

I figli, ovunque siano, sono sempre figli

di Roberto Santoro

Nota a sentenza della Corte Costituzionale n. 67 dell'11 marzo 2022

Massima

Il giudice italiano deve disapplicare la norma che limita per i cittadini di paesi terzi la fruizione dell'assegno per il nucleo familiare ai soli familiari presenti in Italia.

Premessa

A breve distanza da precedenti interventi, la Corte Costituzionale torna a occuparsi di questione in tema di sicurezza, priva di rilevanti effetti pratici, ma importante nella dibattuta questione del rapporto della normativa nazionale con il diritto comunitario e del rapporto tra Corti di diverso livello, continuando un dialogo intergiurisprudenziale tra le Corti, privo di ogni preconcetto e che sta dando proficui risultati in termini di eguaglianza e integrazione tra diversi ordinamenti nazionali.

Nel corso del 2022, con una prima sentenza, la n. 19/2022, la nostra Corte delle leggi ha dichiarato manifestamente inammissibili e non fondate le questioni sollevate dal Tribunale di Bergamo sul presupposto che la spettanza del reddito di cittadinanza riconducibile *“nell'alveo dei diritti essenziali”*, subordinata al possesso del permesso di lungo periodo, si ponesse in contrasto con gli articoli 2 e 3 Costituzione (*“anche nelle specifiche forme della tutela della famiglia e del lavoro ex articoli 31 e 38 Costituzione”*), e con l'articolo 117, comma, 1, Costituzione, in relazione all'articolo 14 Cedu e agli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Cdfue) in tema di principi di eguaglianza e di non discriminazione.

In ogni caso, anche qualora il reddito di cittadinanza fosse considerato *“prestazione estranea al nucleo dei diritti essenziali”*, la limitazione prevista dalla norma censurata, secondo il Giudice remittente, presentava profili d'incostituzionalità per contrasto con l'articolo 3 Costituzione per irragionevolezza.

Sempre secondo il tribunale rimettente, la norma censurata non era coerente con la previsione dell'articolo 41 del decreto legislativo n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in base al quale *“gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno [...] sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono*

affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti”.

Nel richiamare precedenti interventi (sentenze n. 122/2020, n. 7/2021, 126/2021 e n. 137/2021), il giudice delle leggi ha ritenuto che la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica e che la differenzia da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità.

Da qui, pertanto, la conferma che il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e d'integrazione sociale.

Non fondate sono poi ritenute le questioni sollevate per violazione dell'articolo 117, primo comma, Costituzione, in relazione all'articolo 14 Cedu e, in subordine, con riferimento all'articolo 3, primo comma, Costituzione.

Con riferimento al primo profilo, sono messe in evidenza le caratteristiche del reddito di cittadinanza che, come detto, non limitandosi a essere una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma avendo anche più ampi obiettivi di politica attiva del lavoro e d'integrazione sociale, escludono profili d'incostituzionalità.

Con riferimento al secondo profilo - in base al quale, anche qualora il reddito di cittadinanza fosse ritenuto “prestazione estranea al nucleo dei diritti essenziali” della persona, la disposizione censurata sarebbe comunque illegittima per l'assenza di una ragionevole correlazione tra il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo e le situazioni di bisogno in vista delle quali la prestazione è prevista - la non fondatezza della sollevata questione deriva dalla considerazione che il raffronto fra il requisito prescritto e le finalità perseguite dalla misura non porta a conclusioni di irragionevolezza della scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità.

Si evidenzia, infatti, che il permesso di soggiorno di lungo periodo è concesso qualora ricorra una serie di presupposti che testimoniano della relativa stabilità della presenza sul territorio, e il suo regime si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva d'integrazione del destinatario nella comunità ospitante.

Nella conseguente necessaria verifica se esista una ragionevole correlazione tra il requisito fissato dalla norma censurata e la *ratio* del reddito di cittadinanza, non risolvendosi come detto quest'ultimo in un mero sussidio economico (costituendo, al contrario, una misura più articolata),

emerge che gli obiettivi del sotteso intervento implicano una complessa operazione d'inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente, ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato.

In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la *ratio* della misura concessa, sicché si conclude che la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza.

Con la sentenza n. 54 del 4 marzo 2022, la Corte Costituzionale ha ritenuto incostituzionale l'articolo 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge finanziaria per il 2015) nella parte in cui esclude (va) dalla concessione dell'assegno di natalità (bonus bebè) i cittadini di paesi terzi che non sono titolari del permesso di lungo soggiorno previsto dall'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nonché l'articolo 74 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (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) nella parte in cui esclude(va) dalla concessione dell'assegno di maternità i cittadini di paesi terzi che non sono titolari del permesso di lungo soggiorno previsto dall' articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998¹.

L'iter del procedimento che ha determinato l'intervento della Corte

La terza sentenza della serie e oggetto della presente nota - redatta come la precedente sentenza n. 54 del 2022 dalla Vice Presidente della Corte, prof.ssa Silvana Sciarra, giuslavorista di grande valore - travalica quanto deciso ed è di sicuro interesse, inserendosi nel più ampio tema di cui si è scritto.

