibile, anche, con riferimento alle ordinanze del 17 giugno 2019 iscritte ai nn. 175, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 188, 189 e 190 reg. ordd. 2019 (G.U. n. 44-45/2019, 1a serie spec.) in cui la Cassazione – pur dando atto della possibilità di disapplicare le disposizioni interne contrastanti con le direttive

di tendenza rispetto all'avanguardismo europeo di cui la Suprema Corte si era resa per lungo tempo protagonista, ponendosi come interlocutore (semi)privilegiato della Corte di giustizia<sup>24</sup>. Appare sfilacciarsi la trama della «Santa Alleanza»<sup>25</sup> lentamente intessuta con la giurisdizione europea, e certamente indebolita a seguito della direzione intrapresa dalla ben nota [sentenza n. 269/2017](#)<sup>26</sup>. Le tendenze centripete proprie dell'indirizzo interpretativo in parola<sup>27</sup> attraggono tutte le questioni di diritto costituzionale in senso materiale davanti la Consulta<sup>28</sup>, trascinando fatalmente la Cassazione verso un “riaccentramento” del sindacato di euromunitarietà<sup>29</sup>, il tutto a discapito dell'obbligo di disapplicazione della normativa interna contraria al diritto dell'Unione europea<sup>30</sup>.

Eppure, nonostante tale «contro-movimento»<sup>31</sup> compiuto in direzione di Piazza del Quirinale, la Cassazione operava, contemporaneamente, un movimento centrifugo di segno opposto: malgrado possa apparire bizzarro, sembra evidente che il mancato richiamo, nelle ordinanze di rimessione in

---

*self-executing* poste al suo scrutinio – esplicitamente cedeva al fascino della «eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*» (punti 8-11, ord. n. 175) di tale normativa, che soltanto una sentenza della Corte costituzionale può realizzare. I giudizi sorti a seguito della presentazione di tali questioni venivano, successivamente, riuniti per omogeneità delle censure, dalla famosa ord. n. [182 del 2020](#), con la quale la Consulta sollevava rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. All'esito della pronuncia del giudice di Lussemburgo (2 settembre 2021, [O.D. e altri c. Inps](#), C-350/20) ha fatto, recentemente, seguito la sent. n. [54 del 2022](#) del 4 marzo 2022.

<sup>24</sup> ... unitamente ai giudici comuni con i quali la Corte di Lussemburgo ha, da sempre, proficuamente dialogato. L'elenco dettagliato del numero di rinvii pregiudiziali presentati dal 1952 al 2016 in G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2018, 5.

<sup>25</sup> Felice espressione di S. FORTUNATO, *L'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267, par. 3: una disciplina in continua evoluzione*, in Aa. Vv., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 368.

<sup>26</sup> Sent. n. [269 del 2017](#) della Corte costituzionale, poi “temperata” nelle successive sentt. nn. [20](#), [63](#) e [112 del 2019](#) e nell'[ord. n. 117/2019](#). Nonostante sia, probabilmente, impossibile dare conto degli sterminati commenti che la dottrina ha svolto in merito alla vessata questione della “doppia pregiudizialità”, ci si limita ad indicare unicamente le riflessioni più recenti di A. O. COZZI, *Sindacato accentrativo di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent'anni dalla sua proclamazione*, in *Dir. pubbl.*, 3/2020, 659 ss.; G. REPETTO, *Dell'utilità per la Corte di giustizia della priorità dell'incidente di costituzionalità. In margine alla sentenza del 2 febbraio 2021 sul diritto al silenzio nei procedimenti volti all'irrogazione di sanzioni amministrative punitive* (Corte di giustizia, Grande Sezione, C-481-19, DB c. Consob), in *Giustizia Insieme*, 6 aprile 2021; S. BARBIERI, *Quel che rimane della sentenza n. 269 del 2017: il finale (non previsto?) di un tentativo di ri-accenramento*, in *Eurojus*, 17 maggio 2021; A. RUGGERI, *L'equilibrio nei rapporti tra Corti europee e Corti nazionali: un'autentica quadratura del cerchio possibile solo in prospettiva de iure condendo*, Relazione alla Giornata di studi per Roberto Romboli su *Rileggendo gli “Aggiornamenti in tema di processo costituzionale” e non solo...*, Pisa 5 novembre 2021, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2021.

<sup>27</sup> ... elaborato per uscire dalla solitudine in cui la stessa Consulta si era, volontariamente, isolata, negandosi la possibilità di dialogare con la Corte di Lussemburgo; parla di un vero e processo di «autoesclusione» M. CARTABIA, *La Carta di Nizza, i suoi giudici e l'isolamento della Corte costituzionale italiana*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano-Madrid, 2003, 217.

<sup>28</sup> ... addirittura, nel caso che occupa, andando oltre «il perimetro tracciato dalla nuova doppia pregiudizialità (ossia, le ipotesi, ricadenti nell'ambito di applicazione materiale del diritto UE, nelle quali rilevano contestualmente analoghi diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dalla Carta UE)»: così N. LAZZERINI, *La doppia pregiudizialità alla prova dell'effettività della tutela: riflessioni a margine dei casi “bonus bebè” e “ANF”. Introduzione al dibattito*, in *Questione Giustizia*, 21 dicembre 2021, 2.

<sup>29</sup> ... nonostante, inizialmente, proprio la Sezione Lavoro della Suprema Corte si era mostrata restia ad «adattarsi a questo nuovo paradigma»: lo ricorda L. TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali tra giurisprudenza costituzionale ed europea*, cit., 333, spec. nt. 35 in cui è possibile rinvenire un dettagliato elenco delle pronunzie in tal senso.

<sup>30</sup> Il fenomeno di cui si discute viene efficacemente descritto come la «disapplicazione della disapplicazione» da R. PALLADINO, *Rapporti tra ordinamenti e cooperazione tra corti nella definizione di un “livello comune di tutela” dei diritti fondamentali. Riflessioni a seguito dell'ordinanza 182/2020 della Corte costituzionale*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2020, 93.

<sup>31</sup> Espressione di A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea attraverso il diritto? Due recenti ordinanze della Cassazione in tema di assegni familiari per i lavoratori extra-UE*, cit.

questione, alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea<sup>32</sup> – il cui art. 34<sup>33</sup> si pone in palese contrasto con la normativa italiana<sup>34</sup> – sia stato frutto di una precisa e ponderata scelta della Suprema Corte<sup>35</sup>. Ragionando diversamente, si dovrebbe concludere nel senso della ignoranza “colpevole” da parte del massimo organo della giurisdizione comune, ipotesi questa che francamente appare difficile da immaginare. Che il Collegio chiamato a decidere tali controversie possa sconoscere il contenuto della Carta di Nizza appare, difatti, essere un’evenienza del tutto remota ed implausibile – oltre che astrattamente ben più grave – tenuto anche conto del costante richiamo all’art. 34 CDFUE che vi è, anche di recente<sup>36</sup>, nei provvedimenti della medesima Sezione Lavoro.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sui dubbi sollevati dal giudice *a quo*, immediatamente si premurava di far notare la mancata evocazione in campo della Carta dei diritti UE da parte delle ordinanze di rimessione<sup>37</sup>, senza, però, spingersi al punto di allargare il *thema decidendum*<sup>38</sup>, attraverso l’estensione del parametro del giudizio. Il sibillino messaggio della Consulta suona quasi come un rimprovero rivolto alla Cassazione, colpevole di aver impedito al giudice delle leggi di adoperare i formidabili strumenti a sua disposizione. Nel caso in cui fossa stata eccepita la violazione della Carta di Nizza l’esito del giudizio di costituzionalità sarebbe stato (quasi)

---

<sup>32</sup> Tale assenza era già stata evidenziata, in sede di commento alle ordinanze di rimessione, da parte di S. GIUBBONI, N. LAZZERINI, *L’assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, cit., 6.

<sup>33</sup> Sul quale maggiori approfondimenti in G. ORLANDINI, W. CHIARAMONTE, *Art. 34*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI, *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Milano, 2017, 642 ss.

<sup>34</sup> Contrasto, peraltro, rilevato dall’A.G. E. Tanchev nelle [Conclusioni](#) presentate, in data 11 giugno 2020, nella causa C-303/19 *Inps c. V.R.*, in cui veniva evidenziato che «gli Stati membri non possono pregiudicare l’effetto utile della direttiva stessa e devono tenere conto dell’obiettivo di integrazione perseguito da tale direttiva, nonché della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e segnatamente dell’articolo 34 della stessa in materia di previdenza sociale e assistenza sociale, allorché stabiliscono le misure soggiacenti al principio della parità di trattamento sancito da detta disposizione» (punto 39): a ricordarlo è C. COLOSIMO, *Stranieri dei Paesi terzi e assegno per il nucleo familiare: parità di trattamento e integrazione nel dialogo tra le Corti*, cit.

<sup>35</sup> ... restando, però, oscura la motivazione sottesa a tale scelta. In senso contrario l’opinione di 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 Studi 2022 I](#), 253 il quale ritiene «poco verosimile» che la mancata evocazione in campo della Carta di Nizza corrisponda ad una precisa scelta della Cassazione.

<sup>36</sup> Si pensi alle ordd. nn. 175, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 188, 189 e 190 del 2019 con le quali, la Sezione Lavoro della Corte di cassazione sollevava questioni di legittimità costituzionale della normativa italiana in tema di erogazione agli stranieri dell’assegno di natalità e dell’assegno di maternità – nella parte in cui stabilisce il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai fini della concessione di tali benefici – per contrasto, anche, con l’art. 34 della Carta di Nizza. Sul seguito di tali ordinanze si rinvia *supra* alla nota 23.

