



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. III

(ESTRATTO)

**FRANCESCO TORRE**

**LA CORSA AL TRILOGO OVVERO LA "PRIMA PAROLA" È QUELLA CHE CONTA  
(RECENTI TENDENZE A PARTIRE DA CORTE COST. SENTT. NN. 54 E 67 DEL 2022)**

18 SETTEMBRE 2023

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

Francesco Torre

La corsa al trilogico ovvero la “prima parola” è quella che conta  
(recenti tendenze a partire da Corte Cost. sentt. nn. [54](#) e [67](#) del 2022)\*

**ABSTRACT:** *The paper analyses the Constitutional Court, rulings no. [54](#) and no. [67](#) of 2022, concerning the recognition of welfare benefits for non-EU citizens. The present work seeks to offer a broader view of the connections between these judgements all of which appear to be linked by a common thread. In both sentences, the Constitutional Court arrived at two different outcomes of acceptance in the first, and rejection in the second, affirming the due respect for the principle of non-discrimination in access to such benefits. The reason why the Constitutional Court arrived at two diametrically opposed approaches, even though the same reference parameter (Article 12 of Directive 2011/98/EU) was invoked, is to be traced back to whether or not the referring judges invoked the Charter.*

SOMMARIO: 1. Una nuova stagione per la doppia pregiudizialità. – 2. Il dialogo alla prova della (ir)-rilevanza della questione. – 3. Un test della connessione? – 4. Un’assenza ingombrante. – 5. La lotta per la prima parola.

1. Una nuova stagione per la doppia pregiudizialità.

La materia della sicurezza sociale<sup>1</sup> ha largamente caratterizzato l’attività della Corte costituzionale nel primo trimestre del 2022, impegnando il giudice delle leggi con particolare riferimento al delicato settore dei diritti sociali relativi ai cittadini di Paesi terzi. In ben quattro pronunce<sup>2</sup> sono venute all’attenzione della Consulta disposizioni normative indubbiamente di incostituzionalità per presunta violazione del principio di eguaglianza nei confronti degli stranieri, residenti in Italia. L’intricata selva della legislazione italiana nasconde, infatti, una fitta rete di previsioni che attuano una differenza di trattamento a danno di tali soggetti nell’accesso alle prestazioni sociali.

La tematica è, purtroppo, di scottante attualità, diventando le politiche relative all’accesso degli stranieri alle prestazioni sociali un terreno di «scontro tra ordinamenti»<sup>3</sup>. Complici le ondate di populismo che hanno attraversato – e continuano ad attraversare – l’Europa<sup>4</sup> e gli Stati Uniti<sup>5</sup> tali

\*  Testo rielaborato della comunicazione presentata al Seminario Italo-spagnolo, VI Congresso internazionale su Costituzionalismo? Granada (Spagna), 5-7 ottobre del 2022 destinato anche agli Atti del I Ciclo di Seminari su “Costituzione e Stato sociale” organizzato dalle Cattedre di Diritto Costituzionale ed Istituzioni di Diritto pubblico dei Dip. di Giurisprudenza e Scienze politiche e giur. dell’Univ. degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> Al cui proposito, tra tutti, si segnala il recente contributo monografico di M. D’ONGHIA, M. PERSIANI, *Diritto della sicurezza sociale*, Torino, 2022.

<sup>2</sup> Ci si riferisce alle sentenze della Corte costituzionale nn. [19](#), [34](#), [54](#) e [67](#) del 2022. In particolare, oggetto della sent. n. [19 del 2022](#) era la compatibilità della normativa sul cd. reddito di cittadinanza laddove esclude «i titolari di permesso unico lavoro ex art. 5, c. 8.1 d.lgs. 286/1998 o di permesso di soggiorno di almeno un anno ex art. 41 d.lgs. 286/1998»; a commento di tale pronuncia si segnalano i contributi di G. FONTANA, *La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2/2022, 272 ss.; S. GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2/2022, 246 ss.; D. LOPRIENO, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del 2022 della Corte Costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2022, 252 ss.; L. PELLICCIA, *La Corte costituzionale si pronuncia sul diritto di accesso da parte di cittadini stranieri ad alcune indennità economiche di sicurezza sociale*, in *Labor*, 8 giugno 2022; A. RIZZO, *La sentenza della Corte costituzionale sul reddito di cittadinanza: una critica di merito e di metodo*, in *I Post di Aisdue*, 3/2022, 34 ss.; M. ROMA, *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, in questa *Rivista*, [Studi 2022/III](#), 649 ss. Veniva, invece, scrutinata la costituzionalità del cd. reddito di inclusione da parte della sent. n. [34 del 2022](#) a commento della quale si veda sempre *Ibidem*.

<sup>3</sup> Così M. LOSANA, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, in [federalismi.it](#), 5/2023, 28.

<sup>4</sup> In argomento si veda G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE, *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019. Con particolare riferimento all’Italia, per tutti, si rinvia allo studio monografico di G.

politiche sono diventate scomode, persino per i partiti più progressisti, anch'essi fatalmente attratti dal fascino della «democrazia dei sondaggi»<sup>6</sup>. La normativa di settore è, quindi, frutto di interventi spesso rapsodici, privi di quella coerenza sistematica che dovrebbe essere imposta dal tenore dei diritti in gioco, relativi agli «attori più marginali e talvolta più indifesi delle nostre società»<sup>7</sup>.

Data la peculiarità della materia, l'accesso alle prestazioni sociali è protetto, a livello costituzionale<sup>8</sup> ed europeo<sup>9</sup>, dal principio di non discriminazione; proprio il concorso di tali fonti fa sì che su tale tema convergano «le decisioni dei giudici comuni, della Corte costituzionale, di Corte di giustizia e Corte EDU, in una sorta di laboratorio permanente di sperimentazione delle tecniche di tutela “integrata” dei diritti fondamentali»<sup>10</sup>. La cooperazione tra questi interpreti ha dato, complessivamente, buona prova di sé<sup>11</sup> nelle pronunce che hanno poi condotto alle sentenze nn. [54](#) e [67](#) del 2022, grazie alle quali – nonostante alcune evidenti criticità<sup>12</sup>, che emergono soltanto da una lettura congiunta delle due decisioni<sup>13</sup> – è possibile registrare un avanzamento della tutela dei diritti a prestazione sociale degli stranieri<sup>14</sup>. Non sembrano esserci dubbi che la «stella polare»<sup>15</sup>,

---

DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI, *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, London, 2020.