Il limitato effetto pratico della sentenza è evidenziato dalla stessa Consulta ripercorrendo la normativa - passata e successiva - relativa alla prestazione oggetto di causa. Infatti, nella sentenza, preliminarmente al merito, si evidenzia che l'assegno per il nucleo familiare (in seguito Anf), istituito dalla legge n. 153 del 1988, di conversione e parzialmente modificativa del decreto legge n. 69 del 1988, è una prestazione economica a sostegno del reddito delle famiglie dei lavoratori dipendenti o dei pensionati da lavoro dipendente, calcolata in relazione alla dimensione del nucleo familiare e alla sua tipologia, nonché in considerazione del reddito complessivo prodotto al suo interno.

¹ Per un commento, sia consentito rinviare a nota apparsa su questa rivista n. 8 del 2022.

La legge n. 153 del 1988, nel segnare un passaggio terminologico da “assegni familiari” (DPR 30 maggio 1955, n. 797, recante “Testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari”) a “assegni per il nucleo familiare”, ne accentua la duplice natura previdenziale e di sostegno a situazioni di bisogno².

In luogo del requisito della “vivenza a carico”, condizione per la concessione della provvidenza, è lo stato di bisogno del nucleo nel suo complesso, che qualifica il nucleo stesso quale destinatario della tutela.

L’Anf, funzionale all’integrazione del reddito del nucleo familiare, e quindi corrisposto non in favore dei familiari singolarmente considerati come beneficiari, ma in favore del nucleo complessivamente considerato, si calcola in relazione a un accertamento in concreto del reale bisogno economico della famiglia, riferito al rapporto tra il numero dei suoi componenti e l’ammontare del reddito complessivo.

I soggetti, riguardo ai quali il nuovo trattamento è stato riconosciuto, sono qualificati dall’appartenenza al nucleo familiare, anche se non conviventi e non a carico del richiedente e fruitori di redditi propri. Ciò che rileva, ai fini della percezione della prestazione in capo al richiedente, è il reddito familiare complessivamente considerato.

La normativa oggetto di esame dalla Corte individua la nozione di nucleo familiare, con valenza generale, all’articolo 2, comma 6, del decreto legge n. 69 del 1988, come convertito, che prevede: *“il nucleo familiare è composto dai coniugi, con esclusione del coniuge legalmente ed effettivamente separato, e dai figli ed equiparati, ai sensi dell’articolo 38 del d.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, di età inferiore a 18 anni compiuti ovvero, senza limite di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell’assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro. Del nucleo familiare possono far parte, alle stesse condizioni previste per i figli ed equiparati, anche i fratelli, le sorelle ed i nipoti di età inferiore a 18 anni compiuti ovvero senza limiti di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell’assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, nel caso in cui essi siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto a pensione ai superstiti”*.

L’articolo 2, al comma 6-bis, introduce una diversa nozione di nucleo familiare riferita ai cittadini stranieri, prevedendo che *“non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il coniuge e i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale*

² Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza del 7 marzo 2008, n. 6179; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 30 marzo 2015, n. 6351.

in materia di trattamenti di famiglia. L'accertamento degli Stati nei quali vige il principio di reciprocità è effettuato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentito il Ministro degli affari esteri”.

Pertanto, ai fini del riconoscimento del diritto all'assegno familiare, il requisito della residenza nel territorio italiano non è richiesto per i familiari del cittadino italiano, mentre lo è per i familiari del cittadino straniero, salvo che sussista un regime di reciprocità o sia in vigore una convenzione internazionale con il paese d'origine di quest'ultimo.

Nella sentenza si evidenzia, ancora, che la legge 1° aprile 2021, n. 46 (Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale), *“al fine di favorire la natalità”*, ha delegato il Governo all'adozione di *“uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale”*, improntato a un *“principio universalistico”* e modulato - secondo un criterio di progressività - in rapporto alle condizioni economiche del nucleo familiare (articolo 1).

La delega, come noto, è stata attuata con il decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230, che, a decorrere dal 1° marzo 2022, ha istituito *“l'assegno unico e universale per i figli a carico, che costituisce un beneficio economico attribuito, su base mensile, per il periodo compreso tra marzo di ciascun anno e febbraio dell'anno successivo, ai nuclei familiari sulla base della condizione economica del nucleo”* (articolo 1).

Le nuove norme in tema di assegno unico universale - prestazione, come si è detto, erogata a decorrere dal 1° marzo 2022 - non incidono sui giudizi principali che hanno determinato l'intervento della Corte Costituzionale perché concernenti fattispecie che si sono perfezionate nel vigore della disciplina anteriore, prevista dall'articolo 4 del DPR n. 797/1955 e successive modifiche e da tali considerazioni deriva il limitato valore pratico dell'intervento operato dalla sentenza qui in esame³.