<sup>37</sup> Punto 1.2.1 del *cons. in dir.*

<sup>38</sup> ... come d’altronde imposto dal principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato di cui dall’art. 27, I parte, 1. 11 marzo 1953, n. 87 laddove, appunto, recita che la Corte costituzionale è vincolata «nei limiti dell’impugnazione». Nella prassi, però, sono frequenti i casi in cui la Consulta abbia disatteso tale principio, estendendo il parametro rispetto a quello indicato dal giudice *a quo* (cfr. pronunce nn. [100/2015](#), [3-148/2017](#), [3-32-62/2018](#)); ed, infatti, «essa ha riconosciuto (Pres. Saja) che – ferme restando la norma impugnata e la norma costituzionale di raffronto – al principio di corrispondenza chiesto/pronunciato bisogna dare un “significato molto flessibile”»: lo evidenziano A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia Costituzionale*, Torino, 2022 (7<sup>a</sup> ed.), 293.

certamente ben diverso<sup>39</sup>, potendo la Corte provvedere a dichiarare l’incostituzionalità di una norma nazionale per contrasto con essa<sup>40</sup>.

Va da sé che soffermarsi oltre, circa le possibili direzioni che avrebbe potuto intraprendere la Consulta, sarebbe utile unicamente per procurare una spiacevole emicrania allo sfortunato lettore del presente commento: sono davvero infinite le risorse sulle quali la stessa può contare, tante quanto la fantasia ermeneutica che essa ha, anche di recente, messo in campo<sup>41</sup>.

### 3. La corsa al rinvio pregiudiziale dopo Taricco.

Sfumata questa opportunità, il Giudice delle leggi non perdeva, di contro, l’occasione per rinsaldare le fondamenta della sua opera di progressivo ri-accentramento, rinnovando parallelamente il proprio nuovo ruolo di interlocutore privilegiato con i giudici del Kirchberg. La sentenza in commento, difatti, è un vero e proprio *homage* alla Corte di giustizia, alla quale vengono inviati rassicuranti messaggi circa la sua competenza «esclusiva [...] nell’interpretazione e nell’applicazione dei Trattati»<sup>42</sup>. Ed è proprio la volontà di consolidare, pur forzosamente, il dialogo in sede europea il prisma attraverso cui leggere tale recente arresto<sup>43</sup>. Come la *Saga Taricco*<sup>44</sup> ha, infatti, insegnato, è soltanto attraverso l’interlocuzione con Lussemburgo (e Strasburgo) che la Corte costituzionale può (ri)tornare<sup>45</sup> ad essere centrale nel circuito della tutela dei diritti fondamentali. Tale “lezione” sembra essere stata pienamente recepita: invero, a partire dalla ben nota [ord. n. 24/2017](#)<sup>46</sup>, il numero dei rinvii

---

<sup>39</sup> A tali considerazioni si giunge, per lo più, alla luce del recente deposito della già citata [sent. n. 54/2022](#) con la quale veniva dichiarata l’incostituzionalità per contrasto, anche, con l’art. 34 CDFUE, della normativa italiana in tema di erogazione agli stranieri dell’assegno di natalità e dell’assegno di maternità (si rinvia *supra* alla nota n. 36). In particolare, la Consulta, nel rilevare tale contrasto, evidenziava (punto 11 del *cons. in dir.*) che l’art. 34 CDFUE viene «concretizzato» dallo stesso diritto europeo secondario che viene in rilievo nella pronuncia commentata, ovvero le direttive nn. 2003/109/CE e 2011/98/UE. Se, pertanto, fosse stata invocata la violazione della Carta nel giudizio all’attenzione del presente commento, il giudice delle leggi si sarebbe trovato a decidere alla luce dei medesimi parametri di cui alla [sent. n. 54/2022](#); difficilmente questi si sarebbe contraddetto a distanza di un così breve lasso di tempo, tenuto anche conto che entrambe le pronunce portano la firma dello stesso redattore...

<sup>40</sup> ... senza, peraltro in tal caso, “doversi”, previamente, rivolgere alla Corte di giustizia, considerato che sui medesimi parametri la stessa era stata già recentemente interrogata dalla [ord. n. 182/2020](#).

<sup>41</sup> Il riferimento va alla ormai nota tecnica decisoria che è stata autorevolmente definita di «incostituzionalità prospettata» dal Presidente della Corte costituzionale, G. Lattanzi, nella [Relazione sull’attività svolta nel 2018](#), 21 marzo 2019.

<sup>42</sup> Punto 10.2 del *cons. in dir.*.

<sup>43</sup> ... e non solo. La sent. n. [269/2017](#) è assolutamente emblematica in tal senso: imponendo il passaggio “obbligato” davanti a sé stessa, la Corte costituzionale ha, così, l’opportunità di poter dialogare direttamente con la Corte di giustizia Lussemburgo al fine di interrogarla «sull’esatta interpretazione delle disposizioni rilevanti del diritto dell’Unione europea che incidono sul diritto nazionale» (così punto 3.1 del *cons. in dir. ord. n. 182/2020*). Sul punto appare obbligata una rilettura della [sent. n. 63/2019](#) alla luce delle considerazioni appena svolte, valorizzando il passaggio in cui veniva affermato che, laddove fosse stata sollevata una questione di legittimità costituzionale che avesse coinvolto anche le norme della Carta, la Corte non si sarebbe potuta esimere dal fornire una risposta a tale questione, «eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE» (punto 4.3 del *cons. in dir.*).

<sup>44</sup> Sulla quale “fiumi di inchiostro” sono stati versati dalla migliore dottrina, in un dibattito ancora oggi vivo ed attuale.

<sup>45</sup> Il riferimento non può che andare, ovviamente, al periodo di grande attivismo giudiziale che ha caratterizzato i rapporti tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia negli anni ’70 e ’80; un affresco sullo sviluppo di tali rapporti in B. Nascimbene (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant’anni dopo*, Milano, 2015.

<sup>46</sup> Ord. n. [24 del 2017](#) della Corte costituzionale, a commento della quale ci si limita a segnalare, per tutti, l’opera di A. Bernardi e C. Cupelli (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo fra le Corti. L’ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017.

pregiudiziali operati dal giudice costituzionale sono cresciuti esponenzialmente<sup>47</sup>, infittendosi sempre più la trama con il proprio omologo europeo<sup>48</sup>.

Nonostante sia, ormai, consolidata l'immagine del rinvio pregiudiziale quale «chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai trattati»<sup>49</sup>, in realtà tale strumento svolge la funzione di sostenere l'edificio europeo anche dal basso. Esso rappresenta a un tempo, il tetto di tale edificio, e, a un tempo, le fondamenta dei (due) pilastri<sup>50</sup> che ne costituiscono la struttura portante<sup>51</sup>: le dottrine dell'effetto diretto e del primato. Le sentenze interpretative rese in via pregiudiziale consentono, infatti, al diritto europeo di prendere vita e di inverarsi nella interpretazione datagli dalla Corte di giustizia; effetto diretto, *primauté* e rinvio pregiudiziale sono indissolubilmente legati l'un l'altro. In un rapporto di mutuo sostegno queste tre figure si alimentano vicendevolmente traendo giovamento l'una dall'altra, nel segno di una dinamica circolare.

Il riconoscimento dei diritti previsti dall'ordinamento dell'Unione in capo ai cittadini europei si deve, infatti, alla previsione di cui all'odierno art. 267 TFUE (già art. 177 TCEE), dalla quale il giudice di Lussemburgo – a partire dalla storica sentenza *Van Gend en Loos*<sup>52</sup> – ha rinvenuto il logico presupposto per l'elaborazione della dottrina dell'effetto diretto<sup>53</sup>. Valorizzando lo scopo di tale disposizione<sup>54</sup>, la Corte di giustizia giungeva alla conclusione che l'aver attribuito alla stessa le funzioni pregiudiziali «costituisce la riprova del fatto che gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un'autorità tale da poter esser fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici»<sup>55</sup>.

Analogamente il procedimento pregiudiziale concorre «ad assicurare e rafforzare il primato del diritto dell'Unione», come peraltro affermato dalla stessa Consulta nella pronuncia in questa sede

<sup>47</sup> Ci si riferisce alle [ordd. nn. 117 del 2019, 182 del 2020, 216 e 217](#) del 2021 della Corte costituzionale.

<sup>48</sup> Assegnando alla Carta di Nizza la natura di documento «tipicamente costituzionale» (punto 5.2 del *cons. in dir.* Corte Cost. n. 269/2017), logica conseguenza vuole che si debba attribuirne la medesima natura al giudice che svolge il compito di interpretarla e tutelarla. Analogo ragionamento va, ovviamente, svolto con riferimento al binomio CEDU – Corte EDU. Chi scrive ritiene, in ogni caso, che la Corte di giustizia svolga funzioni non soltanto costituzionali, ma anche nomofilattiche, avendo, quindi, una natura più propriamente “ermafrodita” (espressione – in realtà riferita all’Unione Europea in Generale, ma applicabile estensivamente anche alla Corte di giustizia – di G. AMATO, *Riflessioni*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Annuario 2005 Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, 2007, 173) o, meglio, “camaleontica”. Il giudice di Lussemburgo muta, infatti, fluidamente forma e caratteristiche alla luce del parametro che viene evocato in giudizio; è, dunque, la formulazione delle domande, ad opera del giudice *a quo*, a determinare le vesti che assumerà nel giudizio *ad quem* la Corte di giustizia. Sull'argomento in questione si rinvia, per maggiori approfondimenti, a J. KOMÁREK, *In the Court(s) We Trust? On the Need for Hierarchy and Differentiation in the Preliminary Ruling Procedure*, in *European Law Review*, 32/2007, 17.

<sup>49</sup> ... tanto da essere stata, di recente, richiamata dalla sentenza della Corte di giustizia, 6 ottobre 2021, [Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi SpA c. Rete Ferroviaria Italiana SpA](#), C-561/19, punto 27. Tale immagine era stata, invero, elaborata da A. Tizzano quale relatore del [parere n. 2/13](#) (Adesione dell'Unione alla CEDU), 18 dicembre 2014, punto 176.

