



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. I

(ESTRATTO)

VALENTINA PUPO

**SULLE DISCRIMINAZIONI DEGLI STRANIERI NEL SETTORE DELLA
SICUREZZA SOCIALE: UNA NUOVA PRONUNCIA DELLA CORTE
COSTITUZIONALE ALL'ESITO DI UN CASO DI DOPPIA PREGIUDIZIALITÀ**

28 APRILE 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Valentina Pupo**Sulle discriminazioni degli stranieri nel settore della sicurezza sociale: una nuova pronuncia della Corte costituzionale all’esito di un caso di doppia pregiudizialità***

ABSTRACT: *The paper examines Constitutional Court’s dec. n. 54/2022, which declared the unconstitutionality of certain provisions on social assistance to foreigners, that the Court of Justice of European Union, in the preliminary ruling action brought by the Constitutional Court itself, had already considered contrary to the Charter of Fundamental Rights of the European Union and to secondary european law with regard to the prohibition of discrimination against legally resident third-country nationals. The story is part of the debate on dual prejudiciality (constitutional and european) and of the c.d. dialogue between the Courts, with a view to strengthening the protection of rights, and highlights the importance of wider dissemination of loyal cooperation at institutional level.*

SOMMARIO: 1. Premessa: il quadro normativo di riferimento. – 2. La giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni di sicurezza sociale agli stranieri: un terreno di dialogo con la Corte di Giustizia dell’Unione europea. – 3. Il rinvio pregiudiziale con [ord. n. 182/2020](#). – 4. L’illegittima esclusione degli stranieri extracomunitari non titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo dalle possibilità di accesso agli assegni di natalità e di maternità. – 5. Diversi esiti nel caso in cui non sia stato richiamato il parametro della Carta dei Diritti. Notazioni conclusive.

1. Premessa: il quadro normativo di riferimento

Con la [sentenza n. 54 del 2022](#)¹, la Corte costituzionale ha risolto una questione di costituzionalità relativa ad alcune disposizioni legislative che sancivano una disparità di trattamento nei confronti degli stranieri extracomunitari, rispetto ai cittadini degli Stati membri, in relazione alla tipologia di permesso di soggiorno posseduta, ai fini dell’accesso alle prestazioni sociali riguardanti l’erogazione dell’assegno di natalità e dell’assegno di maternità, con ciò violando anche specifiche disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e norme di diritto derivato riguardanti la parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi e cittadini europei. La Consulta si è pronunciata all’esito di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione europea, da essa stessa promosso.

Il tema è di particolare rilievo, dal momento che interseca questioni sostanziali, di carattere socio-politico, come quelle attinenti agli strumenti di integrazione degli stranieri extracomunitari, e, più in generale, di garanzia dei loro diritti, in special modo di quelli sociali, ma anche questioni di carattere procedurale, se, come in questa circostanza, si configura un’ipotesi di “doppia pregiudizialità”, determinata dalla contestuale violazione del parametro costituzionale interno e di quello scaturente dalla Carta di Nizza-Strasburgo. Com’è noto, difatti, la Corte costituzionale, soprattutto con riguardo a previsioni legislative statali o regionali che dispongono discriminazioni irragionevoli per gli stranieri, si trova sempre più spesso ad includere, tra i propri criteri di giudizio, non soltanto disposizioni costituzionali – peraltro sovente intese al di là della loro portata meramente “letterale”, quando esse si riferiscano espressamente ai “cittadini”² –, ma altresì, a seconda dei casi, disposizioni



¹ La [sentenza n. 54 del 2022](#), emessa l’11 gennaio, è stata depositata il 4 marzo 2022 (G.U. 9 marzo 2022, n. 10).

² Cfr. C. SALAZAR, [Lo “statuto costituzionale dello straniero” e il diritto d’asilo](#), in questa [Rivista, Studi 2021/II](#), 339 s.; A. RAUTI, *Diritto degli stranieri e modelli di cittadinanza*, in F. Astone, R. Cavallo Perin, A. Romeo, M. Savino (curr.), *Immigrazioni e diritti fondamentali*, Atti dei Convegni di Siracusa 4 maggio 2017 e Torino 27 ottobre 2017, il quale rileva come nella giurisprudenza costituzionale sia recessiva un’interpretazione meramente letteralistica delle disposizioni costituzionali riferite espressamente ai cittadini; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 2/1992, 203 ss., il quale nota come il solo dato certo che

della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo o altre norme scaturenti dal diritto primario o derivato dell'Unione europea, come veicolati dagli artt. 11 e 117 della Costituzione.

A distanza di pochi giorni, peraltro, la Corte costituzionale, con la [sent. n. 67/2022](#), si è pronunciata, con diverso esito, su un'ulteriore questione relativa all'attribuzione dell'assegno per il nucleo familiare, riconosciuto dalla normativa ai cittadini italiani indipendentemente dal luogo di residenza dei familiari, e precluso, invece, ai cittadini di Paesi terzi, i cui familiari non siano residenti in Italia, salva l'ipotesi di condizioni di reciprocità o la vigenza di convenzioni internazionali con lo Stato di provenienza degli stranieri. In tale ultimo caso, è stata la Corte di Cassazione a promuovere il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

L'attribuzione di provvidenze sociali come quelle in questione rappresenta, d'altra parte, un'espressa previsione della Costituzione, che la sancisce, in particolare, agli artt. 31 e 38, quale attuazione dei principi solidarista e di eguaglianza, in riferimento a fasi particolari di fragilità e vulnerabilità dell'esistenza umana che chiunque può sperimentare, indipendentemente dalla cittadinanza. Quest'ultima, a sua volta, come a più riprese chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, non può neppure rappresentare un criterio cui il legislatore possa ispirare il contenimento delle spese pubbliche, in ragione della concreta limitatezza delle risorse disponibili, dovendo gli interventi legislativi essere definiti in ossequio al principio di ragionevolezza, per non creare differenziazioni arbitrarie, tanto con riferimento al soddisfacimento di bisogni primari ed essenziali della persona, quanto con riguardo a benefici eccedenti il limite dell'essenzialità³.

Anche la legislazione ordinaria specifica tali principi, prevedendo, ad esempio, nel Testo unico sull'immigrazione, che vengano riconosciuti agli stranieri «comunque presenti alla frontiera o nel territorio dello Stato [...] i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti»⁴ e, con particolare riguardo alle prestazioni di assistenza sociale, che siano equiparati ai

emerge dalla giurisprudenza costituzionale sia che la Corte «ritiene irrilevante il dato testuale». Del resto, in generale, il tema della condizione giuridica dello straniero e quello della cittadinanza hanno da sempre trovato ampio spazio in dottrina [tra gli innumerevoli contributi, cfr. F. Biondi Dal Monte, E. Rossi (curr.), *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, 2022 e, degli stessi curatori, *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa, 2020; A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020; P. BONETTI, *Migrazioni e stranieri di fronte alla Costituzione: una introduzione*, in *Dir. cost.*, 2/2020, 13 ss.; C. Panzera, A. Rauti (curr.), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020; M. Giovannetti, N. Zorzella (curr.), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano 2020; A. PITINO, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini*, Torino, 2018; A. RUGGERI, [I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza](#), in questa [Rivista](#), [Studi 2017/II](#), 365 ss.; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 41 ss.; C. Panzera, A. Rauti, M. Salazar, A. Spadaro (curr.), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2016; A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, 2016; L. RONCHETTI, *La Repubblica e le migrazioni*, Giuffrè, Milano, 2014; C. CORSI, *Straniero (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Annali VI, Milano, 2013, 861 ss.; ID., *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001; R. CHERCHI, *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso, soggiorno e allontanamento*, Napoli, 2012; AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'AIC*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli, 2007; B. Nascimbene (cur.), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004; E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 1999, 159 ss.; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992]. Il tema della condizione giuridica dello straniero, sia esso appartenente a un Paese terzo o a uno Stato membro dell'Unione, è altresì oggetto degli orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale, soprattutto in relazione alla ragionevolezza delle previsioni di trattamenti diversificati rispetto ai cittadini, con riguardo ai diritti coinvolti (per alcuni riferimenti, cfr. *infra*), nonché della giurisprudenza della Corte di Giustizia, in particolare con riferimento ai divieti di discriminazione e al principio di parità di trattamento (per alcuni riferimenti, cfr. *infra*).

³ Cfr. Corte cost., [sent. n. 432/2005](#), par. 5.2 cons. in dir.; ma anche, *ex multis*, sentt. nn. [120/1967](#), [252/2001](#), [306/2008](#), [4/2009](#), [187](#) e [269/2010](#), [61](#) e [329/2011](#), [40/2013](#), [22/2015](#), [106](#), [107](#) e [166/2018](#), [40/2019](#) e [186/2020](#).

⁴ Cfr. L'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 286/1998.

cittadini italiani gli stranieri titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, i titolari di permesso di soggiorno non inferiore a un anno e i minori in essi inclusi⁵. Inoltre, in relazione a recenti modifiche (incidentalmente richiamate anche dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento), si prevede che siano equiparati ai cittadini italiani gli stranieri titolari di permesso unico di lavoro, i titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio che svolgano attività lavorativa o l'abbiano svolta per un periodo non inferiore a 6 mesi e i titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio, ai fini della fruizione delle prestazioni costituenti diritti alle quali si applica il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale⁶.

Dal punto di vista della normativa europea, vengono in rilievo in primo luogo i principi della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea⁷, a partire da quelli generali di uguaglianza e non discriminazione, sanciti agli artt. 20 e 21, pietre angolari anche dell'edificio normativo europeo, e, in merito al tema specifico qui in oggetto, la previsione dell'art. 34 della Carta dei Diritti, riguardante il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali. Principi che trovano la loro attuazione nel diritto derivato e, segnatamente, nelle clausole di pari trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro dell'Unione che li ospita, sancite nei confronti dei cittadini di Stati terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (*ex art. 11, Direttiva 2003/109/CE*⁸), o titolari del permesso unico di soggiorno e lavoro [*ex art. 12, Direttiva 2011/98/UE*⁹, che, al co. 1, lett. e), sancisce il diritto alla parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento CE n. 883/2004]. Con riguardo alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, inoltre, può ricordarsi l'art. 14, che sancisce il divieto di discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà fondamentali.

Le questioni attinenti all'accesso degli stranieri alle prestazioni di carattere previdenziale e socio-assistenziale, anche in ragione del concorso della molteplicità di fonti che, a più livelli, ne disciplinano la fruizione e della frequenza con la quale vengono in rilievo, come parametri nei giudizi di costituzionalità, disposizioni normative europee in tema di parità di trattamento e disposizioni interne, rappresentano lo scenario rispetto al quale, soprattutto negli ultimi decenni, si è maggiormente sviluppata una profonda rimediazione dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia dell'Unione europea¹⁰, nel senso di una collaborazione in cui ciascun collegio ha cercato

⁵ Cfr. l'art. 41, comma 1, d.lgs. n. 286/1998.