<sup>5</sup> Su cui si veda N. FRASER, *Il vecchio muore e il nuovo non può nascere. Dal neoliberalismo progressista a Trump e oltre*, ed. orig. *The Old is Dying and the New Cannot Be Born: From Progressive Neoliberalism to Trump and Beyond*, Verona, 2019.

<sup>6</sup> Felice espressione di G. ZAGREBELSKY, *Il «Crucifige!» e la democrazia*, Torino, 1995, 113, il quale, profeticamente, rilevava che «la democrazia dei sondaggi non è strutturalmente una democrazia. C'è una ragione: attraverso il sondaggio si registra una forza che potrà essere utilizzata dagli interessati come conviene. Attraverso le elezioni si esercita un'autorità. Il popolo sondato è un oggetto, il popolo che vota è un soggetto». I sondaggi, infatti, sono divenuti ormai «quasi quotidiani sul gradimento delle diverse forze politiche e dei Governi», come criticamente osservato da G. GRASSO, *Social network, partiti politici e lotta per il potere*, in [MediaLaws](#), 2020, 216.

<sup>7</sup> Cfr. E. TARQUINI, *La doppia pregiudizialità alla prova dell'effettività della tutela: riflessioni di una giudice di merito a margine del caso ANF*, in [Questione Giustizia](#), 21 dicembre 2021, 2.

<sup>8</sup> ... dall'art. 38 Cost., la cui lettura, in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 Cost., sancisce l'applicabilità delle tutele per tutti i lavoratori, a prescindere dalla cittadinanza.

<sup>9</sup> ... dagli artt. 20, 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE) che trovano espressione concreta nel diritto secondario rappresentato dalle direttive nn. [2003/109/CE](#) e [2011/98/UE](#) previste a favore, rispettivamente, degli stranieri titolari dello *status* di soggiornanti di lungo periodo o di quelli titolari del cd. permesso unico di soggiorno.

<sup>10</sup> Cfr. L. TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali tra giurisprudenza costituzionale ed europea*, in [Diritti Lavori Mercati](#), 2/2021, 319.

<sup>11</sup> Così A. LAMBERTI, *La condizione giuridica dello straniero e il godimento dei diritti sociali fondamentali: la recente giurisprudenza costituzionale (e il dialogo con la Corte di Lussemburgo)*, in [Freedom, Security & Justice: European Legal Studies](#), 2/2022, 46.

<sup>12</sup> Manifestate da 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](#), 225 ss.; 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](#), 366 ss.; S. GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, cit., 251 nonchè, se si vuole, nel mio F. 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? \(prime riflessioni a margine della sent. n. 67/2022\)](#), in questa [Rivista, Studi 2022/II](#), 460 ss. In particolare S. GIUBBONI ha evidenziato (251) la «diffinità (contraddittoria) di valutazioni» tra le sopra citate sentenze e le sentt. nn. [19](#) e [34](#) del 2022. Segnatamente la diversità di approdi cui giungeva la Consulta potrebbe essere spiegato «in ragione della ben diversa rilevanza finanziaria degli interessi in gioco». In argomento è d'obbligo il richiamo a M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, Napoli, 2020.

<sup>13</sup> Ed infatti «se considerate separatamente, le pronunce della Corte costituzionale appena illustrate – pur contenendo dispositivi diversi – paiono entrambe decisioni ragionevoli»: così M. LOSANA, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., 41.

<sup>14</sup> Così G. PISTORIO, *Il diritto integrato, “figlio” del dialogo tra Corti*, in [Nomos](#), 2/2022, 16. Della medesima opinione anche 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, 22.

<sup>15</sup> Così S. FILIPPI, *Una inammissibilità che conferma l'impegno della Consulta nel dialogo con Lussemburgo*, in [Giurisprudenza Costituzionale](#), 4/2022, 2161.

guida dei giudici della Consulta nei casi *de quibus*, è proprio l'effettività della tutela: in entrambi gli arresti, infatti, la Corte Costituzionale – pur pervenendo a due esiti differenti, di accoglimento nel primo, e di rigetto nel secondo – ha vigorosamente affermato il doveroso rispetto del principio di non discriminazione nell'accesso a tali prestazioni<sup>16</sup>, imposto dai principi costituzionali e dalle garanzie sancite dal diritto europeo, «nel loro vicendevole integrarsi, in un arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali»<sup>17</sup>.

Una precisazione corre l'obbligo di evidenziare: gli spunti di riflessione che emergono dalla lettura di tali pronunce sono molteplici, ma, in questa sede, ci si limiterà a focalizzare l'attenzione sulla vessata questione della doppia pregiudizialità<sup>18</sup>, oggetto di un profluvio di commenti da parte della dottrina<sup>19</sup> a seguito del famoso *obiter dictum* contenuto nella ormai nota sentenza n. [269 del 2017](#). È opinione di chi scrive che la ragione per la quale il giudice delle leggi sia giunto – nelle sentt. nn. [54](#) e [67](#) del 2022 – a due approdi diametralmente opposti, nonostante fosse stato invocato il medesimo parametro di riferimento (art. 12 della direttiva 2011/98/UE), sia da far risalire alla evocazione in campo o meno della Carta da parte dei giudici rimettenti<sup>20</sup>, come meglio si evidenzierà nel prosieguo del presente lavoro.

## 2. Il dialogo alla prova della (ir)-rilevanza della questione.

La tematica è in magmatica evoluzione: la Corte costituzionale continua ad operare delle, apparentemente piccole, precisazioni al fine di “temperare” l'indirizzo 269<sup>21</sup>, inaugurato – com'è noto – per evitare il «traboccamento» della Carta<sup>22</sup> e per «rimettersi al centro»<sup>23</sup>, pur forzatamente, nei rapporti con le Corti europee<sup>24</sup>.

---

<sup>16</sup> L'assegno per il nucleo familiare nella sent. n. [67 del 2022](#) ed il “bonus bebè” e l'assegno di maternità nella sent. n. [54 del 2022](#).

<sup>17</sup> Punto 7 del *cons. in dir.* sent. n. [54 del 2022](#).

<sup>18</sup> ... chi scrive, però, è consapevole che i rapporti tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia non si svolgono soltanto sul piano istituzionale, ma anche sul versante culturale, in cui si rendono partecipi della partita anche altri attori, tra i quali, in particolare, la Corte EDU.

