



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

**ALLA CASSAZIONE RESTIÀ A FAR LUOGO ALL'APPLICAZIONE
DIRETTA DEL DIRITTO EUROUNITARIO LA CONSULTA REPLICI
ALIMENTANDO IL FECONDO "DIALOGO" TRA LE CORTI**

(A PRIMA LETTURA DELLA SENT. N. 67/2022)

14 MARZO 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio 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](#))***

ABSTRACT: *The paper examines a decision of the Constitutional Court condemning discrimination against foreigners in the enjoyment of a right recognized to citizens. The author highlights the potential contained in the judgment regarding a constructive "dialogue" between the Courts, affirming the obligation for the judges of immediate application of the violated supranational rules.*

SOMMARIO: 1. Il caso e la sua conclusione ad opera di un verdetto della Consulta che rimarca la centralità di posto spettante al principio del primato del diritto sovranazionale ed al rinvio pregiudiziale quale strumento elettivo idoneo ad assicurarlo. – 2. La messa da canto della Carta di Nizza-Strasburgo, malgrado avrebbe potuto con profitto essere evocata in campo a tutela del diritto offeso, l'insegnamento che se ne può trarre per ciò che attiene al mancato rilievo nel processo costituzionale della "connessione" tra norme eurounitarie di diritto derivato e norme della Carta stessa, la duplice qualità posseduta dalla decisione in commento.

1. Il caso e la sua conclusione ad opera di un verdetto della Consulta che rimarca la centralità di posto spettante al principio del primato del diritto sovranazionale ed al rinvio pregiudiziale quale strumento elettivo idoneo ad assicurarlo

La [pronunzia](#) a margine della quale si dispongono le scarse notazioni di seguito fatte – come suol dirsi – “a prima lettura” è tra quelle che meritano di essere ricordate. Forse, è esagerato affermare che si tratti di una decisione “storica”; di certo, però, non è di secondario interesse ed apre scenari, almeno in parte, nuovi rispetto al passato. Singolare è, peraltro, il modo con cui l'intera vicenda processuale è maturata, prendendo quindi una piega che – come dirò a momenti – si è rivelata risolutiva, portando all'esito della dichiarazione d'inammissibilità.

Le questioni portate alla cognizione della Corte¹, nel merito, sono di sicuro rilievo², trattandosi di dare finalmente il giusto appagamento ad un diritto dapprima trascurato, con riferimento al (mancato) riconoscimento dell'assegno per il nucleo familiare per i figli (ed equiparati) di cittadino straniero non aventi la residenza in Italia, eccezion fatta del caso che lo Stato di appartenenza dello straniero stesso riservi un trattamento di reciprocità nei riguardi dei cittadini italiani o che sia stata stipulata una convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia.

È bene fermare subito l'attenzione sul fatto che qui era in gioco un diritto di rango costituzionale dotato di “copertura” nella normativa eurounitaria violata dalla disciplina nazionale sottoposta al sindacato di costituzionalità, di cui all'art. 2, comma 6-*bis*, del d.l. n. 69 del 1988, conv. con modif., nella l. n. 153 del 1988. E un diritto – si faccia caso – riconosciuto altresì dalla Carta di Nizza-Strasburgo (art. 34), la cui violazione nondimeno – come la decisione in commento tiene a rimarcare – non è stata denunciata dalle ordinanze di rimessione della Cassazione, sez. lavoro.



¹ Sollevate dalla Corte di cassazione, Sez. lavoro, con due ordinanze dell'8 aprile 2021, iscritte ai [nn. 110](#) e [111 reg. ord. 2021](#) (G.U. n. 33/2021, 1a serie spec.).

² Le mette giustamente in evidenza, tratteggiandone i tratti maggiormente salienti, L. CAVALLARO, *Il "dialogo tra le Corti" e le prestazioni di sicurezza sociale*, in [Giustizia Insieme](#), 20 luglio 2021; rilievi fortemente critici nei riguardi delle ordinanze della Cassazione sono indirizzati da S. GIUBBONI - N. LAZZERINI, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, in [Questione Giustizia](#), 6 maggio 2021. Cfr., poi, sul tema, A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea attraverso il diritto? Due recenti ordinanze della Cassazione in tema di assegni familiari per i lavoratori extra-UE*, in [laCostituzione.info](#), 10 maggio 2021, che considera l'atteggiamento della Cassazione espressivo di “auto-deresponsabilizzazione”.

Ora, la violazione del diritto eurounitario era già stata rilevata dalla Corte di giustizia³, adita in via pregiudiziale nel corso dei due giudizi *a quibus*, mettendosi in chiaro che ai figli di stranieri soggiornanti di lungo periodo vanno assicurate le medesime prestazioni di sicurezza sociale stabilite per i cittadini degli Stati appartenenti all'Unione, sempre che – beninteso – in sede di recepimento della normativa dell'Unione violata gli Stati stessi non avessero espresso l'intento di voler derogare alla parità di trattamento, dalla normativa stessa consentita; cosa che però l'Italia non ha fatto.