⁶ Cfr. l'art. 41, comma 1-bis, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla l. n. 238/2021 (*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020*).

⁷ Com'è noto, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'art. 6, comma 1, del TUE contiene ora l'esplicito riconoscimento dei diritti, delle libertà e dei principi sanciti nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea e conferisce ad essa e alle relative disposizioni il valore giuridico primario dei trattati. Come rilevato dalla Corte costituzionale ([sent. n. 269/2017](#), punto 5.2 cons. in dir.), la Carta europea presenta un "contenuto di impronta tipicamente costituzionale", al punto che per autorevole dottrina, dovrebbe ad essa venir riconosciuta, al pari di tutte le *Carte dei diritti*, la stessa dignità di una Costituzione (cfr. in tal senso A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto euorunitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentratore di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in [Rivista di Diritti comparati](#), n. 3/2017, 239).

⁸ Si tratta della Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

⁹ Si tratta 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 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.

¹⁰ Cfr. C. CORSI, *La parità di trattamento dello straniero nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale: tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità*, relazione al Convegno *La doppia pregiudizialità alla prova dell'effettività della tutela: riflessioni a margine dei casi «bonus bebè» e «ANF»* svoltosi a Firenze il 21 dicembre 2021, in [Questione Giustizia](#), 8 gennaio 2022 e, *ivi*, N. LAZZERINI, *La doppia pregiudizialità alla prova dell'effettività della tutela: riflessioni a margine dei casi "bonus bebè" e "ANF". Introduzione al dibattito*; F. RIZZI, *Ancora sulla doppia pregiudizialità. I diritti dimenticati nel dialogo tra le Corti, tra resistenze e deresponsabilizzazioni nell'attuazione del diritto dell'Unione*; E. TARQUINI, *La doppia pregiudizialità alla prova dell'effettività della tutela: riflessioni di un giudice di merito a*

progressivamente di delineare il proprio ruolo, senza disconoscere il rilievo di quello dell'altro¹¹, tracciando, così, un «sistema a “rete”» di protezione dei diritti fondamentali nel contesto europeo¹².

2. La giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni di sicurezza sociale agli stranieri: un terreno di dialogo con la Corte di Giustizia dell'Unione europea

È noto come negli ultimi anni vi siano stati diversi momenti cruciali nelle relazioni tra giudici comuni, Corte costituzionale e Corte di Giustizia, dalla questione dei controlimiti¹³, al tema della

marginale del caso ANF; A. GARILLI, *Immigrati e discriminazioni nel settore della sicurezza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 3/2020, 561 ss.; L. TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali tra giurisprudenza costituzionale ed europea*, in [Diritti Lavori Mercati](#), n. 2/2021, 330 ss.; B. SBORO, *Definendo il concorso di rimedi: le recenti vicende del “dialogo” tra Corti in materia di diritti fondamentali*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 1/2021, 681 ss.; G. REPETTO, *Il significato della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla “doppia pregiudizialità” in materia di diritti fondamentali*, in [Rivista AIC](#), n. 4/2019, 2 ss.; L. CAVALLARO, *La tutela dei diritti a prestazione tra diritto dell'Unione europea e Costituzione italiana: profili problematici*, in [Giustizia Insieme](#), 4 ottobre 2019.

¹¹ Sul tema del “dialogo” tra le Corti quale strumento per una progressiva integrazione europea, i contributi sono innumerevoli. Tra i più recenti: A. RUGGERI, *Alla Cassazione resta 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](#), 359 ss.; ID., *Il “dialogo” tra le Corti: una precisazione di metodo per una nozione apparentemente bonne à tout faire*, *ibid.*, [Studi 2021/III](#), 666 ss.; A. LO CALZO, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze nel dialogo con le Corti nel contesto europeo*, in [federalismi.it](#), n. 1/2021, 85 ss.; F. BIONDI, *Quale dialogo tra le Corti?*, in [federalismi.it](#), n. 18/2019, 2 ss.; F. SALMONI, *Unità nella diversità o diversità nell'unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2019, 531 ss.; 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](#), n. 2/2019, 2 ss.; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Napoli, 2018; A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in [Rivista AIC](#), n. 4/2017, 1 ss.; P. Falzea, A. Spadaro, L. Ventura (cur.), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003; per diversi rilievi critici alla tesi del “dialogo” tra Corti, cfr. M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2016, 11; R. BIN, *L'interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in [Rivista AIC](#), n. 1/2015, 1 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Un “atto interruttivo dell'usucapione” delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, in [Quad. cost.](#), n. 1/2018, 194 ss.

¹² Cfr. N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema a “rete” di tutela dei diritti in Europa*, in [federalismi.it](#), n. 13/2019, 2 ss.

¹³ Sul tema dei controlimiti, *ex multis*, cfr. F. TORRE, *“Taricco iactum est” ovvero l'incidenza della Saga Taricco nel processo costituente europeo*, in [dirittifondamentali.it](#), n. 1/2019, 1 ss.; A. RUGGERI, *Dopo “Taricco”: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in [La legislazione penale](#), 4 febbraio 2019, 1 ss.; C. PINELLI, *Controlimiti e principi supremi*, in *Giur. cost.*, n. 1/2019, 491 ss.; R. CALVANO, *Un finale di partita, in attesa della prossima*, in *Giur. cost.*, n. 3/2018, 1296 ss.; S. POLIMENI, *Il caso Taricco e il gioco degli scacchi: l'“evoluzione” dei controlimiti attraverso il “dialogo” tra le Corti, dopo la sent. cost. n. 115/2018*, in [Osservatorio AIC](#), n. 2/2018, 1 ss.; C. Amalfitano (cur.), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della “saga” Taricco*, Milano, 2018; A. GUAZZAROTTI, *I paradossi della vicenda Taricco*, in [laCostituzione.info](#), 18 febbraio 2017; P. MORI, *Taricco II o del primato della Carta dei diritti fondamentali e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri*, in [Il Diritto dell'Unione europea](#), 31 dicembre 2017; M. LUCIANI, *Intelligenti pauca. Il Caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1/2017, 1 ss.; ID., *Il brusco risveglio*, cit.; F. BAILO, *Il principio di legalità in materia penale quale controlimite all'ordinamento eurounitario: una decisione interlocutoria (ma non troppo!) della Corte costituzionale dopo il caso Taricco*, in questa [Rivista](#), [Studi I/2017](#), 95 ss. e, *ivi*, G. PICCIRILLI, *L'unica possibilità per evitare il ricorso immediato ai controlimiti: un rinvio pregiudiziale che assomiglia a una diffida (nota a Corte cost., ord. n. 24/2017)*, 125 ss.; R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di “controlimiti” costituzionali: è un vero dialogo?* in [federalismi.it](#), n. 7/2017, 2 ss.; A. Bernardi (cur.), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017; G. REPETTO, *Una ragionevole apologia della supremacy. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale sul caso Taricco*, in [Rivista di Diritti comparati](#), 20 febbraio 2017; I. PELLIZZONE, *La Corte costituzionale sul caso Taricco: principio di determinatezza, separazione dei poteri e ruolo del giudice penale*, in [Quad. cost.](#), n. 1/2017, 112 ss.; G. TARLI BARBIERI,

doppia pregiudizialità, e come si sia progressivamente provato a risolvere il problema dei conflitti tra diritto interno e diritto sovranazionale in un'ottica orientata ad assicurare, secondo il principio di leale collaborazione multilivello¹⁴, la massima tutela multilivello dei diritti fondamentali¹⁵. Ciò ha indotto una riconfigurazione delle priorità in caso di concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei¹⁶, anche se, come rilevato, non tutti i dubbi sono chiariti e le difficoltà operative risolte¹⁷.

L'originario e consolidato orientamento, delineato con la storica [sentenza della Corte costituzionale n. 170/1984](#)¹⁸, conferiva priorità alla questione di comunitarietà, e all'eventuale rinvio pregiudiziale, rispetto alla questione di costituzionalità, determinando l'irrelevanza delle questioni inerenti al contrasto tra normativa interna e normativa europea direttamente applicabile. La conseguenza era che sarebbe spettato ai giudici comuni disapplicare le disposizioni nazionali di cui, previa eventuale interlocuzione pregiudiziale con la Corte di Giustizia, si fosse ravvisato il contrasto con il diritto dell'Unione direttamente applicabile; nondimeno, il giudice costituzionale si riservava l'attivazione dei controlimiti nelle ipotesi in cui si profilasse la possibile lesione, da parte della normativa europea, di principi costituzionali supremi o diritti fondamentali protetti dall'ordinamento italiano.

Con un intervento di impronta minimalista, ma di rilievo¹⁹, contenuto nella sentenza n. 269/2017²⁰, la Corte ha in buona misura messo in discussione l'obbligo per il giudice comune di sollevare

La "scommessa" dei controlimiti. Problemi e prospettive del giudizio di costituzionalità a margine della vicenda Taricco, in [Criminalia](#) 2015, 275 ss.

¹⁴ Cfr. G. PISTORIO, *L'operatività multilivello della leale collaborazione. Nota all'ordinanza n. 182 del 2020 della Corte costituzionale*, in [Nomos-Le attualità nel diritto](#), n. 1/2021, 1 ss.

¹⁵ Cfr. N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019*, cit., 21 ss.

¹⁶ Cfr. D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, 197 ss.

¹⁷ Cfr. 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](#), n. 1/2020, 48 ss.; A. RUGGERI, *Il giudice e la "doppia pregiudizialità": istruzioni per l'uso*, in [federalismi.it](#), n. 6/2021, 211 ss.

¹⁸ Si tratta della storica [sentenza Granital](#), direttamente connessa ai principi affermati dalla sentenza della Corte di Giustizia 9 marzo 1978, in [causa C-106/77 \(Simmenthal\)](#). Sul rilievo di tale pronuncia quale caso emblematico dell'essenzialità in assoluto della motivazione delle sentenze costituzionali, anche per gli effetti da essa prodotti sul piano del sistema delle fonti, non altrimenti rilevabili sulla base del mero dispositivo di inammissibilità della stessa, cfr. L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995, 85 e ID., *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino, 2015, 186 s. Sulla rilevata natura "mostruosa" di *sentenza di revisione costituzionale* di tale pronuncia cfr. A. RUGGERI, *Le attività "conseguenziali" nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (Premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica)*, Milano, 1988, 222 ss.

¹⁹ Si tratta del noto *obiter dictum* di cui ai punti 5.1 e 5.2 cons. in dir. della [sent. n. 269/2017](#).