<sup>19</sup> Tra i quali, recentemente, si segnalano G. PARODI, *Effetti diretti della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea e priorità del giudizio costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2022, 128 ss.; G. REPETTO, *Esercizi di pluralismo costituzionale. Le trasformazioni della tutela dei diritti fondamentali in Europa tra ambito di applicazione della Carta e “doppia pregiudizialità”*, in *Diritto pubblico*, 3/2022.

<sup>20</sup> ... dovuta alla «solitudine del giudice a quo»: così M. LOSANA, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., 35. Della medesima opinione anche S. CATALANO, *Quando la forma prevale sulla sostanza. Note critiche alla sentenza n. 67 del 2022 della Corte Costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2022, 206.

<sup>21</sup> Così 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. Tali “temperamenti” hanno avuto luogo a partire dall'ord. n. [117 del 2019](#), e dalle sentt. nn. [20](#), [63](#) e [112](#) del 2019, [11](#) e [44](#) del 2020. [182 del 2021](#), [13](#), [149](#) e [198](#) del 2022.

<sup>22</sup> V. A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2018, 150, ritenuto il “padre putativo” della sent. n. [269 del 2017](#), nonostante la firma del giudice redattore porti un altro nome, ovvero quello del giudice Marta Cartabia.

<sup>23</sup> V. T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell'epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in [federalismi.it](#), 3/2021, 133 che evidenzia l'utilizzo improprio, da parte della dottrina, del termine “riaccentramento” per descrivere tale fenomeno, dovendosi, più correttamente parlare di «ri-centralizzazione».

<sup>24</sup> ... da cui la stessa Consulta si era sottratta negandosi, per lungo tempo, la possibilità di dialogare con la Corte di Lussemburgo sino alla ord. n. [103 del 2008](#), per i giudizi in via di azione, ed alla ord. n. [217 del 2013](#), per i giudizi in via incidentale; parla di un vero e proprio 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. «Che le ritrosie della Corte costituzionale ad aprirsi al confronto con la Corte di giustizia siano oramai superate è un dato acclarato dai sempre più frequenti rinvii interpretativi rivolti dalla prima alla seconda in casi di doppia pregiudizialità»: lo evidenzia T. GUARNIER, *Gli assegni di natalità e maternità agli stranieri, fra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2022, 364. Della

A ben vedere, discutere di doppia pregiudizialità includendo nella presente analisi anche la sent. n. [67 del 2022](#) potrebbe apparire un grossolano errore<sup>25</sup>. La Carta – come prontamente evidenziato dalla Consulta<sup>26</sup> – non veniva evocata dalle ordinanze di rimessione<sup>27</sup> e non costituiva, pertanto, il parametro di tale giudizio; ciò a differenza della sent. n. [54 del 2022](#) che poneva l’art. 34 CDFUE al cuore del suo *iter* argomentativo<sup>28</sup>.

La stessa Sezione lavoro della Corte di Cassazione, nel promuovere l’incidente di costituzionalità<sup>29</sup>, aveva, infatti, già focalizzato l’attenzione sulle disposizioni della Carta, rinunciando espressamente<sup>30</sup> alla possibilità di procedere alla disapplicazione<sup>31</sup> della normativa relativa al “bonus bebè”<sup>32</sup> ed all’assegno di maternità<sup>33</sup> alla luce del contrasto con il diritto europeo derivato, rappresentato dall’art. 12 della Direttiva 2011/98/UE. Tale fenomeno – efficacemente descritto come la «disapplicazione della disapplicazione»<sup>34</sup> – si giustifica con la diversa natura degli effetti che sarebbero potuti derivare «dalla pronuncia della Corte costituzionale rispetto al sistema al cui interno si colloca la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale»<sup>35</sup>. Il peculiare meccanismo della non applicazione opera, infatti, solo nel caso specifico, senza risolvere in maniera definitiva il conflitto tra le fonti<sup>36</sup>, ritenendo, invece, la Cassazione necessario rivolgere la questione

---

medesima opinione anche A.O. COZZI, *Per un elogio del primato, con uno sguardo lontano. Note a Corte cost. n. 67 del 2022*, in questa *Rivista, Studi 2022/II*, 410 ss.

<sup>25</sup> ... «non collocandosi fra le sentenze riconducibili allo “schema 269”», ma rappresentando un «importante contributo al dibattito originato dal noto *obiter*»: così S. FILIPPI, *Una inammissibilità che conferma l’impegno della Consulta nel dialogo con Lussemburgo*, cit., 2159.

<sup>26</sup> Punto 1.2.1 del *cons. in dir.* della sent. n. [67 del 2022](#) dalla cui lettura, tra le righe, sembra leggersi quasi un rimprovero nei confronti della Corte di Cassazione. 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*, in *Questione Giustizia*, 6 maggio 2021, 6.

<sup>27</sup> Ordinanze dell’8 aprile 2021 iscritte ai nn. [110](#) e [111 reg. ordd. 2021](#) (G.U. n. 33/2021, 1a serie spec.).

<sup>28</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *L’accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel “dialogo” tra le Corti*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1/2021, 7.

<sup>29</sup> [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.).

<sup>30</sup> Punti 8-11 del *cons. in dir.* ord. n. 175 del 2019 Corte di Cass.

<sup>31</sup> ... o meglio alla «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 *Giurisprudenza Costituzionale*, 1/2020, 446.

<sup>32</sup> Art. 1, comma 125, l. n. 190/2014.

<sup>33</sup> Art. 74 d.lgs. n. 151/2001.

<sup>34</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*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2020, 93.

<sup>35</sup> Punto 10 del *cons. in dir.* ord. n. 175 del 2019 Corte di Cass.