<sup>50</sup> Evocativa immagine offerta da D. WYATT, A. DASHWOOD, *The Substantive Law of the EEC*, London, 1987 (2<sup>a</sup> ed.), 28.

<sup>51</sup> ... senza di esso «the roof would collapse and the two pillars would be left as a desolate ruin, evocative of the temple at Cape Sounion – beautiful but not of much practical utility»: così G.F. MANCINI, D.T. KEELING, *From CILFIT to ERT: the Constitutional Challenge facing the European Court*, in *Yearbook of European Law*, 11/1991, 2 ss.

<sup>52</sup> Corte di giustizia, 5 febbraio 1963, [NV Algemene Transport-En Expeditie Onderneming Van Gend en Loos c. Amministrazione olandese delle imposte](#), C-26/62.

<sup>53</sup> Lo ricorda E. CALZOLAIO, *L'omesso rinvio pregiudiziale tra diritto europeo e diritto interno*, in *La cittadinanza europea*, 2/2016, 84.

<sup>54</sup> ... ovvero quello di garantire unità, certezza e uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri. Accanto a tale “funzione essenziale”, il rinvio pregiudiziale di interpretazione viene, ormai frequentemente, utilizzato quale strumento per verificare la legittimità delle norme nazionali con il diritto dell'Unione, come si evidenzia *supra* alla nota 13. Limitatamente al rinvio pregiudiziale di validità, ad esso può attribuirsi una ulteriore funzione, che consiste nel completare il sistema di controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti dell'Unione. Sulle plurime funzioni del rinvio pregiudiziale si veda G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., 293 ss.

<sup>55</sup> Punto II, lett. b, del *cons. in dir.* sent. *Van Gend en Loos*.

commentata<sup>56</sup>, in cui l'assoluta centralità dell'istituto pregiudiziale ha trovato ampio riconoscimento. Dopo aver dato conto della ragion d'essere di tale procedura – creata al fine di aiutare i giudici nazionali a «risolvere eventuali incertezze interpretative»<sup>57</sup> – il giudice delle leggi non ha esitato a ribadirne i pregi, quale “cerniera” tra gli ordinamenti e, dunque, «motore della integrazione sovranazionale»<sup>58</sup>. Il rinvio pregiudiziale garantisce «piena efficacia al diritto dell'Unione»<sup>59</sup> e contemporaneamente dallo stesso ne trae beneficio: la previsione di cui all'art. 267 TFUE si salda, infatti, al «potere di “disapplicare” la contraria disposizione nazionale»<sup>60</sup>. L'effetto utile ad esso connesso verrebbe ridotto «se il giudice non potesse applicare, immediatamente, il diritto europeo»<sup>61</sup>.

Tale potere, in realtà, si atteggi nei termini di un vero e proprio dovere nei confronti del giudice interno – come, giustamente, ricordato dalla Consulta<sup>62</sup> – il quale è obbligato, dalla nota regola *Simmenthal*, a «garantire la piena efficacia di tali norme, 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»<sup>63</sup>.

L'opera disapplicativa<sup>64</sup> costituisce, dunque, dal punto di vista (crono)logico, il primo vincolo in capo al giudice comune<sup>65</sup>, ponendosi il rinvio pregiudiziale – anche laddove sia “obbligatorio” nei confronti delle giurisdizioni di ultima istanza<sup>66</sup> – come ausilio, quantunque necessario, ma, comunque, successivo ed eventuale<sup>67</sup> rispetto a tale dovere. Ed, infatti, qualora sia assolutamente

---

<sup>56</sup> Punto 10.2 del *cons. in dir.*

<sup>57</sup> *Ibidem*. Sull'argomento che occupa è d'obbligo il rinvio a P. PESCATORE, *Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del trattato CEE e la cooperazione tra la corte ed i giudici nazionali*, in *Il Foro italiano*, 1/1986 (vol. 109), 28.

<sup>58</sup> Cfr. A. RUGGERI, [Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il secondo “dialogo” tra le Corti \(a prima lettura della sent. n. 67/2022\)](#), cit., 255.

<sup>59</sup> Punto 10.2 del *cons. in dir.*

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Cfr. Corte di giustizia, 9 marzo 1978, [Amministrazione delle Finanze dello Stato c. SpA Simmenthal](#), C-106/77, punto 20.

<sup>62</sup> Punto 10.2 del *cons. in dir.*

<sup>63</sup> Punto 24 sent. *Simmenthal*, richiamato dal punto 10.2 del *cons. in dir.*

<sup>64</sup> ... la quale rappresenta, quale piena espressione della dottrina dell'effetto diretto, «il nucleo dell'originalità e dell'autonomia del diritto UE»: così D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione Europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, 351.

<sup>65</sup> Non a caso definito giudice comune dell'Unione Europea secondo un linguaggio, ormai, invalso.

<sup>66</sup> O più correttamente nei confronti di un organo giurisdizionale nazionale «avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno», secondo la nota previsione di cui all'art. 267, par. 3, TFUE. In Italia tali sono, ormai, pacificamente, la Corte costituzionale (come ricordato *supra* alla nota 27), la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti (nei giudizi di appello).

<sup>67</sup> È stato, infatti, superato l'iniziale approdo giurisprudenziale – espressivo del desiderio di stimolare al massimo il ricorso all'allora art. 177 TCEE – con il quale si era instaurato una sorta di “automatismo” tra la sottoposizione della questione pregiudiziale di interpretazione, davanti ad una giurisdizione di ultima istanza, ed il conseguente rinvio. Tale impostazione “restrittiva” «può forse spiegarsi anche con il desiderio di stimolare al massimo il ricorso all'art. 177 in un periodo in cui varie giurisdizioni nazionali di ultima istanza, anche per malintesi motivi di prestigio, non mostravano per esso particolare inclinazione e il meccanismo stentava quindi a prender quota»: così A. TIZZANO, in *Il Foro italiano*, 3/1983 (vol. 106), 64 a margine della sentenza Corte di giustizia, 6 ottobre 1982, [Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della sanità](#), C-283/81.

certo<sup>68</sup> in merito al significato della disposizione europea da applicare al caso concreto<sup>69</sup>, il giudice nazionale non potrà esimersi dal procedere alla disapplicazione (*rectius* non applicazione) della contraria previsione interna. Soltanto nell'ipotesi in cui si trovi dinnanzi «un dubbio interpretativo sulla compatibilità della norma censurata con il diritto europeo»<sup>70</sup>, l'obbligo disapplicativo cede il

---

<sup>68</sup> Secondo il noto insegnamento della sentenza *Cilfit*, come corretto dalla recente sentenza *Consorzio Italian Management II*, alla luce del quale, il giudice di ultima istanza è esonerato dall'obbligo di rinvio pregiudiziale quando «la corretta applicazione (*rectius* interpretazione) del diritto comunitario si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi» (punto 16 sent. *Cilfit*, punti 33 e 39 sent. *Consorzio II*), cd. teoria dell'*acte clair*. Di notevole rilievo la modifica apportata dall'arresto più recente, che ha sostituito il termine “applicazione” con il più corretto “interpretazione”: ad evidenziarlo è A. OBERT, *Fortentwicklung der CILFIT-Judikatur – kein Paradigmenwechsel, aber etwas mehr Ehrlichkeit und erhöhte Anforderungen an die nationalen Gerichte*, in [\*Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union\*](#), 1/2022 (vol. 19), 13 e ss.

<sup>69</sup> ... ovviamente dopo aver previamente proceduto ad interpretare tale disposizione; l'applicazione di una norma a un determinato caso, infatti, «richiede sempre, logicamente e praticamente, l'identificazione del significato e della portata di quella norma, senza la quale non si giunge a stabilire che essa è adatta al caso di specie, né a trarre dal suo contenuto tutte le conseguenze riferibili al caso»: così [Conclusioni](#) dell'A.G. F. Capotorti, 13 luglio 1982, causa *Cilfit*. Tale precisazione appare quantomai attuale alla luce del recente dibattito dottrinale scatenato dalle [Conclusioni](#) dell'A.G. M. Bobek presentate, in data 15 aprile 2021, nella causa *Consorzio Italian Management II* con le quali veniva, nuovamente, messa in discussione la *vexata quaestio* tra interpretazione e applicazione. In tal senso appare assolutamente rilevante l'opportuna correzione adoperata dalla sentenza *Consorzio Italian Management II* di cui si è fatta menzione nella precedente nota.