L'intervento della Corte deriva da ricorso di un cittadino pakistano, titolare di permesso di lungo soggiorno, che agiva al fine di domandare l'accertamento del carattere discriminatorio del mancato riconoscimento dell'assegno per il nucleo familiare nel periodo compreso tra il settembre 2011 e l'aprile 2014, durante il quale i suoi familiari erano rientrati nel Paese d'origine e da analogo ricorso proposto da cittadino dello Sri Lanka, i cui familiari erano rientrati nel paese d'origine per i periodi gennaio-giugno 2014 e giugno-luglio 2015.

³ Pur se c'è da considerare che la precedente normativa sia destinata a operare ancora per i soggetti cui non si applica la nuova disciplina, come precisa la circolare Inps n. 34 del 28 febbraio 2022. L'Inps, con recente messaggio del 25 luglio 2022, ha riepilogato quali sono i requisiti di cittadinanza e soggiorno con cui i cittadini extra-comunitari possono ottenere l'Anf per figli a loro carico.

Approdati i procedimenti in Cassazione, la Corte di legittimità, con due distinte ordinanze, n. 9378 e 9379, entrambe dell'8 aprile 2021, solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 6-bis, del decreto legge 69/1988, nella parte in cui - delineando la disciplina dell'assegno per il nucleo familiare - prevede che *“non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il coniuge, i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che lo Stato di cui lo straniero è cittadino riservi un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia”*, escludendo, di fatto (per il valore limitato dell'operatività delle due eccezioni) dalla nozione di nucleo familiare il coniuge e i figli dello straniero non residenti nel territorio della Repubblica.

L'ordinanza n. 110 prospetta la violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 2 e 11 della direttiva n. 2003/109/CE.

L'ordinanza n. 111 prospetta la violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 3 e 12 della direttiva n. 2011/98/UE.

La Suprema Corte, nel rimettere la questione alla Corte Costituzionale, evidenziava, innanzitutto, che la Corte di giustizia dell'Unione europea (Cgue), adita con rinvio pregiudiziale nel corso di entrambi i giudizi, aveva accertato il contrasto della norma censurata con il diritto dell'Unione. In particolare, la Cgue aveva stabilito, con sentenza C-302/19 del 25 novembre 2020, che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 2011/98/UE, deve essere interpretato nel senso che esso impone agli Stati membri di riconoscere ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso unico le prestazioni di sicurezza sociale alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro. In modo uguale, con sentenza C-303/19 del 25 novembre 2020, la Cgue aveva affermato che l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d) della direttiva 2003/109/CE impone agli Stati membri di riconoscere ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo le prestazioni di sicurezza sociale alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro, qualora lo Stato - come accaduto per la Repubblica italiana - non abbia espresso, in sede di recepimento della direttiva, l'intenzione di avvalersi della deroga alla parità di trattamento consentita dall'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva stessa. Le ordinanze di rimessione, come già evidenziato, sono state pronunciate nell'ambito di due giudizi introdotti dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) per la cassazione delle relative sentenze di merito, che avevano riconosciuto il diritto all'assegno per il nucleo familiare ai due cittadini di paesi terzi (Pakistan e Sri Lanka, come sopra evidenziato) titolari rispettivamente di permesso di lungo soggiorno e di permesso unico di soggiorno e di lavoro, anche per il periodo in cui i loro familiari avevano fatto rientro nei paesi d'origine.

I giudici di merito avevano proceduto alla disapplicazione della disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 6-bis, del decreto legge n. 69 del 1988, ostativa al riconoscimento del diritto all'assegno per il nucleo familiare per i periodi di assenza dei familiari dal territorio italiano, in quanto contrastante con il diritto derivato dell'Unione che, all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE e all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 2011/98/Ue, impone agli Stati membri di riconoscere ai cittadini di paesi terzi il medesimo trattamento previsto per i propri cittadini in materia di prestazioni sociali.

Per i giudici della Cassazione, le questioni di legittimità costituzionale erano ritenute rilevanti in quanto, al fine di dare applicazione alla sentenza della Cgue, sotto un primo profilo il rilevato contrasto tra l'articolo 2, comma 6-bis e il diritto dell'Unione non potrebbe essere risolto facendo ricorso all'interpretazione conforme, poiché non esisterebbe margine di scelta tra due interpretazioni possibili della norma interna, per l'univoco contenuto della disciplina di cui all'articolo 2, comma 6-bis, del decreto legge n. 69 del 1988.

Inoltre, con seconda argomentazione, si riteneva impraticabile anche la tecnica della disapplicazione della norma interna, data la ritenuta assenza di una disciplina self executing direttamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio principale perché l'organizzazione dei regimi di sicurezza sociale e la disciplina delle relative prestazioni rientrano tra le competenze degli Stati membri e non tra quelle dell'Unione.

Nei giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale si sono costituiti l'Inps e le parti private. Come possibile dopo modifica regolamentare di qualche anno fa, sono pervenute alla Corte alcune memorie scritte presentate, in qualità di *amicus curiae*⁴ dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (Asgi).

