

## “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

Angela Correrà (Assegnista di ricerca in diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi “*Magna Graecia*” di Catanzaro) – 8 maggio 2022

SOMMARIO: 1. Premessa: l’accesso al *welfare* degli stranieri e i dubbi di costituzionalità della legge istitutiva dell’assegno per il nucleo familiare. – 2. La vicenda processuale e la contrarietà della normativa italiana sull’ANF con il diritto dell’Unione. – 3. La *lectio magistralis* della Consulta sul principio del primato. – 4. Riflessioni conclusive.

1. Il tema dell’accesso dei cittadini stranieri alle prestazioni di sicurezza sociale occupa da sempre, nell’ambito della disciplina dell’immigrazione, uno spazio assai delicato. In parte ciò è dovuto alle oggettive difficoltà di creare un diffuso consenso intorno ai criteri di ripartizione del *welfare*, già fonte di gravi tensioni allorché si tratti di operare un bilanciamento tra gruppi sociali portatori di interessi potenzialmente in conflitto (si pensi a giovani, anziani, minori, disabili). Quando viene in rilievo la categoria dello “straniero”, tali criticità sembrano addirittura acuirsi, in virtù di una logica dell’appartenenza che, a fronte di risorse economiche nazionali limitate, pretenderebbe di imporre un ordine di priorità nel riconoscimento delle provvidenze fondato sulla titolarità dello *status civitatis*.

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, anche quello italiano, 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 che è sempre tenuta a rispettare il diritto

dell'Unione pur in presenza di una norma nazionale difforme (v. sentenza della Corte del 22 giugno 1989, causa C-103/88, *Fratelli Costanzo*). In questo scenario, anche la Corte di giustizia non ha fatto mancare il suo apporto, atteso che, nella sua giurisprudenza, ha stigmatizzato la prassi dell'INPS di negare l'accesso a talune prestazioni sociali ai cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro e non per i soggiornanti di lungo periodo, riconoscendone il carattere discriminatorio (v. sentenza della Corte del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva c. INPS*).

Prendendo le mosse, ancora una volta, dalle clausole di parità previste dalla normativa europea in favore degli stranieri, sono state recentemente poste diverse e interessanti questioni interpretative per le quali si è resa indispensabile l'attivazione di un dialogo tra Corti a tutti i livelli, interno e dell'Unione. Il riferimento è alle note fattispecie relative al riconoscimento degli assegni di natalità e maternità ai cittadini di Paesi terzi titolari di regolare permesso di soggiorno unico, rispetto alle quali è stata la Corte costituzionale a investire la Corte di giustizia, al fine di verificare la compatibilità della disciplina italiana con quella europea (v. sentenza della Corte costituzionale del 30 luglio 2020, n. 182, su cui v. [N. LAZZERINI](#) in *Europeanpapers.eu*; [R. PALLADINO](#) in *Freedom, Security and Justice. European Legal Studies*; [D. GALLO, A. NATO](#) in *rivista.eurojus.it*; [S. GIUBBONI](#) in *Lavoro, Diritti, Europa*; [V. PASSALACQUA](#) in *EU Law Analysis*. Sul rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia si è pronunciata con sentenza del 2 settembre 2021, causa C-350/20, *O. D. et altri c. Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS)*, su cui v. [D. GALLO, A. NATO](#) in *Lavoro, Diritti, Europa*).

Dubbi interpretativi sono stati poi sollevati anche con riferimento ad un'altra provvidenza contemplata nell'ordinamento italiano. Infatti, con due ordinanze dell'8 aprile 2021 (n. 9378/2021 e n. 9379/2021), la Sezione lavoro della Corte di Cassazione ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge n. 153/1988, istitutiva della prestazione sociale dell'assegno per il nucleo familiare ("ANF"), nella parte in cui, a differenza di quanto accade per i cittadini italiani o di altri Stati membri, esclude dal computo del nucleo familiare il coniuge del cittadino straniero, nonché i figli ed equiparati, che risiedono all'estero.