<sup>70</sup> Punto 23 *cons. in dir.* sent. n. [46 del 2021](#) della Corte costituzionale. Al fine di giungere ad una corretta valutazione circa tale certezza, o meglio chiarezza, interpretativa il giudice dovrà fare utilizzo dei famosi criteri *Cilfit*<sup>70</sup>, i quali prevedono che «prima di giungere a tale conclusione, il giudice nazionale deve maturare il convincimento che la stessa evidenza si imporre anche ai giudici degli altri Stati membri ed alla Corte di giustizia. Solo in presenza di tali condizioni il giudice nazionale può astenersi dal sottoporre la questione alla Corte risolvendola sotto la propria responsabilità. Tuttavia, la configurabilità di tale eventualità va valutata in funzione delle caratteristiche del diritto comunitario e delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta. Va innanzitutto considerato che le norme comunitarie sono redatte in diverse lingue e che le varie versioni linguistiche fanno fede nella stessa misura: l'interpretazione di una norma comunitaria comporta quindi il raffronto di tali versioni. Deve poi osservarsi, anche nel caso di piena concordanza delle versioni linguistiche, che il diritto comunitario impiega una terminologia che gli è propria. D'altronde, va sottolineato che le nozioni giuridiche non presentano necessariamente lo stesso contenuto nel diritto comunitario e nei vari diritti nazionali. Infine, ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo studio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi» (Punti 16-20 sent. *Cilfit*). La validità di tali criteri ha, per lungo tempo, impegnato la più autorevole dottrina, la quale si è divisa tra chi sosteneva che essi costituivano una doverosa “checklist”, e chi, invece, riteneva si trattasse di un semplice “kit di strumenti” per stabilire la sussistenza o meno di ragionevoli dubbi. Evocativa l'immagine del giudice Ercole dworkiniano, l'unico in grado di poter adempiere a tale onere, insostenibile per gli altri giudici. Una vera e propria “smitizzazione” è, però, avvenuta ad opera della sentenza *Consorzio Italian Management II*, la quale ha chiarito come fosse profondamente errata una rigida interpretazione della sua giurisprudenza: in tal senso il commento di D. PETRIĆ, *How to Make a Unicorn or “There Never Was an ‘Acte Clair’ in EU Law”: Some Remarks About Case C-561/19 Consorzio Italian Management*, in [\*Croatian Yearbook of European Law and Policy\*](#), 17/2021, 16 dicembre 2021, 307 ss. A tali conclusioni era già pervenuto l'A.G. N. Wahl nelle [Conclusioni](#), presentate in data 13 maggio 2015, nelle cause riunite C-72/14 e C-197/14, X e T. A. van Dijk, sostenendo che se si aderisse a una rigida interpretazione della giurisprudenza *Cilfit* «incontrare un “vero” caso di *acte clair* sarebbe probabile, nella migliore delle ipotesi, quanto l'incontro con un unicorno» (punto 62).

passo a quello pregiudiziale – davanti alle giurisdizioni di ultima istanza<sup>71</sup> – secondo un rapporto che non può, però, propriamente ascriversi a quello tra regola ed eccezione<sup>72</sup>.

La procedura pregiudiziale rappresenta, quindi, un “incidente” durante il giudizio interno: una deviazione rispetto all’ordinario percorso, quantomai necessaria, però, per garantire la tenuta dell’edificio europeo. Le sentenze rese in via pregiudiziale impediscono al sistema di collassare attraverso una rigenerazione del patrimonio normativo, effettuata grazie all’intervento interpretativo della Corte di giustizia che vincola innanzitutto il giudice interno, oltre che gli altri giudici nazionali, ai quali venga sottoposta la medesima questione<sup>73</sup>.

Ed è proprio il mancato rispetto dell’obbligo direttamente discendente dalla pronuncia pregiudiziale ad essere primariamente rimproverato alla Corte di Cassazione; veniva, infatti, rimarcato dalla Consulta che «in virtù del principio di effettività delle tutele» tali decisioni «sono vincolanti, *innanzitutto* (c.vi aggiunto) nei confronti del giudice che ha disposto il rinvio»<sup>74</sup>, ai fini della soluzione della lite nel procedimento principale. Le ordinanze di rimessione *de quibus* vanno, quindi, certamente censurate per avere la Suprema Corte disatteso il *dictum* del giudice di Lussemburgo<sup>75</sup>, violando un precipuo obbligo previsto dai Trattati, sprovvisto, però, di sanzione<sup>76</sup>.

<sup>71</sup> ... rimanendo gli altri giudici meramente facultati ad utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale. Ciò nonostante, è stato autorevolmente sostenuto che non sia da escludere che «in presenza di una violazione sistemica e conclamata del diritto dell’Unione da parte di un giudice non di ultima istanza, possa insorgere una responsabilità dello Stato sotto vari profili»: così F. FERRARO, *Le conseguenze derivanti dalla violazione dell’obbligo di rinvio pregiudiziale*, in F. Ferraro, C. Iannone (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, 164 il quale richiama le *Conclusioni* dell’A.G. L.A. Geelhoed, presentate in data 3 giugno 2003, nella causa C-129/00, Commissione c. Repubblica Italiana, in cui veniva affermato che «se i giudici di grado inferiore interpretano e applicano sistematicamente in modo erroneo determinate parti del diritto comunitario, ciò possa scoraggiare gli interessati sia dall’agire in giudizio sia dal ricorrere in appello. Anche se tale giurisprudenza si produce ad un livello relativamente basso nella gerarchia dell’ordinamento giudiziario nazionale, è possibile ravvisare in una situazione di questo genere elementi che consentono di accertare una violazione del Trattato» (punto 63).

<sup>72</sup> ... essendo tali rapporti retti da una logica di complementarietà e mutuo sostegno. Lo scrupoloso controllo imposto al giudice comune dai succitati criteri *Cilfit*, al fine di verificare la sussistenza o meno di ragionevoli dubbi, riduce, però, di fatto l’ambito di operatività della regola “disapplicativa”, tanto da potersi dubitare di una possibile conversione di tale regola in eccezione.

<sup>73</sup> Sugli effetti *erga omnes* delle sentenze pregiudiziali interpretative è d’obbligo il richiamo a E. D’ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronunzia*, Torino, 2012, spec. 211 ss. e M. BROBERG, N. FENGER, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford, 2014, 51 ss.

<sup>74</sup> Punto 10.2 del *cons. in dir.*

<sup>75</sup> Pende proprio davanti alla Corte di giustizia un procedimento in via pregiudiziale in tema di conflitto tra le pronunce del giudice nazionale e i principi di diritto affermati dalla Corte di giustizia nella sentenza pregiudiziale; il Consiglio di Stato (ordinanza del 18 marzo 2021 n. 2327/2021, *G.U.* dell’Unione Europea [2021/C 263/10](#) del 5 luglio 2021) ha, infatti, di recente chiesto al giudice di Lussemburgo se la mancata possibilità di utilizzare il rimedio della revocazione in tali circostanze sia incompatibile con il diritto dell’Unione (Causa C-261/21, F. Hoffmann-La Roche Ltd e a./ c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato). A margine di tale ordinanza si segnalano le riflessioni di R. PAPPALARDO, *La corsa al dialogo nella discordia sulla giurisdizione (nota a Cons. St., ord. 18 marzo 2021, n. 2327)*, in *Giustizia Insieme*, 6 aprile 2021; B. NASCIMBENE, P. PIVA, *Rinvio pregiudiziale e garanzie giurisdizionali effettive. Un confronto fra diritto dell’Unione e diritto nazionale. Commento all’ordinanza n. 2327/2021 del Consiglio di Stato*, in *Giustizia Insieme*, 30 luglio 2021.

<sup>76</sup> ... come, d’altronde, sono sprovviste di sanzione tutte le regole poste al vertice del sistema. I moderni ordinamenti costituzionali democratici, ivi compreso quello dell’Unione Europea, sono, infatti, retti da un (fragile) equilibrio legato al rispetto del principio di leale cooperazione tra le Istituzioni, ponendosi come unico autolimite la fedeltà. Questo spiega, forse, il perché, nella sua giurisprudenza più recente, «la Corte di giustizia si riferisce sempre più spesso all’art. 4, par. 3, TUE per dare concretezza a quel principio di lealtà che, ancor più che un obbligo giuridico, emerge come il cemento che tiene insieme le parti di una costruzione giuridica così complessa come quella disegnata dai trattati e che, a volte, fatica a reggersi»: così P. IANNUCCELLI, *La sentenza Randstad, ovvero la Corte di giustizia si accontenta (apparentemente) di fare l’arbitro in casa sua*, in *Blog Aisdue*, 9 febbraio 2022, 1. Più in generale, sul principio di leale cooperazione è d’obbligo il rinvio a P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003; L. D’ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008 e da ultimo ad A. ARENA, *L’esternazione del pubblico potere*, Napoli, 2019, spec. cap. VII., 117 e ss.

Non v'è, quindi, scampo per la Cassazione, e per qualsiasi altro operatore nazionale, il quale, «a seguito di pronunzie della Corte di giustizia che abbiano acclarato la violazione di norme *self executing* dell'Unione [è] obbligato a far subito applicazione delle norme stesse in vece di quelle interne con esse incompatibili»<sup>77</sup>.

Dalle considerazioni svolte dalla Consulta, la più attenta dottrina traeva, così, conseguenze di più ampio respiro, volgendo lo sguardo oltre l'immediata portata della pronuncia in commento. Il riferimento va al meccanismo della doppia pregiudizialità, offrendo la [sent. n. 67](#) una strada più certa per gli operatori nazionali che intendano rivolgersi previamente alla Corte di giustizia, consentendo (o meglio imponendo) agli stessi – ottenuto il positivo verdetto da Lussemburgo – l'opportunità di applicare direttamente la Carta di Nizza, in luogo della normativa nazionale con essa incompatibile. Per la verità una tale precisazione, peraltro con specifico riferimento alla Carta, era già stata fatta dallo stesso giudice delle leggi nella [sent. n. 63/2019](#), in cui veniva esplicitamente riconosciuto «il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta»<sup>78</sup>.

D'altronde, fino a poco tempo prima della [sent. n. 269/2017](#), la precedenza della pregiudizialità europea rispetto a quella costituzionale era imposta non per mera casualità<sup>79</sup>; nonostante la Consulta non nasconda, oggi, di preferire – per motivi di opportunità “politica”<sup>80</sup> – che le venga data la priorità rispetto alla Corte di giustizia<sup>81</sup>, la strada che porta per prima a Lussemburgo è innegabilmente quella più vantaggiosa<sup>82</sup>. Il giudice europeo è senz'altro più attrezzato rispetto a quello costituzionale, potendo meglio risolvere i dubbi delle giurisdizioni nazionali circa il retto significato della Carta, e, più in generale, del diritto dell'Unione.

*Mutatis mutandis*, la medesima *ratio* era sottesa ai rinvii pregiudiziali sollevati da quel Collegio, dubbioso in merito alla diretta applicabilità della normativa europea, che ha, però, poi disatteso le pronunce provenienti da Lussemburgo, sollevando l'incidente di costituzionalità all'attenzione del presente lavoro.

