



Giovanna Pistorio*

Il diritto integrato, “figlio” del dialogo tra Corti.

Nota alla sentenza n. 54 del 2022 della Corte costituzionale**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'impossibilità di ricorrere all'interpretazione conforme. – 3. La scelta tra percorso nazionale e percorso europeo. – 4. Il dialogo tra Roma e Lussemburgo. – 5. Il “seguito” legislativo del dialogo tra Corti. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

La Corte costituzionale ha dichiarato, con sentenza n. 54 del 2022, l'illegittimità dell'art. 1, comma 125 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e dell'art. 74 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nella parte in cui subordinano la concessione, rispettivamente, dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità, agli stranieri extracomunitari non titolari del permesso per soggiornanti Ue di lungo periodo. Le censure riguardano gli artt. 3, 31 e 117, comma 1, Cost., in relazione, quest'ultimo, all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, come concretizzato nel diritto secondario dell'Unione europea.

È «la tutela dei valori primari della maternità e dell'infanzia, tra loro inscindibilmente connessi» che, afferma la Corte, «non tollera distinzioni arbitrarie e irragionevoli», alla luce dei principi costituzionali e delle garanzie sancite dalla Carta UE, «nel loro vicendevole integrarsi in un arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali»¹.

In una prospettiva “miope”, la declaratoria di incostituzionalità, per quanto «prevedibile» è particolarmente apprezzabile nel settore nevralgico della sicurezza sociale, rappresentando un indubbio stadio di «avanzamento del livello di integrazione europea»². Le provvidenze negate ai soggetti esclusi, sulla base della normativa italiana, oltre a essere un incentivo all'innalzamento demografico, sono misure volte al soddisfacimento di bisogni essenziali del nucleo familiare.

* Professoressa Associata di Istituzioni di diritto Pubblico, Università degli Studi «Roma Tre».

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Corte cost., sent. n. 54 del 2022.

² In tal senso, cfr. F. FERRARO, V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, in *www.lavorodirittieuropa*, 2022, 2.

Limitarne il riconoscimento ai soli titolari del permesso per soggiornanti Ue di lungo periodo, con un reddito almeno pari all'importo dell'assegno sociale e in possesso di un alloggio idoneo, pregiudica, paradossalmente, proprio chi, per la mancanza di tali condizioni, versa in una situazione economica di maggior bisogno. L'intervento della Corte va letto, dunque, in chiave ripristinatoria della funzione sottesa alle provvidenze.

Esaminata più "da lontano", però, la pronuncia è ancor più rilevante, recando un contributo più che significativo in quel processo dinamico di tutela dei diritti fondamentali che, alimentandosi mediante il dialogo tra Corte costituzionale e Corte di giustizia, incide sulla produzione normativa.

Nella vicenda in esame è proprio l'interazione dialogica a essere «la vera chiave di volta del sistema giurisdizionale europeo»³, in quanto linfa che rende vitale il «rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione» tra fonti interne e sovranazionali⁴.

È proprio tale profilo che merita qualche riflessione.

Prima, tuttavia, occorre ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale da cui la questione prende le mosse.

2. L'impossibilità di ricorrere all'interpretazione conforme.

Le questioni di legittimità, sulle norme che escludono dalla concessione dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità gli stranieri non titolari del permesso per soggiornanti Ue di lungo periodo, vengono sollevate, per la prima volta, dalla Corte di cassazione con ordinanze del 17 giugno del 2019.

Merita particolare attenzione la decisione di rivolgersi alla Corte costituzionale, a fronte dell'allora assai ampio ventaglio di possibilità a disposizione del giudice.

Nel corso della complessa vicenda in cui è in gioco la tutela interna e sovranazionale dei diritti fondamentali, a causa della censurata discriminazione in base alla nazionalità, della denunciata lesione del diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, dell'asserito pregiudizio nei confronti dei bisogni essenziali del nucleo familiare, proprio in spregio di chi versa in condizioni meno agiate, la Cassazione aveva davanti a sé molteplici opzioni.

Primo fra tutti, il tentativo di conciliazione sul piano ermeneutico.

Trattandosi infatti di una questione derivante dall'apparente contrarietà del sistema normativo italiano, in materia dei permessi di soggiorno e in particolare dei diritti dei cittadini stranieri, con il sistema normativo del diritto dell'Unione, come definito sul punto dal combinato della Carta dei diritti fondamentali con il diritto secondario, evitare il sorgere delle antinomie normative tramite l'interpretazione conforme si sarebbe rivelata, se possibile, la carta vincente⁵.

³ Così, M. BONELLI, *Evoluzione, non rivoluzione: l'obbligo di rinvio pregiudiziale e le sue eccezioni dopo Consorzio Italian Management*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 180.

⁴ Corte cost., ord. n. 182 del 2020.

⁵ Ci sia consentito il rinvio a G. PISTORIO, *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, Napoli, ES, 2012, 17 ss.

Tale tecnica consente l'applicazione di una disposizione nazionale, sia pur riletta in chiave sovranazionale, realizzando un'osmosi normativa, ovvero una compenetrazione in grado di saldare le norme, a prescindere dal grado gerarchico, dalla provenienza o dall'involucro formale in cui sono contenute⁶. L'interpretazione conforme, presupponendo (almeno) una *duplex interpretatio*, quella della disposizione della cui costituzionalità si dubita e quella che funge da parametro, è preordinata ad «adattare (*rectius*, adeguare) il significato di una disposizione al significato di altre disposizioni»⁷. Essa contribuisce così ad assicurare unità all'ordinamento, salvando la validità delle norme e, più in generale, la coerenza del sistema. In particolare, poi, nei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione europea, l'interpretazione conforme, inerente al sistema dei Trattati, rappresenta «l'anello di congiunzione per eccellenza» tra il livello statale e quello sovranazionale⁸, «lo strumento privilegiato per assicurare il primato del diritto dell'Unione», come confermato dalla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia⁹, e soprattutto, il mezzo più efficace per «garantire ai singoli una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti da esso derivanti»¹⁰. Mediante tale tecnica, il giudice nazionale, quale *longa manus* della Corte di giustizia, in quanto giudice europeo di diritto comune, opera una congiunzione tra i due piani, attraverso una lettura della disposizione nazionale in chiave europea. Una «lettura» che condensa emblematicamente il motto dell'Unione, «Uniti nella diversità», perché garantisce l'operatività nazionale del diritto dell'Unione, dando vita a un prodotto che è frutto dell'intreccio tra le normative provenienti dai due ordinamenti.

L'interpretazione conforme è indubbiamente la strada maestra, nel gioco del polimorfismo interpretativo. Ove possibile, però.

