

## **Ancora sulla doppia pregiudizialità. I diritti dimenticati nel dialogo tra le Corti, tra resistenze e deresponsabilizzazioni nell'attuazione del diritto dell'Unione**

*di Francesco Rizzi*

*Avvocato e assegnista di ricerca in diritto del lavoro nell'Università di Firenze*

Il nuovo funzionamento della dottrina della doppia pregiudizialità rischia di compromettere la tutela dei diritti oggetto della contesa che l'integrazione dei sistemi nazionale e sovranazionale dovrebbe, al contrario, migliorare. Solo attraverso una leale cooperazione tra tutti i soggetti istituzionali deputati all'integrazione del diritto dell'Unione nell'ordinamento nazionale, il nuovo corso inaugurato dalla Corte costituzionale potrà assicurare il rispetto dei diritti di coloro la cui voce può essere trascurata dal legislatore.

**Sommario:** 1. I termini del discorso – 2. Il caso – 3. Il primo effetto della doppia pregiudizialità: il rinvio della Cassazione alla Consulta – 4. Il secondo effetto della doppia pregiudizialità: il dialogo tra Roma e Lussemburgo – 5. Stiamo tutti collaborando a un progetto comune?

### **1. I termini del discorso**

Due filoni di contenzioso giudiziario riguardanti l'accesso delle cittadine e dei cittadini stranieri a benefici volti al sostegno economico della famiglia offrono l'occasione per proporre alcune considerazioni sul nuovo funzionamento della doppia pregiudizialità e per provare a rispondere alla domanda evocata dal titolo dell'evento<sup>1</sup> per cui le riflessioni che seguono sono state pensate: la doppia pregiudizialità, nella sua declinazione successiva alla sentenza 269/17 della Corte costituzionale, supera la prova dell'effettività della tutela dei diritti?

Il primo filone riguarda le prestazioni dell'assegno di natalità (cd. "bonus bebè") e dell'assegno di maternità. Si tratta di due provvidenze, se volessimo usare la classificazione del diritto nazionale, di natura assistenziale, non connesse allo svolgimento di attività lavorativa e il cui riconoscimento, per i cittadini e le cittadine extra-Ue, è subordinato dalle rispettive norme istitutive alla titolarità del permesso di lungo soggiorno ex art. 9 TUI. Il secondo contenzioso, su cui mi soffermerò più brevemente rimandando alle puntuali osservazioni contenute nei contributi di Elisabetta Tarquini e Cecilia Corsi<sup>2</sup>, riguarda l'assegno per il nucleo familiare (ANF), che è invece prestazione erogata a determinate categorie di lavoratori e lavoratrici e calcolata nel suo ammontare in misura diversa in relazione al numero di persone che compongono il nucleo familiare e in relazione al reddito complessivo di esso.

Entrambe le vicende sono oggi pendenti avanti alla Corte costituzionale, dopo essere state oggetto di distinte pronunce della Corte di giustizia.

Rispetto ai numerosi profili che interessano il tema della doppia pregiudizialità<sup>3</sup>, le riflessioni che seguono si concentrano sul rischio, ad essa sotteso, che il diritto dell'Unione possa far ingresso e

<sup>1</sup> "La doppia pregiudizialità alla prova dell'effettività della tutela: riflessioni a margine dei casi «bonus bebè» e «ANF»" Martedì 21 dicembre 2021, Scuola di Giurisprudenza, Università di Firenze, nell'ambito dell'iniziativa "I caffè transnazionali". V. la presentazione dell'iniziativa e della serie di contributi tratti dalle relazioni svolte nell'introduzione di N. Lazzarini.

<sup>2</sup> V. E. Tarquini, *La doppia pregiudizialità alla prova dell'effettività della tutela: riflessioni di una giudice di merito a margine del caso ANF*, C. Corsi, *La parità di trattamento dello straniero nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale: tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità*, pubblicati su questa rivista online unitamente a questo contributo.

<sup>3</sup> Tra i numerosi contributi, A. Ruggeri, [La doppia pregiudizialità. Istruzioni per l'uso](#), in *Federalismi*, n.6/2021, p.211 ss.; A. Cosentino, [Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee](#), in *QG online*, 6.2.2020; 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*, Vol. 5, 2020, No 1, p. 493 ss.; G. Bronzini, [La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento](#)

trovare applicazione nel nostro ordinamento solo dopo il via libera della Corte costituzionale. A questo rischio è connessa la possibilità che la doppia pregiudizialità (non quale tecnica giuridica di risoluzione dei conflitti, ma quale strumento politico di rapporto tra ordinamenti) offra spazio per *resistere* all'ingresso del diritto dell'Unione nel nostro ordinamento. Questa possibilità è particolarmente evidente nella vicenda degli ANF che, pur non formalmente inquadrata come questione di doppia pregiudizialità, si interseca con essa per il profilo appena detto, svelandoci come, per parafrasare un'espressione di Marzia Barbera, c'è chi ha paura dell'effetto diretto del diritto dell'Unione<sup>4</sup>.

I dubbi che emergono devono essere considerati in riferimento a quello che dovrebbe essere il fine stesso della doppia pregiudizialità, ovvero rendere il più efficace, sistematico e ampio possibile lo spettro della tutela dei diritti oggetto della contesa. Dubbi che, quindi, riguardano la coerenza tra la nuova declinazione della doppia pregiudizialità e il suo fine dichiarato.

L'analisi delle questioni giuridiche emerse nell'evoluzione del contenzioso ha potuto raggiungere un sofisticato livello di elaborazione anche perché le avvocate e gli avvocati<sup>5</sup> che sono stati coinvolti nelle scelte giudiziarie e negli approfondimenti inerenti alle due vicende sono accomunati dalla scelta di far parte di associazioni delle società civile dove si realizza uno scambio generoso tra operatori e studiosi del diritto. Il riferimento qui è ad ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione. I meriti di questa associazione sono soprattutto due: aver assicurato, attraverso la rete di avvocate e avvocati associati, assistenza legale di alto livello a coloro che non posso accedervi facilmente e aver portato nel discorso pubblico e nelle aule di giustizia le istanze delle persone migranti. Con esiti vittoriosi in molte occasioni, almeno davanti ai giudici.