<sup>36</sup> Attenta dottrina aveva già da tempo evidenziato come «il proliferare delle oscillazioni applicative delle disposizioni di principio sui diritti fondamentali, in uno scenario *multilevel* connotato dal moltiplicarsi di Carte e Corti, ha portato ad accentuare l’incertezza del diritto insita nelle soluzioni *inter partes*, rendendo di nuovo attuale l’esigenza di decisioni *erga omnes*, con la loro portata sistemica e nomofilattica»: così T. GROPPI, *Il ri-accentramento nell’epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, cit., 139. La stessa Corte Costituzionale ha, recentemente, affermato la presunta “superiorità” della dichiarazione di illegittimità costituzionale, «rispetto alla disapplicazione totale, o parziale», in quanto offrirebbe una «tutela certa e uniforme nell’intero ordinamento»: così punto 2.2.2. del *cons. in dir.* sent. n. [149 del 2022](#). Di segno opposto l’opinione di M. LOSANA, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., 46 il quale ritiene che «il sindacato diffuso dei giudici comuni [sia] lo strumento di tutela forse più efficace». A commento della sent. n. [149 del 2022](#) si segnala il fascicolo “quasi monografico” n. 3/2022 di *Giurisprudenza Costituzionale* ed i contributi di R. RUDONI, *Ancora a proposito di giurisdizione costituzionale, cumuli punitivi eterogenei e ne bis in idem (riflessioni a partire da Corte cost., sent. n. 149/2022 relativamente al ‘doppio binario’ in materia di diritto d’autore)*, in *Nomos*, 2/2022; F. BAILO, *Le sanzioni amministrative punitive e uno “statuto costituzionale” ‘in costruens’ (tra battute d’arresto e rapide accelerate) nel dialogo tra le Corti*, in *Federalismi.it*, 31/2022; M. SCOLETTA, *Riaccentramento del sindacato di legittimità ed effettività dei diritti fondamentali europei: l’esempio della garanzia del ne bis in idem*, in *Osservatorio*

alla Corte costituzionale, «al fine di ottenere una risposta univoca e potenzialmente efficace *erga omnes*»<sup>37</sup>.

La traiettoria tracciata dalla sent. n. [269 del 2017](#) ha cominciato, così, a mieterne le prime vittime<sup>38</sup>, mettendo in crisi il consolidato modello *Granital*<sup>39</sup>. Sembra, infatti, delinearsi una vera e propria “tendenza”<sup>40</sup> in seno ai giudici comuni<sup>41</sup> attratti dal fascino di poter rimuovere in via definitiva – pur indirettamente – le disposizioni violative sia del dettato costituzionale che di quello europeo<sup>42</sup>, sottraendosi, però, al contempo all’obbligo disapplicativo discendente dalla giurisprudenza *Simmenthal*<sup>43</sup>.

Pervenute le questioni alla Consulta, dopo essere state riunite per omogeneità delle censure, questa sollevava rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia attraverso la famosa ord. n. [182 del 2020](#). Recependo l’impostazione del giudice di legittimità, la Corte costituzionale incentrava l’impianto argomentativo di tale rinvio sull’art. 34 CDFUE posto in una connessione inscindibile con «i principi e i diritti costituzionali evocati dalla Corte di Cassazione»<sup>44</sup>, limitandosi meramente a menzionare il diritto derivato, relegato all’ingrato ruolo di attore non protagonista.

Nonostante venisse salutata con favore l’apertura al dialogo<sup>45</sup>, maggiori perplessità emergevano in dottrina sulla formulazione del quesito pregiudiziale, reo di aver posto oltremodo l’accento sulla

---

[costituzionale](#), 1/2023; G. REPETTO, *Esercizi di pluralismo costituzionale. Le trasformazioni della tutela dei diritti fondamentali in Europa tra ambito di applicazione della Carta e “doppia pregiudizialità”*, cit.

<sup>37</sup> Così T. GUARNIER, *Gli assegni di natalità e maternità agli stranieri, fra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell’Unione europea*, cit., 364.

<sup>38</sup> ... nonostante, inizialmente, proprio la Sezione Lavoro della Suprema Corte si fosse 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>39</sup> Attenta dottrina ha, infatti, evidenziato come le regole imposte ai giudici comuni dalla “svolta 269” comportano «l’allontanarsi (e di molto)» da tale modello: così M. LOSANA, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., 32. Della medesima opinione, anche, E. LONGO, *L’eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in [Diritto, Immigrazione e Cittadinanza](#), 2/2022, 223.

<sup>40</sup> Recente lo studio di M. MASSA, *La «precisazione» nella giurisprudenza dei giudici ordinari di merito*, in [Eurojus.it](#), 2/2022, 259 ss. attraverso il quale l’A. ha cercato di inquadrare sistematicamente i comportamenti più diffusi in seno alla giurisprudenza di merito, ed, in parte, di legittimità.

<sup>41</sup> Non è, invero, la prima volta 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 dell’ordinanza n. [117 del 2019](#), poi conclusosi con la sent. n. [84 del 2021](#) sulla quale si segnalano i commenti di S. CATALANO, *La vicenda decisa dalla sentenza n. 84 del 2021 della Corte costituzionale: un esempio di “buon dialogo” fra Corti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4/2021, 296 ss.; T. GUARNIER, *Corte costituzionale, Corti sovranazionali, giudici comuni e legislatore. Lo scenario a seguito della sentenza n. 84 del 2021 della Corte costituzionale*, in [Nomos](#), 2/2021; S. FILIPPI, *Sulle più recenti evoluzioni dei rapporti tra Corti: riflessioni a partire da Corte cost., sent. 30 aprile 2021, n. 84*, in questa [Rivista, Studi 2021/III](#), 767 ss.; M. MICHETTI, *Diritto al silenzio e insider trading: il confronto tra Roma e Lussemburgo prosegue sulla via del dialogo (Corte costituzionale, sentenza n. 84/2021)*, in questa [Rivista, Studi 2021/III](#), 758 ss.; P. GAMBATESA, *Riflessioni sulla prima occasione di “dialogo” tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia in casi di doppia pregiudizialità*, in [Federalismi.it](#), 3/2021, 64 ss.; A. MARCHESELLI, *Il diritto al silenzio tra diritti fondamentali e doveri fondamentali in materia tributaria (spunti critici a margine di Corte cost. n. 84/2021)*, in questa [Rivista, Studi 2021/II](#), 530 ss.; B. SBORO, *Il lieto epilogo del dialogo tra Corti sul diritto al silenzio: note minime a margine della sentenza n. 84 del 2021*, in [Diritti Comparati](#), 5 luglio 2021.

<sup>42</sup> ... lo evidenzia, con specifico riferimento alle ordinanze che hanno preceduto l’ord. n. [182 del 2020](#), S. GIUBBONI, *L’accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel “dialogo” tra le Corti*, cit., 8.

<sup>43</sup> Sull’efficacia diretta del diritto dell’Unione Europea si segnala, tra tutti, il lavoro monografico di D. GALLO, *L’efficacia diretta del diritto dell’Unione Europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.

<sup>44</sup> Punto 3.2. del cons. in dir. ord. n. [182 del 2020](#).