#### 4. La parità di trattamento tra (norma di) principio e diretta applicabilità.

---

<sup>77</sup> Cfr. A. RUGGERI, [Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il fecondo “dialogo” tra le Corti \(a prima lettura della sent. n. 67/2022\)](#), cit., 256.

<sup>78</sup> Punto 4.3 del *cons. in dir.* sent. n. 63/2019. Un ulteriore conferma, in tal senso, dalla viva voce del Presidente della Corte costituzionale, G. Amato, nella [Relazione annuale sull'attività svolta](#), svolta in data 7 aprile 2022 in cui viene evidenziato che «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».

<sup>79</sup> ... costituendo la questione di compatibilità comunitaria (oggi con il diritto dell'Unione europea) «un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio principale» e, pertanto, la rilevanza della questione: così ord. n. [48 del 2017](#) della Corte costituzionale, depositata in data 2 marzo 2017. L'ordinanza in parola rappresenta l'ultima pronuncia della Consulta con la quale veniva dichiarata manifestamente inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale per la violazione dell'obbligo di pregiudizialità europea. Sino alla svolta operata, un paio di mesi più tardi, con la sent. n. 269/2017, tale orientamento – inaugurato a partire dalla ord. n. [206 del 1976](#) – era assolutamente consolidato.

<sup>80</sup> Come evidenziato nel terzo paragrafo.

<sup>81</sup> ... inversione che «rischia, di contro, di portare ad una grave menomazione e ad un innaturale spostamento del ruolo nomofilattico della Carta dell'Unione in capo ad un organo, il giudice costituzionale, che per attrezzato che sia non può comunque farsene carico»: così A. RUGGERI, *Tecniche decisorie dei giudici e “forza normativa” della Carta di Nizza-Strasburgo*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 1/2020, 529.

<sup>82</sup> Si condivide l'opinione di A. RUGGERI, *Sliding doors per la “doppia pregiudizialità” (traendo spunto da Corte App. Napoli, I Unità Sez. lav., 18 settembre 2019, in causa n. 2784 del 2018, XY c. Balga)*, in [Giustizia Insieme](#), 25 maggio 2020, nonché in [Diritti Comparati](#), Working Papers 1/2020, spec. 3 e ss.

L'iter argomentativo seguito dalla Corte costituzionale proseguiva su questo ulteriore piano, rimproverando alla Cassazione il mancato rispetto *tout court* dell'obbligo discendente dalla regola *Simmenthal*.

La Consulta, infatti, avvisava la Suprema Corte circa le conseguenze di questa inadempienza, non esitando a richiamare un recentissimo arresto della Corte di Lussemburgo<sup>83</sup>, in cui veniva censurata la normativa nazionale rumena che impediva ai giudici ordinari di esaminare la conformità al diritto dell'Unione di una norma che la Corte costituzionale di tale Stato membro aveva in precedenza dichiarato essere conforme a Costituzione<sup>84</sup>. Il venir meno a tale dovere 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»<sup>85</sup>.

Il giudice delle leggi risolveva piuttosto agevolmente il principale perno attorno al quale ruotavano le argomentazioni delle ordinanze di rimessione, riconoscendo alle norme di diritto europeo contenute nelle direttive nn. 2003/109/CE e 2011/98/UE, «effetto diretto nella parte in cui prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano»<sup>86</sup>. La Cassazione, infatti, confidava erroneamente che la “non applicazione” della normativa italiana fosse ad essa preclusa in quanto – come già evidenziato nel primo paragrafo – non riusciva ad individuare una disciplina *self-executing* di matrice europea «direttamente applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio, giacché il diritto dell'Unione non regola direttamente la materia dei trattamenti di famiglia»<sup>87</sup>.

L'errore di merito (e di metodo) che viene contestato alla Suprema Corte è, innanzitutto, figlio di una non corretta comprensione del riparto di competenze esistente, in tema di prestazioni sociali, tra gli Stati membri e l'Unione Europea. Ed invero, che rispetto a tali prestazioni vi sia una competenza nazionale è fuor di dubbio – così come ribadito dal giudice di Lussemburgo<sup>88</sup> prima, e da quello costituzionale dopo<sup>89</sup> – spettando esclusivamente a ciascuno Stato stabilirne le condizioni per la concessione, nonché l'importo e il periodo per il quale le stesse vengono erogate.

Non è, quindi, questo l'oggetto delle direttive citate, le quali si limitano a prescrivere l'obbligo di parità di trattamento.

Nel momento in cui esercitano tale facoltà, infatti, gli Stati membri – salvo non adottino l'apposita deroga<sup>90</sup> – devono conformarsi a tale vincolo, ricadendo le relative norme nel cono d'ombra del diritto dell'Unione. Si tratta di un obbligo cui corrisponde «il diritto del cittadino di paese terzo – rispettivamente titolare di permesso di lungo soggiorno e titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro – a ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro»<sup>91</sup>.

Ancor più grave, e peraltro piuttosto grossolano, è, quindi, il secondo errore rimproverato alla Cassazione: l'aver ritenuto la parità di trattamento “solo” un principio<sup>92</sup>, per ciò stesso improduttivo di effetti diretti verticali, è paragonabile ad uno strafalcione “da penna blu”. Si ripropone l'eterna

<sup>83</sup> Corte di giustizia, 22 febbraio 2022, [R.S.](#), C-430/21.

<sup>84</sup> Lo evidenziano B. NASCIMBENE, 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, par. 5.

<sup>85</sup> Punto 10.2 del *cons. in dir.* che richiama il punto 88 della sent. *R.S.*

<sup>86</sup> Punto 12 del *cons. in dir.*

<sup>87</sup> Punto 16 delle ordd. nn. 110 e 111 del 2021.

<sup>88</sup> Punto 23 sent. *Inps c. W.S.*; punto 20 sent. *Inps c. V.R.*

<sup>89</sup> Punto 12 del *cons. in dir.*

<sup>90</sup> Deroga della quale, peraltro, non si è avvalso il legislatore italiano. Per un maggiore approfondimento si rinvia alle note nn. 7 e 14 del presente lavoro.

<sup>91</sup> Punto 12 del *cons. in dir.*

<sup>92</sup> Così L. CAVALLARO, *Il “dialogo tra le Corti” e le prestazioni di sicurezza sociale*, cit.

distinzione tra “regole” e “principi”<sup>93</sup>, con la doverosa precisazione che una “norma senza fattispecie”, non necessariamente deve essere considerata un “mero principio” (richiedente l’*interpositio legislatoris*), potendo una disposizione essere fraseggiata come tale, ma riferirsi ugualmente a situazioni giuridiche immediatamente azionabili in giudizio<sup>94</sup>.

Orbene, che la parità di trattamento, così come configurata dalle direttive in parola, sia un principio produttivo di effetti diretti verticali è fuor di dubbio<sup>95</sup>, anche per la Consulta; tale precetto, imponendo di non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli stati in cui essi operano, contiene, infatti, un obbligo sufficientemente «chiaro, preciso e incondizionato»<sup>96</sup>, che non abbisogna di alcun adattamento o attuazione nell’ordinamento nazionale.

Nella questione all’attenzione della Consulta, il contrasto tra tale principio e la legislazione italiana indubbiata di costituzionalità è così palese da non essere mai stato messo in discussione; la norma censurata, infatti, non computa nel nucleo familiare, ai fini del diritto all’ANF, il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non hanno la residenza nel territorio della Repubblica. Una disposizione certamente di minor favore rispetto a quanto previsto per i cittadini italiani, in relazione ai quali la legge dispone che il familiare compone il nucleo per il solo fatto del grado di parentela con il lavoratore e per la sussistenza di un reddito complessivo del medesimo nucleo familiare inferiore al limite stabilito dalla legge, a prescindere dal fatto che il familiare sia convivente e residente sul territorio nazionale<sup>97</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte costituzionale non poteva che giungere ad una pronuncia di inammissibilità per difetto di rilevanza<sup>98</sup>: acclarata, infatti, la natura autoapplicativa della normativa europea, il giudice delle leggi – in coerenza con l’impianto argomentativo svolto – demandava l’opera disapplicativa al giudice remittente<sup>99</sup>, bacchettato per non avervi dato spontanea esecuzione. Sarà di conseguenza compito della Corte di Cassazione fare seguito alla giurisprudenza costituzionale (ed europea), garantendo il rispetto del principio di parità di trattamento attraverso «la concessione alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano

<sup>93</sup> ... ovvero tra situazioni giuridiche immediatamente azionabili in giudizio o meno. Su tale annosa diatriba, con specifico riferimento alle tematiche di interesse del presente lavoro, si rinvia a B. NASCIMBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 6/2021, 22 aprile 2021, spec. 90 ss. nonché al lavoro monografico di A. O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea – Profili costituzionali*, Napoli, 2017.

<sup>94</sup> Così G. SORRENTI, *CDFUE e rapporti inter privatos ovvero «L’essenziale è invisibile agli occhi»? (ancora sulla doppia pregiudizialità...passando per Saint Exupery)*, in questa *Rivista, Studi 2021/I*, 859.

<sup>95</sup> Come, peraltro, rilevato già in sede di commento alle ordinanze da A. GUARISO, *La Cassazione sugli ANF agli stranieri: l’applicazione del diritto UE spetta alla Consulta*, cit.; E. TARQUINI, *La doppia pregiudizialità alla prova dell’effettività della tutela: riflessioni di una giudice di merito a margine del caso ANF*, cit., 2.

<sup>96</sup> Punto 12 del *cons. in dir.* Altrove, tali requisiti sono stati definiti come un obbligo «giuridicamente perfetto» da D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell’Unione Europea e disapplicazione, oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019, 6 il quale, a sua volta, richiama il punto 26 della sentenza della Corte di giustizia, 27 giugno 1989, *Heinz Kühne c. Finanzamt München III*, C-50/88.