La sinergia alla quale ho accennato è particolarmente felice laddove si entri nell'ambito del diritto antidiscriminatorio, che trova principalmente nella pratica del diritto la sua sostanziale elaborazione e la definizione della portata effettiva e del contenuto della normativa. Le associazioni della società civile portano avanti, in questo ambito, quello che è definito contenzioso strategico<sup>6</sup>, che, per quello che serve approfondire in questa sede, si occupa di dare effettività ai diritti di coloro che (ed è il caso delle persone migranti) non hanno potere sociale e politico, perché sono, in maniera maggiore o minore, esclusi dalle dinamiche decisorie del processo politico. Tenere a mente questa considerazione è un aspetto decisivo, a mio avviso, per rispondere all'interrogativo che qui interessa.

## 2. Il caso

Introdotta con la finanziaria 2015 (art. 1 comma 25 l. n. 190/2014), il bonus bebè è qualificato dal legislatore quale incentivo alla natalità (ma è riconosciuto, fortunatamente, anche per ogni figlio adottato o in affidamento) e misura a sostegno della famiglia nei primi anni di vita o dall'ingresso del minore nel nucleo familiare. Oggetto di diverse rimodulazioni dalla sua introduzione in merito al suo ammontare mensile e agli anni di erogazione, è riconosciuto sulla base di requisiti oggettivi predeterminati, senza discrezionalità del soggetto che concede la prestazione (l'INPS).

Analogamente, l'assegno di maternità di base – introdotto dall'art. 66 della l. n. 448/1998 e poi disciplinato dall'art. 74 del TU maternità e paternità del 2001 – è prestazione concessa, per ogni figlio nato e per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione, alle donne che non beneficino di indennità di maternità di natura previdenziale e che appartengano a nuclei familiari con una bassa soglia ISEE stabilita annualmente. Concesso dai Comuni, è erogato dall'INPS (art. 74 commi 3 e 8 d.lgs. n. 151/2001).

---

[all'orientamento della Corte di giustizia?](#), in QG online, 4.3.2019. Con particolare attenzione alla vicenda qui in esame, N. Lazzarini, [Dual Preliminary within the scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the light of order 182/2020 of the Italian Constitutional Court](#), in *European Papers*, 2020, p1 ss..

<sup>4</sup> M. Barbera, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in M. Barbera, A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, Torino, 2019, 41 ss.

<sup>5</sup> Il merito, in particolare, è di Alberto Guariso, che di queste vicende giudiziarie è stato l'ideatore.

<sup>6</sup> Per una efficace ricostruzione del ricorso al contenzioso strategico nel nostro Paese per la tutela dei diritti delle persone migranti v. V. Protopapa, *From Legal Mobilization to Effective Migrants' Rights: The Italian Case*, in *European Public Law*, Vol. 26, n. 2, 2020, p. 477 ss..

Sia l'art. 1 comma 25 l. n. 190/2014 che l'art. 74 d.lgs. n. 151/2001 subordinano l'accesso degli stranieri ai benefici al requisito del possesso del permesso per lungosoggiornanti.

Sulla base di obblighi eurounitari, l'INPS ha esteso il beneficio prima ai cittadini stranieri titolari di protezione internazionale (con circolare 93/2015, il parametro europeo è la Direttiva 2004/83/CE), poi ai familiari di cittadini dell'Unione europea (con circolare 214/2016, Direttiva 2004/38/CE). L'INPS ha anche indicato ai Comuni che le cittadine titolari di protezione internazionale o familiari di cittadini dell'Unione hanno diritto all'assegno di maternità (circolari n. 9 e n. 35 del 2010).

Restano esclusi i cittadini e le cittadine stranieri titolari del c.d. permesso unico lavoro, il permesso riconosciuto a coloro che svolgono attività di lavoro subordinato, o che sono presenti sul territorio per motivi familiari e attesa occupazione. Tale permesso "ombrello" è stato introdotto dalla Direttiva 2011/98/UE, relativa a una procedura "per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro".

L'esclusione prevista dalla normativa nazionale è in contrasto con l'art. 12 della Direttiva, che prevede la parità di trattamento per i titolari di un permesso unico lavoro «per quanto concerne: (...) e) i settori della sicurezza sociale come definiti dal regolamento CE 883/2004». I settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento 883/2004<sup>7</sup> sono quelli compresi nell'elenco di cui al primo comma dell'art. 3 del regolamento, che tra l'altro considera, alla lettera b), le prestazioni di maternità e di paternità e assimilate e, alla lettera j), le prestazioni familiari.

Lo Stato italiano ha recepito la Direttiva 2011/98 con il d.lgs. 40/2014, ma non ha trasposto il dettato dell'art. 12, omettendo dunque di garantire la parità di trattamento ivi prevista. Tale omissione non vanifica l'effetto dell'art. 12. La norma è infatti chiara, precisa e incondizionata («beneficiano dello stesso trattamento») e il 25 dicembre 2013 è scaduto il termine per il recepimento. Né la deroga prevista all'applicazione del principio di parità di trattamento («gli Stati membri possono decidere che la parità di trattamento «per quanto concerne i sussidi familiari, non si applichi ai cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi...») è stata esercitata dall'Italia.

L'INPS, pur a seguito di un'interlocuzione con ASGI<sup>8</sup>, non ha ritenuto, come fatto per altre categorie di cittadini e cittadine straniere extra-Ue, di estendere le prestazioni dando applicazione alle citate disposizioni della Direttiva.