<sup>45</sup> In particolare 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*, cit., 89 ss.; S. GIUBBONI, *L’accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel “dialogo” tra le*

Carta<sup>46</sup>, utilizzata, pure in questo caso, strumentalmente dal giudice delle leggi quale chiave (per la prosecuzione) della manovra di progressivo riaccostamento (*rectius*: progressiva “ricentralizzazione”) del sindacato di euromunitarietà.

In realtà, attenta dottrina evidenziava come l’evocazione in campo dell’art. 34 CDFUE fosse funzionale anche per evitare di «scorporare»<sup>47</sup> i giudizi relativi alle due normative *de quibus*; ed invero le questioni di legittimità sollevate dalla Corte di Cassazione concernenti l’assegno di maternità riguardavano fattispecie antecedenti alla scadenza del termine di recepimento della direttiva 2011/98/UE (cfr. il 25 dicembre 2013)<sup>48</sup>. Non sarebbe stato, quindi, possibile applicare direttamente il diritto derivato, salvo che in relazione all’assegno di natalità. La copertura offerta dalla Carta – utilizzata quindi come una vera e propria “norma-scudo” – avrebbe, invece, potuto garantire il superamento di tale *deficit* di applicabilità, utilizzando, così, un diverso e più ampio parametro in grado di ricomprendere entrambe le normative.

La strategia della Consulta veniva premiata: la domanda pregiudiziale superava l’eventuale difetto di rilevanza della questione relativa all’assegno di maternità nonostante la Corte di Giustizia “riqualificasse il quesito”<sup>49</sup> ed incentrasse la propria pronuncia unicamente sul diritto derivato, e non anche sull’art. 34 CDFUE<sup>50</sup>, sulla cui portata non veniva fornita alcuna delucidazione.

Attraverso un raffinato *escamotage* la Corte di Lussemburgo giustificava la ricevibilità della questione pregiudiziale in ragione del peculiare ruolo ricoperto dal giudice del rinvio il quale non è «chiamato a pronunciarsi direttamente sulle controversie principali»<sup>51</sup>. Al giudice costituzionale viene «rimessa una questione di puro diritto», la cui interpretazione «presenta un rapporto con l’oggetto della controversia di cui è investito, che riguarda esclusivamente la legittimità costituzionale di disposizioni nazionali»<sup>52</sup>.

La sentenza sembra, così, introdurre una generale eccezione al “test di ricevibilità” delle domande pregiudiziali<sup>53</sup>, sul quale, per la verità, si registra una tendenza altalenante della Corte di Giustizia<sup>54</sup>, il cui controllo appare talvolta rigido ed inflessibile, talora più elastico<sup>55</sup>. Veniva, in

---

Corti, cit., 7; G. PISTORIO, *L’operatività multilivello della leale collaborazione. Nota all’ordinanza n. 182 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 1/2021, 20; 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, 692.

<sup>46</sup> Come sottolineato da 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.it*, 4/2020, 337; S. GIUBBONI, *L’accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel “dialogo” tra le Corti*, cit., 7; B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell’Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia Insieme*, 31 marzo 2022, par. 6.

<sup>47</sup> Cfr. 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>48</sup> Lo evidenziano T. GUARNIER, *Gli assegni di natalità e maternità agli stranieri, fra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell’Unione europea*, cit., 365; L. TEBANO, *Accesso agli assegni di natalità e di maternità per i cittadini di Paesi terzi: la consulta abbatte un tabù, nota a Corte Cost. 4 marzo 2022, n. 54*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2/2022, 351.

<sup>49</sup> Espressione di 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>50</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 al. c. INPS*, in *Lavoro Diritti Europa*, 4/2021, 28 dicembre 2021, 19.

<sup>51</sup> Corte di Giustizia, 2 settembre 2021, *O.D. e altri contro Inps*, C-350/20, punto 40.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Intuizione di 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*, cit., 22.

<sup>54</sup> ... sulla cui evoluzione si veda il recente studio di L. PIERDOMINICI, *The Mimetic Evolution of the Court of Justice of the EU. A Comparative Law Perspective*, Londra, 2020.

<sup>55</sup> Sulla rilevanza della questione pregiudiziale si rinvia a P. COSTANZO, *Ordinamento giudiziario e giurisdizione costituzionale dell’Unione europea*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione Europea*<sup>6</sup>, Torino, 2022, 387.

ogni caso, ribadito come una direttiva non possa certamente «essere invocata dai privati per fatti anteriori al suo recepimento al fine di veder disapplicate disposizioni nazionali preesistenti che sarebbero contrarie a tale direttiva»<sup>56</sup>.

### 3. *Un test della connessione?*

L'originale approdo ermeneutico cui giungeva la Corte di Lussemburgo con riferimento alla rilevanza, veniva temperato da una svolta difensiva sulla scottante tematica della "connessione"<sup>57</sup>. Tale meccanismo, inaugurato con la sent. n. [20 del 2019](#)<sup>58</sup>, rischia, infatti, di relegare ad un ruolo marginale il diritto secondario, in favore di uno smodato protagonismo cui la Corte costituzionale ha condannato la Carta di Nizza-Strasburgo<sup>59</sup>.

Per sfuggire alla morsa della doppia pregiudizialità, il giudice europeo ribaltava, così, il rapporto tra Carta e diritto derivato, imponendo agli Stati membri di agire nel rispetto di quest'ultimo, laddove concretizzi «un diritto fondamentale previsto dalla Carta»<sup>60</sup>. La controffensiva elaborata dalla Corte di Giustizia si pone in netta antitesi con il meccanismo della connessione, implementando ancor di più il già confuso panorama delle scelte che il giudice nazionale è tenuto a compiere, tanto da non rendere azzardato il paragone con il giudice Ercole dworkiniano, unico in grado a dipanare l'intricata matassa di cui proprio la sent. n. [269 del 2017](#) rappresenta il bandolo. Tale arresto ha, infatti, irrimediabilmente complicato il quadro decisorio innanzi al quale è posta la giurisdizione, oggi gravata di un onere spesso insostenibile.

L'atteggiamento proveniente dal Kirchberg è certamente volto a ridurre gli ambiti applicativi di tale meccanismo, limitandone le infinite capacità potenzialmente in grado di fagocitare tutte le questioni di diritto europeo, considerata la «estensione e ricchezza della trama di diritti fondamentali tutelati dalla Cdfue»<sup>61</sup>.

L'estensione della "regola 269" al diritto derivato dell'Unione rischia di relegare la Corte di Giustizia ad un ruolo secondario relativamente alla interpretazione e applicazione del diritto UE, estromettendola dal ruolo del quale la stessa è stata investita sin dalla sua genesi.