<sup>97</sup> Lo evidenzia E. TARQUINI, *La doppia pregiudizialità alla prova dell’effettività della tutela: riflessioni di una giudice di merito a margine del caso ANF*, cit., 1.

<sup>98</sup> Punti 10 e 15 del *cons. in dir.*

<sup>99</sup> Punto 12.2 del *cons. in dir.*

le persone della categoria privilegiata»<sup>100</sup>. Un esito che, oggi, può apparire del tutto scontato<sup>101</sup>, ma che, in realtà, ha tenuto col fiato sospeso tanto i commentatori<sup>102</sup>, quanto gli stessi addetti ai lavori<sup>103</sup>.

Vale la pena osservare che, nel frattempo, la disciplina dell'ANF è stata modificata<sup>104</sup>, con il d.lgs. 29 dicembre 2021, n. 230, che a decorrere dal 1° marzo 2022, ha istituito «l'assegno unico e universale per i figli a carico, che costituisce un beneficio economico attribuito, su base mensile, per il periodo compreso tra marzo di ciascun anno e febbraio dell'anno successivo, ai nuclei familiari sulla base della condizione economica del nucleo». Le nuove norme in tema di assegno unico universale non hanno, in ogni caso, inciso sui giudizi *a quibus*, «concernenti fattispecie che si sono perfezionate nel vigore della disciplina anteriore»<sup>105</sup>.

Ciò nonostante, non è soltanto l'esito cui la Consulta perviene a qualificare la [sent. n. 67/2022](#), la cui portata è rappresentata anche da ciò che tale pronuncia non dice, su cui si concentreranno le riflessioni conclusive che ci si accinge a svolgere.

##### *5. La progressiva scomparsa della Carta (non c'è, ma si vede!) ovvero l'altalenante utilizzo del meccanismo della “connessione” tra norme di diritto derivato e Carta dei diritti UE nelle [senn. nn. 54 e 67 del 2022](#).*

L'assenza della Carta di Nizza è, infatti, troppo ingombrante per non essere (an-)notata; l'eco della sua (mancata) presenza riecheggia costantemente nella lettura del testo, producendo un silenzio “quasi assordante”. Tale sensazione è resa ancor più evidente dal fatto che le direttive evocate in campo sono esplicative di un principio, quello della parità di trattamento, che trae la propria ragion d'essere proprio dal dettato di cui all'art. 34 CDFUE<sup>106</sup>, fornendone specificazione ed attuazione. La stessa Corte di giustizia, consultata a tal fine, proprio dalla Corte costituzionale con la [ord. n. 182/2020](#), riconosceva che la normativa europea di cui si discute «dà *espressione concreta* (c.v.o aggiunto) al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta»<sup>107</sup>.

Eppure, appare evidente che si tratti di una di quelle circostanze di evidente connessione tra Carta e norme di diritto derivato, che la Corte costituzionale – a partire dalla [sent. n. 20/2019](#) – ha astutamente attratto alla traiettoria della [sent. n. 269/2017](#), imponendo al giudice comune la strada

---

<sup>100</sup> Punto 79 della sentenza Corte di giustizia, 22 gennaio 2019, *Cresco Investigation GmbH c. Markus Achatzi*, C-193/17 a margine della quale, se si vuole, si rinvia al mio F. TORRE, *La prima volta non si scorda mai: le sentenze “additive di prestazione” approdano a Lussemburgo (a margine della decisione della Corte di Giustizia nel caso Cresco Investigation)*, in questa *Rivista, Studi 2021/III*, spec. 862.

<sup>101</sup> Come, peraltro, pronosticato da S. GIUBBONI, N. LAZZERINI, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, cit., 10.

<sup>102</sup> ... dubiosi in merito alla strada che avrebbe intrapreso la Corte, ritenendo fosse «difficile» poter prevedere l'esito di tale decisione: così C. CORSI, *La parità di trattamento dello straniero nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale: tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità*, cit., 6.

<sup>103</sup> ... preoccupati che una decisione diversa (anche di accoglimento della questione) avrebbe alterato profondamente «il rapporto tra i due ordinamenti e il ruolo del giudice comune nell'attuazione del diritto dell'Unione», e diminuito sensibilmente «di fatto, il grado di protezione dei diritti di molte e molti, spesso gli attori più marginali e talvolta più indifesi delle nostre società, proprio per questo protetti dal principio di non discriminazione»: così E. TARQUINI, *La doppia pregiudizialità alla prova dell'effettività della tutela: riflessioni di una giudice di merito a margine del caso ANF*, cit., 2.

<sup>104</sup> Lo ricorda, anche, B. NASCIMBENE, 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*, cit., par. 6.

<sup>105</sup> Punto 5.3.1 del *cons. in dir.*

<sup>106</sup> Come, peraltro, esplicitamente enunciato ai considerando n. 3 ed 11, rispettivamente delle direttive nn. 2003/109/CE e 2011/98/UE.

<sup>107</sup> Punto 46 sent. *O.D. e altri c. Inps.*

che porta davanti a sé stessa. Tale orientamento<sup>108</sup> sembrava, in realtà, aver subito una battuta d’arresto a seguito della più conciliante [sent. n. 63/2019](#), ma veniva in seguito ribadito dalla sopra citata [ord. n. 182/2020](#)<sup>109</sup>, la quale ravvisava «una connessione inscindibile tra i principi e i diritti costituzionali evocati dalla Corte di cassazione e quelli riconosciuti dalla Carta (cfr. art. 34)»<sup>110</sup>, arricchiti dal quel medesimo diritto secondario in rilievo nel presente commento. La pronuncia in parola, a dire il vero, appariva eccessivamente «sbilanciata»<sup>111</sup> verso l’art. 34 CDFUE, focalizzando completamente l’attenzione su detta norma e relegando ad un ruolo secondario il diritto derivato, fatalmente attratto dalla logica della connessione.

Nonostante tale evenienza si verificasse nel caso oggetto della sua (e della nostra) attenzione, ponendosi il principio di parità di trattamento in «singolare connessione»<sup>112</sup> con l’art. 34 CDFUE, il mancato richiamo della norma *de qua*, da parte delle ordinanze di rimessione, si rivelava sufficiente per estromettere la Consulta dalla partita, nella [sent. n. 67/2022](#). Il collegamento tra l’art. 34 CDFUE ed il principio di parità di trattamento si manifestava, invece, in maniera «nitida»<sup>113</sup> nella [sent. n. 54/2022](#)<sup>114</sup> (che rappresenta il seguito dell’[ord. n. 182/2020](#)), la quale – un paio di giorni prima della [sent. n. 67/2022](#) – si premurava di sottolineare come tale nesso emergesse già «dagli stessi parametri richiamati dalla Corte rimettente»<sup>115</sup>.

Tale differente approccio è certamente emblematico, considerato che il parametro di entrambi i giudizi era rappresentato dal medesimo diritto secondario: l’art. 12 della direttiva 2011/98/UE. Si è in presenza della connessione, insomma, soltanto se vi è un esplicito richiamo della Carta da parte del giudice *a quo*, in difetto del quale essa è relegata «al ruolo, praticamente ininfluente, del classico convitato di pietra, che c’è ma non si vede e, comunque, è costretto a restare muto»<sup>116</sup>.

Sembra porsi in contrasto con tale orientamento, la surrichiamata sentenza della Corte di giustizia, la quale – interrogata dalla [ord. n. 182/2020](#) sulla «esatta interpretazione delle disposizioni rilevanti del diritto dell’Unione europea (in particolare sull’art. 34 CDFUE) che incidono sul diritto nazionale»<sup>117</sup> – provava, anch’essa, a tirarsi fuori dalla partita della doppia pregiudizialità, preferendo

<sup>108</sup> Sul quale si segnala l’analisi di N. LAZZERINI, *Dual Preliminarity 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](#), 5/2020, 25 novembre 2020, 1470 ss.

<sup>109</sup> Come ricorda B. SBORO, *Definendo il concorso di rimedi: le recenti vicende del “dialogo” tra Corti in materia di diritti fondamentali*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 1/2021, 30 marzo 2021, 689.

<sup>110</sup> Punto 3.2 del *cons. in dir. ord. n. 182/2020*.

<sup>111</sup> Espressione di B. NASCIMBENE, 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*, cit. Della medesima opinione S. GIUBBONI, *L’accesso all’assistenza sociale degli stranieri alla luce (fioca) dell’art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (a margine di un recente rinvio pregiudiziale alla Corte costituzionale)*, in *Giur. cost.*, 4/2020, 1988; D. GALLO, A. NATO, *L’accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell’ordinanza n. 182/2020 della Corte costituzionale*, in [Eurojus](#), 4/2020, 316.

<sup>112</sup> Punto 2.1 del *cons. in dir. sent. n. 20/2019*.

<sup>113</sup> Punto 10 del *cons. in dir. sent. n. 54/2022*.

<sup>114</sup> Finora annotata da 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; F. FERRARO, V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, in [Lavoro Diritti Europa](#), 1/2022 e V. PUPO, *Sulle discriminazioni degli stranieri nel settore della sicurezza sociale: una nuova pronuncia della Corte costituzionale all’esito di un caso di doppia pregiudizialità*, in questa [Rivista, Studi 2022/I](#).

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Come fatto, attentamente, notare da A. RUGGERI, *Alla Cassazione restia a far luogo all’applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il secondo “dialogo” tra le Corti (a prima lettura della sent. n. 67/2022)*, cit., 255. Lo evidenzia, anche, V. PUPO, *Sulle discriminazioni degli stranieri nel settore della sicurezza sociale: una nuova pronuncia della Corte costituzionale all’esito di un caso di doppia pregiudizialità*, cit., par. 5 spec. 368 ss.