Il percorso virtuoso di avvicinamento o, meglio, di adeguamento alla normativa sovranazionale presuppone infatti che il diritto interno goda di una certa capacità conformatoria, ovvero che le disposizioni nazionali consentano al giudice di procedere a una loro armonizzazione, in via ermeneutica, con la norma dell'Unione europea. Non è possibile, in alcun caso, invocare il criterio ermeneutico in esame per giungere a un'interpretazione *contra legem*. È da escludere che la disciplina nazionale possa essere interpretata conformemente a una norma con essa del tutto incompatibile.

Ecco allora che, a fronte di una disposizione dal significato univoco e palesemente antinomico con la norma europea, l'interpretazione adeguatrice non può rivelarsi lo strumento adatto, ai fini della risoluzione della controversia. Salvo a voler realizzare, dietro il vano schermo dell'interpretazione conforme, un'*interpretatio abrogans* delle disposizioni nazionali¹¹. Non si tratterebbe peraltro di una novità, essendosi più di un giudice avvalso di una sorta di

⁶ Più approfonditamente, cfr. R. BIN, *Gli effetti del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, 382.

⁷ Così, R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Milano, Giuffrè, 2004, 173.

⁸ In tal senso, cfr. M. CARTABIA-M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2009, 52.

⁹ Da ultimo, cfr. CGUE, 24 giugno 2019, C-573/17, *Poplawsky*.

¹⁰ Così, V. PICCONE, *Primato e pregiudizialità: il ruolo dell'interpretazione conforme*, in AA. VV., *Il rinvio pregiudiziale*, a cura di F. Ferraro e C. Iannone, Torino, 2020, 346.

¹¹ Più approfonditamente sul tema, cfr. R. CARANTA, *Intorno al problema dell'individuazione delle posizioni giuridiche soggettive del cittadino comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, 981 ss. T. GIOVANNETTI, *L'Europa dei giudici. La funzione giurisdizionale nell'integrazione comunitaria*, Torino, Giappichelli, 2009, 203 ss.

interpretazione manipolativa per leggere nella disposizione quel che non c'era, volendo vi fosse, al fine di modellare fittiziamente la prescrizione nazionale a quella europea¹².

Non è questo il caso, però.

La Corte di cassazione ha precisato infatti che «l'inequivocabile tenore letterale» delle disposizioni censurate non era «susceptibile di estensione in via di interpretazione costituzionalmente conforme (...)» donde la necessità di investire il giudice delle leggi».

Ciò non significa, tuttavia, che la Corte di cassazione non si sia interrogata anche sull'opportunità di procedere a un'eventuale disapplicazione della disposizione nazionale.

Riconosciuta l'efficacia diretta della norma di cui all'art 12 della direttiva 2011/98, relativa alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, in quanto sufficientemente precisa, chiara, incondizionata, invocata in un rapporto di natura verticale, e accertata l'antinomia con essa della disposizione nazionale di recepimento, nulla avrebbe ostacolato la realizzazione del primato del diritto UE, tramite la non applicazione del diritto nazionale.

Una modalità di prevalenza che, sin da quanto affermato nella sentenza *Simmenthal*, garantisce alla normativa dell'Unione, al pari dell'interpretazione conforme, immediata effettività, tramite il riconoscimento al singolo del diritto di matrice sovranazionale, pregiudicato dalla normativa interna¹³. Nondimeno, a differenza dell'interpretazione conforme, implica il persistere nell'ordinamento, in una sorta di "limbo", di una norma comunque antinomica con il diritto sovranazionale e postula dunque il successivo intervento del legislatore o, se possibile, del giudice costituzionale, al fine di modificare o espungere la disciplina contrastante con il diritto dell'Unione. In una prospettiva di più ampio respiro, che guarda oltre il caso di specie, spingendosi ai rapporti tra ordinamenti, ricorrere alla disapplicazione non è dunque definitivamente risolutivo.

Ma non sarebbe stato comunque la prima volta, con riguardo a fattispecie analoghe¹⁴.

Salvo a voler riscontrare qualche perplessità, nel caso in questione, valorizzando un aspetto della complessa vicenda che pare emergere però solo dalla successiva sentenza della Corte di giustizia del 2 settembre 2021¹⁵. Pronunciandosi sulla ricevibilità della questione pregiudiziale poi sollevata, la Corte ha riportato i dubbi avanzati dalla Commissione, posto «che i fatti di cui al procedimento principale erano anteriori al 25 dicembre 2013, data di scadenza del termine di recepimento della direttiva 2011/98». Ora, qualora siffatta ricostruzione – che non pare emergere dall'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione al giudice costituzionale – corrispondesse al vero, non vi sarebbe stata alcuna possibilità di rilevare l'efficacia diretta della norma di cui all'art. 12 della direttiva 2011/98. Come noto, gli unici effetti derivanti dall'entrata in vigore di una direttiva, fino alla scadenza del termine di recepimento, sono quello *negativo* di precludere agli

¹² Basti pensare, *ex multis*, al seguito della sentenza CGCE, 13 novembre 1990, C-106/89, *Marleasing*, ove il giudice spagnolo ha di fatto disapplicato la norma nazionale (Tribunale spagnolo di primo grado, Oviedo, sent. 23 febbraio 1991); al seguito della sentenza CGCE, 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer e a.*

¹³ CGCE, 9 marzo 1978, C-106/77, *Simmenthal*.

¹⁴ Sia prima del recepimento, avvenuto oltre la scadenza del termine, facendo leva proprio sull'inadempimento dello Stato italiano, sia successivamente, a fronte invece dell'antinomia tra la norma nazionale carente e ambigua e la norma della direttiva, molti giudici avevano scelto di percorrere la strada della disapplicazione. Cfr., *ex multis*, Tribunale di Firenze, sent. 25 gennaio 2016; Corte di Appello di Milano, sent. 28 luglio 2017; Tribunale di Padova, sent. 21 febbraio 2019.

¹⁵ Sulla quale, v., *infra*, § 3.

Stati l'adozione di disposizioni che possano pregiudicare la realizzazione del risultato prescritto dalla direttiva, il c.d. *divieto di vanifica dei risultati*, e quello *positivo* di obbligare gli Stati a recepirla¹⁶.

Diversa, ma forse ancor più problematica sarebbe stata invece l'eventuale possibile disapplicazione della norma interna per violazione della Carta dei diritti, a fronte dell'eventuale riconoscimento dell'efficacia diretta delle norme della stessa invocate, vale dire, degli artt. 20, 21, 24, 31 e 34. Non si sarebbe trattata, peraltro, di una novità, a fronte delle molteplici ipotesi in cui ciò è accaduto¹⁷, anche oltre i limiti del possibile, determinando quell'assai preoccupante «effetto di “traboccamento”» della Carta¹⁸.

Tuttavia, la Corte nulla ha detto a tal riguardo e ha prediletto invece la via del giudizio di costituzionalità, precisando che *il peculiare meccanismo della non applicazione non potesse realizzare «effetti analoghi a quelli derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità per violazione degli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)»*¹⁹. Secondo la Corte, infatti, *«solo in sede di giudizio costituzionale è possibile (...) valutare la ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento di contrapposti interessi e considerare (...) gli indici normativi che avrebbero dovuto condurre il legislatore a riconoscere quale unico criterio selettivo giustificato e ragionevole il possesso della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno (...), al fine di riconoscere ai titolari la piena equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale»*²⁰.