Ne è seguito un ampio contenzioso avanti i Tribunali e le Corti di merito<sup>9</sup> che ha riconosciuto, in modo unanime, il contrasto tra la normativa nazionale e il diritto eurounitario nei termini appena descritti. I giudici comuni hanno disapplicato le norme nazionali e condannato l'Amministrazione resistente (l'INPS per il bonus bebè, i vari Comuni nei casi di assegno di maternità) perché l'obbligo di applicazione diretta della normativa sovranazionale, indipendentemente dal recepimento nell'ordinamento interno, non grava solo sull'autorità giudiziaria, ma anche su tutti gli organi della PA.

È davanti alla Corte di Cassazione che la doppia pregiudizialità spargia le carte in tavola.

<sup>7</sup> Sull'evoluzione dell'intervento dell'Unione in materia di sicurezza sociale v. W. Chiaromonte e M.D. Ferrara, *Previdenza*, in C. Panzera, A. Rauti (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 521ss.

<sup>8</sup> *Bonus bebè, l'ASGI invia una lettera a Matteo Renzi e all'INPS*, ASGI 14.4.2015, <https://www.asgi.it/notizie/bonus-bebe-lasgi-invia-una-lettera-a-matteo-renzi-e-allinps/>. La comunicazione scritta seguiva una precedente iniziativa promossa dagli studenti e dalle studentesse del corso di Clinica legale dell'Università di Brescia che avevano realizzato, dopo aver approfondito la questione, un video messaggio per l'allora Presidente del Consiglio, <https://clinicalegale.unibs.it/index.php/2014/12/03/dillo-a-renzi-bonus-bebe/>.

<sup>9</sup> V. per una sistematica ricostruzione delle decisioni di merito W. Chiaromonte e A. Guariso, *Discriminazione e welfare*, in M. Barbera, A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, Torino, 2019, p.354 ss..

### 3. Il primo effetto della doppia pregiudizialità: il rinvio della Cassazione alla Consulta

Dovendo decidere nel giugno 2019 una serie di ricorsi dell'INPS avverso le prime sentenze di merito inerenti all'assegno di natalità, la Corte ha riconosciuto la «pur concreta possibilità» di accertare che «il diniego dell'assegno di natalità [...] pare integrare, difatti, una discriminazione a causa della nazionalità, come pure espressamente vietato dall'art. 12 lettera e) della direttiva 2011/98» e che la prestazione rientri tra quelle dei settori di sicurezza sociale del Reg. 883/2004. Ma, invece di respingere il ricorso dell'INPS, ha preferito sollevare l'incidente di costituzionalità al fine di conseguire l'eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, della disposizione nazionale<sup>10</sup>.

La Direttiva – e i suoi effetti diretti – sono messi da parte per lasciare posto agli artt. 3, 31 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione ai parametri interposti degli art. 20, 21, 24, 31 e 34 della CDFUE.

La Cassazione non aveva seguito questa strada nella sentenza *Maturi* nel 2018, in un caso di discriminazione per età delle ballerine nell'accesso alla pensione, nel quale la Corte, dopo il rinvio pregiudiziale e la dichiarazione di contrarietà della norma interna al diritto dell'Unione, «aveva ritenuto l'*obiter* della 269 non solo non vincolante per la sua stessa natura di *obiter*, ma anche non pertinente perché nella decisione della Corte di giustizia la Carta (il suo articolo 21) non aveva avuto alcun rilievo essendosi la Corte del Lussemburgo basata sulla sola direttiva 78/2000»<sup>11</sup>, indicando quindi alla corte del rinvio di disapplicare.

Optando per il rinvio alla Consulta, la Corte di Cassazione rinuncia alla sua funzione nomofilattica. Confermando le sentenze di merito, avrebbe indotto l'INPS a un risolutivo adeguamento e forse anche il legislatore a un correttivo legislativo (pendente anche la procedura di infrazione n. 2019/2100 sull'errato recepimento della Direttiva 2011/98), realizzando quel medesimo riassetto della normativa che si raggiunge con una pronuncia di incostituzionalità. La Cassazione, peraltro, trascura che le pronunce della Corte costituzionale 269/17, 20/19 e 63/19 (esplicitamente richiamate) non hanno intaccato il principio della disapplicazione delle norme nazionali contrastanti con direttive. Ma questa *dimenticanza* è un effetto di quelle stesse pronunce e dell'incertezza che esse hanno generato<sup>12</sup>.

Avanti alla Corte di Cassazione pendeva anche un ricorso inerente al rigetto della domanda di assegno di maternità presentato da una cittadina marocchina, titolare di un permesso per motivi familiari. Correttamente, la Cassazione ha rinviato il caso, con l'ordinanza n. 16167/19, alla Corte costituzionale perché la vicenda era sorta in un periodo antecedente la scadenza del termine di recepimento della Direttiva 2011/98. In assenza di una norma Ue che potesse contrastare la previsione contenuta nella norma nazionale (e con l'ulteriore difficoltà di applicare la già discussa dottrina *Mangold*<sup>13</sup> con effetti ancora più dirompenti, dovendo travolgere norme nazionali adottate prima dell'adozione della Direttiva stessa), null'altro si poteva fare se non sottoporre l'esclusione al controllo della Corte costituzionale (per violazione dei medesimi parametri indicati nell'ordinanza del bonus bebè).

### 4. Il secondo effetto della doppia pregiudizialità: il dialogo tra Roma e Lussemburgo

Davanti alla Corte costituzionale sono almeno tre i passaggi rivelatori della complessità che la stessa Corte deve gestire per far convivere un controllo accentratore sul diritto Ue (che il nuovo funzionamento della doppia pregiudizialità rinforza) e la deferenza (nel senso di leale collaborazione<sup>14</sup>) che essa stessa vuole preservare nella relazione con la Corte di giustizia. Una convivenza che si fonda su un accordo quantomeno ambiguo, perché dipendente dalla scelta della prima di aver indicato al giudice comune (che però è giudice del diritto dell'Unione) di coinvolgerla per scrutinare la compatibilità della legislazione ordinaria anche quando il diritto dell'Unione

<sup>10</sup> Così in particolare i punti 11 e 12 dell'ordinanza 16164/2019, che si rifà a Corte cost. n. 63/2019.