Il rinvio alla Corte costituzionale giunge dopo che la Corte di giustizia, sollecitata dalla Cassazione nei medesimi procedimenti, aveva rilevato l'incompatibilità della normativa nazionale con la direttiva sul permesso unico e con la direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo (Cfr. le sentenze del 25 novembre 2020 nelle cause C-302/19, *INPS c. WS (Prestations familiales pour les titulaires d'un permis unique)* e C-303/19, *INPS c. VR (Prestations familiales pour les résidents de longue durée)*). Per un commento, si v. [L. GROSSIO](#) in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*).

L'ordinanza della Corte costituzionale, emanata l'11 marzo 2022 n. 67, a cui è dedicato il presente contributo, inserendosi nell'ambito del complesso filone giurisprudenziale sopra richiamato, si segnala non solo per l'importanza del tema trattato, ma, anche e soprattutto, per le modalità in cui l'intera

vicenda processuale è evoluta fino alla dichiarazione di inammissibilità delle questioni proposte.

In uno alla centralità delle tematiche appena ricordate, infatti, ciò che concorre a fare della pronuncia in esame una di quelle che sono destinate ad essere ricordate, è il fatto che il giudice delle leggi, ergendosi a promotore del dialogo tra le Corti, abbia aperto la strada ad un orientamento che inciderà sensibilmente sull'operato dei giudici nazionali.

2. Prima di procedere a qualche riflessione sulle implicazioni che la decisione è destinata a produrre nel panorama dei rapporti tra ordinamenti, interno ed europeo, sembra opportuno in via preliminare ricostruire brevemente i fatti che l'hanno ispirata.

In particolare, dinanzi al giudice *a quo* pendono due procedimenti introdotti dall'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), volti ad ottenere la cassazione delle relative sentenze di merito, che hanno riconosciuto il diritto all'assegno per il nucleo familiare a due cittadini di Paesi terzi, l'uno pakistano e l'altro srilankese, 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 sono rientrati nel Paese di origine.

Più in dettaglio, l'INPS ha contestato la decisione con cui i giudici di merito hanno proceduto alla disapplicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 6-bis, del d. l. n. 69/1988, ostativa al riconoscimento della prestazione sociale per i periodi di assenza del nucleo familiare dal territorio italiano, ritenendola contraria al diritto dell'Unione.

Ai sensi della norma appena ricordata, infatti, ai fini dell'accesso al beneficio dell'assegno per il nucleo familiare, il requisito della residenza nel territorio della Repubblica 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.

Investiti del ricorso proposto dall'INPS, i giudici di legittimità si sono rivolti alla Corte di giustizia per il tramite dello strumento del rinvio pregiudiziale, di cui all'articolo 267 TFUE, al fine di chiarire se il principio della parità di trattamento previsto dalla disciplina europea, comporti che i familiari del cittadino lungo soggiornante o titolare di permesso unico, pur risiedendo di fatto al di fuori del territorio dello Stato membro ove questi presta la sua attività, siano inclusi nel novero dei beneficiari del trattamento in esame.

In risposta ai due rinvii pregiudiziali promossi dalla Corte di cassazione, come anticipato, la Corte di giustizia ha ritenuto non compatibile la disciplina italiana relativa all'assegno per il nucleo familiare con due direttive europee – la 2003/109/CE e la 2011/98/UE – che, rispettivamente, impongono agli Stati membri di riconoscere ai soggiornanti di lungo periodo e ai titolari di permesso unico il medesimo trattamento previsto dalla disciplina nazionale per i cittadini, con riferimento alle prestazioni sociali, all'assistenza sociale e alla protezione sociale.

Nel descrivere il perimetro del principio di non discriminazione, in particolare, i giudici europei hanno statuito che l'obbligo di non differenziare il trattamento di cittadini di Stati terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro è imposto dalle direttive in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto. Con la conseguenza che sono i familiari a beneficiare della provvidenza, anche se l'assegno è versato al lavoratore/pensionato, componente a sua volta del nucleo familiare.