²⁰ Sulla sentenza, *ex multis*, cfr. A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti*, cit.; A. GUZZAROTTI, *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sentenza n. 269/2017*, cit., 194 ss.; G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 6/2017, 2955 ss.; L.S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, in [federalismi.it](#), n. 3/2018; A. ANZONDEMIG, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei "controlimiti"*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 28 febbraio 2018; D. TEGA, *La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali*, cit., 197 ss.; F.S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, in [federalismi.it](#), n. 4/2018, 2 ss.; G. PISTORIO, *Conferme e precisazioni nel "cammino comunitario" della Corte costituzionale. Commento a prima lettura della sentenza n. 269 del 2017*, in [Rivista di Diritti comparati](#), 11 gennaio 2018; M. CAREDDA, *Carta di Nizza e giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Note a margine della sent. n. 269 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, n. 1/2018, 99 ss.; A.O. COZZI, *Diretta applicabilità e sindacato accentrato di costituzionalità relativo alla violazione della Carta europea dei diritti fondamentali*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 1 febbraio 2018; C. CHIARIELLO, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, [Studi II/2018](#), 377 ss.; G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 25 gennaio 2018; ID., *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in [Osservatorio AIC](#), n. 2/2018, 1 ss.; F.

previamente il rinvio pregiudiziale, formulando, secondo gran parte dei commentatori, una sostanziale inversione dell'ordine di priorità delle questioni, qualora si profilino dubbi di legittimità sia in riferimento a diritti protetti dalla Costituzione, sia in riferimento a diritti garantiti dalla Carta di Nizza-Strasburgo. Il giudice delle leggi, difatti, ribaditi i principi della sentenza *Granital*, in base ai quali «il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* – e di conseguenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima [...] – soltanto quando la norma europea è dotata di effetto diretto»²¹, puntualizza che, in caso di contrasto tra disposizione interna e norme dell'Unione non direttamente applicabili, spetti alla Corte costituzionale «giudicare sia in riferimento ai parametri europei (come veicolati dagli artt. 11 e 117 Cost.), sia in relazione agli altri parametri costituzionali interni»²². Considerata, poi, la posizione che ha assunto la Carta dei Diritti nelle fonti dell'Unione europea e la sua «impronta tipicamente costituzionale», nei casi in cui si generino dubbi di legittimità della normativa nazionale in riferimento alla Costituzione e, al contempo, in riferimento ai diritti protetti dalla Carta dei Diritti, in ambito di rilevanza comunitaria, la Corte costituzionale ha dapprima previsto che i giudici *dovessero* sollevare prioritariamente l'incidente di costituzionalità (fatto salvo il rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE)²³, e successivamente chiarito come si trattasse di una *possibilità* e non di un *obbligo* per i giudici comuni²⁴. Con la sent. n. 20/2019, peraltro, è stato esteso il complesso degli atti europei in grado di fungere da parametro nelle questioni doppiamente pregiudiziali, comprendendo non più soltanto i casi di contrasto della normativa nazionale con un diritto sancito dalla Carta di Nizza-Strasburgo, ma altresì quelli relativi al diritto derivato dell'Unione, quando questo riguardi diritti garantiti dalla Carta europea²⁵. Di conseguenza, la Corte costituzionale, interpellata in via incidentale, potrà così anche farsi carico dell'eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, nella prospettiva di quella che la Consulta ha definito «costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia», in cui le Corti costituzionali degli Stati membri sono chiamate a «dialogare» con la Corte di Giustizia «affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti al livello sistemico

SALMONI, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentrato della Consulta. L'integrazione del parametro con le fonti europee di diritto derivato e il sindacato sulla "conformità" alla Costituzione e la mera "compatibilità" con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in [federalismi.it](#), n. 8/2019, 2 ss.; S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una "svolta" opportuna della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](#), n. 10/2019, 2 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, 251 ss.; C. CARUSO, *Granital reloaded o di una «precisazione» nel solco della continuità*, in *Giustizia Insieme*, 19 ottobre 2020; C. Caruso, F. Medico, A. Morrone (curr.), *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna 2020.

²¹ Cfr. Corte cost., [sent. n. 269/2017](#), punto 5.1 cons. in dir.

²² Cfr. Corte cost., [sent. n. 269/2017](#), punto 5.1 cons. in dir. In tal senso, cfr., altresì, [ord. n. 207/2013](#); sentt. nn. [284/2007](#), [28](#) e [227/2010](#) e [75/2012](#).

²³ Cfr. Corte cost., [sent. n. 269/2017](#), punto 5.2 cons. in dir., in cui il giudice delle leggi ricorda come anche la Corte di Giustizia abbia ammesso la compatibilità con il diritto dell'Unione del carattere prioritario dei giudizi di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, a condizione che i giudici ordinari «restino liberi di sottoporre alla Corte di Giustizia, "in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria"; di "adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione"; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione (tra le altre, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, quinta sezione, sentenza 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 A contro B e altri; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli)».

²⁴ Cfr. Corte cost., sentt. nn. [20](#), [63](#), [117](#) e [119/2019](#). In merito, cfr. D. TEGA, *Tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale: lavori in corso*, in *Quad. cost.*, n. 3/2019, 615 ss.; M. MASSA, *Dopo la «precisazione». Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 2 ss.

²⁵ Cfr. Corte cost., [sent. n. 20/2019](#), punto 2.2 cons. in dir. Concorda espressamente con la prospettiva della Corte A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità*, cit., 51.

(art. 53 CDFUE)»²⁶. Tutto ciò, quindi, con il duplice obiettivo: di puntualizzare il ruolo del sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi quale «fondamento dell'architettura costituzionale», il solo che possa assicurare una tutela *erga omnes* dei diritti della persona eventualmente violati; e «di assicurare che i diritti garantiti dalla [...] Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, [...] richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE»²⁷.

Una parte della dottrina, in proposito, ha individuato la coesistenza di un duplice modello di relazioni tra giudici comuni, Corte costituzionale e Corte di Giustizia, l'uno definito dalla storica sentenza *Granital*, l'altro basato sul punto di diritto delineato nell'*obiter dictum* della [sent. n. 269/2017](#) e dalle sue successive modulazioni²⁸; modelli imperniati, rispettivamente, su un criterio funzionale²⁹ (o strutturale³⁰), legato all'assenza di efficacia diretta della norma dell'Unione, e l'altro assiologico³¹ (o assiologico-sostanziale³²), che valuta l'opportunità di una preventiva questione di costituzionalità qualora si rilevi la contestuale violazione di un diritto fondamentale sancito dalla Carta di Nizza-Strasburgo e a prescindere dall'efficacia diretta della norma dell'Unione.

Alla luce delle successive precisazioni giurisprudenziali, quindi, potrebbe dirsi che la Corte costituzionale non abbia posto una rigida priorità di una questione pregiudiziale rispetto all'altra, ma abbia voluto ribadire la crucialità del proprio controllo, precedente o successivo al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, quando sia in gioco la tutela di diritti fondamentali, incidendo sull'obbligo in precedenza gravante sui giudici comuni di immediata disapplicazione della norma nazionale non compatibile con le disposizioni della Carta dei Diritti³³. Ciò che, tuttavia, parrebbe rimanere ancora incerto è il criterio in grado di guidare il giudice comune nella scelta della questione da sollevare prioritariamente ed il ruolo del parametro europeo nel giudizio costituzionale.

A tal riguardo, il settore della legislazione in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali è stato quello dal quale sono scaturiti alcuni dei casi che hanno messo particolarmente alla prova la concreta attuazione di tali scelte. Prima della [sentenza del 2017](#), sulle questioni di legittimità costituzionale vertenti sul requisito del permesso di soggiorno a tempo indeterminato per fruire delle prestazioni sociali, introdotto per ridurre la portata dell'art. 41 del Testo Unico sull'Immigrazione in tema di assistenza sociale agli stranieri³⁴, la Corte costituzionale era intervenuta in diverse circostanze, in relazione a singole provvidenze previste sia dalla normativa nazionale che da quella regionale³⁵, dichiarandone l'illegittimità soprattutto per la loro irragionevolezza in riferimento all'art.

²⁶ Cfr. Corte cost., [sent. n. 269/2017](#), punto 5.2 cons. in dir.

²⁷ Cfr. Corte cost., [sent. n. 269/2017](#), punto 5.2 cons. in dir. In tal senso, vi è chi ha ritenuto l'inversione dell'ordine delle pregiudiziali funzionale a far riacquistare alla Corte «ulteriore terreno nell'assolvimento del suo compito di garanzia dei diritti» (cfr. S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una "svolta" opportuna*, cit., 13) e alla Costituzione di recuperare il proprio «predominio assiologico» (cfr. C. AMALFITANO, *Il dialogo*, cit., 16, nt. 44).

²⁸ Cfr., in tal senso, C. AMALFITANO, *Il dialogo*, cit., 14 s.

²⁹ Cfr. C. AMALFITANO, *Il dialogo*, cit., 15.

³⁰ Cfr. A. RUGGERI, *Svolta della Consulta*, cit., 237 ss.

³¹ C. AMALFITANO, *Il dialogo*, cit., 15.

³² Cfr. A. RUGGERI, *Svolta della Consulta*, cit., 239.

³³ Cfr. C. MASCIOTTA, *La doppia pregiudizialità nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3/2020, 1278 ss.

³⁴ La formulazione originaria dell'art. 41, d.lgs. n. 286/1998, in tema di assistenza sociale, sanciva l'equiparazione agli italiani degli stranieri titolari di carta di soggiorno (a tempo indeterminato; la carta è poi divenuta permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo con il d.lgs. n. 3/2007, attuativo della direttiva 2003/109/CE) o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno. Con l. n. 388/2000 (art. 80, comma 19), la portata di tale disposizione era stata ristretta, per l'assegno sociale e per «le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali» ai soli titolari di carta di soggiorno. Sul punto, cfr. C. CORSI, *La parità di trattamento dello straniero*, cit., 1).

³⁵ Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. nn. [306/2008](#); [11/2009](#); [187/2010](#); [329/2011](#); [4, 40](#) e [172/2013](#); [22/2015](#); [230/2015](#). Per una rassegna giurisprudenziale in materia, cfr. M. FIERRO, *Prestazioni sociali e cittadinanza. La giurisprudenza costituzionale*, settembre 2016, in [www.cortecostituzionale.it](#).