<sup>11</sup> Bronzini, *op.cit.*

<sup>12</sup> Sul punto v. Mastroianni, *op.cit.*

<sup>13</sup> Su cui si v. Barbera, *op.cit.*, 33 ss.

<sup>14</sup> Così S. Sciarra, *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all'accentramento nel giudizio di costituzionalità*, in *Federalismi*, n.3/2021 p. 37 ss..

potrebbe (avrebbe potuto, ormai si deve dire<sup>15</sup>) risolvere la questione senza bisogno di scomodare la Corte costituzionale. Come è stato scritto, non è tanto *Granital* a venire meno, ma è *Simmental* a traballare<sup>16</sup>.

Anzitutto, la Corte non dichiara inammissibile la questione prospettata dalla Cassazione, pur avendo il giudice del rinvio dato atto di poter risolvere la questione con il diritto secondario dell'Unione. È sufficiente, quindi, che il giudice remittente evochi la possibilità di risolvere con la disapplicazione, anche tramite disposizioni di diritto derivato, ma ritenga, richiamando alcune norme della Carta, di dover coinvolgere la Corte costituzionale affinché questa cancelli la norma nazionale per rendere ammissibile la questione?

Pare di sì, posto che con due ordinanze (95/2017 e 52/2019) aventi a oggetto l'assegno di maternità (in quei casi coperto dalla norma paritaria della Direttiva 2011/98), la Corte costituzionale aveva dichiarato la questione inammissibile proprio perché il giudice del rinvio aveva «per contro del tutto ignorato la direttiva 2011/98/UE e, in particolare, la disciplina dettata dal suo art. 12», invitando a considerare la granitica giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di sicurezza sociale<sup>17</sup>. In base a tali indicazioni, le pronunce di merito erano diventate sempre più nette nel ritenere di dover procedere con la disapplicazione tanto per l'assegno di natalità che per l'assegno di maternità.

Il secondo passo che la Corte fa per ribadire la necessità del suo intervento è prendere atto (punto 8) che «l'orientamento diffuso nella giurisprudenza di merito, che attribuisce efficacia diretta alle previsioni dell'art. 12 [...], non è seguito dall'amministrazione competente a erogare le provvidenze, mentre la Corte di Cassazione, chiamata a garantire l'uniforme interpretazione del diritto nazionale, si è rivolta a questa Corte per ottenere un pronuncia con effetti *erga omnes*».

Oltre a *Simmental*, la Corte decide di ignorare anche *Fratelli Costanzo* (per citare una delle prime<sup>18</sup>) e la sua 168/91, nelle quale la Consulta aveva affermato (punto 4) che «la normativa comunitaria deve trovare immediata applicazione non solo da parte del giudice nazionale nell'esercizio della sua giurisdizione, ma anche della stessa pubblica amministrazione nello svolgimento della sua attività amministrativa».

Ma soprattutto, non si cura della disobbedienza dell'amministrazione e del legislatore davanti ai costanti richiami della giurisprudenza di merito, così come della rinuncia della Cassazione a risolvere la questione.

Dopo due passi indietro (in cui accentra), è con il terzo passo che la Corte costituzionale rinsalda (almeno formalmente) i rapporti con la Corte di giustizia. Un passo che è un balzo. La Corte costituzionale *dimentica* che la questione dell'assegno di maternità non è coperta dalla Direttiva (e che quindi potrebbe – *rectius* dovrebbe – deciderla subito utilizzando i parametri costituzionali), la associa a quella del bonus bebè (in fondo il contenzioso di merito c'è e si fonda sui medesimi presupposti giuridici, deve aver pensato la Corte) e chiede alla Corte di giustizia se davvero le due prestazioni rientrano nella nozione di sicurezza sociale di cui al reg. 883/2004 (punti 7.1.1 e 7.1.2 dell'ordinanza 182/2020). E volendo indagare (punto 3.2) quella «connessione inscindibile tra i principi e i diritti costituzionali [...] e quelli riconosciuti dalla Carta, arricchiti dal diritto secondario, tra loro complementari e armonici», sceglie di concentrarsi, tra le norme evocate dalla Cassazione, sulla rilevanza dell'art. 34 «come richiamato dall'art. 12, par. 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE».

<sup>15</sup> Come osserva Cosentino, op.cit., «Con la sentenza n. 20/19, in definitiva, la “regola 269” viene estesa al diritto derivato dell'Unione, purché questo chiami in gioco i diritti protetti dalla Cdfue; evenienza, quest'ultima, che può ragionevolmente ritenersi di *routine*, ove si ponga mente alla estensione e ricchezza della trama di diritti fondamentali tutelati dalla Cdfue».

<sup>16</sup> Ibidem, che richiama R. G. Conti, [Giudice comune e diritti protetti dalla Carta Ue: questo matrimonio s'ha da fare o no?](#), in *Giustizia Insieme*, 4.3.2019.

<sup>17</sup> V., su questo aspetto, anche le considerazioni svolte da Corsi, op.cit.

<sup>18</sup> V. più recentemente, Corte di giustizia, sentenza del 4 dicembre 2018, causa C-378/17, *Minister for Justice and Equality e Commissioner of the Garda Síochána*, ECLI:EU:C:2018:979, punto 38 e giurisprudenza ivi citata.

La questione formulata dalla Corte ha suscitato dubbi, sia perché il parametro evocato (l'art. 34<sup>19</sup>) è norma mista («l'unico nucleo precettivo potenzialmente suscettibile – secondo l'opinione prevalente<sup>20</sup> – di diretta applicazione è il comma 2 nella misura in cui riconosce un vero e proprio diritto senza limitarsi, come i paragrafi 1 e 3, ad enunciare un mero principio, secondo la nota e discussa distinzione formulata dall'art. 52 della stessa Carta»<sup>21</sup>) e quindi, vista la sua formulazione, appare improbabile possa essere dotata di efficacia diretta, sia perché «a legger bene l'ordinanza, nemmeno la Corte costituzionale riesce infatti a spiegare le ragioni di tale dubbio»<sup>22</sup>.