<sup>117</sup> Punto 3.2 del *cons. in dir. ord. n. 182/2020*. Più precisamente, la Consulta rivolgeva alla Corte di giustizia il seguente quesito: «se l’art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrino l’assegno di natalità e l’assegno di maternità, in base all’art. 3, paragrafo 1, lettere b) e j), del regolamento (CE) n. 883/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei

il più rassicurante richiamo allo strumento della disapplicazione. Il giudice europeo adottava, infatti, «un’impostazione minimalista»<sup>118</sup> quanto allo *status* dell’art. 34, nonostante la Consulta avesse situato tale norma al «cuore»<sup>119</sup> del proprio rinvio; il chiarimento proveniente da Lussemburgo si appuntava sul solo diritto derivato, restringendo di fatto il parametro<sup>120</sup> del giudizio ed imponendo, così, al remittente di «esaminare la questione sollevata alla luce della direttiva 2011/98»<sup>121</sup>, e non anche dell’art. 34 CDFUE, sulla cui portata non veniva fornita alcuna delucidazione.

Per giungere a tale conclusione, la Corte di giustizia ribaltava “a suo favore” il meccanismo della connessione, stabilendo che, laddove vengano adottate «misure rientranti nell’ambito di applicazione di una direttiva che concretizza un diritto fondamentale previsto dalla Carta, gli Stati membri devono agire nel rispetto di tale direttiva»<sup>122</sup>. Un atteggiamento certamente regressivo, volto a limitare le infinite potenzialità di tale meccanismo, formidabile *passepartout* per attrarre tutte le questioni eurounitarie presso la sola Corte costituzionale. L’aver esteso la portata della [sent. n. 269/2017](#) al diritto derivato dell’Unione – purché questo chiami in gioco i diritti protetti dalla Carta – potrebbe implicare, infatti, una potenziale conversione in regola della eccezione espressa in tale *obiter dictum*, «ove si ponga mente alla estensione e ricchezza della trama di diritti fondamentali tutelati dalla Cdfue»<sup>123</sup>.

Che la Corte di Lussemburgo abbia adottato un’impostazione difensiva non lo si evince, però, soltanto da questo passaggio argomentativo; ed infatti il giudice dell’Unione – nonostante non sia stato su ciò direttamente interrogato – non coglieva l’opportunità per affrontare il tema dell’efficacia interna, diretta o meno, dell’art. 34 CDFUE<sup>124</sup>, su cui la dottrina si è spesso dibattuta<sup>125</sup>. Tale disposizione, «tra le più neglette della Carta»<sup>126</sup>, si compone, secondo le *Spiegazioni*, tanto di norme espressive di diritti, quanto di principi; in particolare il par. 2 configurerebbe un diritto in senso proprio, mentre i parr. 1 e 3 riconoscerebbero dei principi. Un chiarimento sarebbe stato di certo auspicabile, non soltanto al fine di offrire una strada più sicura agli interpreti, ma anche per evitare di veicolare «l’idea che la Carta svolga una funzione determinante, nella pratica, in tema di diritti sociali, soltanto quando è impiegata nei rapporti privati»<sup>127</sup>, il che è del tutto paradossale se si pensa all’ardito

---

sistemi di sicurezza sociale, richiamato dall’art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, e se, pertanto, il diritto dell’Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

<sup>118</sup> Cfr. D. GALLO, A. NATO, *Cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di lavoro e accesso ai benefici sociali di natalità e maternità alla luce della sentenza O. D. et al. c. INPS*, in [Lavoro Diritti Europa](#), 4/2021, 28 dicembre 2021, 4.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> Parla di riqualificazione o, meglio, di precisazione del quesito A. TORRICE, *Siglata la pace tra Corte di giustizia e Corte costituzionale sul difficile terreno della sicurezza sociale*, in [Giustizia Insieme](#), 9 novembre 2021, par. 5.

<sup>121</sup> Punto 47 sent. *O.D. e altri c. Inps*.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> Acuta osservazione di A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, in [Quesione Giustizia](#), 6 febbraio 2020, par. 3.

<sup>124</sup> Lo evidenziano B. NASCIMBENE, 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*, cit., par. 6; D. GALLO, A. NATO, *Cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di lavoro e accesso ai benefici sociali di natalità e maternità alla luce della sentenza O. D. et altri c. INPS*, cit., 25.

<sup>125</sup> Per una ricostruzione di tale dibattito si rinvia a G. ORLANDINI, W. CHIARAMONTE, *Art. 34*, cit., 642 ss., spec. 656.

<sup>126</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *L’accesso all’assistenza sociale degli stranieri alla luce (fioca) dell’art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (a margine di un recente rinvio pregiudiziale alla Corte costituzionale)*, cit., 1988. Utilizza la stessa espressione anche D. GALLO, A. NATO, *L’accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell’ordinanza n. 182/2020 della Corte costituzionale*, cit., 317.

<sup>127</sup> Così D. GALLO, A. NATO, *Cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di lavoro e accesso ai benefici sociali di natalità e maternità alla luce della sentenza O. D. et altri c. INPS*, cit., 25.

cammino che ha dovuto affrontare la dottrina dell'effetto diretto nei rapporti orizzontali<sup>128</sup> rispetto a quelli verticali.

Nonostante la Consulta avesse potuto pronunziarsi in maniera analoga alla successiva [sent. n. 67/2022](#)<sup>129</sup>, rimettendo alla Corte di Cassazione l'opera disapplicativa<sup>130</sup>, con la [sent. n. 54/2022](#) essa, prevedibilmente<sup>131</sup>, perveniva ad una declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa italiana relativa al "bonus bebè" ed all'assegno di maternità per contrasto, anche, con l'art. 34 CDFUE. Troppa ghiotta l'occasione per non ribadire l'approccio "269 temperato"<sup>132</sup> e proseguire nel cammino ormai da tempo intrapreso<sup>133</sup>.

## 6. *Disapplicazione o fuga dalla disapplicazione? Due opposte tendenze nel cammino della jurisprudence des petits pas*

Il quadro che emerge non sembra, a prima vista, rassicurante; la lettura congiunta di tali recenti arresti ha fatto, probabilmente, sorgere qualche perplessità anche al commentatore più ottimista. Pur in presenza del medesimo parametro (art. 12 della direttiva 2011/98/UE), il giudice delle leggi, infatti, giungeva a due approdi diametralmente opposti in base alla evocazione in campo o meno della Carta da parte dei giudici rimettenti

Il rischio, quantomai concreto, è che tale documento venga considerato ora come un inutile e pesante orpello, appartenente ad un'epoca da lungo tempo passata<sup>134</sup>, ora la chiave per il riaccentramento del sindacato di costituzionalità. È, infatti, evidente che la Consulta sia riuscita nel suo intento di evitare il «traboccameto»<sup>135</sup> della Carta, ovvero il rischio che – ove i contenuti normativi della stessa risultino corrispondenti ad analoghi contenuti della Costituzione italiana – il fascino da essa esercitato possa spingere ad un occulto sindacato diffuso di costituzionalità.

Risuona chiaro il monito di autorevole dottrina la quale, nel commentare l'introduzione del nuovo meccanismo relativo alla doppia pregiudizialità, paventava il rischio di una progressiva scomparsa della Carta dagli schemi argomentativi dei giudici comuni, attraverso «un uso abnorme della tecnica della interpretazione conforme»<sup>136</sup>. Altrettanto preoccupante è, però, il fenomeno esattamente

<sup>128</sup> Elaborata a partire da Corte di giustizia, 8 aprile 1976, [Gabrielle Defrenne c. Sabena](#), C-43/75. Sull'evoluzione di tale dottrina si rinvia, per tutti, a D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione Europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, cit., spec. 275 ss.

<sup>129</sup> ... tenuto, anche conto, che entrambe le pronunce portano la firma del medesimo redattore, come si ricorda *supra* alla nota 39.

<sup>130</sup> A favore di una pronuncia in tal senso R. PALLADINO, *Rapporti tra ordinamenti e cooperazione tra corti nella definizione di un "livello comune di tutela" dei diritti fondamentali. Riflessioni a seguito dell'ordinanza 182/2020 della Corte costituzionale*, cit., 90 ss. In senso contrario, invece, 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*, cit., 5.

<sup>131</sup> Si condivide l'opinione di F. FERRARO, V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, cit., 2.

<sup>132</sup> Espressione di C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2019, 16.

<sup>133</sup> L'esito cui perviene la [sent. n. 54/2022](#) sembra, purtroppo, sconfessare l'auspicio di A. RUGGERI, [Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il secondo "dialogo" tra le Corti \(a prima lettura della sent. n. 67/2022\)](#), cit., 256 il quale intravede la possibilità per sollecitare la Consulta a «far luogo ad un sostanziale ripensamento del punto di diritto fissato dalla 269».

<sup>134</sup> ... un abbellimento ingombrante, non in linea con i canoni della modernità.

<sup>135</sup> Espressione di A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quad. cost.*, 1/2018, 150 ritenuto il "padre putativo" della [sent. n. 269/2017](#), nonostante la firma del giudice redattore porti un altro nome, ovvero quello di Marta Cartabia.

<sup>136</sup> ... «riconciliando a forza precetti normativi tra di loro incompatibili», o – peggio – non facendo «gli opportuni e necessari riferimenti alla Carta dell'Unione in vicende processuali nel corso delle quali pure ad essa è fatto esplicito richiamo, puramente e semplicemente ignorandola o aggirandola»: così A. RUGGERI, [Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti?](#), in questa [Rivista, Studi 2018/I](#), 158. Tale reazione da parte dei

opposto – comunque collegato alla traiettoria della [sent. n. 269/2017](#) – ovvero quello della elisione dell’obbligo di disapplicazione della normativa interna contraria al diritto dell’Unione europea, efficacemente descritto come la «disapplicazione della disapplicazione»<sup>137</sup>.