3 della Costituzione. Dopo l'approvazione, al livello europeo, della direttiva 2011/98/UE, che, all'art. 12, impone lo stesso trattamento tra nazionali e stranieri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, per asilo o per protezione sussidiaria, rispetto alle prestazioni socio-assistenziali, oltre a richiedere, nei confronti dei lavoratori di Paesi terzi, lo stesso trattamento dei nazionali nei settori di sicurezza sociale definiti dal regolamento CE n. 883/2004, in diversi casi la Corte costituzionale aveva dichiarato manifestamente inammissibili le questioni sollevate dai giudici *a quibus*. Ad esempio, con riferimento alla normativa sul riconoscimento dell'assegno di maternità, che ne limitava la fruizione alle sole donne straniere in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo³⁶ e pertanto era stata impugnata, tra l'altro, per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 21 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea e 14 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, la Corte aveva ritenuto manifestamente inammissibile la questione per difetto di motivazione circa la sua rilevanza dal momento che, in ossequio all'orientamento classico, inaugurato con la [sent. n. 170/1984](#), si sottolineava la mancata diretta applicazione, da parte del giudice *a quo*, dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE. Quest'ultima disposizione, richiamando il regolamento CE n. 883/2004 [art. 3, par. 1, lett. b)] sulla parità di trattamento in materia di sicurezza sociale fra cittadini europei e cittadini di Stati terzi regolarmente soggiornanti, avrebbe consentito al giudice di disapplicare la normativa interna contrastante e, pertanto, di riconoscere il beneficio previsto anche alle categorie escluse³⁷.

Analogamente, in relazione ad una successiva questione di legittimità relativa alla limitazione, per gli stranieri non lungo soggiornanti, nell'accesso alla provvidenza dell'assegno per i nuclei familiari numerosi³⁸, la Corte costituzionale aveva dichiarato l'inammissibilità della questione, non avendo il giudice *a quo* delineato in modo esatto e completo il quadro normativo, con particolare riferimento al mancato rilievo dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE³⁹. Pur trattandosi di una pronuncia che seguiva la riconfigurazione degli obblighi e delle priorità, sancito con la sent. n. 269/2017, la Corte era sembrata, quindi, ancora voler indicare all'autorità giudiziaria rimettente di procedere all'applicazione diretta della normativa europea⁴⁰.

Nel caso risolto con la sentenza in commento, tuttavia, la Consulta ha compiuto una scelta diversa, anche in forza della maggiore motivazione del giudice comune (ancora una volta la Corte di Cassazione, sez. Lavoro) nel privilegiare la via del preliminare incidente di costituzionalità⁴¹. In tal caso, difatti, sono state sollevate varie questioni di legittimità costituzionale relative alle provvidenze

³⁶ La questione verteva sull'art. 74 d.lgs. n. 151/2001 (*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53*).

³⁷ Cfr. Corte cost., [ord. n. 95/2017](#).

³⁸ La questione verteva sull'art. 65, comma 1, l. n. 448/1998 "*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*".

³⁹ Cfr. Corte cost., [ord. n. 52/2019](#), in cui la Corte, richiamando il precedente rappresentato dall'[ord. n. 95/2017](#), sottolinea come «il giudice rimettente avrebbe dovuto prendere in esame la suddetta direttiva 2011/98/UE – e in particolare il principio di parità di trattamento, come interpretato dalla Corte di Giustizia – e valutarne l'applicabilità nel caso sottoposto al suo giudizio». Con la [sent. n. 50/2019](#), invece, la Corte ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità relativa al requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo per la fruizione dell'assegno sociale, misura considerata come «corrispettivo solidaristico dell'apporto al progresso materiale e spirituale della società» prestatato dal beneficiario.

⁴⁰ Peraltro, com'è stato rilevato, sulla questione specifica oggetto del giudizio, in seguito all'ordinanza di rimessione e nelle more dell'emissione della pronuncia da parte della Corte costituzionale, era intervenuta una sentenza della Corte di Giustizia (21 giugno 2017, causa C-449/16 *Kerly Del Rosario Martinez Silva*) a sottolineare come l'assegno per i nuclei familiari numerosi fosse riconducibile alle "prestazioni familiari" per cui deve essere garantita la parità di trattamento agli stranieri titolari di un permesso unico di soggiorno e lavoro, in base alla direttiva 2011/98/UE e al regolamento n. 883/2004 (cfr. C. CORSI, *La parità di trattamento dello straniero*, cit., 2; L. TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali*, cit., 333).

⁴¹ Sull'iniziale resistenza della Corte di Cassazione, sez. Lavoro, ad adattarsi al nuovo schema delineato dalla Corte costituzionale a partire dalla [sent. n. 269/2017](#) e dalle successive puntualizzazioni, cfr. l'ampia disamina giurisprudenziale condotta sul punto da L. TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali*, cit., 333, nt. 35.

previste dall'art. 1, co. 125, l. n. 190/2014 (assegno di natalità e successive proroghe)⁴² e all'art. 74, d.lgs. n. 151/2001 (assegno di maternità)⁴³, nella parte in cui ne subordinano la fruizione, per i cittadini di Paesi terzi, alla titolarità del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, anziché alla titolarità del permesso di soggiorno e lavoro per almeno un anno. E ciò per contrarietà non soltanto all'art. 3 e all'art. 31 della Costituzione, ma altresì all'art. 117, co. 1, Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta europea. Dalle motivazioni fornite, emerge come la sezione Lavoro della Corte di Cassazione abbia avuto presente la possibilità di definire i giudizi limitandosi a verificare se la normativa italiana fosse o meno compatibile con la disposizione di cui all'art. 12, par. 1, della direttiva 2011/98/UE, previo eventuale ricorso pregiudiziale alla Corte di Giustizia, disapplicando, in caso di esito negativo della verifica, le disposizioni interne, in ragione del primato del diritto euro-unitario e delle sue previsioni direttamente applicabili. Ciò, almeno, in riferimento alle cause relative all'assegno di natalità, poiché inerenti a fattispecie perfezionate dopo la scadenza del termine di attuazione della direttiva; laddove, invece, nei casi relativi all'assegno di maternità, non sarebbe stato possibile disapplicare la normativa italiana in quanto, all'epoca dei fatti, non era ancora scaduto il termine di recepimento della direttiva europea.

Ad ogni modo, la Corte di Cassazione si è orientata nel senso di percorrere prioritariamente la via della pregiudiziale di costituzionalità, in ragione delle differenze che contraddistinguono i giudizi dinanzi al giudice comune e quelli di costituzionalità. Difatti, viene in particolare sottolineato come il funzionamento della disapplicazione, che compete al giudice comune, avrebbe effetti limitatamente al caso di specie, laddove invece soltanto il giudizio della Corte costituzionale sarebbe suscettibile di produrre effetti *erga omnes*, dal momento che soltanto nell'ambito del giudizio di costituzionalità è possibile condurre una valutazione della ragionevolezza delle scelte discrezionali del legislatore e del bilanciamento da esso compiuto, al fine di verificare il rispetto delle prescrizioni costituzionali che tutelino eventuali interessi contrapposti. E, occorre rilevare, ciò ancor più quando si tratti, come nei casi in questione, di interventi "condizionati" anche alle disponibilità finanziarie, dal momento che il vaglio dell'eventuale lesione del nucleo incompressibile dei diritti a prestazione e la verifica che i criteri di selezione dei beneficiari non sottendano forme di discriminazione spettano indubbiamente alla Corte costituzionale.

Nel caso di specie, il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo per fruire delle prestazioni a tutela della maternità e dell'infanzia, secondo il giudice rimettente, sarebbe totalmente sganciato dai bisogni immediati che tali provvidenze mirano a soddisfare, non legate soltanto all'incentivazione della natalità, ma a fornire anche un concreto sostegno economico alle famiglie meno abbienti. Difatti, i presupposti previsti per l'ottenimento del permesso per lungo soggiornanti⁴⁴ rischierebbero di escludere proprio le famiglie che si trovano in situazione di maggior bisogno, vanificando la *ratio* stessa delle misure in questione, e contrastando, per questo, con il principio di eguaglianza, con l'art. 31 della Costituzione, nonché con le disposizioni europee che vietano discriminazioni in base alla nazionalità e prescrivono la parità di trattamento, nel settore della sicurezza sociale e delle prestazioni familiari, tra cittadini italiani e cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico (direttiva 2011/98/UE). Di conseguenza, sarebbe violato anche l'art. 117 Cost., in relazione alle disposizioni della Carta di Nizza-Strasburgo che sanciscono il principio di eguaglianza e di non discriminazione (tra gli altri, anche in base alla cittadinanza), e che riconoscono i diritti dei bambini alla protezione e cura del loro benessere, tutelano la famiglia sul piano giuridico, economico

⁴² Con ordinanze iscritte ai nn. 175, 178, 180, 181, 182, 188, 189, 190 del registro ordinanze 2019 della Corte costituzionale.

⁴³ Con ordinanze iscritte ai nn. 177 e 179 del registro ordinanze del 2019 della Corte costituzionale.

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 9, d.lgs. n. 286/1998, sono richiesti il possesso, da almeno 5 anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, la dimostrazione della disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di residenziali pubblici o di cui sia riconosciuta l'idoneità igienico-sanitaria dalle competenti autorità territoriali.

e sociale e garantiscono il diritto di accesso alle prestazioni e ai servizi di sicurezza sociale (artt. 20, 21, 24, 33 e 34 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea).

3. Il rinvio pregiudiziale con [ord. n. 182/2020](#)

La Corte costituzionale, dunque, con l'[ord. n. 182/2020](#)⁴⁵, rilevato come fosse stato lo stesso giudice rimettente a delineare una violazione della Costituzione e della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, e ribadita la propria competenza a valutare l'eventuale contrasto tra disposizioni nazionali e principi enunciati dalla Carta dei diritti, ha sospeso la propria decisione e, in quanto giurisdizione nazionale⁴⁶, ha promosso un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, al fine di garantire la «uniforme interpretazione dei diritti e degli obblighi che discendono dal diritto dell'Unione»⁴⁷. Data, quindi, l'evidente intersezione tra principi e diritti costituzionali evocati dal giudice rimettente e quelli sanciti dalla Carta, implementati dal diritto derivato, la strada seguita dalla Consulta è stata quella di valorizzare «il dialogo con la Corte di Giustizia, in quanto depositaria del “rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati”»⁴⁸, nella prospettiva di massima espansione e salvaguardia dei diritti coinvolti⁴⁹. Nello specifico, è stato chiesto alla Corte di Giustizia di chiarire se l'art. 34 della Carta dei diritti, nella parte in cui, al par. 2, garantisce ad ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, nel rispetto del diritto dell'Unione e delle legislazioni nazionali, ricomprenda nel suo significato anche gli assegni di natalità e di maternità, e dunque di precisare se la normativa europea osti ad una legislazione nazionale che non attribuisce ai titolari di permesso unico tali prestazioni, riconoscendole, invece, ai soli soggiornanti di lungo periodo.