L'Istituto ha chiesto che le prospettate questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate, assumendo l'erroneità delle decisioni di merito che hanno proceduto a disapplicare la norma interna e la legittimità del trattamento differenziato, una volta che i familiari del richiedente l'assegno si siano allontanati dal territorio nazionale.

Le parti private hanno chiesto la declaratoria di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, in considerazione del fatto che all'acclarata violazione di una disciplina sovranazionale self executing ha da conseguire l'obbligo della immediata disapplicazione della disciplina interna

⁴ La modifica delle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale" è del gennaio 2020; in proposito, un commento - anche con profili comparativi - si può leggere nell'articolo "Gli amici curiae" di M. D'Amico, pubblicato nel numero monografico "La Corte Costituzionale nel XXI secolo" della rivista on line "Questione Giustizia" n. 4 del 2020.

che se ne sia resa responsabile o, in subordine, dell'accoglimento delle questioni in forza dell'acclarata incompatibilità della normativa interna rispetto a quella dell'Unione.

La decisione della Corte Costituzionale

La Corte, come richiesto in via principale dalla difesa delle parti private, dichiara inammissibili le questioni così prospettate, per carenza di rilevanza.

Per arrivare a tale conclusione la Corte in primo luogo non condivide quanto ritenuto dalla Corte di Cassazione di non poter procedere alla disapplicazione della disposizione citata sul presupposto che, con riferimento alla prestazione sociale in oggetto, il diritto europeo non detta una disciplina in sé compiuta, da applicare in luogo di quella dichiarata incompatibile.

In proposito, evidenzia che la scelta della Corte di cassazione di rivolgersi alla Corte di Lussemburgo, prima di sollevare la questione di costituzionalità si colloca all'interno di una procedura che identifica nella Corte di giustizia l'interprete del diritto dell'Unione, al fine di garantirne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri (articolo 267 Tfeue). Nel sistema comunitario, la procedura pregiudiziale, oltre a rappresentare un canale di raccordo fra giudici nazionali e Corte di giustizia, per risolvere eventuali incertezze interpretative, concorre ad assicurare e rafforzare il primato del diritto dell'Unione.

Nelle sentenza si riassume l'orientamento della Corte di Giustizia, in base al quale, a partire dalla storica sentenza *Simmenthal*⁵ si è affermato che il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme europee dotate di effetto diretto, *“disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale”*.

Si richiamano, inoltre, decisioni della Corte di Giustizia più recenti⁶ che riaffermano la centralità del rinvio pregiudiziale, al fine di garantire piena efficacia al diritto dell'Unione e assicurare l'effetto utile dell'articolo 267 Tfeue, cui si salda il potere di *“disapplicare”* la contraria disposizione nazionale che, se non esercitato, viola *“i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, riconosciuti dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, Tue, con l'articolo 267 Tfeue, nonché [...] il principio del primato del diritto dell'Unione”*⁷.

La sentenza richiama anche il suo orientamento (ormai consolidato) sulla circostanza che il principio del primato del diritto dell'Unione e l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, Tue costituiscono

⁵ Sentenza 9 marzo 1978, in causa 106/77 proposta nei confronti dell'Amministrazione delle finanze dello Stato.

⁶ Sentenza 20 dicembre 2017, in causa C-322/16, *Global Starnet Ltd.*, punti 21 e 22; sentenza 24 ottobre 2018, in causa C-234/17, *XC* e altri, punto 44; sentenza 19 dicembre 2019, in causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, punto 42; sentenza 16 luglio 2020, in causa C-686/18, *OC* e altri, punto 30.

⁷ Sentenza 22 febbraio 2022, in causa C430/21, *RS*, punto 88.

l'architettura su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi, costantemente affermato, valorizzandone gli effetti propulsivi nei confronti dell'ordinamento interno. In tale sistema il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'articolo 134 Costituzione, non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate⁸.

Dopo la premessa "didascalica", contrariamente a quanto argomentato dai giudici della Corte di Cassazione, la Corte costituzionale ritiene che il diritto europeo, con riferimento alla prestazione sociale in oggetto, riesca a dettare una disciplina in sé compiuta, applicabile in luogo di quella dichiarata incompatibile. Per la Corte delle leggi, poichè per il calcolo delle dimensioni del nucleo familiare il requisito della residenza nel territorio italiano non è richiesto per i familiari del cittadino italiano, mentre lo è per i familiari del cittadino straniero, l'obbligo di non differenziare il trattamento dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti è imposto dalle direttive in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto. Come ricordato dalla Corte di Giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, l'oggetto delle citate direttive non è, infatti, la disciplina delle prestazioni sociali (materia che rientra tra le competenze degli Stati membri), bensì l'obbligo di parità di trattamento tra il cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli stati in cui essi operano legalmente.

