

La doppia pregiudizialità alla prova dell'effettività della tutela: riflessioni a margine dei casi “bonus bebè” e “ANF”. Introduzione al dibattito.

di Nicole Lazzerini

ricercatrice di Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze

I tre contributi che seguono costituiscono la rielaborazione degli interventi con i quali Francesco Rizzi (assegnista di Diritto del lavoro, Università di Firenze; avvocato del foro di Brescia), Elisabetta Tarquini (Corte di Appello di Firenze) e Cecilia Corsi (Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Firenze) hanno animato il seminario sul tema *La doppia pregiudizialità alla prova dell'effettività della tutela: riflessioni a margine dei casi «bonus bebè» e «ANF»*, svoltosi a Firenze il 21 dicembre 2021.¹

L'incontro si proponeva di riprendere le fila del discorso aperto un anno prima nell'ambito del webinar *Doppia pregiudizialità e accesso alle prestazioni di sicurezza sociale per i cittadini di Paesi terzi: riflessioni a margine dell'ordinanza della Corte costituzionale 182/2020*.² Alla luce delle molteplici evoluzioni (e involuzioni) giurisprudenziali successive alla suddetta [ordinanza](#), con la quale la Consulta sollevava rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sui temi del cd. bonus bebè e dell'assegno di maternità di base, si è ritenuto utile stimolare un dibattito a tre voci (e punti di vista) utilizzando il metro della *effettività della tutela* (giurisdizionale e sostanziale) dei diritti delle persone coinvolte.

Senza dubbio, il tenore (anche linguistico) dell'ordinanza 182 del 2020,³ che ha confermato la versione cd. temperata della nuova doppia pregiudizialità in tema di diritti fondamentali, ha contribuito a valorizzare e rafforzare il dialogo diretto tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia, nell'ottica di quel “quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia” cui già faceva riferimento il notissimo *obiter dictum* della sentenza [269/2017](#) (cfr. il punto 5 del *Considerato in diritto*, in particolare 5.1 e 5.2), introducendo, però, un meccanismo non del tutto adeguato dal punto di vista del diritto UE.

La stessa logica cooperativa emerge dalla risposta della Corte di giustizia, giunta con la sentenza [C-350/20 INPS \(Allocations de naissance et de maternité pour les titulaires de permis unique\)](#), del 2 settembre 2021.⁴ Senza particolare sorpresa, alla luce della pregressa giurisprudenza, il giudice di Lussemburgo ha chiarito che la [direttiva 2011/98/UE](#) sul permesso unico di soggiorno e di lavoro osta a disposizioni nazionali che subordinano l'accesso a prestazioni quali il bonus bebè e l'assegno di maternità di base allo status di soggiornante di lungo periodo. E' tuttavia interessante osservare che, in risposta ai dubbi sulla parziale

¹ Il seminario è stato organizzato dalle Cattedre di Diritto del Lavoro e di Diritto dell'Unione europea dell'Università di Firenze, nell'ambito della serie di incontri *I caffè transnazionali*, con il supporto di TrustEU, un progetto del Centro di Eccellenza Jean Monnet della stessa Università, finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma Erasmus+.

² In quell'occasione, ho avuto il piacere di intervenire come relatrice, insieme a Stefano Giubboni (Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università di Perugia). I nostri interventi prendevano le mosse da S. Giubboni, «L'accesso all'assistenza sociale degli stranieri alla luce (fioca) dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (a margine di un recente rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale)», *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, pp. 1972-1991, e N. Lazzerini, «[Dual Preliminary](#) Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court», *European Papers*, 2020, pp. 1463-1476.

³ Per ulteriori commenti, si vedano D. Gallo, A. Nato, «[L'accesso agli assegni](#) di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell'ordinanza n. 182/2020 della Corte Costituzionale», *Eurojus*, 2020; C. Masciotta, «[La doppia pregiudizialità](#) nella più recente giurisprudenza costituzionale», *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020; V. Passalacqua, «[Discriminating against families](#): Italian family benefits before the ECJ», *EU Law Analysis*, post del 5 giugno 2021.