Nel giudizio davanti alla Corte, le parti private hanno richiesto che fosse adottata una pronuncia d'inammissibilità, 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 che se ne sia resa responsabile. Una posizione, questa assunta dalle parti, tuttavia indebolita dalla richiesta, fatta in subordine, dell'accoglimento delle questioni in forza dell'acclarata incompatibilità della normativa interna rispetto a quella dell'Unione.

La Corte dà qui mostra di non esitare ad accogliere la sollecitazione venutale in via primaria dalle parti, con ogni probabilità per il fatto che l'autorità remittente non aveva evocato in campo la Carta di Nizza-Strasburgo, sottraendo perciò il caso dalla traiettoria tracciata da [Corte cost. sent. n. 269 del 2017](#) e succ. E, invero, suona francamente strano che non se ne sia fatta parola, salvo ad immaginare – ciò che però è poco verosimile – che proprio questo fosse l'esito prefiguratosi dalle ordinanze di remissione: un esito, però, chiaramente *suicida*, nondimeno idoneo a ridare nuova linfa alla *Grundnorm* posta a base delle relazioni tra diritto eurounitario e diritto interno, che – come si sa – esige la immediata disapplicazione di norme interne contrarie a norme sovranazionali *self executing* accompagnata dalla immediata applicazione di queste ultime.

È pur vero, poi, che la Cassazione aveva dichiarato di non poter far luogo né alla interpretazione conforme del disposto interno, a motivo del suo “univoco contenuto”⁴, né all'applicazione immediata della disciplina sovranazionale, a suo dire incompiuta, in relazione alla prestazione sociale in parola. La risposta sul punto venuta dalla Consulta è, però, tranciante, di segno opposto, ed appare essere di particolare significato, suscettibile peraltro di rilevanti implicazioni a largo raggio. Ed è una risposta che, 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 “architrate su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi”, ribadendo allo stesso tempo che “il sindacato accentratore di costituzionalità, configurato dall'art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione [mi permetto di correggere: *applicazione*] del diritto europeo ... ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate”⁵.

Si ha qui una limpida testimonianza della parità dei ruoli giocati dalle Corti sul terreno delle garanzie e della loro necessaria complementarietà. Non è cosa da poco, sol che si pensi che alle Carte di cui le Corti stesse sono istituzionalmente garanti, a quella dell'Unione e più ancora alla CEDU, è stato (ed è) a tutt'oggi – e speriamo solo fino ad oggi – assegnato un posto comunque subordinato a quello proprio della Costituzione, l'una Carta, al pari peraltro del diritto eurounitario in genere, dovendo prestare osservanza ai soli principi fondamentali di diritto interno (i “controlimiti”, come si è soliti chiamarli), nel mentre la Convenzione (ed è da ritenere ogni altra Carta dei diritti) avrebbe un rango (ambiguamente definito come) “subcostituzionale”⁶. Ed è chiaro

³ CGUE, 25 novembre 2020, [C-302/19, INPS c. WS](#), e [C-303/19, INPS c. CR](#).

⁴ Punto 10.1 del *cons. in dir.*

⁵ Punto 11 del *cons. in dir.*

⁶ Non è chiaramente di qui tornare a discutere delle aporie teoriche esibite da siffatta ricostruzione che si prefigura la possibilità di “graduare” documenti dei quali nondimeno si riconosce la comune natura materialmente (o – per dirla con la Consulta – *tipicamente*) costituzionale: una graduatoria che poi, a tacer d'altro, è smentita dalle cose, dal fatto cioè che le Corti si confrontano paritariamente nei singoli casi, ricercando tutte la soluzione di volta in volta maggiormente adeguata a fissare il più in alto possibile il livello di tutela dei diritti in gioco, ricercando sintesi quanto più possibile appaganti ed equilibrate tra le posizioni processuali. I richiami, per fortuna fattisi viepiù frequenti, dell'una all'altra

che, rilevando a conti fatti le Carte per il modo con cui il diritto vigente nella pratica giuridica si fa diritto vivente per il tramite delle Corti che vi danno voce e garanzia, la sistemazione a scala delle une naturalmente poi ridonda e si converte in pari sistemazione delle altre⁷.

Allo stesso tempo, la Consulta si fa premura di indicare alla Cassazione la via da imboccare nella circostanza, in modo risoluto e senza tentennamento alcuno, al fine di definire, in linea con le aspettative nutrite dalle parti, il caso: far subito applicazione delle direttive richiamate che si esprimono “in modo chiaro, preciso e incondizionato”.

Il fatto, poi, che risulta pur sempre riservata all’apprezzamento discrezionale del legislatore la scelta delle soluzioni adeguate ad eliminare la discriminazione causata dalla normativa indubbiata non fa da ostacolo – rileva la Corte – alla rimozione immediata degli effetti nocivi da parte del giudice, rimettendosi quindi ad altro momento il rifacimento della disciplina incompatibile con il diritto dell’Unione da parte del legislatore stesso⁸.