Ma la Corte *deve* coinvolgere la Corte di giustizia perché vuole allontanare da sé la critica di aver inaugurato «un giudicato costituzionale interno su questioni di diritto dell'Unione» che rischia di «travolgere i principi fissati dalla Corte di giustizia»<sup>23</sup>. O forse (anche?), coinvolgere la Corte di giustizia con una domanda di cui si conosce già la risposta consente di raggiungere, all'interno di un collegio diviso, una tregua e di condurre a una decisione poi obbligata (ma anche, di fatto, di far decidere un'altra Corte)<sup>24</sup>.

In un panorama europeo in cui le giurisdizioni delle alte Corti nazionali reagiscono alla loro esclusione dal circuito di giurisdizione europeo in grado di bypassarle per via dell'interazione creata dalla Corte di giustizia con i giudici comuni nazionali<sup>25</sup>, l'approccio di Roma, come si dirà meglio di seguito, è ben diverso da quello adottato da altre alte corti in Europa e induce ad alcune concessioni.

Lussemburgo concede, ma non arretra. La Corte di giustizia decide con sentenza della Grande camera del 2.9.2021(C-350/20), ma senza udienza pubblica di discussione e conclusioni dell'Avvocato Generale e dopo aver rigettato l'istanza della Corte costituzionale di procedimento accelerato.

La Corte di giustizia concede molto in punto di ammissibilità sulla questione dell'assegno di maternità affermando che (punto 40) «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». Se prospettata da un giudice comune, la questione sarebbe stata probabilmente dichiarata inammissibile.

Come correttamente è stato scritto, la Corte di giustizia non va allo scontro in una «vicenda che poteva senz'altro prestarsi ad offrire a Lussemburgo la possibilità di pronunciarsi sul punto della confermata competenza della Corte costituzionale ad intervenire in merito a violazioni di norme sovranazionali, ancorché di diritto derivato, che coinvolgono i diritti fondamentali [...] [L]a Corte di

---

<sup>19</sup> Art.34: «1. 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 comunitario e le legislazioni e prassi nazionali. 2. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali. 3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».

<sup>20</sup> V. G. Orlandini e W. Chiaromonte, *Art. 34*, in R. Mastroianni e al. *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 644 ss.

<sup>21</sup> S. Giubboni, [L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel "dialogo" tra le Corti](#), in *Lavoro Diritti Europa*, 1/2021, 8.

<sup>22</sup> *Ibidem*, 9.

<sup>23</sup> Bronzini, op.cit.,

<sup>24</sup> V. Cecilia Corsi, op.cit., che suggerisce che la Corte abbia dovuto «cercare nella collaborazione tra le Corti un modo di uscire da una impasse in un «settore nevralgico» quale è quello della politica comune dell'immigrazione» a seguito dell'arresto che aveva raggiunto nella sua critica sentenza 50/2019, in materia di assegno sociale, di cui si dirà di seguito.

<sup>25</sup> Barbera, op.cit., 42.

giustizia [...] ripercorre il passaggio dell'ordinanza che conferma l'accentramento del giudizio di costituzionalità in materia di diritti fondamentali senza formulare osservazioni sul punto»<sup>26</sup>.

Almeno non esplicitamente, aggiungerei, perché la soluzione che riconsegna alla Corte costituzionale non asseconda l'impostazione proposta dalla Consulta. Lussemburgo non segue Roma sulla necessità di *usare* l'art. 34 CDFUE per decidere la questione, né ritiene di voler fornire indicazioni sulla (dubbia) efficacia diretta della norma. L'art. 12 della Direttiva 2011/98 (punto 46) «dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta», ma non serve invocarlo per risolvere il caso. Al punto 50 della decisione, la Corte riformula la questione prospettata dalla Corte costituzionale precisando che «si deve ritenere che, con la sua questione, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale». È quindi sulla rilevanza (decisiva) dell'art. 12 della Direttiva che la Corte risolve la questione. Senza alcuna esitazione e richiamando i numerosi precedenti in materia<sup>27</sup> (punti 56-62), la Corte di giustizia conclude che le due prestazioni sono pacificamente prestazioni di sicurezza sociale e che l'art. 12 osta a una normativa nazionale che esclude i titolari e le titolari di permesso unico lavoro dall'accesso ai due benefici. Sono l'effetto diretto e la disapplicazione a risolvere la questione.

Sapremo presto il prossimo passo, quello conclusivo, della Corte costituzionale. L'udienza pubblica di discussione è fissata per l'11 gennaio 2021.

Pare poco plausibile che la Corte dichiari ora inammissibile o infondata la questione relativa al *bonus bebè* perché la direttiva doveva trovare applicazione. Ma non è affatto chiaro come la Carta (l'art 34) possa contribuire all'argomentazione della Corte costituzionale nella risoluzione della questione di costituzionalità. In una recente sentenza (n. 182/2021), la Corte ha ribadito l'ammissibilità della questione di costituzionalità che evochi «disposizioni del diritto dell'Unione europea [...] quando, come nella specie, il giudice comune, nell'ambito di un incidente di legittimità costituzionale, richiami, come norme interposte, disposizioni del predetto ordinamento attinenti ai medesimi diritti fondamentali tutelati da parametri interni, *ove non ricorrano i presupposti della non applicabilità della normativa interna contrastante con quella europea*» (enfasi aggiunta). Come detto, sin dalla sentenza 269/17, l'efficacia diretta e la disapplicazione non sono mai stati messe in dubbio, ma la precisazione ha poco significato se a essa non segue, sussistendone i presupposti, una dichiarazione di inammissibilità<sup>28</sup>.

La Corte potrebbe però valorizzare quel passaggio della decisione in cui Lussemburgo individua un collegamento tra la Direttiva e l'art. 34 (la prima dà espressione concreta al diritto contenuto nel secondo) per giungere a una dichiarazione di incostituzionalità.