La Cassazione ha scelto, dunque, di interpellare il giudice costituzionale anziché procedere alla disapplicazione, sull'assunto che solo una declaratoria di illegittimità possa assicurare, con la propria inconfondibile certezza, la prevalenza della Costituzione e quindi del diritto dell'Unione, nella loro sistemica e reticolare integrazione.

3. La scelta tra percorso nazionale e percorso europeo.

Che le paventate violazioni dei diritti della persona consentano, oggi, al giudice di scegliere il percorso nazionale del rinvio alla Corte anziché quello europeo della disapplicazione, perché esse «postulano la necessità di un intervento *erga omnes* (...) anche in virtù del principio che situa il sindacato accentratore di costituzionalità a fondamento dell'architettura costituzionale»²¹, è frutto di un'ormai nota evoluzione giurisprudenziale europea e nazionale, sviluppatasi nel corso dell'ultimo decennio.

D'altra parte, il graduale passaggio dall'Europa dei mercati all'Europa dei diritti ha progressivamente ridefinito i confini dei rapporti tra ordinamenti interni e ordinamento sovranazionale, dischiudendo nuovi scenari. Scenari in cui anche il solo, probabile rischio che i

¹⁶ CGCE, 18 dicembre 1997, C-129/96, *Inter-Environment Wallonie*.

¹⁷ Più approfonditamente, cfr. G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2018, 3.

¹⁸ Così, A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, 2017, 4.

¹⁹ Corte di cassazione, ordinanza n. 175 del 17 giugno 2019, § 8, corsivo aggiunto.

²⁰ Corte di cassazione, ordinanza n. 175 del 17 giugno 2019, § 9, corsivo aggiunto.

²¹ Così, Corte cost., sent. n. 269 del 2017.

diritti fondamentali possano essere compromessi ha indotto Corte di giustizia e Corte costituzionale ad ampliare il novero degli strumenti a disposizione del giudice comune.

Sul fronte europeo, la Corte di giustizia ha ammesso che, nel caso di questioni doppiamente pregiudiziali, ovvero in presenza di una disposizione che suscita contestualmente dubbi di costituzionalità e di conformità al diritto dell'Unione, sia possibile accordare priorità al giudizio nazionale rispetto all'eventuale rinvio pregiudiziale²². Esaminata alla luce della granitica giurisprudenza di Lussemburgo, fondata sui pilastri portanti dell'effetto diretto delle norme UE e del corollario della disapplicazione, si tratta indubbiamente di una significativa evoluzione, nel segno di una maggiore attenzione alle «specificità dei sistemi nazionali»²³. Nessuna breccia al primato, dunque. Nessuna compromissione degli strumenti cardine del sistema europeo. Resta ferma per il giudice la possibilità successiva del rinvio a Lussemburgo e l'eventuale conseguente non applicazione del diritto nazionale antinomico con quello dell'Unione. Nasce però una nuova stagione in cui il primato si plasma alle nuove esigenze dei sistemi nazionali, contribuendo a garantire ai giudici un maggior margine di manovra, volto a «propiziare un movimento ascendente (dal basso verso l'alto) di elaborazione giurisprudenziale dei diritti»²⁴.

Sul versante nazionale, l'effetto di tale giurisprudenza non si fa attendere. È così che, a partire dalla «precisazione», affermata dal giudice costituzionale nella sentenza n. 269 del 2017, si è garantita la possibile inversione dell'ordine delle pregiudiziali, costituzionale ed europea, «in un quadro di costruttiva e leale collaborazione fra i diversi sistemi di garanzia», al fine di assicurare «la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico»²⁵.

Immediato e significativo l'impatto nei confronti del giudice.

Questi gode, ora, di un'ampia discrezionalità tra le due strade da percorrere, per risolvere questioni doppiamente pregiudiziali.

Seguire il percorso europeo consente di disapplicare la norma nazionale, previo rinvio pregiudiziale a Lussemburgo, se opportuno o doveroso.

Intraprendere il percorso nazionale implica invece sollevare i dubbi di legittimità al giudice costituzionale.

Diversi i criteri che possono orientare il giudice nella scelta. Ad esempio, la “prevalenza”, nel caso concreto, dei profili di diritto interno o sovranazionale, potrebbe indurre a preferire la questione di costituzionalità al rinvio pregiudiziale²⁶. Oppure, l'accertamento sulla natura delle norme parametriche, se regole o principi, potrebbe indirizzare alla disapplicazione, nel primo caso, al coinvolgimento del giudice costituzionale, nel secondo, previo, se necessario rinvio a Lussemburgo²⁷. Infine, l'assenza di discrezionalità del legislatore nell'adottare la norma censurata,

²² A partire dalle note sentenze della CGUE, 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki Abdeli* e 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A c. B.*

²³ In tal senso, F. DONATI, *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in www.federalismi.it, 2020, 6.

²⁴ Più approfonditamente, sul tema, cfr. G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 2954.

²⁵ Successivamente, cfr. Corte cost., sentt. nn. 20, 63, 117 del 2019, 182 del 2020, 182, 217 del 2021, 13, 31 del 2022.

²⁶ Per tale orientamento, A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, in *Questione giustizia*, 2020, § 4.

²⁷ Più approfonditamente, A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2017, 9.

laddove questa rappresenti una misura vincolata di attuazione di obblighi europei, potrebbe o forse dovrebbe spingere il giudice a rivolgersi alla Corte di giustizia²⁸, per evitare che un eventuale intervento del giudice costituzionale si traduca in un'usurpazione delle competenze del giudice dell'Unione e addirittura, paradossalmente, mediante una pronuncia di incostituzionalità, si rifletta sull'atto normativo europeo «che verrebbe così indirettamente annullato»²⁹.

Ma, in ogni caso, quel che merita opportuna riflessione, in tale sede, è che l'efficacia diretta della norma non obbliga più, quindi, il giudice alla (sola) disapplicazione, una volta esperito il tentativo di interpretazione conforme, ben potendo questi, a fronte di un dubbio sulla possibile violazione dei diritti fondamentali, sollevare questione di costituzionalità. Quando è in gioco la tutela dei diritti fondamentali, nello spazio giuridico europeo, il coinvolgimento della Corte non è solo «un'operazione strategica» per restituire al giudice costituzionale un'indiscussa «centralità nel sistema complessivo delle relazioni interne e interordinamentali»³⁰, ma assolve a una «funzione eminentemente difensiva» nei confronti del giudice comune³¹. Questi rimette la garanzia dei diritti della persona alla Corte affinché, mediante la contestualizzazione del diritto costituzionale vivente nella dimensione europea, essa fornisca al giudice le chiavi interpretative per l'applicazione del diritto nel caso concreto³². Si scongiura, così, il rischio che la tutela di tali diritti «possa svilupparsi in modo frammentario e squilibrato»³³.