I giudici di Lussemburgo, temendo lo smodato utilizzo della "connessione"<sup>62</sup> imponevano, così, alla Corte remittente di «esaminare la questione sollevata alla luce della direttiva 2011/98»<sup>63</sup>, senza, però, affrontare il tema dell'efficacia interna, diretta o meno, dell'art. 34 CDFUE<sup>64</sup>, una tra le disposizioni «più neglette della Carta»<sup>65</sup> su cui la dottrina si è spesso dibattuta<sup>66</sup>.

---

<sup>56</sup> Punto 40 sent. [O.D. e altri contro Inps](#).

<sup>57</sup> In senso contrario l'opinione di B. SBORO, *Assegni di natalità e maternità e cittadini stranieri con permesso unico: la Corte di giustizia si pronuncia sul rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale*, in [Diritti Comparati](#), 28 ottobre 2021.

<sup>58</sup> ... e perfezionato con la sent. n. [198 del 2022](#) in cui, al punto 7.2. del *cons. in dir.*, scompare qualsiasi riferimento alla Carta, potendo il giudice *a quo* investire la Corte «della questione di legittimità costituzionale di una normativa che si assuma in contrasto, per analoghi profili, con una garanzia offerta al diritto fondamentale sia dalla Costituzione, sia dal *diritto dell'Unione* (c.vo aggiunto)».

<sup>59</sup> ... attraverso la trasformazione di «ordinarie questioni riguardanti la compatibilità tra le norme interne e quelle dell'Unione europea [...] in questioni costituzionalmente ben più rilevanti, coinvolgenti i diritti tutelati dalla Costituzione e dalla CDFUE, risolvibili, come tali, dalla Corte Costituzionale»: così M. LOSANA, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., 33.

<sup>60</sup> Punto 47 sent. [O.D. e altri contro Inps](#).

<sup>61</sup> Acuta osservazione di A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, in [Questione Giustizia](#), 6 febbraio 2020, par. 3.

<sup>62</sup> ... il cui utilizzo da parte della Consulta sembra, tuttavia, piuttosto cauto, e mediato dal previo utilizzo del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia: lo evidenzia M. LOSANA, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., 33.

<sup>63</sup> Punto 47 sent. [O.D. e altri contro Inps](#).

<sup>64</sup> Lo evidenziano 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*, cit., 25; B. NASCIBENE, I. ANRÒ,

A dire il vero la Corte non veniva su ciò direttamente interrogata, ma un chiarimento sarebbe stato di certo auspicabile, come evidenziato dai più attenti commentatori che sottolineavano la necessità di 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>67</sup>.

La Corte costituzionale, prevedibilmente<sup>68</sup>, disattendeva il dettato della pronuncia europea nella parte in cui la Corte di Lussemburgo – ribaltando il rapporto tra Carta e diritto derivato – imponeva agli Stati membri di agire nel rispetto di quest'ultimo, laddove concretizzi «un diritto fondamentale previsto dalla Carta»<sup>69</sup>. La Consulta, infatti, non rimetteva alla Corte di Cassazione l'opera disapplicativa<sup>70</sup> – a differenza della successiva sent. n. [67 del 2022](#)<sup>71</sup> – e perveniva, ribadendo l'approccio “269 temperato”, 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.

#### 4. Un'assenza ingombrante.

Diametralmente opposto l'approdo cui giungeva la Consulta nella coeva sent. n. [67 del 2022](#) in tema di assegno per il nucleo familiare (in prosieguo: l'«ANF»)<sup>72</sup>, nonostante il parametro invocato fosse il medesimo (art. 12 della direttiva 2011/98/UE). La ragione di tale divergenza non è certamente da imputare ad una temporanea schizofrenia del Collegio e del giudice redattore ma è da far risalire alla mancata evocazione in campo della Carta da parte di quella medesima Sezione Lavoro che, invece con riferimento al cd. “bonus bebè”, aveva incentrato le proprie ordinanze di rimessione sull'art. 34 CDFUE.

Sembra evidente che il mancato richiamo, nelle ordinanze di rimessione *de quibus*, alla Carta – il cui art. 34 si pone in palese contrasto con la normativa italiana<sup>73</sup> – sia stato frutto di una precisa e

---

*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>65</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel “dialogo” tra le Corti*, cit., 7.

<sup>66</sup> In particolare, da 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>67</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 al. c. INPS*, cit., 7. Vale la pena ricordare l'ardito cammino che ha dovuto affrontare la dottrina dell'effetto diretto nei rapporti orizzontali rispetto a quelli verticali; su tale evoluzione 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., 275 ss.

<sup>68</sup> Opinione di F. FERRARO, V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, cit., 1/2022, 2.

<sup>69</sup> Punto 47 sent. [O.D. e altri contro Inps](#).

<sup>70</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*, in [Diritti Comparati](#), 31 marzo 2022, 5.

<sup>71</sup> ... tenuto, anche conto, che entrambe le pronunce portano la firma del medesimo redattore.

<sup>72</sup> Previsto dall'art. 2, comma 6-bis, d.l. n. 69/1988, conv. nella l. n. 153/1988.

<sup>73</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*, in [Giustizia Insieme](#), 29 gennaio 2021. Le ordinanze nn. [110](#) e [111 del 2021](#) con le quali la Corte di Cassazione introduceva la questione di legittimità costituzionale che si sarebbe poi conclusa con la sent. n. [67 del 2022](#) venivano, infatti, precedute da ben due distinti

ponderata scelta della Suprema Corte<sup>74</sup>, desiderosa di trovare una strada alternativa per sfuggire alla morsa della doppia pregiudizialità.

La mancata evocazione in campo della Carta dei diritti UE<sup>75</sup> da parte delle ordinanze di rimessione veniva immediatamente e puntualmente fatta notare dalla Corte costituzionale<sup>76</sup>, la quale, però, evitava di allargare il *thema decidendum*<sup>77</sup>, attraverso l'estensione del parametro del giudizio<sup>78</sup>.

Una «innegabile battuta di arresto»<sup>79</sup> rispetto all'orientamento inaugurato con le sentt. nn. [11 e 44 del 2020](#) in cui la Consulta sganciava la “regola 269” dal formale riferimento alla Carta di Nizza-Strasburgo.