La scelta della Corte, per molti versi, è stata anche oggetto di critiche, dal momento che, ad esempio, in relazione alla formulazione del quesito interpretativo, si è rilevato come sarebbe stata in esso conferita una centralità eccessiva al parametro di cui all'art. 34 della Carta dei Diritti, atteso che il cuore della questione avrebbe avuto invece a che fare con l'applicazione del diritto derivato rilevante – segnatamente della direttiva 2011/98/UE – e con il divieto di discriminazione e l'obbligo di parità di trattamento da esso previsti, che, in altri casi, hanno indotto la Corte a demandare al

⁴⁵ A commento, 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 della Corte costituzionale)*, in *Giur. cost.*, n. 4/2020, 1982 ss.; S. D'ASCOLA, *Sulle prestazioni di natalità discriminatorie la Consulta interroga la Corte di Giustizia*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, n. 4/2020, parte II, 545 ss.; L. FASSINA, *Bonus bebè per extracomunitari (20 luglio 2020 n. 182)*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, n. 5-6/2020, parte II, 5 ss.; A. GARILLI, *Immigrati e discriminazioni nel settore della sicurezza sociale*, cit., 561 ss.; 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](#), 19 novembre 2020; C. CORSI, *La parità di trattamento dello straniero nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale: tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità*, in [Giustizia Insieme](#), 8 gennaio 2021.

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

⁴⁷ Cfr. Corte cost., [ord. n. 182/2020](#), punto 3.1 cons. in dir. La Corte richiama i propri precedenti di cui all'ord. n. 117/2019.

⁴⁸ Cfr. Corte cost., [ord. n. 182/2020](#), punto 3.2 cons. in dir.

⁴⁹ Il preciso quesito posto alla Corte di Giustizia è di chiarire «se l'art. 34 [...] della CDFUE [...] debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrano l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, in base all'art. 3, par. 1, lett. b) [prestazioni di maternità e di paternità assimilate] e j) [prestazioni familiari] del regolamento CE n. 883/2004, [...] relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, richiamato dall'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE [...], 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».

giudice comune la disapplicazione delle norme con essi contrastanti⁵⁰; ed il quesito avrebbe dovuto essere rovesciato nel senso di chiedere alla Corte di Giustizia se le disposizioni della direttiva e del regolamento, eventualmente lette in base all'art. 34 della Carta dei Diritti, impedissero alla normativa nazionale di prevedere l'esclusione dalle provvidenze dei titolari del permesso unico di soggiorno previsto dalla direttiva 2011/98/UE, concedendole soltanto ai lungo soggiornanti⁵¹.

Inoltre, con riferimento alla normativa sull'assegno di maternità, per la quale, *ratione temporis*, l'immediata applicabilità della direttiva al caso di specie non era prospettabile, si è rilevato che la Corte costituzionale avrebbe potuto decidere sulla base di parametri interni, anche in conseguenza del cenno meramente fugace alla Carta dei Diritti fatto nell'ordinanza di rimessione⁵²; e, più in generale, come le questioni poste dalla Cassazione avrebbero anche potuto essere risolte sulla base della consolidata giurisprudenza della Corte di Lussemburgo che, pur non riguardando specificamente le misure degli assegni di maternità e natalità, riconduce alle "prestazioni familiari" quelle provvidenze erogate in base a criteri oggettivi e integranti un contributo pubblico all'assolvimento degli oneri familiari di mantenimento dei figli; caratteristiche riscontrabili nelle misure in questione, erogate – come riconosciuto nella stessa [ordinanza n. 182/2020](#) – sulla base di criteri oggettivi e tendenti in via esclusiva o prevalente ad affrontare i predetti carichi di famiglia⁵³.

Probabilmente, per la Consulta, il richiamo prevalente all'art. 34 della Carta di Nizza-Strasburgo è stato funzionale a ricomprendere nel rinvio pregiudiziale le questioni relative ad entrambe le normative, in virtù del riferimento ad una disposizione di diritto primario dell'Unione, meno dettagliata di un regolamento o di una direttiva, ma avente lo stesso valore giuridico dei Trattati⁵⁴, sottolineando la «connessione inscindibile tra i principi e i diritti costituzionali [...] e quelli riconosciuti dalla Carta» europea, «arricchiti dal diritto secondario». La Corte costituzionale difatti, rileva a tal fine come l'art. 34, nell'enunciare il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, richiami espressamente le "legislazioni e prassi nazionali", e quindi il riferimento prevalente a tale disposizione, anche rispetto agli altri parametri indicati nell'ordinanza di rimessione e considerati poi assorbiti dalla Corte, è diretto a evidenziare il collegamento sistemico tra i diritti presidiati dalla Costituzione «anche in sinergia con la Carta di Nizza», e a basare su tale collegamento il compito di salvaguardia della Consulta «in una prospettiva di massima espansione delle garanzie»⁵⁵. Ciò anche in ragione – come sottolinea la Corte nell'ordinanza di rinvio – dell'ampiezza del contenzioso pendente, che attesta le gravi incertezze sui significati da attribuire al diritto dell'Unione e rende controversa la riconducibilità alle "prestazioni familiari" [reg. n. 883/2004, art. 1, lett. z)] di una provvidenza caratterizzata da una pluralità di funzioni, qual è l'assegno di natalità (misura premiale che incentiva la natalità, ma altresì contributo pubblico al bilancio familiare per i nuclei che si trovano in condizioni economiche maggiormente precarie). Difatti, la Corte rileva come l'orientamento della giurisprudenza di merito, tendente a riconoscere diretta applicabilità alle disposizioni della direttiva, non venga poi portato avanti in via generale dall'amministrazione competente ad erogare le prestazioni, la quale applica l'eventuale correzione al solo caso di specie⁵⁶, facendo così perdurare le ambiguità e le disparità di trattamento. Pertanto, all'esigenza di comporre l'incertezza individuando un bilanciamento di sistema degli interessi costituzionali coinvolti, che sia in grado di produrre effetti

⁵⁰ Cfr. i casi decisi con le [ordd. nn. 95/2017](#) e [52/2019](#). In merito, cfr., F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro e uno di lato*, in [Diritto, Immigrazione e Cittadinanza](#), n. 3/2019, 244 ss.; B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, cit., 13.

⁵¹ Cfr. S. GIUBBONI, *L'accesso all'assistenza sociale degli stranieri*, cit., 1988 ss.; L. TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali*, cit., 335.

⁵² Cfr. C. CORSI, *La parità di trattamento dello straniero*, cit., 3.

⁵³ Cfr. L. TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali*, cit., 336.

⁵⁴ Di conseguenza, l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, rimanendo assorbito, ha rappresentato solo una specificazione attuativa della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea: cfr. C. MASCIOTTA, *La doppia pregiudizialità nella più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 1287.

⁵⁵ Cfr. Corte cost., [ord. n. 182/2020](#), punto 3.2 cons. in dir. e [sent. n. 54/2022](#), punto 10 cons. in dir.

⁵⁶ Cfr. Corte cost., [ord. n. 182/2020](#), punto 8 cons. in dir.

erga omnes, la Corte costituzionale ha deciso di rispondere avviando un'interlocazione con il giudice di Lussemburgo, anche al fine di dissipare i dubbi in merito a possibili "arroccamenti" sulle sue posizioni e di assorbimento dei parametri europei nel giudizio di legittimità costituzionale⁵⁷. Ha quindi privilegiato la via della collaborazione al fine di concorrere – in una posizione che non pregiudica il ruolo di nessuna delle due Corti e, anzi, consente ad entrambe di fornire il proprio contributo – a corroborare la tutela dei diritti nella misura più ampia possibile, nel vicendevole integrarsi degli strumenti di tutela.

La Corte di Giustizia, grande sezione, nella sentenza del 2 settembre 2021⁵⁸, sottolineando il fatto che la presunzione di rilevanza di cui godono le questioni interpretative del diritto dell'Unione si rafforza allorché ad effettuare il rinvio sia un giudice costituzionale, ha risposto ai quesiti pregiudiziali, chiarendo che entrambe le provvidenze, per come configurate dalla normativa italiana, sono riconducibili alle prestazioni di sicurezza sociale previste dal regolamento n. 883/2004, riguardo alle quali i cittadini di Paesi terzi, titolari di permesso unico di soggiorno, godono di parità di trattamento rispetto ai nazionali, ai sensi della direttiva 2011/98/UE. La Corte di Giustizia, dunque, più che all'art. 34 della Carta, ha dato centralità all'interpretazione del diritto derivato, probabilmente considerandolo già dotato di un grado sufficiente di chiarezza, precisione e non condizionalità, e quindi suscettibile di applicazione diretta⁵⁹. Il giudice europeo, difatti, rileva come la direttiva in questione, all'art. 12, par. 1, lett. e), dia «espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta»⁶⁰. Di conseguenza, dal momento che gli Stati membri che «adottano misure rientranti nell'ambito di applicazione di una direttiva che concretizza un diritto fondamentale previsto dalla Carta [...], devono agire nel rispetto di tale direttiva»⁶¹, una normativa nazionale che escluda i titolari del permesso unico dalla fruizione delle provvidenze non risulta conforme al diritto europeo.

La Corte di Giustizia ha chiarito, quindi, come la direttiva 2011/98/UE, all'art. 12, non circoscriva la parità di trattamento ai soli titolari di permesso unico di lavoro, ma ricomprenda, altresì, coloro i quali sono stati ammessi per fini diversi dall'attività lavorativa (ad esempio, per attività di ricerca), ai quali sia consentito di lavorare nello Stato membro ospitante e siano titolari del permesso di soggiorno di cui al regolamento CE n. 1030/2002⁶². Tale parità vale nei settori della sicurezza sociale individuati dal regolamento n. 883/2004, e in particolare relativi alle «prestazioni di maternità e paternità assimilate»⁶³ e alle «prestazioni familiari»⁶⁴, ai quali sono riconducibili gli assegni di natalità e di maternità, in virtù delle loro caratteristiche.

La direttiva, peraltro, ammette che gli Stati possano apportare delle deroghe alla regola generale della parità di trattamento prevista nel settore della sicurezza sociale, ma esclusivamente entro limiti rigorosi e tranne che «per i lavoratori di Paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati»⁶⁵. La giurisprudenza europea, peraltro, nell'ottica di una trasparente attività di trasposizione delle direttive nei sistemi normativi interni, ha enucleato un onere procedurale a carico degli Stati, riguardante la necessaria dichiarazione

⁵⁷ Cfr., R. PALLADINO, *Rapporti tra ordinamenti e cooperazione tra Corti nella definizione di un "livello comune di tutela" dei diritti fondamentali. Riflessione a seguito dell'ordinanza 182/2020 della Corte costituzionale*, in *Freedom, Security and Justice*, n. 3/2020, 74 ss.

⁵⁸ Si tratta della sentenza 2 settembre 2021, nella causa [C-350/20, O.D. e altri](#).

⁵⁹ Cfr. D. GALLO, *Assegni di natalità e maternità nella recente sentenza della Corte di giustizia: riflessioni "a caldo"*, in *Eurojus.it*, 9 settembre 2021; B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, cit., 13.