Pare che essa possa servirsi poco della pronuncia della Corte di giustizia per quanto riguarda il caso dell'assegno di maternità. Lussemburgo risponde nel merito per i motivi detti, ma precisa che (punto 40) «nel caso di specie, una direttiva non può, certamente, essere invocata dai privati per fatti

<sup>26</sup> Così B. Sboro, *Assegni di natalità e maternità e cittadini stranieri con permesso unico: la Corte di giustizia si pronuncia sul rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale*, in *Diritti Comparati*, 28.10.2021, <https://www.diritticomparati.it/assegni-di-natalita-e-maternita-e-cittadini-stranieri-con-permesso-unico-la-corte-di-giustizia-si-pronuncia-sul-rinvio-pregiudiziale-della-corte-costituzionale-2/>

<sup>27</sup> Tra le più recenti la sentenza 21.6.2017, C-449/16 in causa *Martinez Silva c. INPS e Comune di Genova*, riguardante l'assegno famiglie numerose ex art. 65 L. 448/98 e sentenza del 2.4.2020, *Caisse pour l'avenir des enfants*, C-802/18, EU:C:2020:269; ma, già in precedenza, sentenza del 16.7.1992, *Hughes*, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 17; sentenza del 10.10.1996, *Hoever e Zachow*, C-245/94 e C-312/94, EU:C:1996:379, punto 27; sentenza del 14.6.2016, *Commissione/Regno Unito*, C-308/14, EU:C:2016:436, punto 60.

<sup>28</sup> Come è stato osservato da Cosentino, op.cit., riaffermare «il dovere dei giudici nazionali di non applicare la disposizione interna [...], [è] ineccepibile dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, [ma] entra in innegabile tensione con l'affermazione del potere (anche se non più del dovere) di tali giudici di sollevare l'incidente di costituzionalità [...]». Cosentino richiama anche D. Tega, *Tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale: lavori in corso*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 3, p. 615 ss., la quale osserva che «è proprio grazie all'inosservanza del dovere di disapplicazione che la Corte costituzionale esamina e dichiara ammissibili le questioni.» (634).

anteriori al suo recepimento al fine di veder disapplicate disposizioni nazionali preesistenti che sarebbero contrarie a tale direttiva».

In mezzo a tanti dubbi, v'è un'unica certezza: i cittadini e le cittadine titolari di un permesso unico lavoro hanno diritto all'assegno di natalità e all'assegno di maternità per le stesse ragioni e argomentazioni e seguendo la medesima impostazione indicate dai giudici di primo grado nelle prime decisioni del 2016. Ed è questa constatazione l'elemento chiave per rispondere alla domanda posta all'inizio di questo contributo.

## 5. Stiamo tutti collaborando a un progetto comune?

La Corte costituzionale «si propone di guardare lontano» nel nuovo corso dell'integrazione tra i sistemi che si sta compiendo «quando la materia assume contorni ancora da definire in termini di uniforme interpretazione del diritto europeo e quando le fonti europee si indirizzano a cittadini di stati terzi, riconoscendo loro il diritto di lavorare e circolare liberamente, in vista, tra l'altro, di una piena inclusione sociale»<sup>29</sup>.

Le critiche mosse in queste righe alle scelte della Corte costituzionale nella vicenda in esame (e, più in generale, alla nuova operatività della doppia pregiudizialità) sarebbero ingenuie se non accompagnate da alcune considerazioni inerenti al più ampio quadro in cui le singole vicende giudiziarie si inseriscono.

In quel panorama europeo di cui si è detto, la nostra Corte costituzionale è certa – e questo conforta – di riuscire a mostrare, tramite il dialogo con la Corte di giustizia, che gli standard di tutela della Carta sono compatibili con le tradizionali costituzionali e che il confronto con la Corte di giustizia possa consentire di integrare le garanzie. Una fusione di orizzonti attraverso la quale la Consulta pare rilanciare così, per quanto di competenza delle corti in questo senso, anche il progetto di un'Europa comune, intesa come ordinamento comune e (forse) federale.

Anche di recente, la Consulta non ha esitato a richiedere l'intervento della Corte di giustizia, ribadendo la necessità che sia Lussemburgo, per prima, a dover fornire un'indicazione interpretativa (ordinanze 216 e 217 del 18.11.2021).

Un modo di porsi che è un segno di lealtà, ma che segue una rottura e giace su una sproporzione di potere tra le due parti nella gestione del confronto perché, in fondo, è sempre la Corte a decidere quando e in che termini coinvolgere la Corte di giustizia, posto che i correttivi alla regola della sentenza 269/17 non hanno consegnato ai giudici comuni «criteri univoci nella scelta tra seguire il percorso europeo o quello interno»<sup>30</sup> e hanno comunque sempre lasciato aperta la strada per un intervento della Corte costituzionale.

Non pare ancora chiaro, quindi, se la nostra Corte costituzionale sia disponibile, senza troppi timori, a consentire non solo che la Carta sia arricchita dalle tradizioni nazionali ma anche il contrario, ovvero che l'applicazione del diritto dell'Unione determini una «rigenerazione dei significati delle tradizioni costituzionali stesse, secondo un processo di circolarità dei circuiti interpretativi»<sup>31</sup>.

Dal canto suo, nella vicenda in esame, la Corte di giustizia ha ribadito chiaramente che il primato del diritto derivato dell'Unione e i suoi effetti diretti possono ancora essere la strada per risolvere le questioni senza necessità di scomodare la Carta (e, quindi, anche i parametri costituzionali).

I nuovi termini della relazione tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia hanno bisogno di altre decisioni per essere ridefiniti e, parallelamente, compresi dagli operatori e dalle operatrici del diritto, che non potranno ora prescindere da questo assetto in divenire per costruire le proprie strategie giudiziarie in questioni analoghe.

<sup>29</sup> Sciarra, op.cit., 50.

<sup>30</sup> Mastroianni op.cit.