Non è tanto e solo la *forma* che rileva, dunque, ma la *sostanza*. È l'«impronta tipicamente costituzionale», il contenuto «assiologico-valoriale», oltre al criterio funzionale, che orienta il giudice nella scelta e che ha orientato, nel caso di specie, la Corte di cassazione³⁴.

A dir il vero, a fronte di tale ricostruzione, il giudice avrebbe potuto anche chiedere ausilio interpretativo alla Corte di giustizia.

Non è in chiave di *obbligatorietà*, ma di *opportunità* che va letta infatti l'alternatività tra le pregiudiziali, costituzionale ed europea³⁵.

²⁸ Si tratta di un'indicazione derivante sia dalla giurisprudenza dell'Unione (CGUE, 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki Abdeli*) e costituzionale (Corte cost., ord. n. 117 del 2019), sia dalla dottrina (R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in www.europeanpapers.eu, 2020, 497); per contro, nel caso in cui la norma nazionale antinomica con quella europea sia una misura discrezionale scelta dal legislatore nel recepire atti dell'Unione, il giudice dovrebbe propendere per il giudizio di costituzionalità, secondo A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2020, 51 s.

²⁹ Così, G. REPETTO, *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "oppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it, 2019, 11 s.

³⁰ Così, E. MALFATTI, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, Giappichelli, 2018, 302.

³¹ In tal senso, cfr. M. MASSA, *Dopo la «precisazione». Sviluppi di Corte cost.*, n. 269/2017, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019.

³² A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 73.

³³ Così, L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269/2017*, in www.quaderncostituzionali.it, 2017, 6.

³⁴ Così, C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, 15.

³⁵ La doverosità, inizialmente ipotizzata, sulla base della mera interpretazione della sentenza n. 269 del 2017, è stata ben presto mitigata dalle riflessioni dottrinarie e dalla successiva giurisprudenza della Corte, a partire dalla sent. n. 20 del 2019. Sul punto, più approfonditamente, A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 27 s.

Non v'è dubbio, peraltro, che il rinvio pregiudiziale, quale fulcro del meccanismo di funzionamento dell'Unione, avrebbe potuto offrire preziosi chiarimenti sull'interpretazione del diritto sovranazionale³⁶.

Eppure, la Corte non ha optato per tale scelta. Né per un contemporaneo rinvio a Roma e Lussemburgo, come invece da altri giudici sperimentato, a seguito della svolta inaugurata con la sentenza n. 269 del 2017³⁷.

È probabile che l'ipotesi del doppio e contestuale rinvio sia stata scartata dalla Cassazione perchè davvero *problematica*, per la difficile gestione delle due procedure parallele, finanche *pericolosa*, per l'assai elevato rischio di corto-circuiti, a fronte di eventuali sovrapposizioni o divergenze negli esiti, indubbiamente *controproducente* nel processo di integrazione, stimolando il conflitto, anziché «da doverosa collaborazione»³⁸ e persino processualmente *complicata*, a legislazione invariata³⁹.

Quanto invece alla mancata attivazione della pregiudiziale europea, nulla esclude che forse tale condotta della Corte di cassazione possa trovare fondamento nella speranza, nell'aspettativa, nell'auspicio che sarebbe stato proprio il giudice costituzionale a intraprendere tale percorso.

D'altra parte, è a tutti noto che, nel «laboratorio giurisprudenziale dei diritti fondamentali tutelati a livello europeo»⁴⁰, il ruolo della Corte costituzionale, nell'interazione dialogica e collaborativa con la Corte di Lussemburgo, è in grado di garantire quella composizione armonica cui tende il sistema giuridico europeo, con *modalità* ed *effetti* ben diversi da quelli messi in atto dai giudici comuni⁴¹.

³⁶ Più approfonditamente, cfr. da ultimo, V. PICCONE, *Primato e pregiudizialità: il ruolo dell'interpretazione conforme*, in AA. VV., *Il rinvio pregiudiziale*, cit., 327.

³⁷ Si vedano, ad esempio, le due ordinanze con cui la Corte di appello di Napoli ha sollevato, il 18 settembre 2019, questione di costituzionalità e rinvio pregiudiziale. Su quest'ultimo, peraltro, si è poi pronunciata la Corte di giustizia, dichiarando la questione irricevibile, per l'assenza di un «collegamento tra un atto di diritto dell'Unione e la misura nazionale» (CGUE, 4 giugno 2020, C-32/20, TJ c. *Balga srl*) e sulla questione di costituzionalità, la Corte si è espressa con sentenza n. 254 del 2020, dichiarando l'inammissibilità della questione posto che «non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione». Sull'applicazione dell'art. 51 della Carta, ove si precisa che essa si applica «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione», cfr. A. TIZZANO, *L'application de la Charte de droits fondamentaux dans les Etats membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in DUE, 2014.

³⁸ Per tale orientamento, cfr. R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, cit., 514.

³⁹ In tal senso, cfr. A. COSENTINO, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, cit., § 4, secondo il quale occorrerebbe a tal fine una rimodulazione legislativa della rilevanza. Problematico sulla questione, M. MASSA, *La prima parola e l'ultima. Il posto della Corte costituzionale nella tutela integrata dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, 756. Sulla necessità di un intervento legislativo sul requisito della rilevanza, l'esigenza appare ancor più evidente, nell'ipotesi di un rinvio alla Corte costituzionale, accompagnato da una contestuale disapplicazione, come affermato da A. RUGGERI, *Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti*, in www.giurcost.org, 26 marzo, 2018. Dello stesso avviso, C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, cit., 26, a meno di non voler ritenere, come già sostenuto, che «poiché la legge cost. 1/1948 non impone il requisito della rilevanza (...), sia già oggi immaginabile anche un intervento del giudice delle leggi in funzione di garanzia della conformità dell'ordinamento con la Costituzione (...) a prescindere, perciò, da una effettiva pregiudizialità della questione di legittimità ai fini della soluzione della controversia dinanzi al giudice a quo».

⁴⁰ Così, M. CARTABIA, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali. Il cammino della giurisprudenza costituzionale italiana dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in www.cortecostituzionale.it, 20.

⁴¹ In tal senso, 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 www.federalismi.it, 6.

4. *Il dialogo tra Roma e Lussemburgo.*

Tutto è cambiato infatti sin da quando, nel 2013, la Corte costituzionale ha sollevato rinvio pregiudiziale, per la prima volta, in sede di giudizio in via incidentale, dinanzi alla Corte di giustizia.

È allora che è iniziato il dialogo.