⁴ Per un commento, si rinvia a D. Gallo, «[Assegni di natalità](#) e maternità nella recente sentenza della Corte di giustizia: riflessioni “a caldo”», *Eurojus*, post del 9 settembre 2021.

irricevibilità del quesito pregiudiziale sollevati dalla Commissione (perché i fatti dei casi relativi all’assegno di maternità erano anteriori alla scadenza del termine di recepimento della direttiva), la Corte di giustizia ha evidenziato la natura peculiare del giudice del rinvio. Al par. 40 della sentenza si legge che quest’ultimo «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».

Ebbene, al netto del valore aggiunto della vicenda sul piano del dialogo tra le Corti, ci si deve però chiedere - e questa è la domanda comune posta agli Autori dei tre interventi - se una ricaduta positiva si è realizzata anche sotto il diverso profilo dell’effettività della tutela dei diritti in questione. Invero, nelle parole della stessa Corte costituzionale, la leale e costruttiva cooperazione tra Corti nel quadro della nuova doppia pregiudizialità dovrebbe tendere ad “assicura[re] la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico” (cfr., negli stessi termini, la sent. 269/2017, punto 5.2, e l’ord. 182/2020, punto 3.1).

Si è anche ritenuto opportuno svolgere questa riflessione guardando non soltanto al caso del bonus bebé e dell’assegno di maternità di base, ma anche a quello dell’assegno al nucleo familiare. Come si ricorderà, con due ordinanze dell’8 aprile 2021 (n. [9378/2021](#) e n. [9379/2021](#)), di contenuto *mutatis mutandis* identico, la Sezione lavoro della Corte di Cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge (n. 153/1988) istitutiva di tale prestazione, nella misura 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.⁵ La Cassazione ha però ritenuto di non poter disapplicare il diritto nazionale per contrasto con l’obbligo di parità di trattamento contenuto nelle due direttive, dal momento che il diritto dell’Unione non fornisce la disciplina materiale della prestazione in questione.⁶

In questo caso, non è evocato lo schema della doppia pregiudizialità, mancando riferimenti a parametri della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione. Piuttosto, sembra emergere una tendenza all’accentramento del giudizio di costituzionalità oltre il perimetro tracciato dalla nuova doppia pregiudizialità (ossia, le ipotesi, ricadenti nell’ambito di applicazione materiale del diritto UE, nelle quali rilevano contestualmente analoghi diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dalla Carta UE). Tale atteggiamento pone dubbi non solo sul fronte dei rapporti tra diritto nazionale e diritto dell’Unione europea ma anche - appunto - nella prospettiva dell’effettività della tutela dei diritti in questione e delle persone che ne sono titolari.

Su questi due distinti - ma per vari versi strettamente connessi - filoni giurisprudenziali i tre contributi che seguono sviluppano una serie di riflessioni in un’ottica non solo retrospettiva-ricostruttiva, ma anche e soprattutto prospettica, nell’attesa, ormai quasi giunta a scadenza,

⁵ 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, «[Who is entitled](#) to family benefits? Lights and shadows of the ECJ rulings in *WS* and *VR*», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, pp. 582-593.

⁶ Sia permesso rinviare a S. Giubboni, N. Lazzerini, «[L’assistenza sociale](#) degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione», *Questione giustizia*, 6 maggio 2021. Si v. altresì il commento di A. Guariso, «[La Cassazione sugli ANF](#) agli stranieri: l’applicazione del diritto UE spetta alla Consulta», [www.asgi.it](#), post del 4 aprile 2021. Per considerazioni di opposto tenore, cfr. L. Cavallaro, «[Il “dialogo tra le Corti”](#) e le prestazioni di sicurezza sociale», *Giustizia Insieme*, 20 luglio 2021.

dei prossimi passi della Corte costituzionale, dinanzi alla quale le udienze pubbliche di discussione relative ai casi del bonus beb /assegno di maternit  e dell'assegno al nucleo familiare si terranno, rispettivamente, l'11 gennaio e l'8 febbraio 2022.