Accertata in maniera incontrovertibile l'antinomia tra la disciplina italiana e quella dell'Unione ed ottenuta l'interpretazione del diritto UE, la Cassazione avrebbe dovuto, secondo le coordinate *Simmenthal*, "soltanto" dare esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia, dato il vincolo da essa derivante per la definizione della controversia principale.

Cionondimeno, i giudici di legittimità hanno ritenuto di non poter applicare la normativa europea. Dopo aver escluso la possibilità di ricorrere allo strumento dell'interpretazione conforme, stante l'univocità del contenuto della previsione di cui all'articolo 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69/88 (v. punto 10.1 della sentenza in commento), la Suprema Corte ha, infatti, affermato di non poter disapplicare il diritto nazionale per contrasto con l'obbligo di parità di trattamento contenuto nelle due direttive, adducendo che il diritto dell'Unione non fornirebbe la disciplina materiale della prestazione in questione ([S. GIUBBONI, N. LAZZERINI](#) in *Questione giustizia*. Si v. altresì il commento di [A. GUARISO](#). Per considerazioni di opposto tenore, cfr. [L. CAVALLARO](#) in *Giustizia Insieme*).

In particolare, secondo la Cassazione, l'articolo 11, paragrafo 1, lett. d), della direttiva 2003/109 e l'articolo 12, paragrafo 1, lett. e), della direttiva 2011/98, pur imponendo allo Stato italiano di non trattare diversamente dai cittadini della Repubblica i congiunti del lavoratore "straniero", indipendentemente dal luogo di residenza, non consentirebbero di affermare in via diretta il primato della disciplina dell'Unione (che nulla direbbe sul punto) sulla disciplina nazionale. In tal modo, secondo i giudici di legittimità, 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".

Da qui la decisione della Cassazione di rimettere la questione alla Corte costituzionale, per contestare la legittimità dell'articolo 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69/88 con riferimento alle disposizioni delle direttive prima richiamate, per il tramite degli articoli 11 e 117 Cost.

**3.** Preme segnalare che la materia è stata oggetto di un recente intervento riformatore da parte del legislatore italiano, che, con il decreto legislativo del 29 dicembre 2021, n. 230 (Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della

legge 1° aprile 2021, n. 46), a decorrere dal 1° marzo 2022, ha istituito l'“assegno unico e universale” sostitutivo di numerose prestazioni familiari. Tuttavia, essendosi le fattispecie in esame perfezionate sotto la vigenza del precedente regime normativo, la Consulta ha opportunamente osservato che le nuove norme non rilevano nei giudizi *a quibus*.

Tanto premesso, la risposta della Corte costituzionale nel caso in esame è stata chiara e dai toni “quasi” didascalici, redarguendo il giudice remittente in ordine alla scelta di sollevare un incidente di costituzionalità. Difatti, essa ha puntualmente osservato che la Corte di giustizia aveva già accertato, nel giudizio pregiudiziale richiesto della stessa Cassazione, che la prestazione sociale in esame (assegno per il nucleo familiare per coniuge, figli ed equiparati residenti all'estero) rientra nell'ambito di quelle per le quali vige un preciso divieto di discriminazione nei confronti dei lavoratori stranieri, che versano nella condizione degli attuali ricorrenti.

Su questa scia, accogliendo le sollecitazioni provenienti dalle parti private, costituite in giudizio, la Consulta ha dichiarato inammissibili per carenza di rilevanza le questioni sollevate dalla Corte di Cassazione. In particolare, allineandosi ai *dicta* della Corte del Kirchberg, ha ribadito che, nella prospettiva del primato del diritto dell'Unione, i cittadini di Paesi terzi, soggiornanti di lungo periodo e con permesso unico di lavoro, non possono subire un trattamento differenziato rispetto ai cittadini italiani, nell'accedere al beneficio dell'assegno per il nucleo familiare, anche se alcuni componenti della famiglia risiedono temporaneamente nel paese di origine. La parità di trattamento fra i destinatari di questa misura di sicurezza sociale – che ha natura sia assistenziale sia previdenziale – deve essere, quindi, garantita dai giudici nazionali, tenuti ad applicare il diritto dell'Unione europea (punto 12 della sentenza).