⁶⁰ Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sent. 2 settembre 2021, causa [C-350/20](#), punto 46.

⁶¹ Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sent. 2 settembre 2021, causa [C-350/20](#), punto 47.

⁶² Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sent. 2 settembre 2021, causa [C-350/20](#), punto 49.

⁶³ Art. 3, par. 1, lett. b), reg. n. 883/2004.

⁶⁴ Art. 3, par. 1, lett. j), reg. n. 883/2004.

⁶⁵ Art. 12, par. 2, lett. b), dir. 2011/98/UE.

espressa della volontà di derogare al principio della parità di trattamento⁶⁶. E, a tal proposito, la Corte di Giustizia, nella sentenza, rileva come lo Stato italiano, in sede di recepimento, non si sia avvalso della facoltà di deroga prevista⁶⁷.

4. *L'illegittima esclusione degli stranieri extracomunitari non titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo dalle possibilità di accesso agli assegni di natalità e di maternità*

Alla luce delle coordinate delineate dal giudice europeo, la Corte costituzionale, con la [sent. n. 54/2022](#)⁶⁸, ha definito la questione di legittimità, ribadendo l'importanza delle sinergie che si delineano tra Costituzione e Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea nella «prospettiva di massima espansione delle garanzie» e di inveramento, «in contesti mutevoli e spesso inediti, [del] principio di eguaglianza e [della] più ampia tutela della maternità e dell'infanzia»⁶⁹.

La Corte richiama, innanzitutto, il quadro normativo di riferimento, in merito al quale, dopo il rinvio pregiudiziale del luglio del 2020, sono intervenute rilevanti modifiche, tutte peraltro orientate nel senso di superare quegli stessi profili di illegittimità costituzionale che costituivano oggetto del giudizio dinanzi alla Consulta ma che, in quanto efficaci soltanto *pro futuro*, non hanno rappresentato novità tali da incidere su fattispecie perfezionate nella vigenza delle precedenti discipline e, pertanto, non erano idonee a costituire *ius superveniens* alla luce del quale restituire gli atti al giudice *a quo* per una rinnovata valutazione della rilevanza della questione.

Si tratta, in particolare, delle innovazioni intervenute con la legge n. 46/2021⁷⁰, tramite la quale il Governo è stato delegato a procedere al riordino delle misure di sostegno ai figli, attraverso l'introduzione dell'assegno unico universale; delega attuata con il d.lgs. n. 230/2021⁷¹, che ha introdotto il nuovo beneficio economico, a decorrere dal 1° marzo 2022.

Analoga valutazione ha riguardato le innovazioni introdotte dall'art. 3, legge n. 238/2021 (Legge europea)⁷², con la quale sono state ridefinite, in generale, le condizioni di accesso dei cittadini di Paesi terzi alle prestazioni sociali e, in particolare, le provvidenze di maternità e natalità. Oggetto della modifica è stato l'art. 41, d.lgs. n. 286/1998. In precedenza, ai fini dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale, la disposizione equiparava ai cittadini italiani gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, e i minori in essi iscritti. Con la modifica, il comma 1 dell'art. 41, d.lgs. n. 286/1998 prevede ora che l'equiparazione riguardi gli stranieri titolari del permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti, i titolari del permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno diversi da quelli di cui ai commi 1-*bis* e 1-*ter* dello stesso art. 41 e i minori titolari di uno dei permessi di cui all'art. 31 del medesimo decreto.

⁶⁶ Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentt. 25 novembre 2020, [causa C-302/19 INPS](#), punto 27 e 21 giugno 2017, causa C-449/16 *Kerly Del Rosario Martinez Silva*, punto 29, richiamata dalla Corte cost. al punto 9.4.1 della sentenza in commento.

⁶⁷ Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sent. 2 settembre 2021, causa [C-350/20](#), punto 64.

⁶⁸ Sulla sentenza, cfr. F. FERRARO-V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, in [Lavoro Diritti Europa](#), n. 1/2022, 2 ss.; 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; 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 [Rivista di Diritti comparati](#), 31 marzo 2022.

⁶⁹ Così Corte cost., [sent. n. 54/2022](#), punto 10 cons. in dir.

⁷⁰ Legge 1° aprile 2021, n. 46, rubricata "*Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale*".

⁷¹ Legge 29 dicembre 2021, n. 230, rubricata "*Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46*".

⁷² Legge 23 dicembre 2021, n. 238, rubricata "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020*".

I commi 1-*bis* e 1-*ter* richiamati sono stati aggiunti dalla suddetta legge europea⁷³ e disciplinano: il primo, la fruizione delle prestazioni costituenti diritti alle quali si applica il regolamento CE n. 883/2004 (sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale europei) ed equipara ai cittadini italiani gli stranieri titolari di permesso unico di lavoro e di titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio, che svolgano attività lavorativa o l'abbiano svolta per non meno di sei mesi e abbiano dichiarato la propria disponibilità a svolgerla, nonché gli stranieri titolari del permesso di soggiorno per motivi di ricerca; il secondo, una deroga alla previsione generale di cui al comma 1-*bis*, in merito alle "prestazioni familiari" previste dal regolamento CE n. 883/2004 (art. 3, par. 1), stabilendo l'equiparazione ai cittadini italiani soltanto degli stranieri titolari di permesso unico di lavoro autorizzati a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, nonché gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi.

Con specifico riguardo agli assegni di maternità e di natalità, la legge n. 238/2021 ha ora previsto un'estensione dei requisiti soggettivi, prevedendo che siano erogate ai cittadini stranieri residenti, titolari del permesso di soggiorno ed equiparati agli italiani «ai sensi dell'art. 41, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 286/1998, ovvero titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo»⁷⁴. Con la novità legislativa, quindi, le provvidenze in questione non vengono concesse più soltanto ai titolari di permesso di lungo periodo, secondo la limitazione legislativa sulla quale è stata prospettata la questione di legittimità costituzionale, ma si estendono anche ai cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di lavoro autorizzati a svolgere attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi e ai titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare in Italia per un periodo superiore ai sei mesi. Il legislatore ha scelto, in sostanza, di ampliare i requisiti di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, e su tali basi ha innovato anche la disciplina relativa all'assegno di natalità e all'assegno di maternità.

Come accennato, la Corte, in ragione del fatto che ai casi in questione avrebbe comunque dovuto essere applicata la normativa vigente al momento della presentazione delle domande, poiché non vi erano indicazioni a ciò contrarie nelle nuove disposizioni, ha ritenuto di non dover procedere a restituire gli atti al giudice *a quo* ai fini di una nuova valutazione della rilevanza. Tuttavia, nell'ipotesi, il giudice rimettente, in base allo *ius superveniens*, avrebbe probabilmente potuto ribadire e corroborare ulteriormente la rilevanza, evidenziando come, per gli stessi soggetti e in relazione alle stesse situazioni, si sarebbe creata una chiara discriminazione, in quanto, per il passato, le stesse persone non avrebbero potuto accedere alle provvidenze, per mancanza dei requisiti, mentre con la modifica ampliativa, conseguente all'entrata in vigore delle innovazioni legislative, avrebbero potuto richiederle per il futuro; e, peraltro, la precedente esclusione non la si sarebbe potuta motivare neppure in ragione dell'esigenza di tener conto della limitatezza delle risorse disponibili, dal momento che l'innovazione legislativa aveva successivamente esteso la platea dei possibili beneficiari, palesando, in modo ancor più evidente, l'irragionevolezza delle precedenti limitazioni. E, difatti, la Corte ha dichiarato l'infondatezza della richiesta formulata in subordine dalla difesa erariale, per l'ipotesi di accoglimento della questione, nel senso di differire l'efficacia della dichiarazione di illegittimità, in modo da consentire un termine necessario per il reperimento delle risorse finanziarie indispensabili per far fronte alle conseguenze economiche della pronuncia. Il giudice delle leggi ha sottolineato come la sentenza di accoglimento avrebbe avuto una limitata incidenza sugli equilibri di bilancio, dal momento che, per un verso, lo *ius superveniens* ha finito con l'ampliare i potenziali destinatari delle misure e, per altro verso, il contenzioso aperto sarebbe stato in larga parte esaurito con il riconoscimento delle prestazioni in questione agli stranieri che ne avevano fatto richiesta⁷⁵.

⁷³ In particolare, i nuovi commi sono stati inseriti dall'art. 3, comma 1, lett. *b*), della l. n. 238/2021.

⁷⁴ Cfr. art. 3, comma 3, lett. *a*) (per l'assegno di maternità) e comma 4 (per l'assegno di natalità), l. n. 238/2021.

⁷⁵ Cfr. Corte cost., [sent. n. 54/2022](#), punto 17 cons. in dir.

Nello specifico, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità delle restrizioni previste per la fruizione delle misure in questione, alla luce dei parametri di cui all'art. 3, 31 e 117 Cost., quest'ultimo connesso all'art. 34 della Carta dei Diritti. In particolare, si ricorda come il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, delineato dalla Carta europea e ribadito dal diritto derivato, «si raccorda ai principi consacrati dagli artt. 3 e 31 Cost. e ne avvalora e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi»⁷⁶. Difatti, prevedendo il requisito del permesso per lungo soggiornanti, che viene concesso a condizioni assai stringenti, il legislatore ha imposto vincoli non attinenti alla situazione di bisogno che le provvidenze in questione intenderebbero fronteggiare, e che anzi finiscono col pregiudicare esattamente le famiglie di quei lavoratori di Paesi terzi che maggiormente necessiterebbero di interventi di sostegno. La pur legittima finalità di riconoscere i benefici a coloro i quali soggiornino in modo regolare e non episodico nel territorio dello Stato viene, quindi, perseguita attraverso criteri selettivi sproporzionati e irragionevoli, precludendo, così, l'accesso alle provvidenze a coloro i quali siano legittimamente presenti sul territorio nazionale, ma non dispongano dei requisiti reddituali per il rilascio del permesso di lungo periodo⁷⁷. Di conseguenza, secondo la Corte, tale circostanza finisce col disattendere completamente la *ratio* che permea la previsione delle prestazioni in oggetto. Il giudice delle leggi, inoltre, completa la sentenza di accoglimento estendendo consequenzialmente la dichiarazione di illegittimità costituzionale anche alle disposizioni legislative che avevano prorogato l'erogazione dell'assegno di natalità fino al 31 dicembre 2021, pur modulandone diversamente l'entità, ma subordinandone in ogni caso l'attribuzione al possesso del permesso di lungo periodo⁷⁸.

La vicenda, in sostanza, attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale⁷⁹, ha consentito alla Corte costituzionale di ribadire il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, ma senza pretese di accentramento del giudizio e conseguente isolamento dalle questioni euro-unitarie⁸⁰, ponendosi, anzi, in una prospettiva di collaborazione con il giudice europeo, affinché, con l'apporto di entrambi, nel rispetto delle rispettive competenze, vengano corroborate le garanzie dei diritti.