Un dialogo ispirato dall'esigenza di «salvaguardare i diritti fondamentali nella prospettiva di una tutela sistemica e non frazionata»⁴². Superando quell'approccio isolazionista e abbandonando ogni rigurgito di sovranismo, il giudice costituzionale ha così cominciato a giocare il proprio ruolo di custode dei diritti fondamentali anche nella dimensione europea⁴³. Rifuggendo da invasioni di competenza, ha iniziato a partecipare attivamente, in nome della leale collaborazione, alla definizione dei livelli comuni di tutela dei diritti fondamentali. Ha così definitivamente scardinato quella posizione di auto-isolamento in cui sembrava arroccata, per raggiungere, in uno spazio fatto di confini, l'*attraversamento* degli stessi, instaurando con il giudice europeo un rapporto di proficua ed effettiva cooperazione⁴⁴. Basti pensare agli effetti della costruttiva interazione dialogica tra Corte di giustizia e Corte costituzionale nella c.d. saga Taricco⁴⁵, ove, mediante “suggerimenti” indicati dal giudice costituzionale a quello europeo, si è giunti a una lettura del diritto sovranazionale compatibile con le garanzie apprestate dal sistema interno, «senza introdurre deroghe nell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, che deriverebbero invece da un'applicazione unilaterale dei controlimiti»⁴⁶. Anzi, tale lettura, evolutiva e dinamica, ha consentito ai controlimiti di assolvere a una funzione di «“snodo” e di “cerniera” tra ordinamenti»⁴⁷, configurandosi come «una risorsa dell'integrazione»⁴⁸. Più di recente, si pensi poi alla vicenda del diritto al silenzio e alla non autoincriminazione in materia di sanzioni adottate dalla Consob⁴⁹, ove la lettura dei parametri interni alla luce della Carta dei diritti ha realizzato quell'arricchimento degli strumenti di tutela cui tende l'integrazione tra ordinamenti.

È ispirandosi alla medesima finalità che la Corte costituzionale ha scelto di rivolgersi, con riguardo ai dubbi sollevati dalla Corte di cassazione in merito alla disciplina sugli assegni di natalità e di maternità, alla Corte di Lussemburgo.

⁴² Corte cost., cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 264 del 2012, 10 del 2015, 20, 63, 117 del 2019, 182, 254 del 2020.

⁴³ Più approfonditamente, sulla tendenza al superamento della marginalizzazione del ruolo della Corte costituzionale nella tutela dei diritti, in una prospettiva di più ampio respiro, tenuto conto dell'attenuazione dell'obbligo di interpretazione conforme, degli effetti delle decisioni convenzionali, oltre che dell'attivazione del rinvio pregiudiziale, cfr. A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 17 ss.

⁴⁴ Sul punto, cfr., più approfonditamente, F. PATRONI GRIFFI, *Corti nazionali e Corti europee: un problema di confini?* in *www.federalismi.it*, 2021.

⁴⁵ La nota saga “Taricco” si compone di diverse pronunce della Corte di giustizia e della Corte costituzionale: CGUE, 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco*, Id., 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*; Corte cost., ord. n. 24 del 2017, sent. n. 115 del 2018.

⁴⁶ Così, G. GAJA, *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e norme dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, 1050.

⁴⁷ Così, G. TARLI BARBIERI, *La “scommessa” dei controlimiti. Problemi e prospettive del giudizio di costituzionalità a margine della vicenda Taricco*, in C. Paonessa, L. Zilletti (a cura di), *Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie. Nuovi scenari della soggezione al diritto dell'Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco*, Pisa, Pacini, 2016, 183.

⁴⁸ Così, A. D'ALOIA, *Europa e diritti: luci ed ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2014, 29.

⁴⁹ Cfr. CGUE 2 febbraio 2021, causa C-481/19, *DB/CONSOB*; Corte cost., sent. n. 84 del 2021.

A dir il vero, trattandosi di una questione caratterizzata dalla sovrapposizione di parametri interni con parametri sovranazionali, tale possibilità non era affatto scontata⁵⁰. Il giudice costituzionale avrebbe ben potuto infatti risolvere la questione sulla base dei soli parametri interni⁵¹.

Invece, «in un campo segnato dall'incidenza crescente del diritto dell'Unione»⁵² e consapevole di poter «contribuire per la propria parte a rendere effettiva la possibilità (...) che i diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri»⁵³, la Corte si è spinta, sul piano processuale, *oltre* il sindacato effettuato sulla base dei soli parametri interni, dimostrando a livello sostanziale, di voler andare *oltre* lo Stato, per «guardare al di là» dei propri confini⁵⁴. Constatando la «connessione inscindibile tra i principi e i diritti costituzionali evocati dalla Corte di cassazione e quelli riconosciuti dalla Carta, arricchiti dal diritto secondario, tra loro complementari e armonici», il giudice costituzionale non si è potuto esimere dal «privilegiare il dialogo con la Corte di giustizia», al fine di «salvaguardarli in una prospettiva di massima espansione»⁵⁵.

In altri termini, è attraverso l'ausilio ermeneutico della Corte di giustizia e dunque alla luce dell'interpretazione del diritto dell'Unione che è possibile ricostruire e comprendere la portata dei diritti costituzionalmente garantiti, in forza della mutua e feconda integrazione sviluppatasi tra fonti interne e sovranazionali⁵⁶. Questo, il fondamento del dialogo. Questo, il fine cui tende la Corte costituzionale, consentendo al giudice comune di privilegiare il giudizio di costituzionalità al percorso europeo della disapplicazione. Nessun accentramento di competenze da parte del giudice costituzionale. Nessuna smania di protagonismo. Tutt'altro. È l'esigenza di esprimere la propria voce nello spazio giuridico europeo⁵⁷ che spinge la Corte ad abbandonare ogni atteggiamento di *self restraint*, per esercitare la fondamentale funzione che le è propria nella prospettiva del concorso di rimedi giurisdizionali (...), ossia la determinazione, nella prospettiva dell'art. 53 della Carta, di quale sia il livello di tutela di cui gode un determinato diritto o libertà fondamentale nel nostro ordinamento costituzionale»⁵⁸, per garantire così che «il risultato complessivo dell'integrazione delle garanzie dell'ordinamento sia di segno positivo» e assicurare

⁵⁰ In tal senso, cfr. B. SBORO, *Definendo il concorso di rimedi: le recenti vicende del "dialogo" tra Corti in materia di diritti fondamentali*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2021, 688 ss.

⁵¹ Si veda, ad esempio, sent. n. 44 del 2020, in cui la Corte, in materia di edilizia residenziale pubblica, pur in presenza di un possibile richiamo alla lesione del diritto dell'Unione, invocato per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost., ha deciso alla luce della sola base dell'art. 3 della Costituzione, dichiarando assorbite le censure sul parametro sovranazionale. Sul tema, si vedano le riflessioni di C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2020, 7; di diverso avviso, R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra carte e corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *European Papers*, 2020, 508.

⁵² Così, Corte cost., ord. n. 182 del 2020.

⁵³ Così, Corte cost., sent. n. 117 del 2019.