La contraddittorietà della scelta della Cassazione di sollevare la questione di legittimità costituzionale dopo aver ottenuto la pronuncia pregiudiziale viene sottolineata dalla Consulta in maniera netta, con una risposta che sembra esser rivolta, non solo al giudice remittente, ma anche alla Corte di giustizia, rassicurandola in ordine alla missione istituzionale che ad essa soltanto è affidata dai Trattati.

In tal senso, i giudici costituzionali ricordano che il primato del diritto dell'Unione costituisce “*l'architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti ed obblighi*”. Quel principio, si legge nella sentenza, valorizzato nei suoi “*effetti propulsivi nei confronti dell'ordinamento interno*”, non è alternativo al sindacato accentrato di costituzionalità configurato dall'articolo 134 della Costituzione, “*ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate*” (Cfr. [I. ANRÒ, B. NASCIMBENE](#) in *Giustizia Insieme*, 31 marzo 2022).

Allo stesso tempo la Corte costituzionale osserva che la procedura pregiudiziale, oltre a rappresentare un canale di raccordo tra giudici nazionali e dell'Unione per risolvere incertezze interpretative, concorre ad affermare e a rafforzare il principio del primato del diritto dell'Unione europea, alla cui applicazione concreta i giudici comuni partecipano secondo il meccanismo

del controllo diffuso, “*disapplicando all’occorrenza*” qualsiasi disposizione nazionale contrastante con il diritto dell’Unione (v. punto 10.2 della decisione in commento, che espressamente richiama la sentenza della Corte di giustizia del 9 marzo 1978, in causa 106/77, *Simmenthal*).

Muovendo da queste coordinate, la Corte costituzionale conclude che, diversamente da quanto assume la Corte di Cassazione, nei giudizi *a quibus* ricorrono le condizioni per disapplicare la normativa interna confliggente e dare immediata applicazione alle direttive richiamate, in quanto dotate di effetto diretto nella parte in cui prescrivono un obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di Paesi terzi specificamente individuate e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano.

**4.** La pronuncia n. 67/2022 è certamente una decisione importante, nella quale la Consulta agisce su più livelli.

Sul versante del diritto interno, il giudice delle leggi sottolinea che il dialogo fra giudice comune e Corte costituzionale dovrebbe essere gestito per il tramite dell’incidente di costituzionalità soltanto qualora ciò sia realmente necessario. Questo profilo emerge chiaramente dal giudizio di disapprovazione espresso dalla Consulta nei confronti della scelta della Cassazione di ricorrere allo scrutinio di costituzionalità, dopo che la giustezza della decisione di merito di disapplicare la norma interna era già stata confermata dalla Corte di giustizia. Tant’è che i passaggi dialoganti attivati dalla Cassazione sembrerebbero non avere aggiunto nulla alla decisione di merito che, senza ricorrere ad alcuno strumento di dialogo, era giunta alla medesima conclusione sostenuta dalla Corte costituzionale in punto di immediata efficacia.

La scelta della Cassazione di sollevare la questione di legittimità costituzionale, non appare convincente neppure sotto il profilo sostanziale, perché si fonda su argomenti non condivisibili, che portano a sovrapporre la disciplina degli assegni familiari - che certamente non è dettata da norme dell’Unione - con l’obbligo di parità di trattamento, che invece è oggetto della disciplina europea.

È infatti il principio della parità di trattamento che comporta l’applicazione delle norme delle due direttive sopra citate, le cui disposizioni sono chiare, precise e incondizionate da imporsi sul diritto nazionale. È sì vero che gli Stati possono attuare con i mezzi che ritengano più adeguati il principio paritario, ma quando una discriminazione, contraria al diritto dell’Unione, sia stata accertata e finché non siano adottate misure volte a ripristinare la parità di trattamento, il rispetto del principio di uguaglianza può essere garantito solo mediante la concessione alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata. Le persone sfavorite devono, dunque, essere poste nella stessa situazione in cui si trovano le persone che beneficiano del vantaggio in questione (v. sentenza della Corte del 14 marzo 2018, causa C-482/16, *Stollwitzer*, punto 30; del 9 marzo 2017, *Milkova*, causa C-406/15, punto 53).