Tale rinnovato atteggiamento “formalistico” non lascia dubbi circa le sorti che il giudizio di costituzionalità in questione avrebbe avuto qualora fossa stata eccepita la violazione della Carta dei diritti UE, potendo la Corte provvedere a dichiarare l'incostituzionalità della disciplina dell'ANF per contrasto con essa, proprio come prontamente accaduto nella sent. n. [54 del 2022](#) in cui il collegamento tra l'art. 34 CDFUE ed il principio di parità di trattamento si manifestava, invece, in maniera «nitida»<sup>80</sup>.

Il mancato richiamo della Carta, da parte delle ordinanze di rimessione, si rivelava dunque sufficiente per estromettere la Consulta dalla partita e costringerla ad una declaratoria di inammissibilità per difetto di rilevanza, rimettendo alla Cassazione il compito di disapplicare la normativa *de qua* e garantire il rispetto del principio di parità di trattamento attraverso «la concessione alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata»<sup>81</sup>.

---

rinvii pregiudiziali – 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) – davanti la Corte di Giustizia, la quale, agevolmente, rilevava che il diritto UE osta alla normativa italiana dell'ANF (Corte di giustizia, 25 novembre 2020, [Inps c. W.S.](#), C-302/19 e [Inps c. V.R.](#), C-303/19).

<sup>74</sup> Si condivide l'opinione di G. PISTORIO, *L'operatività multilivello della leale collaborazione. Nota all'ordinanza n. 182 del 2020 della Corte costituzionale*, cit., 19. In senso contrario A. RUGGERI, [Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto euorunitario la Consulta replica alimentando il fecondo “dialogo” tra le Corti \(a prima lettura della sent. n. 67/2022\)](#), cit., 253, il quale ritiene «poco verosimile» che la mancata evocazione in campo della Carta di Nizza-Strasburgo corrisponda ad una precisa scelta della Cassazione.

<sup>75</sup> ... «messa, in questa occasione, in secondo (o terzo?) piano»: così S. FILIPPI, *Una inammissibilità che conferma l'impegno della Consulta nel dialogo con Lussemburgo*, cit., 2160

<sup>76</sup> Punto 1.2.1 del *cons. in dir.*

<sup>77</sup> ... come d'altronde imposto dal principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato di cui dall'art. 27, I parte, l. 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 del 2015](#), [3-148 del 2017](#), [3-32-62 del 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*<sup>7</sup>, Torino, 2022, 293.

<sup>78</sup> ... nonostante avrebbe potuto farlo, come sostenuto anche da S. FILIPPI, *Una inammissibilità che conferma l'impegno della Consulta nel dialogo con Lussemburgo*, cit., 2165. La Corte avrebbe, di converso, ben potuto raffreddare «il tono costituzionale» della pronuncia n. [54 del 2022](#), ricollocandola così nell'orbita del sindacato diffuso: così M. LOSANA, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., 42.

<sup>79</sup> Così S. CATALANO, *Quando la forma prevale sulla sostanza. Note critiche alla sentenza n. 67 del 2022 della Corte Costituzionale*, cit., 202.

<sup>80</sup> Punto 10 del *cons. in dir.* sent. n. [54 del 2022](#).

<sup>81</sup> Punto 79 della sent. Corte di giustizia, 22 gennaio 2019, [Cresco Investigation GmbH contro Markus Achatzi](#), C-193/17, richiamata, anche, da A. CORRERA, “Dialogo tra corti” sul diritto all'assegno per il nucleo familiare dei cittadini di Paesi terzi: riflessioni a margine dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 67/2022, in [BlogDUE](#), 8 maggio 2022, 7. A margine della sentenza *Cresco*, se si vuole, v. 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 ss.

### 5. La lotta per la prima parola.

Sembra essere ormai lontano il tempo in cui le due Corti – in particolare nel caso *Taricco* – lottavano alacramente per rivendicare il «diritto all’ultima parola»<sup>82</sup>: proprio a partire dalla nota ord. n. [24 del 2017](#)<sup>83</sup> la Consulta, come autorevolmente sostenuto, ha accettato il ruolo di essere interprete del diritto europeo sul quale, però, la Corte di Giustizia «ha la *parola ultima*, ma non l’*unica parola*»<sup>84</sup>, la quale si forma anche attraverso le parole della stessa Consulta.

Tale mutamento di prospettiva ha portato in seguito alla svolta operata con la sent. n. [269 del 2017](#) con la quale i giudici delle leggi hanno spostato decisamente l’attenzione su chi pronuncia la «prima parola»<sup>85</sup>. L’evoluzione dei rapporti tra tali attori passa necessariamente dall’opera dei giudici comuni ai quali tale orientamento ha attribuito un ruolo determinante<sup>86</sup>, accentrando nelle mani degli stessi gli esiti interpretativi ed applicativi del diritto europeo, soprattutto nella fase cd. ascendente<sup>87</sup>. Il «vero marchio di fabbrica» dell’odierna tutela multilivello dei diritti fondamentali è rappresentato dalla «solitudine processuale dei giudici *a quibus*»<sup>88</sup>; è dal modo in cui viene «formulata la domanda»<sup>89</sup> che dipende in larga misura la risposta della giurisdizione costituzionale o europea. Le pronunce oggetto della presente analisi ne sono l’esempio più lampante: la diversa sensibilità dei giudici comuni – peraltro la medesima Sezione Lavoro della Corte di Cassazione – nel menzionare o meno la Carta, ha, infatti, condotto a due pronunce di segno diametralmente opposto, nonostante il parametro di riferimento fosse il medesimo (ovvero l’art. 12 della direttiva 2011/98/UE). Gli esiti interpretativi cui è pervenuta la sent. n. [67 del 2022](#) offrono, però, una via più sicura a quell’interprete desideroso di «sottrarsi alla morsa del “riaccentramento”»<sup>90</sup>, rafforzando la precisazione già contenuta nella sent. n. [63 del 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>91</sup>. La scelta di rivolgersi in via prioritaria alla Corte di Giustizia rappresenterebbe, certamente, la soluzione da privilegiare per dare concreta applicazione alla regola *Simmenthal*<sup>92</sup>; non a caso sino alla svolta operata con la sent. n. [269 del](#)

<sup>82</sup> A. TIZZANO, *Presentazione*, in F. Ferraro, C. Iannone (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020.

<sup>83</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.

<sup>84</sup> G. AMATO (n.q. di Presidente *pro tempore* della Corte Costituzionale), *Conclusioni*, in B. Carotti (a cura di), [Identità nazionale degli Stati Membri, primato del diritto dell’Unione Europea, Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali – Giornata di Studio tra la Corte Costituzionale e la Corte di Giustizia](#), 5 settembre 2022, Roma, 2022, 153.