<sup>31</sup> Barbera, op.cit., 44, che richiama A. Ruggeri, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e le tecniche decisorie idonee ad assicurarne la efficacia ed effettività*, in V. Piccone, O. Pollicino (a cura di), *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Esi, Napoli, 2018, p. 317 ss.

In questo percorso di integrazione, alcuni aspetti, cruciali, rischiano di essere persi per strada: i diritti delle persone interessate dalla questione oggetto della contesa e il ruolo di tutti i soggetti istituzionali tenuti al rispetto e deputati all'attuazione del diritto dell'Unione.

Già a seguito dell'ordinanze di rinvio della Cassazione del 2019, gli stessi tribunali e le stesse corti (financo gli stessi giudici) che avevano, rispettivamente, in numerose occasioni accolto i ricorsi (dei cittadini e delle cittadine straniere) e rigettato gli appelli (dell'INPS) hanno iniziato a rinviare o a sospendere. Pochi hanno continuato secondo l'impostazione che avevano già seguito.

Questa tendenza si è espansa dopo il rinvio della Corte costituzionale alla Corte di giustizia. È stato già ampiamente detto della confusione che i nuovi criteri della doppia pregiudizialità hanno generato nel giudice comune. Il caso di specie ha dimostrato che, senza un'apparente ragione di diritto, l'innesto della doppia pregiudizialità può paralizzare almeno in parte l'attività giudiziaria, generando il paradosso che «il giudice comune riscontri un contrasto e al contempo non assuma, nel rispetto del principio della ragionevole durata dei processi, tutte le misure utili per fornire la più ampia e rapida tutela al soggetto che la richiede»<sup>32</sup>.

Ma, soprattutto, dal 2019 l'INPS e i Comuni non hanno cambiato la loro politica concessoria. Ne consegue che le domande non sono presentate e chi riceve un rigetto deve rivolgersi ad un professionista e aspettare (a questo punto parecchio tempo) per ricevere una prestazione a sostegno delle necessità di una famiglia che accoglie un nuovo nato.

Vi è di più. Un altro effetto della doppia pregiudizialità è che nemmeno la sentenza della Corte di giustizia del 2.9.2021 viene considerata sufficiente per chiudere la questione. Dai giudici (che sospendono o rinviando pendente ancora la questione di costituzionalità), ma anche dai Comuni e dall'INPS, che continuano a rigettare non solo le domande, ma anche le istanze di riesame.

Questo approccio, magari già diffuso, viene però di fatto rinforzato da un giudice costituzionale che accentra a sé il controllo del diritto dell'Unione. E lascia spazio, magari inconsapevolmente, a posizioni che vorrebbero proporre un nuovo bilanciamento (a livello nazionale) rispetto a quello già operato dal legislatore dell'Unione.

Ne è un esempio la vicenda degli ANF. A fronte di due sentenze della Corte di giustizia che confermavano l'impostazione seguita dai giudici di merito dopo che la Cassazione aveva sollevato alcuni dubbi, l'INPS era pronto a modificare le sue comunicazioni istituzionali.<sup>33</sup> Riassunta la causa, i giudici di legittimità hanno ritenuto che la questione non potesse essere risolta mediante la “disapplicazione” della norma nazionale perché «nel caso di specie non è individuabile una disciplina *self-executing* di tale matrice direttamente applicabile [...] giacché il diritto dell'Unione non regola direttamente la materia dei trattamenti di famiglia»<sup>34</sup>. Ne consegue, secondo la Cassazione, la necessità di un intervento «manipolativo» per dare esecuzione alle sentenze rese dalla Corte di giustizia, che solo la Corte costituzionale può compiere (l'udienza pubblica di discussione si terrà l'8.2.2022).

Anche in questo caso, il rinvio alla Corte costituzionale nell'aprile 2021 ha portato alla sospensione o ai rinvii delle cause e ai rigetti in sede amministrativa delle domande.

Nelle ordinanze, efficacemente criticate<sup>35</sup>, la Corte sovrappone la disciplina degli assegni familiari (che non è pacificamente contenuta in norma dell'Unione) con l'obbligo di parità di trattamento, che invece è contenuta in norme dell'Unione. La valutazione circa la sussistenza dei requisiti di “autoesecutività” non riguarda la disciplina della prestazione, ma quella della parità.<sup>36</sup> Le previsioni

<sup>32</sup> Mastroianni, op.cit.

<sup>33</sup> Così Luca Sabatini, Direttore Ammortizzatori Sociali dell'INPS, nel suo intervento all'incontro organizzato dalla CGIL 21.4.2021 “Assegno per il Nucleo Familiare: tra la parità di trattamento e l'assegno unico universale” disponibile al link <https://www.asgi.it/formazione/assegno-nucleo-familiare-cgil-asgi-sabir/>, ultimo accesso 30.12.2021.

<sup>34</sup> Ordinanze dell'8.4.2021 n. 9378/2021 e n. 9379/2021, punto 16 di entrambe.

<sup>35</sup> S. Giubboni e N. Lazzarini, [L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbio della Cassazione](#), in QG online, 6.5.2021; A. Guariso, [La Cassazione sugli ANF agli stranieri: l'applicazione del diritto UE spetta alla Consulta](#), in ASGI, 14.4.2021;

ma vedi anche i citati contributi di Tarquini e Corsi.

<sup>36</sup> Così in particolare, tra i contributi citati nella nota precedente, Guariso, *op. cit.*

delle direttive, pare dire la Corte, non godono di effetto diretto perché le direttive non sono regolamenti.

Gli errori di diritto che la Corte di Cassazione compie sono talmente palesi che paiono essere solo un pretesto per affermare altro. Le ordinanze, come ha chiarito un commento delle stesse proposto da un componente del collegio che le ha redatte<sup>37</sup>, rievocano la battaglia delle competenze tra ordinamento nazionale e sovranazionale e rivendicano la prerogativa degli Stati membri ad allocare le risorse finanziarie come ritengono posto che gli «stanziamenti di bilancio [...] sono tutti statali e non già dell'Unione europea».