Per la competenza esclusiva della Corte di giustizia nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, riconosciuta anche dalla nostra Costituzione, in sede di rinvio pregiudiziale⁹ la sentenza evidenzia che, in virtù del principio di effettività delle tutele, le decisioni adottate dalla Corte di giustizia siano vincolanti, innanzi tutto nei confronti del giudice che ha disposto il rinvio¹⁰.

La procedura pregiudiziale, oltre a rappresentare un canale di raccordo fra giudici nazionali e Corte di giustizia per risolvere eventuali incertezze interpretative, concorre ad assicurare e rafforzare il primato del diritto dell'Unione. In tale prospettiva del primato del diritto dell'Unione - diversamente da quanto assume la Corte di cassazione - secondo la sentenza in commento deve riconoscersi effetto diretto alle norme di diritto europeo contenute negli articoli 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/Ue, nella parte in cui prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano.

Si tratta di un obbligo cui corrisponde il diritto del cittadino di paese terzo - rispettivamente titolare di permesso di lungo soggiorno e titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro - a ricevere

⁸ Sentenza n. 269 del 2017, punti 5.2 e 5.3 del Considerato; sentenza n. 117 del 2019, punto 2 del Considerato.

⁹ Da ultimo, ordinanze n. 116 e n. 117 del 2021, rispettivamente punto 8 e punto 7 del Considerato; ordinanza n. 182 del 2020, punto 3.2. del Considerato.

¹⁰ Corte di giustizia, sentenza 16 giugno 2015, in causa C-62/14, Gauweiler e altri, punto 16; e già sentenza 3 febbraio 1977, in causa 52/76, Benedetti, punto 26.

le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro. La tutela riconosciuta al diritto in questione e la sua azionabilità richiamano le condizioni che la costante giurisprudenza della Corte di giustizia individua per affermare l'efficacia diretta delle disposizioni su cui tali diritti si fondano (a partire dalla sentenza 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich).

Non è quindi la disciplina delle prestazioni sociali - nella specie dell'assegno per il nucleo familiare - l'oggetto delle direttive citate. Come ha chiarito la Corte di giustizia nelle sentenze rese a seguito del duplice rinvio pregiudiziale, l'organizzazione dei regimi di sicurezza sociale rientra tra le competenze degli Stati membri, che possono conformare e modificare il sistema delle provvidenze in coerenza con esigenze interne di sostenibilità complessiva.

Le richiamate direttive si limitano a prescrivere l'obbligo di parità di trattamento, in forza della previsione di cui all'articolo 79, comma 2, lettera b), Tfeue, che consente al Parlamento europeo e al Consiglio, in sede di procedura legislativa ordinaria, di adottare misure nel settore della "*definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro*".

L'intervento dell'Unione si sostanzia, dunque, nella previsione dell'obbligo di non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli stati in cui essi operano legalmente.

Si tratta di un obbligo imposto dalle direttive richiamate in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto, come già affermato anche da richiamati precedenti della stessa Corte Costituzionale¹¹ e che determinano che le disposizioni censurate, ritenute dalla Corte di giustizia incompatibili con il diritto europeo, si prestano a essere disapplicate dal giudice rimettente. La Corte Costituzionale non condivide neanche l'ulteriore argomento prospettato dalla Corte di Cassazione a sostegno della impraticabilità della disapplicazione della norma interna in contrasto con il diritto dell'Unione, costituito dalla valorizzazione della discrezionalità del legislatore, cui spetterebbe la scelta dei rimedi con cui rimuovere gli effetti discriminatori e quella di limitare la parità di trattamento.

In proposito, si evidenzia che ben può il legislatore scegliere le modalità con cui eliminare l'accertata discriminazione anche per il passato, ma che tuttavia, il compito della rimozione degli effetti discriminatori già verificatisi rimane affidato al Giudice. A tal fine l'eliminazione della

¹¹ In particolare, il richiamo è all'ordinanza n. 52 del 2019, nella quale, con riferimento all'articolo 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'articolo 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), e dell'articolo 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2021 (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), è stata evidenziata l'incompleta ricostruzione del quadro normativo, poiché il rimettente non aveva preso in esame la direttiva 2011/98/UE - in particolare il principio di parità di trattamento (articolo 12) riconosciuto a determinate categorie di cittadini di paesi terzi, come interpretato dalla Corte di giustizia europea - e non ne aveva valutato l'applicabilità nel caso sottoposto al suo giudizio.

discriminazione deve essere assicurata dal giudice nazionale mediante il riconoscimento alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata. Il regime applicato alla categoria privilegiata costituisce il solo riferimento normativo da prendere in considerazione fino a quando il legislatore nazionale non abbia provveduto a ristabilire la parità di trattamento, e con essa la conformità del diritto interno a quello dell'Unione¹².