In questa ipotesi, pertanto, il giudice di merito ha correttamente proceduto a disapplicare la disposizione nazionale discriminatoria, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione da parte del legislatore, e ad applicare ai componenti del gruppo sfavorito lo stesso regime riservato alla categoria “privilegiata”. Ciò in conseguenza di un obbligo che incombe al giudice nazionale indipendentemente dall’esistenza, nel diritto interno, di disposizioni che gli attribuiscono la relativa competenza (Corte giust. del 22 gennaio 2019, causa C-193/17, *Cresco Investigation*).

Sul piano dei rapporti fra ordinamenti, interno e dell’Unione, il dialogo tra le Corti sembra rinforzarsi.

L’ordinanza della Corte costituzionale rende, infatti, palese l’importanza e l’utilità di una collaborazione costruttiva, affermando la centralità del primato del diritto dell’Unione e indicando la strada che dovrà orientare il giudice nazionale, il quale, in presenza di un parametro chiaro, preciso e incondizionato, non può che procedere alla disapplicazione della normativa contrastante. È questo l’effetto utile - valorizzato anche dal giudice delle leggi - dello strumento di cui all’articolo 267 TFUE, che riconosce in capo alla Corte di giustizia una competenza esclusiva nell’interpretazione dei Trattati e del diritto derivato dell’Unione, ma attribuisce ai giudici interni il compito di individuare in concreto le modalità attraverso le quali introdurre il principio individuato dalla Corte all’interno del singolo ordinamento.

La competenza esclusiva della Corte di giustizia nell’interpretazione e applicazione dei Trattati, in particolare, “*comporta, in virtù del principio di effettività delle tutele, che le decisioni adottate sono vincolanti, innanzitutto nei confronti del giudice che ha disposto il rinvio*”. Come del resto la stessa Consulta ha fatto in occasione del rinvio pregiudiziale proposto in relazione alla vicenda relativa all’assegno di natalità e di maternità, richiamata all’inizio. Diversamente, nel caso dell’assegno per il nucleo familiare appena esaminato, la sentenza pregiudiziale è stata disattesa nei giudizi *a quibus* attraverso la promozione di una questione di costituzionalità per asserita mancanza di puntualità della disciplina europea che, al contrario, è puntualissima, dal momento che si trattava soltanto di applicare la regola della parità di trattamento.

Non può non rilevarsi, infine, che forse è stato agevole per la Consulta, in una vicenda come quella esaminata, che non rientra tra le ipotesi di doppia pregiudizialità, sottolineare il ruolo del rinvio pregiudiziale. Che la Cassazione abbia sperimentato lo strumento di cui all’articolo 267 TFUE prima di sollevare la questione di costituzionalità, disattendendo le coordinate della nota sentenza n. 269/17 (v. Corte cost. 7 novembre 2017, n. 269), non ha suscitato la disapprovazione del giudice delle leggi, anche perché, come la Consulta ha evidenziato, in entrambe le ordinanze di rimessione manca un richiamo alla Carta dei diritti fondamentali e, segnatamente, all’articolo 34 (per una ricostruzione del dialogo tra Corti sulla complessa vicenda della doppia pregiudizialità, v. i 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

*europaeapapers.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*).

Indubbiamente è legittimo chiedersi se i giudici costituzionali avrebbero imboccato la strada di un sostanziale ripensamento del principio di diritto sancito nella 269/17, laddove fosse stato attivato il controllo di costituzionalità *sub* articolo 34 della Carta UE. Ma ad oggi è difficile ipotizzare quale sarebbe stata la risposta (gli stessi dubbi sono stati sollevati in dottrina da [A. RUGGERI](#) in *Consulta OnLine*).

Ciò che conta è che la Consulta abbia offerto una soluzione che favorisce finalmente 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.