Già le ordinanze di rinvio alla Corte costituzionale del bonus bebè nel 2019 (punto 10) avevano adombrato che «solo in sede di giudizio costituzionale è possibile valutare la ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento dei contrapposti interessi».

Si rimanda a quella discrezionalità del legislatore nazionale davanti alla quale anche la Corte costituzionale si può arrestare. E davanti alla quale in passato (recente) si è arrestata nel caso dell'assegno sociale, proprio quando bisognava tutelare la posizione di quei cittadini stranieri e di quelle cittadine straniere presenti sul territorio nazionale da anni e che, in un tempo della vita in cui non possono più lavorare, non hanno niente<sup>38</sup>.

Come osserva Tarquini, «colpisce [...] che la Corte di Cassazione sottoponga al vaglio di costituzionalità le norme interne (nel caso degli ANF come del bonus bebé), non in funzione ampliativa dei diritti rispetto a quelli riconosciuti dal diritto dell'Unione, ma al contrario assumendo che l'ambito di quei diritti riconosciuto dalla nostra Carta [costituzionale] possa essere legittimamente più ristretto».

Non è un caso, a mio avviso, che la discrezionalità del legislatore e le esigenze di bilancio siano evocati, nei casi dei rinvii qui discussi, allorché si tratti di questioni che riguardano i diritti delle persone migranti, che, nei confronti di quel legislatore che può escluderle senza alcun rischio, hanno scarso margine di azione. Cittadini e cittadine a cui, si deve desumere, non è riconosciuto di essere parte della comunità nazionale in nessuna delle sue possibili dimensioni, né quella della famiglia, né quella del lavoro,<sup>39</sup> pur essendo titolari di permessi che consentono di lavorare e presuppongono lo svolgimento di attività lavorativa da parte di colui o colei che richiede la prestazione o comunque di un componente del nucleo familiare<sup>40</sup>. Non esiste infatti – per nessuna delle tre prestazioni qui discusse – la possibilità che essa sia erogata ad un nucleo familiare composto da soli cittadini inattivi, posto che i titolari di permesso per motivi familiari, se non svolgono attività lavorativa, sono entrati e possono restare in Italia perché c'è un familiare che svolge attività lavorativa e che ha un reddito sufficiente per consentire la permanenza del familiare sul territorio. Tale esclusione stride ancora di più allorché il regime differenziato tra italiani e stranieri extra-Ue riguarda una prestazione finanziata anche tramite la contribuzione che deriva dall'attività lavorativa che essi prestano.

Solo attraverso il contenzioso e, nei casi qui esaminati, solo attraverso la disapplicazione, questi cittadini e cittadine stranieri, di cui accogliamo le braccia ma che non accogliamo come persone,<sup>41</sup> hanno visto ascoltate le proprie istanze e poi riconosciuti i propri diritti.

<sup>37</sup> L. Cavallaro, *Il "dialogo tra le Corti" e le prestazioni di sicurezza sociale*, in *Giustizia Insieme*, 20.7.2021

<sup>38</sup> Corte cost. sent. 50/2019, in *Giurisprudenza. cost.*, 2019, p. 762 ss., con nota di G. Bascherini, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo*.

<sup>39</sup> Per un'analisi critica del sistema di regolazione del lavoro dei migranti, inadeguata alla tutela dei diritti delle persone migranti come tali, v. i diversi contributi del volume *Migranti e Lavoro*, W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, M. Ranieri (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2020.

<sup>40</sup> Si consideri peraltro che per il bonus bebé, già in sede di sua istituzione il legislatore aveva previsto (art. 1 co. 127) specifiche funzioni di monitoraggio della spesa così da consentire che «Nel caso in cui [...] si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alla previsione di spesa di cui al comma 128, [...], si provvede a rideterminare l'importo annuo dell'assegno di cui al comma 125, primo periodo, e i valori dell'ISEE di cui al comma 125, secondo periodo».

<sup>41</sup> L'espressione è ripresa da M. Ambrosini, *Perché e come gli immigrati continuano a lavorare in Italia*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n.4, 2017, 558.

Ne segue una considerazione conclusiva. Il progetto di una collaborazione sinergica e leale per il rilancio di un progetto comune europeo vede impegnata la nostra Corte costituzionale, con un approccio dialogante e propositivo. Ma essa non può essere sola: ciascuno deve fare la propria parte, compreso il giudice di legittimità.

E non si deve trascurare di richiamare lo Stato (il legislatore e l'apparato amministrativo) ai propri doveri (come fa la dottrina dell'effetto diretto). L'efficacia *erga omnes*, che una decisione di incostituzionalità comporta, si realizza *prima e meglio* se il legislatore recepisce correttamente le direttive (adottate da un Consiglio del quale il governo fa parte) o vi interviene modificando la normativa allorquando è reso evidente un contrasto. O ancora, se a intervenire, per le medesime ragioni, è lo Stato nella sua struttura amministrativa (come avvenuto per alcune categorie di cittadini extra-Ue) per recuperare all'inadempienza verso un obbligo assunto e non rispettato.

Un altro effetto (non troppo) collaterale della *nuova* doppia pregiudizialità è l'implicita deresponsabilizzazione dell'apparato statale nell'attuazione del diritto dell'Unione. O, almeno, lo è stato in queste vicende. Una deresponsabilizzazione che conviene (economicamente) e che non costa nulla (politicamente) quando i diritti sono quelli delle persone migranti.

Al di là del merito delle questioni di diritto, le due sentenze che la Consulta si accinge a rendere nei giudizi che riguardano le vicende qui descritte potrebbero essere l'occasione per fornire ulteriori spiegazioni (e correttivi) sul nuovo corso della doppia pregiudizialità, ma anche per chiarire le responsabilità di ognuno nel perseguimento di quel progetto comune<sup>42</sup> che, fortunatamente, le sta molto a cuore.

---

<sup>42</sup> Sciarra, op.cit., 52.