<sup>85</sup> Cfr. S. CATALANO, *Quando la forma prevale sulla sostanza. Note critiche alla sentenza n. 67 del 2022 della Corte Costituzionale*, cit., 200.

<sup>86</sup> Di un «ruolo di non secondario rilievo» dei giudici comuni parla A. RUGGERI, *Rapporti interordinamentali ed effettività della tutela dei diritti fondamentali*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2023, 131.

<sup>87</sup> Il riferimento più evidente al punto 2.3. del *cons. in dir.* sent. n. [20 del 2019](#) in cui la Corte affermava di essere stata investita della «prima parola» per «volontà esplicita del giudice a quo».

<sup>88</sup> Così M. LOSANA, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., 34.

<sup>89</sup> Cfr. A. RUGGERI, op. ult. cit., 132.

<sup>90</sup> Così 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>91</sup> Punto 4.3 del *cons. in dir.* sent. n. [63 del 2019](#) richiamato, anche di recente, dal punto 7.2. del *cons. in dir.* sent. n. [198 del 2022](#). Un’ulteriore conferma, in tal senso, dalla viva voce del Presidente *pro tempore* 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>92</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 ss.

[2017](#) la stessa Corte costituzionale prediligeva, anzi imponeva<sup>93</sup>, tale soluzione. Il rinnovato interesse per la “prima parola” sembra, tuttavia, aver diviso in due schieramenti i giudici comuni, rispettivamente restii o propensi ad adattarsi a questo nuovo paradigma. Certamente più nutrita è la schiera di coloro i quali, di fronte ad un quadro sempre più intricato e complesso, hanno deciso di rimuovere progressivamente dai propri schemi argomentativi la Carta o di riconciliare a forza precetti normativi tra di loro incompatibili ricorrendo ad «un uso abnorme della tecnica della interpretazione conforme»<sup>94</sup>.

Si contrappone a questa prima “tendenza” il fenomeno esattamente opposto, ovvero quello, già sopra descritto, della «disapplicazione della disapplicazione» che pone in crisi il cd. «triangolo magico»<sup>95</sup> costituito dal primato del diritto dell’Unione, dalla dottrina dell’effetto diretto e dal rinvio pregiudiziale. Tale *modus operandi* elide di fatto quell’obbligo disapplicativo che rappresenta, quale piena espressione della dottrina dell’effetto diretto, «il nucleo dell’originalità e dell’autonomia del diritto UE»<sup>96</sup>.

A fare le spese della manovra di riaccentramento è, quindi, proprio la Carta, ora considerata come un inutile e pesante orpello, da menzionare «eventualmente»<sup>97</sup> soltanto *ad colorandum*, ora utilizzata strumentalmente – quasi si trattasse di «clausola di mero stile»<sup>98</sup> – al fine di rimuovere *erga omnes* le disposizioni con essa contrastanti. Appare evidente come la Consulta sia riuscita nel suo intento di evitarne il «traboccamento», ovvero il rischio di un occulto sindacato diffuso di costituzionalità da parte dei giudici comuni<sup>99</sup>, ai quali, però, è stato affidato l’arduo compito di pronunciarsi sulla “prima parola”, diventando gli «arbitri della sequenza degli adempimenti»<sup>100</sup>. È, quindi, l’ordine delle questioni a determinare la direzione della controversia, potendo il giudice, in base alla propria sensibilità, influire in maniera decisiva sull’esito finale della stessa, tenendo conto della pregressa giurisprudenza dell’una o dell’altra Corte<sup>101</sup>, formalmente costituzionale o materialmente tale che sia<sup>102</sup>. Il complesso rapporto tra questi attori, storicamente conosciuto come “dialogo tra le Corti”, sembra oggi trasformarsi in un vero e proprio “trilogo”, avendo la “svolta 269” inserito i giudici comuni negli equilibri di questa delicata partita.

---

<sup>93</sup> ... con la sanzione della dichiarazione di manifesta inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione di legittimità costituzionale per la violazione dell’obbligo di pregiudizialità europea. Tale orientamento, inaugurato a partire dalla ord. n. [206 del 1976](#), veniva ribadito sino alla ord. n. [48 del 2017](#), ultima pronuncia in tal senso della Consulta prima della sent. n. [269 del 2017](#).

<sup>94</sup> Profetica intuizione di 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.

<sup>95</sup> Cfr. M. MASSA, *La «precisazione» nella giurisprudenza dei giudici ordinari di merito*, cit., 260.

<sup>96</sup> Espressione di D. GALLO, *L’efficacia diretta del diritto dell’Unione Europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, cit., 351.

<sup>97</sup> Cfr. M. MASSA, *La «precisazione» nella giurisprudenza dei giudici ordinari di merito*, cit., 265.

<sup>98</sup> Espressione di M. LOSANA, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., 35.

<sup>99</sup> Così A. GUAZZAROTTI, *Un “atto interruttivo dell’usucapione” delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 18 dicembre 2017, 1 ss. Nello stesso senso A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell’integrazione europea*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2020, 14 ss. Anche D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020, 232, osserva che la Corte abbia voluto fare «un chiaro richiamo all’ordine per i giudici comuni».

<sup>100</sup> Espressione di G. PARODI, *Effetti diretti della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea e priorità del giudizio costituzionale*, cit., 145.

<sup>101</sup> Sul punto è stata riscontrata «una certa tendenza dei giudici comuni, allorché si siano persuasi di una tesi giuridica sostanziale – suscettibile di appoggiarsi (anche) a principi del diritto dell’UE, ivi compresi quelli di cui alla CDF – di rivolgersi preferenzialmente alla Corte di Giustizia quando, per quella tesi, è prevedibile scarso successo in sede nazionale, alla luce della giurisprudenza pregressa del giudice costituzionale (o delle altre corti supreme)»: così M. MASSA, *La «precisazione» nella giurisprudenza dei giudici ordinari di merito*, cit., 272.

<sup>102</sup> ... quale ormai tende in modo sempre più marcato ad essere non soltanto la Corte di Giustizia ma anche la Corte EDU. La svolta operata con la sent. n. [269 del 2017](#) ha rafforzato questa tendenza; attribuendo, infatti, alla Carta di Nizza-Strasburgo la natura di documento «tipicamente costituzionale» (punto 5.2 del *cons. in dir.*) logica conseguenza vuole che si debba attribuirne la medesima natura al giudice che ne è istituzionalmente garante.