⁵⁴ Più approfonditamente, cfr. G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, Il Bologna, 2008, 392.

⁵⁵ Così, Corte cost., ord. n. 182 del 2020.

⁵⁶ Più approfonditamente, cfr. A. RUGGERI, *Rapporti interordinamentali, riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali, crisi della gerarchia delle fonti*, in *Diritti comparati*, 2019, 24 ss.

⁵⁷ Più approfonditamente, cfr. J.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *The Yale Law Journal*, 1991, 2403 ss.

⁵⁸ In tal senso, cfr. A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 54.

quindi che l'effetto sia quello di realizzare «un *plus* di tutela per tutto il sistema dei diritti fondamentali»⁵⁹.

Ecco allora che la Corte, con ordinanza n. 182 del 2020, ha sollevato rinvio pregiudiziale, ex art. 267 TFUE, domandando se l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dovesse essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrassero l'assegno di natalità e l'assegno di maternità - in base all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e j), del regolamento (CE) n. 883/2004, richiamato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE - e se, pertanto, il diritto dell'Unione dovesse essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico le provvidenze, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Sul versante processuale, sono immediatamente fugati i dubbi sulla ricevibilità della questione, alla luce, peraltro, di una «presunzione di rilevanza», posto che, come precisato dal giudice di Lussemburgo, «le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione [sono] proposte dal giudice nazionale nell'ambito del contesto di diritto e di fatto che esso individua sotto la propria responsabilità e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza». Constatato, poi, che «una direttiva non può certamente essere invocata dai privati per fatti anteriori al suo ricevimento al fine di veder disapplicate disposizioni nazionali preesistenti che sarebbero contrari a tale direttiva», la Corte ha aggiunto però che, nel caso di specie, «il giudice del rinvio non è il giudice chiamato a pronunciarsi direttamente sulle controversie principali, bensì un giudice costituzionale a cui è stata rimessa una questione di puro diritto - indipendente dai fatti adottati dinanzi al giudice di merito - questione alla quale esso deve rispondere alla luce sia delle norme di diritto nazionale che delle norme del diritto dell'Unione al fine di fornire non solo al proprio giudice del rinvio, ma anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti *erga omnes*, vincolante tali giudici in ogni controversia pertinente di cui potranno essere investiti».

Sul piano sostanziale, positiva la risposta della Corte di giustizia: il diritto dell'Unione europea osta alla normativa italiana.

In particolare, tenuto conto che, secondo la Corte di Lussemburgo, «quando [gli Stati membri] adottano misure rientranti nel campo di applicazione di una direttiva che concretizza un diritto fondamentale previsto dalla Carta [di Nizza, essi] devono agire nel rispetto di tale direttiva»⁶⁰, la questione sollevata viene esaminata alla luce di diverse norme.

L'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali «riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali». In attuazione di tale disposizione, la direttiva 2011/98/UE gioca un ruolo cruciale nella ricostruzione del quadro normativo, perseguendo, come obiettivi quello di «garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri», nell'ottica di «una politica di integrazione più incisiva» e quello di «ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell'Unione e i cittadini di paesi terzi che lavorano

⁵⁹ Così, L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269/2017*, cit., 6.

⁶⁰ Corte di giustizia, 11 novembre 2014, C-530/13, *Schmitzer*.

regolarmente in uno Stato membro». In particolare, l'art. 12, lett. e), rubricato “diritto alla parità di trattamento” prevede che i lavoratori dei Paesi terzi beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, per quel che riguarda i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

Alla luce di tali premesse e coerentemente con l'interpretazione estensiva della nozione di sicurezza sociale, la Corte di giustizia ha qualificato l'assegno di maternità e l'assegno di natalità come *prestazioni previdenziali*, attinenti al settore della sicurezza sociale e rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento sopra menzionato⁶¹.

In virtù di siffatta qualificazione, tali prestazioni «beneficiano del diritto alla parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 2011/98»⁶².

Detto principio, posto dalla direttiva come regola generale, può subire deroghe, purché, entro limiti rigorosi, siano espressamente dichiarate dagli Stati membri, nel corso dell'attività di recepimento della direttiva⁶³.

Posto che la Repubblica italiana non si è avvalsa della facoltà di statuire eccezioni alla parità di trattamento, le limitazioni previste in merito all'erogazione dell'assegno di maternità e dell'assegno di natalità non appaiono, secondo la Corte di giustizia, conformi al diritto dell'Unione europea.

5. Il “seguito” legislativo del dialogo tra Corti.

Una declaratoria di contrarietà se non certo scontata, comunque palesemente temuta.

Era a tutti noto infatti il confuso, incompleto e ambiguo – oltre che tardivo – recepimento nazionale della direttiva 2011/98. Il decreto legislativo n. 40 del 2014 con cui lo Stato italiano aveva provveduto all'attuazione della direttiva aveva causato una situazione di destabilizzante ambiguità, su più fronti⁶⁴.

A livello sovranazionale, era in corso una procedura di infrazione, ai sensi dell'art. 258 TFUE, avverso l'Italia, a fronte delle inadeguate modalità di trasposizione della direttiva.

A livello nazionale, la profonda incertezza coinvolgeva più poteri.

Sul piano amministrativo, l'INPS, “dimenticando” l'obbligo di disapplicazione della pubblica amministrazione, negava l'erogazione dei contributi, suscitando un contenzioso di non poco momento. Sul piano giudiziario, ci si interrogava sull'efficacia diretta dell'art. 12 della direttiva 2011/98, ai fini di un'eventuale prevalenza da accordare al diritto dell'Unione. Sul piano legislativo, si discuteva sull'opportunità di ampliare il novero dei soggetti beneficiari di tali prestazioni.

⁶¹ Sulla giurisprudenza precedente, imperniata sul riconoscimento di prestazioni sociali sulla base di criteri oggettivi e definiti e non di condizioni individuali, cfr. CGUE, 21 giugno 2017, C-449/16, *Martinez Silva*; Id., 2 aprile 2020, C-802/18, *Caisse pour l'avenir des enfants c. FV, GW*.

⁶² Corte di giustizia, 2 settembre 2021, C-350/20, *O.D. e altri c. INPS*.

⁶³ Corte di giustizia, 25 novembre 2020, C-302/19, *INPS*.

⁶⁴ Ci sia consentito rinviare a G. PISTORIO, *L'operatività multilivello della leale collaborazione. Nota all'ordinanza n. 182 del 2020*, in questa *Rivista*, 2021, 7 s.

Non stupisce, dunque, che, a seguito della sentenza della Corte di giustizia, la disciplina nazionale abbia subito una considerevole evoluzione.

Due le direzioni intraprese.

A tutela dell'infanzia, il decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230 ha istituito, in sostituzione all'assegno di natalità, a decorrere dal 1° marzo 2022, l'assegno unico universale per i figli a carico, che, come indicato dall'art.1, «costituisce un beneficio economico attribuito su base mensile, per il periodo compreso tra marzo di ciascun anno e febbraio dell'anno successivo, ai nuclei familiari sulla base della condizione economica del nucleo».