A proposito dei possibili limiti da apporre alla parità di trattamento, nella sentenza 67/22 non si ritiene pertinente il richiamo effettuato dalla Corte di cassazione alla sentenza n. 227 del 2010 della Corte Costituzionale nella parte in cui si affermava che *“il contrasto con il principio di non discriminazione di cui all’articolo 12 del Trattato CE, non è sempre di per sé sufficiente a consentire la “non applicazione” della confliggente norma interna da parte del giudice comune”, e “ al legislatore dello Stato membro [...] è consentito di prevedere una limitazione di parità di trattamento tra il proprio cittadino e il cittadino di altro Stato membro, a condizione che sia proporzionata e adeguata”*.

Il richiamo non è ritenuto pertinente perché la sentenza n. 227 del 2010, citata dalla Corte di cassazione nelle ordinanze di rimessione, aveva ad oggetto l’articolo 18, comma 1, lettera r), della legge 22 aprile 2005, n. 69¹³, norma con valore di decisione quadro, priva di effetti diretti, a differenza delle direttive 2003/109/CE e 2011/98/Ue che, in relazione alla prestazione sociale in esame, impongono come regola generale la parità di trattamento e riconoscono agli Stati membri la facoltà di limitare tale parità, nel caso di chiara espressa intenzione di volersi avvalere della facoltà di deroga.

A tale proposito, la Corte di giustizia¹⁴, nel rispondere ai rinvii pregiudiziali, ha accertato, però, che il legislatore nazionale non si è avvalso della facoltà di limitare il trattamento paritario prevista dall’articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE ed ha osservato che l’articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/98/Ue non consente di escludere dal diritto alla parità di trattamento il lavoratore titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro i cui familiari risiedono non già nel territorio dello Stato membro interessato, bensì in un paese terzo¹⁵.

Il vincolo generato dalle sentenze della Corte di giustizia nei confronti dei giudici del rinvio riguarda anche tali affermazioni sul mancato esercizio della deroga. In proposito al mancato esercizio della facoltà di deroga in sede di recepimento della direttiva 2011/98/Ue, la sentenza qui

¹² Anche in questo caso, la sentenza richiama un precedente, costituito dalla sentenza della Corte di giustizia 14 marzo 2018, in causa C-482/16, Stollwitzer punto 30, la cui statuizione è espressa anche nella successiva sentenza, causa C-193-17, Cresco Investigation.

¹³ Si tratta di disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2005/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna degli Stati membri.

¹⁴ Sentenza nella causa C-303/19, punto 38.

¹⁵ Sentenza C-302/19, punto 27, che richiama il punto 24.

annotata richiama la seconda decisione della “trilogia” in premessa richiamata (sentenza n. 54 del 2022, punto 9.4.1 del considerato in diritto) e la sentenza Martinez Silva / Inps¹⁶ nella parte in cui (punto 30) precisava che la normativa limitativa del diritto alla parità di trattamento era contenuta in disposizioni adottate prima del recepimento della direttiva (articolo 65 della legge n. 448 del 1998), che non potevano essere considerate istitutive delle limitazioni consentite dalla medesima direttiva. La stessa circostanza - secondo la sentenza in commento - si registra con riferimento alla disciplina dell’Anf prevista dal decreto legge n. 69 del 1988, come convertito, anch’essa antecedente al recepimento della direttiva. Ne deriva che, in assenza di deroga, la disposizione contenuta nell’articolo 2, comma 6-bis, del citato decreto realizza una discriminazione in contrasto con il diritto dell’Unione, con conseguente sussistenza delle condizioni per fare luogo alla disapplicazione dell’articolo 2, comma 6-bis, del decreto legge n. 69 del 1988, come convertito e, pertanto, dichiarazione d’inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto tale disposizione.

Considerazioni conclusive

Una prima considerazione porta ad evidenziare che la sentenza in esame, come emerge anche da questo esposto in premessa sull’emanazione di tre sentenza della Corte Costituzionale nell’arco dei primi tre mesi del 2022, si inserisce in un ampio filone di contenzioso approdato alla nostra Corte delle leggi, relativo al tema dell’accesso dei cittadini stranieri alle prestazioni di sicurezza sociale. La circostanza deriva, evidentemente, dal fatto che l’attuazione dei principi dello Stato sociale - già fonte di contrasto nella distribuzione delle risorse disponibili tra gruppi sociali di cittadinanza italiana portatori di diversi e confliggenti interessi (si pensi a giovani e anziani, disabili e non, pensionati e lavoratori in attività, soggetti privi di lavoro ma già occupati e soggetti in cerca di prima occupazione) - trova ulteriori e maggiori contrasti a livello politico-legislativo quando viene in rilievo la posizione di soggetti “stranieri”, la cui partecipazione ai principi del welfare da alcuni, in relazione anche a risorse economiche limitate, si vorrebbe restringere e collocare negli ultimi posti della scala delle priorità .

Rispetto a questa tendenza (in realtà, comune anche ad altri Stati nazionali) la normativa comunitaria, pur improntata alla valorizzazione della cittadinanza europea, ha avviato il passaggio da una fase improntata alla salvaguardia dei diritti dei cittadini europei ad una nuova fase, più solidale e inclusiva, caratterizzata dall’estensione di taluni di questi diritti alla persona in quanto tale, a prescindere dalla sua nazionalità e dal suo status particolare di migrante¹⁷.