Probabilmente confuso da queste due contrastanti tendenze<sup>138</sup>, il Collegio rimettente le questioni di costituzionalità di cui al presente lavoro ben pensava di intraprendere entrambe le direzioni, non menzionando la Carta di Nizza né dando seguito alla regola *Simmenthal*… certamente un *unicum* nel panorama giurisprudenziale, destinato – si spera! – a rimanere tale.

Se, però, a seguito dell’indirizzo inaugurato dalla [sent. n. 269/2017](#), il “disordine” in seno alla giurisprudenza, di merito e di legittimità, era di per sé prevedibile, nessuno avrebbe immaginato una possibile battuta d’arresto da parte della Corte di giustizia<sup>139</sup>. Suonare il *De profundis* appare, però, ancora troppo prematuro. Il dialogo tra le Corti ci ha, infatti, abituato a costanti oscillazioni; gli orientamenti manifestati in campo sono talvolta espressivi di un atteggiamento di chiusura, e talora volti alla massima apertura<sup>140</sup>, secondo una logica di mutuo avvicendamento, quasi che le stesse Corti siano inserite in un circuito di vasi comunicanti.

Le sentt. [nn. 67](#) e [54 del 2022](#) ne sono una emblematica dimostrazione. Estromessa dalla partita, alla luce del mancato richiamo alla Carta, nella [pronuncia n. 67](#), la Consulta non cedeva alla tentazione di estendere il parametro del giudizio, ma mostrava tutta la sua deferenza alla Corte di giustizia, ponendosi nella prospettiva del primato del diritto UE<sup>141</sup> ed alimentando il «seconde “dialogo” tra le Corti»<sup>142</sup>. Nella seconda (come nella [ord. n. 182/2020](#) che l’ha preceduta), invece, l’atteggiamento della Corte costituzionale – pur volto alla “massimizzazione delle tutele” – è espressivo della volontà di voler affermare, «in modo energico, risoluto e fiero»<sup>143</sup>, il “proprio” primato, ovvero «il compito di assicurare una tutela sistematica, e non frazionata, dei diritti presidiati dalla Costituzione, anche in sinergia con la Carta di Nizza, e di valutare il bilanciamento attuato dal legislatore»<sup>144</sup>.

---

giudici comuni veniva ipotizzata, per la prima volta, da A. RUGGERI, *Corte europea dei diritti dell’uomo e giudici nazionali, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (tendenze e prospettive)*, in *Osservatorio AIC*, 1/2018, 5 febbraio 2018, 10 ss. e, successivamente, condivisa da V. PICCONE, *A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 del 21 febbraio 2018. L’interpretazione conforme come strumento di “sutura” post Corte costituzionale n. 269/2017*, in *Diritti Comparati*, 1/2018, 306 ss. Sull’argomento che occupa, a livello generale, è d’obbligo il richiamo a G. SORRENTI, *L’interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006.

<sup>137</sup> Cfr. R. PALLADINO, *Rapporti tra ordinamenti e cooperazione tra corti nella definizione di un “livello comune di tutela” dei diritti fondamentali. Riflessioni a seguito dell’ordinanza 182/2020 della Corte costituzionale*, cit., 93.

<sup>138</sup> … che sembrano, ormai, delinearsi come effetti del più volte citato *obiter dictum*.

<sup>139</sup> … le cui immediate reazioni, in risposta alla [sent. n. 269/2017](#), furono ferme ed immediate, rivendicando a sé la competenza a pronunziarsi, dietro rinvio pregiudiziale, su «di una questione di interpretazione del diritto dell’Unione anche nel caso in cui, nell’ambito del medesimo procedimento nazionale, la Corte costituzionale dello Stato membro di cui trattasi abbia valutato la costituzionalità delle norme nazionali alla luce delle norme di riferimento aventi un contenuto analogo a quello delle norme del diritto dell’Unione»: così Corte di giustizia, 20 dicembre 2017, *Global Starnet Ltd c. Ministero dell’Economia e delle Finanze e Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato*, C-322/16, punto 26. Paragona tale scontro tra la Corte costituzionale e la Corte dell’Unione, svoltosi alla vigilia del Natale del 2017, ad «un incontro di fiorotto» A. RUGGERI, *Ancora in tema di congiunte violazioni della Costituzione e del diritto dell’Unione, dal punto di vista della Corte di giustizia (Prima Sez., 20 dicembre 2017, Global Starnet)*, in *Diritti Comparati*, 1/2018, 268.

<sup>140</sup> In tal senso, anche, la *Relazione* del Presidente G. Amato sopra citata, in cui viene evidenziato che la Corte costituzionale «ha fatto sempre 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».

<sup>141</sup> Tale confronto in B. NASCIMBENE, 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*, cit., par. 6.

<sup>142</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Alla Cassazione restò a far luogo all’applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il secondo “dialogo” tra le Corti (a prima lettura della sent. n. 67/2022)*, cit.

<sup>143</sup> Espressione – in realtà a commento della [ord. n. 182/2020](#), ma applicabile anche alla [sent. n. 54/2022](#), che ne rappresenta il seguito – di A. TORRICE, *Siglata la pace tra Corte di giustizia e Corte costituzionale sul difficile terreno della sicurezza sociale*, cit., par. 7.

<sup>144</sup> Punto 10 del *cons. in dir.* [sent. n. 54/2022](#).

L'oscillante equilibrio del sistema così descritto è retto grazie all'utilizzo, ormai costante<sup>145</sup>, del rinvio pregiudiziale, vera e propria chiave di volta dell'edificio europeo<sup>146</sup>. Non è, infatti, un caso che le sentenze sopra citate siano state entrambe precedute dal ricorso a tale istituto, fondamentale per «disinnescare i potenziali conflitti tra le Corti»<sup>147</sup>. Grazie ad un dialogo leale e costruttivo è possibile garantire la costante comunicazione tra quei vasi, evitando che gli stessi “trabocchino”, ed al contempo che possano far compiere un passo in avanti nella tutela dei diritti. È, infatti, questo il fine ultimo della partita: sono i diritti fondamentali a dover essere tutelati ed inverati, in un rapporto di «mutua implicazione e feconda integrazione»<sup>148</sup> tra le garanzie europee ed i precetti costituzionali, senza ovviamente dimenticare la CEDU.

Nonostante le (evidenti) criticità manifestate a commento dei recenti arresti del giudice costituzionale ed europeo, il bilancio che emerge sembra essere, in ogni caso, positivo nel segno di un avanzamento complessivo della tutela dei diritti a prestazione sociale degli stranieri; provando, infatti, a collocare sistematicamente le [sentt. nn. 54](#) e [67](#) – e le relative pronunce rese in sede pregiudiziale – nel più ampio quadro della giurisprudenza nazionale ed europea, in dialogo tra loro, sembrano magicamente comporsi le tessere di un intricato *puzzle*. È la *jurisprudence des petits pas*<sup>149</sup> che, attraverso «aggiustamenti cautamente ed opportunamente fatti a piccoli passi e sempre presentati nel segno della continuità»<sup>150</sup>, in realtà, sta lentamente costruendo il progetto europeo. Riavvolgendo il nastro della storia, la visione che ci viene consegnata è quella di una goccia che scava la pietra<sup>151</sup>: la paziente opera della Corte di giustizia<sup>152</sup> e l'atteggiamento cooperativo della Corte costituzionale – proprio come emblematicamente avvenuto nelle pronunce in questa sede commentate – sono riusciti a porre, pur tra accelerazioni e rallentamenti, i diritti fondamentali al fulcro della integrazione fra ordinamenti<sup>153</sup>.

---

<sup>145</sup> Lo evidenzia 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*, cit., 2 la quale riscontra, a partire dal 2017, «un atteggiamento particolarmente collaborativo della Consulta con la Corte di Giustizia».

<sup>146</sup> Si rinvia *supra* alla nota 49.

<sup>147</sup> In tal senso si veda S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una “svolta” opportuna della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](#), 10/2019, 22 maggio 2019, 31. Della medesima opinione, anche, F. FERRARO, V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, cit., 5.

<sup>148</sup> Punto 3.2 cons. in dir. [ord. n. 182/2020](#).

<sup>149</sup> Fortunata espressione di G. GENTILE, M. BONELLI, *La jurisprudence des petits pas: C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi and Catania Multiservizi*, in [REALaw.blog](#), 26 novembre 2021

<sup>150</sup> Lo aveva fatto già attentamente notare A. RUGGERI, *La Corte costituzionale “equilibrista”, tra continuità e innovazione, sul filo dei rapporti con la Corte EDU*, in [I quaderni europei](#), 36/2011, 10.

<sup>151</sup> ... secondo il noto brocardo latino *gutta cavat lapidem*.

<sup>152</sup> La quale ha provveduto, sin da subito, a colmare la iniziale assenza di qualsiasi riferimento in tema di tutela dei diritti fondamentali, provvedendo ugualmente alla tutela degli stessi a partire dalla storica sentenza Corte di giustizia, 12 novembre 1969, *Erich Stauder c. città di Ulm-Sozialamt*, C-29/69. Lo ricorda, di recente, V. CASAMASSIMA, *I diritti fondamentali europei tra processi di positivizzazione normativa e ruolo dei giudici (e della politica). Riflessioni intorno ad alcuni recenti sviluppi in materia di rapporti tra Corte costituzionale, Corte di Giustizia e giudici comuni*, in [Rivista AIC](#), 3/2019, 10 luglio 2019, spec. 413 ss.

<sup>153</sup> Si condivide l'opinione di V. PICCONE, *A prima lettura della sentenza della Corte di cassazione n. 4223 del 21 febbraio 2018. L'interpretazione conforme come strumento di “sutura” post Corte costituzionale n. 269/2017*, cit., 307.