In tema di accesso degli stranieri alle prestazioni in materia di assistenza sociale, la legge 23 dicembre 2021, n. 238 (Legge europea 2019-2020), all'art. 3, comma 3, lett. a) e comma 4, ha esteso l'erogazione dell'assegno di maternità e dell'assegno di natalità anche alle madri titolari di permesso unico di lavoro autorizzate a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi e a quelle titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzate a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi.

Pro futuro, dunque, *nulla quaestio*. Le limitazioni censurate non hanno più ragion d'essere.

Nei rapporti giuridici sorti antecedentemente all'avvenuta modifica normativa, le questioni sono però ancora rilevanti. Per tale ragione, la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 54 del 2022.

6. *Considerazioni conclusive.*

Con tale decisione si chiude il cerchio.

Un cerchio che si apre censurando il pregiudizio a molteplici diritti, quali la parità di trattamento e i valori primari della maternità e dell'infanzia, e che termina con la garanzia ad essi apprestata, nel caso di specie per effetto di tale pronuncia, e *pro futuro* grazie all'intervento del legislatore. Omogenea la conclusione. La concessione degli assegni di maternità e di natalità non va negata ai cittadini dei Paesi terzi non soggiornanti di lungo periodo.

Fondamentale il percorso per giungere a siffatta soluzione.

Come detto, è da una lesione ai diritti che tutto ha inizio. Il godimento di una prestazione in materia di sicurezza sociale viene compromesso infatti da un'irragionevole discriminazione normativa.

È sempre stata, d'altra parte, la lesione dei diritti, derivante da scelte normative, a determinare nuove perimetrazioni dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento sovranazionale nell'ambito del c.d. "costituzionalismo multilivello"⁶⁵.

Nel caso in esame, il timore di una siffatta lesione spinge alla cooperazione dialogica, a fronte dell'indubbia intersezione tra fonti interne e fonti dell'Unione, quale presupposto ineludibile, peraltro, ai fini dell'operatività della Carta dei diritti fondamentali.

⁶⁵ Secondo la nota definizione di I.E.A. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, 703.

Il dialogo è la chiave di volta del sistema giuridico dell'Unione che assicura la collaborazione interordinamentale. È la “bussola” che guida, orienta e garantisce il raggiungimento di quel delicato punto di equilibrio tra identità nazionali e uniformità europea, racchiuso nel motto dell'Unione. È il meccanismo «cardine per garantire l'integrità del sistema»⁶⁶.

È proprio per assicurare l'integrità del sistema che, nel caso di specie, si attiva così il percorso, ascendente e discendente, interno e sovranazionale, che, partendo dal giudice comune, ha visto il coinvolgimento della «giurisdizione costituzionale delle libertà»⁶⁷ da un lato e dell'interprete privilegiato del diritto dell'Unione dall'altro.

Sono due Corti supreme, due indiscusse protagoniste che hanno spesso giocato «guerre di posizione», tendendo ora «a delimitare “il proprio territorio”, cioè a lanciare segnali contro eventuali esondazioni dell'altra», ora a rivendicare il diritto all'ultima parola⁶⁸. Il dialogo tra giudice costituzionale e Corte di giustizia non è facile. Anzi. La storia insegna quanto sia stato problematico, a fronte della definizione dei confini di competenze che esso presuppone. Si pensi al faticoso cammino *comunitario* della Corte costituzionale ai fini del riconoscimento del primato, all'arma dei controlimiti, anche se per lungo tempo “disinnescata”, al rifiuto del giudice costituzionale di qualsiasi ausilio interpretativo da parte del giudice di Lussemburgo, con quell'atteggiamento a metà strada «tra l'isolazionista e lo snob»⁶⁹. Si pensi, sul versante opposto, alla tutela *comunitaria* dei diritti plasmata, per decenni, solo «entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità»⁷⁰. Quella tutela che, nei limiti e alla luce delle esigenze mercantilitiche dell'ordinamento comunitario, orientata solo a garantirne il buon funzionamento⁷¹, ha comportato un «affievolimento» dei diritti⁷², di cui unica responsabile era la Corte di giustizia, accusata di non prenderne «sul serio» la tutela⁷³.

Gradualmente, in un processo di integrazione fatto di reciproci avvicinamenti, piccoli passi, mediazioni e compromessi, tutto è cambiato anche grazie alla cooperazione tra giudice costituzionale e Corte di giustizia. Una cooperazione proficua e costruttiva che, pur «muovendo da premesse teoriche e di principio differenti e inconciliabili» ha consentito di raggiungere quella convergenza efficacemente definita come «armonia tra diversi»⁷⁴. Siffatta armonia, incidendo in modo significativo sulle fonti, ha garantito, con ineguagliabile certezza, un'effettiva tutela dei diritti, realizzando un sempre più elevato livello di integrazione tra ordinamenti.

Il caso esaminato ne dà emblematica dimostrazione.

⁶⁶ In tal senso, cfr. C. IANNONE, C. ORÒ MARTÍNEZ, *Introduzione*, in AA.V.V., *Il rinvio pregiudiziale*, a cura di F. Ferraro e C. Iannone, Torino, 2020, XV.

⁶⁷ Secondo la nota definizione di M. CAPPELLETTI, *La giurisdizione costituzionale delle libertà*, Milano, 1955.

⁶⁸ Così, A. TIZZANO, *Presentazione*, in AA.V.V., *Il rinvio pregiudiziale*, a cura di F. Ferraro e C. Iannone, Torino, 2020, XI.

⁶⁹ In tal senso, 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*, cit., 9.

⁷⁰ CGCE, 17 dicembre 1970, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und*.

⁷¹ CGCE, 13 dicembre 1979, C-44/79, *Hauer*, ove il diritto di proprietà veniva subordinato in nome di un interesse generale, quale il miglioramento del settore vitivinicolo.

⁷² Sull'argomento, cfr. più approfonditamente ROSSI, «Costituzionalizzazione» dell'UE e diritti fondamentali, in ID. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, 272 ss.

⁷³ Per tale orientamento, cfr. COPPEL-O'NEILL, *The European Court of justice: Taking Rights Seriously?* In *CMLRev.*, 1992, 669 ss.

⁷⁴ In tal senso, V. ONIDA, «Armonia tra diversi» e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, in *Quaderni costituzionale*, 2002, 549.

È in forza dell'interazione tra tali Corti, infatti, che i parametri costituzionali vengono (ri)letti, anzi riempiti della vitalità dei dettami europei: «il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, nei termini delineati dalla CDFUE e dal diritto derivato e poi ribaditi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, *si raccorda ai principi consacrati dagli articoli 3 e 31 Cost. e ne avvalorata e illumina il contenuto assiologico*, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi»⁷⁵.