¹⁶ Corte di giustizia del 21 giugno 2017 n. C-449-16.

¹⁷ Cfr. G. Tesauro, Manuale di diritto dell’Unione Europea (a cura di P. De pasquale e F. Ferraro), Napoli, 2021, p. 343.

Pertanto, l'ambizione dell'Unione europea di garantire una partecipazione dello straniero regolarmente soggiornante a una comunità di diritti, più ampia e comprensiva di quella fondata sulla cittadinanza in senso stretto, si è scontrata spesso con la tendenza degli Stati membri, ad escludere dal godimento delle prestazioni sociali i cittadini di paesi terzi provvisti di permesso di lungo soggiorno. Per ovviare a questo stato di cose, il diritto dell'Unione è da tempo intervenuto nella materia, prevedendo, con riguardo ai diversi titoli di soggiorno di cittadini di paesi terzi, clausole che impongono agli Stati membri di assicurare parità di trattamento alle categorie di stranieri specificamente considerate. La disciplina europea ha, in tal modo, promosso una vera e propria "parità rafforzata" che vincola il legislatore nazionale, ma anche - quando sussistano i requisiti per l'applicazione diretta - l'azione della Pubblica Amministrazione, anche essa sempre tenuta a rispettare il diritto dell'Unione, pur in presenza di una norma nazionale difforme¹⁸.

Altra considerazione attiene alla netta presa di posizione critica della Corte Costituzionale nei confronti delle due ordinanze della Corte di Cassazione che hanno sollevato l'incidente di costituzionalità, nonostante il precedente chiaro intervento della Corte di Giustizia, interpellata nello stesso procedimento sempre dalla nostra Corte di legittimità e quindi giudice remittente davanti alla Corte di Giustizia¹⁹.

In particolare, la Suprema Corte nelle ordinanze di rimessione, nell'escludere in via diretta il primato della disciplina dell'Unione (che, secondo il Giudice remittente, nulla direbbe sul punto) sulla disciplina nazionale, riteneva che la disapplicazione "*altro non realizzerebbe che una modifica della norma nazionale mediante sostituzione del criterio della reciprocità ovvero della specifica convenzione internazionale con quello della parità di trattamento*", traducendosi "*in un intervento di tipo manipolativo*" che sarebbe precluso al giudice comune, che, così facendo, oltrepasserebbe il suo compito istituzionale di interpretare e applicare la legge, indossando le vesti del "legislatore".

Come si è evidenziato in un uno dei primi commenti a caldo della sentenza, la risposta sul punto venuta dalla Consulta è, però, tranciante e di segno opposto, ed appare essere di particolare significato, suscettibile peraltro di rilevanti implicazioni a largo raggio. Ed è una risposta che,

¹⁸16 Come già stabilito, in tempi non recenti, da sentenza della Corte di Giustizia del 22 giugno 1989, causa C-103/88, Fratelli Costanzo, richiamata da A. Corra, "Dialogo tra corti" sul diritto all'assegno per il nucleo familiare dei cittadini di paesi terzi: riflessioni a margine dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 67/2022, in BlogDue dell'Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea www.aisdue.eu Blog2 dell'8 maggio 20022, cui si rinvia anche per altre considerazioni sulla sentenza qui oggetto di commento.

¹⁹ Rilievi fortemente critici nei riguardi delle ordinanze della Cassazione erano stati sollevati in dottrina da S. Giubboni - N. Lazzerini "L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione", in *Questione Giustizia*, 6 maggio 2021. Sul tema si era anche espresso criticamente A. Guazzarotti, *Integrazione europea attraverso il diritto? Due recenti ordinanze della Cassazione in tema di assegni familiari per i lavoratori extra-Ue*, in *la Costituzione.info*, 10 maggio 2021, che qualificava l'atteggiamento della Cassazione espressivo di "auto-deresponsabilizzazione". In modo meno critico si era espresso L. Cavallaro "Il "dialogo tra le Corti" e le prestazioni di sicurezza sociale", in *Giustizia Insieme*, 20 luglio 2021.

seppur indirizzata alla Corte interpellante, in realtà, si rivolge allo stesso tempo anche a quella dell'Unione, rassicurandola circa il ruolo peculiare ed indefettibile ad essa (e ad essa soltanto) spettante in ordine alla “autentica” interpretazione del diritto eurounitario. E così, il giudice delle leggi si fa premura di tessere le lodi del principio del primato, quale “*architave su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi*”, ribadendo allo stesso tempo che “*il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'articolo 134 Costituzione, non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo ... ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate*”²⁰.

Altra - e ultima - considerazione porta ad evidenziare che nel lungo iter procedurale (sopra in breve riassunto) era in gioco un diritto di rango costituzionale dotato di “copertura” nella normativa eurounitaria, violata dalla disciplina nazionale sottoposta al sindacato di costituzionalità, e - riconosciuto altresì dalla Carta di Nizza (articolo 34²¹), la cui violazione nondimeno - come la decisione in commento tiene a rimarcare - non è stata denunciata dalle ordinanze di rimessione della Cassazione, sezione lavoro²².