5. Diversi esiti nel caso in cui non sia stato richiamato il parametro della Carta dei Diritti.

Notazioni conclusive

Probabilmente tale tendenza alla valorizzazione della prospettiva “dialogante” non è smentita dal diverso tenore di un'ulteriore recente pronuncia della Corte costituzionale⁸¹, anch'essa in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali, emessa a pochi giorni di distanza dalla sent. n. 54/2022. Si tratta della questione relativa alla concessione dell'assegno al nucleo familiare, previsto a favore di lavoratori dipendenti e pensionati con figli minori o soggetti equiparati⁸², anche non residenti, che

⁷⁶ Cfr. Corte cost., [sent. n. 54/2022](#), punto 13 cons. in dir.

⁷⁷ Tale permesso viene concesso a chi abbia un permesso di soggiorno da almeno cinque anni, un reddito annuo non inferiore all'importo dell'assegno sociale, nonché la disponibilità di un alloggio idoneo.

⁷⁸ Cfr. Corte cost., [sent. n. 54/2022](#), punto 16 cons. in dir. In particolare, la declaratoria di illegittimità costituzionale consequenziale riguarda l'art. 1, comma 248, l. n. 205/2017; l'art. 23-*quater*, comma 1, d.l. n. 119/2018, come convertito; l'art. 1, comma 340, l. n. 160/2019; l'art. 1, comma 362, l. n. 178/2020, nella formulazione antecedente all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 4, l. n. 238/2021.

⁷⁹ Riconosce al rinvio pregiudiziale il ruolo di “strumento dialogico” tra giudice costituzionale e giudice europeo A. LO CALZO, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale*, cit., 117 ss., in una prospettiva di implementazione del contributo delle Corti costituzionali nazionali e della Corte di Giustizia alla formazione delle tradizioni costituzionali comuni, ciascuna nel rispetto delle rispettive competenze.

⁸⁰ Cfr. D. TEGA, *Tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale*, cit., 629, che rileva come, negli anni, diverse Corti costituzionali nazionali europee abbiano lasciato le tradizionali posizioni isolazioniste rispetto alle questioni euro-unitarie, per assumere «atteggiamenti [...] di maggiore consapevolezza».

⁸¹ Si tratta della [sent. n. 67/2022](#).

⁸² Cfr. art. 2, d.l. n. 69/1988, conv. l. n. 153/1988.

tuttavia non è riconosciuto al cittadino straniero qualora i familiari siano residenti all'estero, a meno che lo Stato di appartenenza non applichi condizioni di reciprocità rispetto ai cittadini italiani o siano state stipulate convenzioni internazionali in materia di trattamenti di famiglia⁸³. Rispetto al diritto al beneficio in questione si intrecciano evidentemente tutele costituzionali ed altresì tutele previste dal diritto euro-unitario, con il quale, di conseguenza, la normativa italiana presenta profili di contrasto. Nello specifico, si tratta dell'art. 11, par. 1, lett. d), direttiva 2003/109/CE, che prevede il diritto alla parità di trattamento dei soggiornanti di lungo periodo rispetto alle prestazioni sociali, nonché del già richiamato art. 12, par. 1, lett. e), direttiva 2011/98/UE, che riconosce la parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento n. 883/2004.

In questo caso, tuttavia, la Corte di Cassazione non ha adito in prima battuta la Corte costituzionale, ma ha promosso due ricorsi pregiudiziali alla Corte di Giustizia, formulando i propri dubbi di conformità rispetto alla normativa dell'Unione⁸⁴. Il giudice europeo ha in seguito chiarito che le direttive richiamate ostavano a una normativa che escludesse i familiari del cittadino straniero soggiornante di lungo periodo o titolare del permesso unico di lavoro, non residenti nello Stato membro, anche in considerazione del fatto che analoga esclusione non opera per i familiari del cittadino dello Stato membro che eventualmente risiedono in uno Stato terzo⁸⁵. In particolare, la direttiva 2011/98/UE non prevede possibilità di deroga per l'ipotesi che i familiari risiedano in un Paese terzo; mentre la direttiva 2003/109/CE prevedrebbe la possibilità, ma l'Italia non ha indicato espressamente, in sede di recepimento, di volersene avvalere.

L'esito da più parti atteso, in seguito al pronunciamento della Corte di Lussemburgo, sarebbe stato quello di una decisione di merito della Corte di Cassazione, nel senso della disapplicazione della normativa italiana (art., 2, comma 6-*bis*, d.l. n. 69/1988, conv. l. n. 153/1988) contrastante con le direttive in tema di divieto di discriminazione, alle quali avrebbe dovuto, quindi, essere riconosciuto effetto diretto. La Cassazione, tuttavia, non si è determinata in tale senso e ha promosso, invece, una questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 11 e dell'art. 117, comma 1, Cost., in riferimento alle direttive citate, ritenendo che la normativa europea non fosse *self-executing* e dunque non potesse essere direttamente applicabile al giudizio in corso, dal momento che il diritto dell'Unione non detta una disciplina per la materia dei trattamenti di famiglia, da applicare in luogo di quella dichiarata incompatibile⁸⁶. La Corte di Cassazione non ha quindi invocato né altri parametri costituzionali, come ad esempio l'art. 3 Cost.⁸⁷, né disposizioni della Carta europea, e pertanto si nota come la via seguita non sia stata quella delineata con l'*obiter dictum* della [sent. n. 269/2017](#) per il caso in cui la norma nazionale appaia in contrasto, al contempo, con le disposizioni costituzionali e con quelle della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quanto piuttosto la via «tradizionale di *Granital*», percorribile quando si rilevi un contrasto tra normativa interna e disciplina europea priva di effetto diretto⁸⁸. Al riguardo, è stato rilevato come, non ritenendosi direttamente applicabile la normativa europea, avrebbe potuto essere sollevata già in prima battuta la questione di legittimità costituzionale in luogo del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia⁸⁹; di conseguenza,

⁸³ Cfr. art. 2, comma 6-*bis*, d.l. n. 69/1988, conv. l. n. 153/1988.

⁸⁴ Cfr. ordd. nn. 9021 e 9022 del 1° aprile 2019.

⁸⁵ Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, 25 novembre 2020, sentt. nn. [C-302/19 INPS c. WS](#) e [C-303/19 INPS c. VR](#).

⁸⁶ Cfr. Corte Cass., sez. Lavoro, ordd. nn. 9378 e 9379 dell'8 aprile 2021, iscritte ai nn. 110-111/2021, in cui la Cassazione motiva il rinvio sottolineando come, in materia, il diritto dell'Unione non realizzi l'effetto di sostituire la disciplina nazionale con una propria regolamentazione, mancando un meccanismo normativo immediatamente applicabile che tale sostituzione consenta, senza un intervento del legislatore.

⁸⁷ Cfr. S. GIUBBONI, N. LAZZERINI, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, in [Questione giustizia](#), 6 maggio 2021; 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.

⁸⁸ Cfr. B. NASCIMBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, cit., 8 ss.

⁸⁹ Cfr. L. CAVALLARO, *Il "dialogo" tra le Corti e le prestazioni di sicurezza sociale*, in [Giustizia insieme](#), 20 luglio 2021; C. CORSI, *La parità di trattamento dello straniero*, cit., 6.

che la scelta della Cassazione sembrerebbe denotare una sorta di sua «auto-deresponsabilizzazione»⁹⁰; ma soprattutto, che l'argomentazione del giudice rimettente parrebbe in realtà confondere due piani diversi, quello della competenza a disciplinare una materia e quello dell'efficacia dei divieti di discriminazione, dal momento che la giurisprudenza europea non ha mai sostenuto che l'effetto diretto delle disposizioni in tema di parità di trattamento si ricollegli soltanto alle materie di competenza dell'Unione e sia, pertanto, escluso in altri ambiti materiali⁹¹.

La Corte costituzionale, dal canto suo, con la [sent. n. 67/2022](#), ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni per carenza di rilevanza⁹², poiché il giudice rimettente, all'esito del rinvio pregiudiziale, attivato in forza dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, avrebbe dovuto riconoscere effetto diretto alle direttive in tema di parità di trattamento e divieto di discriminazione dei cittadini di un Paese terzo rispetto ai cittadini degli Stati in cui essi legalmente soggiornano, e, conseguentemente, disapplicare la normativa interna contrastante. Ciò anche in virtù del fatto che le preclusioni previste dalla legislazione italiana non risultavano espressive di una pur prevista facoltà di deroga agli obblighi imposti da una delle due direttive, bensì di una scelta normativa precedente e, in quanto tale, discriminatoria, non essendo stata manifestata in modo esplicito, in sede di recepimento, alcuna volontà derogatoria da parte dello Stato.

Pur se di tenore diverso rispetto a quella qui in commento, tale ultima sentenza evidenzia comunque una valorizzazione della prospettiva dell'integrazione delle tutele e del ruolo in proposito svolto dai giudici costituzionali nazionali e da quello euro-unitario. La Corte costituzionale, difatti, pur rivolgendosi direttamente al giudice rimettente, non manca l'occasione per riconoscere la funzione cruciale svolta dalla Corte di Giustizia quale interprete del diritto dell'Unione e della sua uniforme applicazione all'interno degli Stati membri⁹³; funzione che «comporta, in virtù del principio di effettività delle tutele, che le decisioni adottate sono vincolanti, innanzi tutto nei confronti del giudice che ha disposto il rinvio»⁹⁴. In tal senso, la procedura pregiudiziale rappresenta il fondamentale canale di raccordo fra giudici nazionali e Corte di Giustizia, concorrendo a rafforzare il primato del diritto dell'Unione. Quest'ultimo, sottolinea il giudice delle leggi, costituisce «l'architrave su cui poggia la comunità di Corti nazionali tenute insieme da convergenti diritti e obblighi» e, in tale sistema, il giudizio accentrato di costituzionalità non si configura come alternativo al meccanismo di attuazione diffusa del diritto europeo, «ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate»⁹⁵.

In questo caso, tuttavia, com'è stato immediatamente rilevato⁹⁶, in mancanza di uno specifico richiamo alla violazione di norme della Carta dei Diritti fondamentali, non ha operato la «logica della «connessione»» delineata con la [sent. n. 269/2017](#) e con le sue successive modulazioni, nel senso di privilegiare la via della questione di costituzionalità nei casi in cui sorgano dubbi di legittimità sia in riferimento alla Costituzione e, al contempo, a diritti protetti dalla Carta europea. E questo nonostante fosse di tutta evidenza, anche in tale circostanza, la parametricità di varie disposizioni della Carta dei

⁹⁰ 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, che scrive di «amaro calice» che la Corte di Cassazione, in questo caso, ha preferito passare alla Corte costituzionale; F. RIZZI, *Ancora sulla doppia pregiudizialità. I diritti dimenticati nel dialogo tra le Corti, tra resistenze e deresponsabilizzazioni nell'attuazione del diritto dell'Unione*, cit., 9 ss.