Sul piano processuale, viene così forgiata una nuova norma parametro, ovvero la risultante interpretativa della norma costituzionale e della corrispondente norma europea, dando vita a quel «parametro costituzionale misto», espressione della «legalità costituzional-europea»⁷⁶. Legalità costituzionale interna e legalità costituzionale europea non rappresentano dunque «due circuiti alternativi», ma gli elementi di quel modello di osmotica interazione dinamica che regola i rapporti tra ordinamenti nell'attuale fase del processo di integrazione europea⁷⁷.

Siffatta integrazione si riflette sul piano sostanziale, posto che la dirompente penetrazione del diritto dell'Unione sulle specificità del sistema nazionale consente di oltrepassare quella dimensione puramente interna che per lungo tempo ha relegato entro i confini dei singoli ordinamenti il settore della sicurezza sociale. Lo sviluppo che ne deriva va letto nel quadro solidaristico e universale delle politiche europee e sotto la spinta della sempre maggiore incidenza dell'Unione in tale ambito, ma ben si attaglia anche all'ordinamento nazionale⁷⁸. È infatti in piena armonia con l'impostazione valoriale della Costituzione che, anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale in tema di assistenza sociale⁷⁹, pone al centro dell'ordinamento, la persona, la garanzia della dignità, la tutela dei diritti inviolabili⁸⁰.

Ispirandosi a tali principi, affermati dal giudice di Lussemburgo, anche il legislatore, nel frattempo, provvede a una modifica normativa orientata alla massimizzazione della tutela dei diritti⁸¹. In nome della leale collaborazione che, «nella dinamica ordinamentale (...) deve governare i rapporti tra tutte le Istituzioni»⁸², interviene poi la pubblica amministrazione: l'INPS, con messaggio n. 1562 del 7 aprile 2022, si adegua alla declaratoria di illegittimità della Corte, pronunciata con la sentenza in esame, e alle novità introdotte dal legislatore, affermando che «ai fini dell'accesso alla prestazione in favore dei cittadini di Stati extracomunitari, si considerano i

⁷⁵ Corte cost., sent. n. 54 del 2022. Corsivo aggiunto.

⁷⁶ Così, A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 58.

⁷⁷ Più approfonditamente, cfr. A. CARDONE, *op. ult. cit.*, 58 ss.

⁷⁸ Sull'approccio solidaristico e inclusivo che orienta le politiche europee a estendere la garanzia dei diritti all'individuo in quanto tale, prescindendo dalla nazionalità, cfr., G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2021, 343.

⁷⁹ Si vedano, tra le ultime, Corte cost., sent. n. 50 del 2019, ove si legge che «la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'articolo 38 primo comma Cost. riserva al "cittadino") quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.)». Poi, cfr. anche Corte cost., sentt. nn. 22 e 230 del 2015, 169 del 2014. Più approfonditamente sul punto, cfr. F. FERRARO, V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, cit., 22.

⁸⁰ Tale ricostruzione va letta alla luce duplice prospettiva che la Costituzione garantisce ai diritti del singolo, ex art. 2 Cost., ovvero, verso l'alto, «in senso universalizzante» e «verso il basso, in direzione della società reale» e nei confronti della quale il lavoratore, l'imprenditore, il consumatore, la persona umana, nelle sue molteplici sfaccettature «chiede e tanta di acquisire livelli adeguati e dignitosi di accesso ad alcuni beni che la Costituzione stessa ritiene essenziali, come il lavoro, l'istruzione, la salute, l'assistenza in caso di bisogno» (M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Roma, 2017, 58).

⁸¹ Cfr., *supra*, § 4 del presente lavoro.

⁸² Così, M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, in www.cortecostituzionale.it, 2020, 6.

titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, i familiari titolari di carte di soggiorno di cui agli articoli 10 e 17 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, i titolari di permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 41, comma 1-*ter*, del Testo unico, ossia gli 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».

Il dialogo ha sortito gli effetti sperati. In tempi abbastanza ragionevoli. Vengono così in parte fugati i dubbi in merito alla possibile crisi di effettività e immediatezza della tutela della parte processuale, derivante dalla scelta di privilegiare l'incidente di costituzionalità al rinvio pregiudiziale⁸³. Il merito è delle Corti che hanno giocato un ruolo decisivo: «un ruolo di baluardo, di protezione giudiziaria del processo di integrazione»⁸⁴. Un'integrazione giuridica che, coinvolgendo tutti i protagonisti dell'Unione, «raggiunge i singoli e parla ai popoli, come motore del “processo di creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa”» (art. 1, comma 2, TUE)⁸⁵.

Il meccanismo dialogico tra giudici ha consentito così, nel caso in esame, la nascita di un diritto *integrato*. Un diritto nato da quell'interazione tra armonizzazione europea e discrezionalità nazionale che si è rivelata capace di abbattere barriere sociali, di oltrepassare confini meramente interni, per «irrigare linfa vitale nella giustizia in Europa»⁸⁶.

La mirabile sintesi tra sistemi giuridici originariamente concepiti come «monadi indipendenti» è compiuta⁸⁷.

⁸³ Più approfonditamente cfr. le perplessità espresse da R. CONTI, *La Cassazione dopo Corte cost. n. 269/2017. Qualche riflessione, a seconda lettura*, in www.forumcostituzionale.it, 2017, 9.

⁸⁴ Così, C. IANNONE, C. ORÒ MARTÍNEZ, *Introduzione*, cit., XXIII.

⁸⁵ Così, C. IANNONE, C. ORÒ MARTÍNEZ, *Introduzione*, cit., XXIII.

⁸⁶ Così, C. IANNONE, C. ORÒ MARTÍNEZ, *Introduzione*, cit., XXIII.

⁸⁷ Così, G. GRASSO, *La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di giustizia dell'UE*. Relazione al seminario svoltosi il 20 maggio 2016, in www.uniso.na.it.

ABSTRACT:

L'esigenza di tutelare i valori primari della maternità e dell'infanzia, alla luce dei principi costituzionali e del diritto dell'Unione, spinge i giudici ad attivare un percorso di cooperazione dialogica al fine di uniformare la disciplina nazionale a quella europea. L'effetto di tale interazione si ripercuote sugli organi dello Stato: il legislatore modifica la normativa nazionale per il futuro, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità della normativa fino ad allora vigente. Nasce così un diritto *integrato*, frutto del dialogo tra le Corti.

The need to protect the primary values of motherhood and childhood, in the prospective of constitutional principles and EU law, induce judges to a cooperation to standardize national and European legislation. This interaction has impact on state bodies: the legislator amends the national legislation for the future, the Constitutional Court declares the illegality of the legislation in force until then. Thus, an integrated law is born, the result of dialogue between the Courts.

PAROLE CHIAVE: Integrazione europea - Tutela multilivello dei diritti - rinvio pregiudiziale - leale collaborazione

KEYWORDS: European integration - Multilevel protections of rights - Reference for a preliminary ruling - Loyal cooperation