La Corte di Cassazione, infatti, ha ritenuto di sollevare la questione incidentale di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 6-bis del decreto legge n. 69 del 13 marzo 1988, unicamente con riferimento alle norme delle direttive citate, per il tramite degli articoli 11 e 117 Costituzione senza invocare una contemporanea violazione di norme costituzionali (diverse dagli articoli 11 e 117), come ben avrebbe potuto fare invocando l'articolo 3 della Costituzione. Ne è derivato che nella fattispecie esaminata non si è verificata la dibattuta e complessa ipotesi c.d. di doppia pregiudizialità, ovvero l'ipotesi in cui una norma nazionale appaia confliggente con le norme poste

²⁰ A. Ruggeri “Alla Cassazione restia a far luogo all'applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il fecondo “dialogo” tra le Corti (a prima lettura della sent. n. 67/2022), fascicolo 1 del 2022 di “Consulta on line”, periodico telematico.

²¹ L'articolo 34 Cdfue, nel sancire il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a “garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti”. Secondo l'articolo 34, paragrafo 1, Cdfue, l'Unione 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 dalle legislazioni e dalle prassi nazionali. L'articolo 34, paragrafo 2, Cdfue riconosce a ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, in conformità al diritto dell'Unione e alle legislazioni e alle prassi nazionali.

²² La circostanza era stata già posta in evidenza da L. Cavallaro, Il “dialogo tra le Corti” e le prestazioni di sicurezza sociale, in Giustizia Insieme, 20 luglio 2021, già citato in precedente nota.

a tutela dei diritti fondamentali nella Costituzione e allo stesso tempo nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²³.

In precedente fattispecie con cosiddetta doppia pregiudizialità, in recente passato, la nostra Corte delle leggi²⁴, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta, accentrava presso di sé ogni valutazione sull'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, la “competenza” ad annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario.

Indubbiamente è legittimo chiedersi, ove fosse stato attivato il controllo di costituzionalità con riferimento all'articolo 34 della Carta Ue se i giudici costituzionali avrebbero imboccato la strada di un sostanziale ripensamento del principio di diritto restrittivo ed accentratore sancito nella sentenza n. 269/2017²⁵.

In ogni caso la sentenza, pur se può non può qualificarsi una decisione “storica”; di certo, però, non è di secondario interesse ed apre scenari, almeno in parte, nuovi rispetto al passato, perché conferma l'esclusiva competenza in capo alla Corte lussemburghese in ordine alla interpretazione “autentica” del diritto sovranazionale ed alla garanzia primaria della osservanza dei trattati sulla interpretazione conforme. Inoltre, ancor più di quanto avvenuto pochi giorni prima con la sentenza n. 54 del 4 marzo 2022, (in premessa richiamata) la nostra Corte delle leggi decide in modo tale da favorire un'apertura alla collaborazione reciproca, funzionale e coerente con il principio dell'integrazione, oltre che più conforme agli obblighi imposti dai Trattati e con la logica di un sistema che, per il fatto di essere articolato su una pluralità di giurisdizioni, non può che ispirarsi ad una dinamica di collaborazione e di convivenza tra le stesse, come si evidenziava da chi scrive nella nota di commento sulla sentenza che ha determinato la concessione dell'assegno di natalità (cosiddetto bonus bebè) e dell'assegno di maternità ai cittadini di paesi terzi che non sono titolari del permesso di lungo soggiorno, pubblicata in questa rivista (n.8 del 2022) e alla quale la presente nota si ricollega.

²³ Per una ricostruzione del dialogo tra Corti sulla complessa vicenda della doppia pregiudizialità, per approfondimenti, si può rinviare ai contributi di C. Amalfitano, in Osservatorio sulle fonti; G.Di Federico, in federalismi.it; F.Donati in federalismi.it; F.Ferraro, in federalismi.it; D.Gallo in Rivista AIC; R.Mastroianni in europeanpapers.eu; R. Mastroianni in Osservatorio sulle fonti; P.Mori in I post di Aisdue; P.Mori, in il diritto dell'Unione Europea; B.Nascimbene, in rivistaeurojus.it; L.S.Rossi in federalismi.it; C.Schepisi in federalismi.it; F.Spitaleri in Il diritto dell'unione europea; G.tesauro, P.De Pasquale, La doppia pregiudizialità in F.Ferraro, C.Iannone (a cura di) Il rinvio pregiudiziale, Torino, 2020, p. 294; A.Tizzano in Il diritto dell'Unione europea.

²⁴ L'ovvio riferimento è al famoso *obiter dictum* della pronuncia 269/2017 della Corte Costituzionale.

²⁵ Il dubbio è prospettato da A. Ruggeri nella nota “a caldo” già sopra citata.