⁹¹ Cfr. S. GIUBBONI-N. LAZZERINI, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, cit.; A. GUARISO, *La Cassazione sugli ANF agli stranieri: l'applicazione del diritto UE spetta alla Consulta*, in ASGI, 14 aprile 2021; C. CORSI, *La parità di trattamento dello straniero*, cit., 6; L. TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali*, cit., 339 s.; Corte di Giustizia dell'Unione europea, causa C-2/74, *Reyners c. Stato belga*, 21 giugno 1974; causa C-281/98, *Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano s.p.a.*, 6 giugno 2000.

⁹² Cfr. Corte cost., [sent. n. 67/2022](#), punto 10, cons. in dir.

⁹³ Cfr. Corte cost., [sent. n. 67/2022](#), punto 10.2, cons. in dir.

⁹⁴ Cfr. Corte cost., [sent. n. 67/2022](#), punto 10.2, cons. in dir.

⁹⁵ Cfr. Corte cost., [sent. n. 67/2022](#), punto 11, cons. in dir.

⁹⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Alla Cassazione*, cit., 255.

Diritti (tra le quali, lo stesso art. 34); a meno di ammettere, sottotraccia, l'improbabile intento di vedere ribadito, pur a costo della bocciatura della questione sollevata, il primato del diritto dell'Unione e la «*Grundnorm* posta alla base delle relazioni tra diritto eurounitario e diritto interno», vale a dire la regola della disapplicazione del diritto nazionale contrastante con norme sovranazionali *self-executing*, e in tal modo eludere il “riaccentramento” apertosi con la predetta sentenza costituzionale del 2017⁹⁷. Del resto, in questa circostanza, la Corte di Giustizia si era già pronunciata sul punto e al giudice costituzionale non sarebbe stato possibile effettuare un ulteriore rinvio pregiudiziale in proposito, e dunque «l'esito della disapplicazione» non poteva che apparire «quello più lineare»⁹⁸. Com'è stato rilevato, quindi, quest'ultima pronuncia, nel richiamare la rigorosa applicazione dei principi della sent. *Granital*, pare aver sottolineato la centralità del primato del diritto dell'Unione e «del ruolo di “architrave” del rinvio pregiudiziale», portando alla conclusione che la disapplicazione del diritto interno contrastante, in presenza di un divieto di discriminazione chiaro, preciso e incondizionato contenuto nel diritto dell'Unione, sia «già più che sufficiente per assicurare l'effettività dei diritti in questione»; pur lasciando sullo sfondo l'interrogativo circa i possibili diversi esiti del giudizio della Consulta nel caso in cui fosse stata invocata tra i parametri di legittimità una disposizione della Carta europea⁹⁹.

Ma, al di là del fatto che queste vicende hanno evidenziato come, su questi temi, sovente l'esito del giudizio di legittimità sembri dipendere dalla sensibilità e dalle valutazioni discrezionali dei giudici comuni rimettenti¹⁰⁰, in special modo quando siano di ultima istanza, e dal fatto che vengano o meno richiamate le norme della Carta di Nizza-Strasburgo, è possibile rilevare che, in quest'ultima sentenza, come nell'altra in commento, la Corte costituzionale abbia voluto porsi in una prospettiva di particolare cooperazione con il giudice europeo, ribadendo, dove necessario, il valore del meccanismo del rinvio pregiudiziale, nella prospettiva dell'integrazione, anche sovranazionale, della tutela dei diritti, nonché il ruolo spettante alla Corte di Giustizia ([sent. n. 67/2022](#)); ma riservandosi, altresì, con lo stesso intento garantista, un preciso ruolo nel governo delle complesse e delicate questioni scaturenti dalle intersezioni del panorama normativo nazionale e sovranazionale della tutela dei diritti, facendosi, altresì, carico della promozione della questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia, qualora non sia stata adita in precedenza, per rispettarne il ruolo di interprete del diritto dell'Unione ([sent. n. 54/2022](#))¹⁰¹. Con l'innegabile constatazione che il coinvolgimento della Corte costituzionale nelle questioni che, come quelle qui in oggetto, attengono alla tematica dei diritti

⁹⁷ Cfr. A. RUGGERI, *Alla Cassazione*, cit., 253.

⁹⁸ Cfr. A. GUZZAROTTI, *Integrazione europea attraverso il diritto?*, cit., 5.

⁹⁹ Cfr. B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, cit., 12 ss., che rilevano, tuttavia, come in mancanza del richiamo anche di un parametro costituzionale diverso dagli artt. 11 e 117 Cost. «non si sarebbe comunque creata una situazione di “doppia pregiudizialità” e, dunque, non si sarebbe aperta la via tracciata dalla sent. 269/2017, ma si sarebbe verificata quanto meno una situazione di rilevanza dei diritti fondamentali e della Carta».

¹⁰⁰ In tema di doppia pregiudizialità e ruolo dei giudici, cfr. A. RUGGERI, *Il giudice e la “doppia pregiudizialità”*: istruzioni per l'uso, cit., 211 ss.; ID., *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in questa *Rivista Studi III/2018*, 548 ss.; F. DONATI, *La questione prioritaria di costituzionalità: presupposti e limiti*, in [federalismi.it](#), n. 3/2021, 1 ss.; A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità*, cit., 48 ss.; C. AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza “comunitaria” e costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 296 ss.; I. MASSA PINTO, *Il giudizio d'incostituzionalità delle leggi in caso di doppio parametro (interno ed europeo): il conflitto sulle regole d'ingaggio*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2020, 66 ss.; E. LAMARQUE, *I poteri del giudice comune nel rapporto con la Corte costituzionale e le Corti europee*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2020, 89 ss.; A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, in *Questione Giustizia*, 6 febbraio 2020; 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*, n. 3/2019, 404 ss.

¹⁰¹ Cfr. M. MASSA, *La prima parola e l'ultima. Il posto della Corte costituzionale nella tutela integrata dei diritti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 3/2019, 737 ss.; A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità*, cit., 48 ss.

sociali degli stranieri e del loro accesso alle relative prestazioni ha il vantaggio, in caso di loro accoglimento, di approntare una garanzia *erga omnes* dell'effettività dei diritti, intervenendo sulle fonti del sistema; mentre la disapplicazione garantisce una tutela immediata, ma ha un'efficacia circoscritta al caso specifico e, come sottolineato anche dalla Corte costituzionale nell'[ord. n. 182/2020](#), non vincola (anche se forse dovrebbe) l'amministrazione competente ad erogare le prestazioni, e quest'ultima, di conseguenza, sovente limita il proprio intervento soltanto al caso sottoposto a giudizio, senza modificare in generale i propri orientamenti¹⁰².

In conclusione, a fronte delle molteplici configurazioni che potrebbero darsi del “dialogo” tra i soggetti della tutela multilivello dei diritti, in caso di doppia pregiudizialità¹⁰³, l'ottica del giudice costituzionale parrebbe comunque quella di voler evitare possibili invasioni di competenze, e di ricercare, invece, in modo leale e collaborativo con il giudice europeo, la via dell'integrazione di tutele e garanzie dei diritti e delle libertà delle persone. Ciò in vista, peraltro, della piena inclusione sociale dei cittadini di Stati terzi che regolarmente soggiornano all'interno degli Stati membri per motivi di lavoro o di ricerca, e considerata, altresì, la natura ormai strutturale del fenomeno migratorio¹⁰⁴, che impone risposte certe, sinergiche e condivise, da parte di tutti gli operatori coinvolti, ai livelli nazionale e sovranazionale. Dissidi o contrapposizioni, altrimenti, avrebbero come unica vittima la certezza dei diritti e rischierebbero di indebolire una delle basi (e probabilmente quella negli anni rivelatasi più solida) della complessiva impalcatura del progetto comune europeo, già messo a dura prova da oltre due anni di pandemia e, più di recente, dalle vicende belliche scoppiate esattamente nel cuore del “vecchio continente”.

Si può notare, del resto, come l'emergenza pandemica, prima, e poi, quella bellica abbiano messo e continuino a mettere in evidenza proprio la necessità di una Europa che agisca in modo realmente unito al livello politico e in maniera più solidale, in cui i veti e i dissensi, portati avanti da singoli Stati, in nome di presunte istanze sovraniste o populiste, sovente in completo spregio di qualsiasi sollecitazione di tipo solidaristico, cedano di fronte ai benefici che un'azione davvero coesa può essere in grado di portare anche alle singole realtà nazionali e nonostante le difficoltà dei vari sistemi politici. Un'azione che altrimenti possa essere paralizzata da veti incrociati, da opposizioni e da rifiuti contribuirebbe a consolidare una costruzione attenta soltanto ai profili economico-finanziari e monetari. E una tale impostazione rischia di mostrare il fianco e tutti i suoi limiti nel momento in cui gli eventi impongano sinergie in primo luogo politiche, sia per i profili attinenti agli aspetti economici (la messa in opera del poderoso piano europeo per la ripresa postpandemica ha posto in luce tutto il valore di un'azione veramente concorde), ma altresì per quelli di carattere tecnologico, energetico e anche militare. La leale collaborazione, dunque, negli ambiti in cui già abbia dimostrato di essere in grado di funzionare, come tra Corti nazionali ed europee, con l'obiettivo di implementare la salvaguardia dei diritti ed il loro generale godimento, dovrebbe essere guardata con favore, anche con l'auspicio di una sua più ampia diffusione sul piano istituzionale.

¹⁰² A riprova, vi è il fatto che, in relazione a controversie aventi ad oggetto le prestazioni qui considerate, a fronte delle disapplicazioni disposte in numerosi casi dai giudici di merito, l'amministrazione chiamata ad erogare le prestazioni abbia circoscritto gli interventi ai soli casi concreti oggetto del giudizio: cfr. alcuni casi di merito richiamati in L. TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali*, cit., 342.

¹⁰³ In tal senso, cfr. A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità*, cit., 67 ss.; critica la mancanza di criteri univoci, per la selezione, da parte dei giudici comuni, del percorso europeo o interno da seguire, in casi di doppia pregiudizialità F. RIZZI, *Ancora sulla doppia pregiudizialità. I diritti dimenticati nel dialogo tra le Corti, tra resistenze e deresponsabilizzazione*, cit., 8 ss.

¹⁰⁴ Cfr. C. SALAZAR, *Lo “statuto costituzionale dello straniero”*, cit., 347; A. MORELLI, [Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale](#), in questa [Rivista, Studi 2018/III](#), 533 ss.