Il primato del diritto sovranazionale è, dunque, dalla decisione qui annotata assicurato apparentemente nel migliore dei modi; e, tuttavia, viene qui pagato un costo non indifferente⁹, che è dato dalla inopinata messa da canto, fingendo che non esista, della Carta dell’Unione (al cui art. 34, quale norma materialmente costituzionale fondante il diritto negato, è unicamente riservato un fugace cenno¹⁰, senza che nondimeno sia chiaro quali sviluppi avrebbe potuto avere la vicenda qualora fosse stato evocato in campo). Sta di fatto che qui non è stata offerta alla Carta stessa l’opportunità di poter essere spesa a beneficio del diritto negato, giocando anche nella circostanza odierna un ruolo di prima grandezza al piano delle relazioni interordinamentali, al servizio dei diritti da essa riconosciuti. Della qual cosa, peraltro, si ha – come si sa – sempre più di frequente riscontro, dipendendo ad ogni buon conto unicamente dalla sensibilità degli operatori che vi si faccia il dovuto, proficuo richiamo: una sensibilità che è, dunque, cresciuta nel tempo e che tuttavia ha ancora da compiere un lungo tragitto prima di potersi far valere al massimo delle sue formidabili potenzialità espressive. Insomma, per sottrarsi alla morsa soffocante del “riaccentramento”, inaugurata dalla decisione del 2017 sopra richiamata¹¹, il pedaggio da pagare parrebbe essere quello

giurisprudenza testimoniano che nessuna aprioristica graduazione, di stampo formale-astratto, può farsi tra le Carte dei diritti e che, piuttosto, le stesse sono per vocazione portate a darsi mutuo e fecondo alimento, al servizio di taluni bisogni elementari dell’uomo. Non già la piramide è l’immagine giusta per rappresentare i rapporti tra le Carte e le Corti che ne sono garanti bensì il circolo in cui tutte – *paritariamente* – si immettono, dandosi mutuo sostegno e rigenerandosi incessantemente a vicenda.

⁷ Ancora più marcata, poi, questa torsione ricostruttiva in relazione alla CEDU e, di riflesso, alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sol che si pensi che alle letture della Convenzione somministrate dalla Corte stessa si riconosce – come si sa – carattere vincolante unicamente laddove idonee a comporsi in indirizzi “consolidati” ovvero si traducano in decisioni-pilota (una presa di posizione, questa, come si sa, fatta oggetto – a mia opinione, giustamente – di plurimi e penetranti rilievi critici).

⁸ Non era questo il caso, come chiarito dalla Corte, ma non è inopportuno rammentare che quest’ultima, specie nel tempo a noi più vicino, non si è trattenuta dal riscrivere testi di legge gravemente carenti, pur laddove non sussistesse la condizione, di crisafulliana memoria, delle “rime obbligate” e si trattasse piuttosto di inventare di sana pianta alcune “rime possibili” o – come pure è stato detto (D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020, 101 ss.) – alcuni “versi sciolti”, con evidente occupazione dunque del campo dapprima considerato di esclusivo dominio del legislatore, della sua “discrezionalità” appunto [di “rime possibili” hanno, tra gli altri, discorso S. LEONE, *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a «rime possibili»*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 183 ss.; F. ABRUSCIA, *Aspetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss., spec. 293.; I. GOIA, *Una giustificabile “invasione” di campo*, in questa *Rivista*, 2021/III, 984 ss. Di “rime libere” preferisce, invece, dire A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 264 ss., nonché *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in federalismi.it, 12/2021, 5 maggio 2021, spec. 197 ss., ma – com’è chiaro – la sostanza non cambia].

⁹ ... che tuttavia non può essere imputato alla Corte, obbligata a restare entro la cornice del *thema decidendum* quale tracciata dall’autorità remittente.

¹⁰ Punto 1.2.1 del *cons. in dir.*

¹¹ ... e della quale peraltro si hanno altri segni, anche in ambiti di esperienza lontani da quello su cui si svolgono le relazioni tra le Corti, che poi solo in parte sono compensati da segni (apparentemente) opposti, quale quello che fa leva

di vedersi bocciare le questioni portate davanti alla stessa Consulta. Un esito, francamente, alquanto singolare e – se posso esser franco – bizzarro.

2. *La messa da canto della Carta di Nizza-Strasburgo, malgrado avrebbe potuto con profitto essere evocata in campo a tutela del diritto offeso, l'insegnamento che se ne può trarre per ciò che attiene al mancato rilievo nel processo costituzionale della "connessione" tra norme eurounitarie di diritto derivato e norme della Carta stessa, la duplice qualità posseduta dalla decisione in commento*

La vicenda che ha dato lo spunto per le scarse notazioni ora fatte, nondimeno, ci consegna un insegnamento che potrà tornare utile anche per l'avvenire; ed è che la "logica" della "connessione" tra la Carta dell'Unione e norme di quest'ultima parimenti violate e che ad essa si saldano – in modi, per vero, mai ben chiariti –, giustificando e anzi, dal punto di vista della Corte, imponendo di battere la via che porta alla Corte stessa non può valere per questioni di costituzionalità nelle quali non si faccia in modo esplicito parola della Carta di Nizza-Strasburgo. La "connessione", insomma, c'è solo se si fa richiamo di tale documento *tipicamente* costituzionale, in difetto del quale esso è relegato al ruolo, praticamente ininfluenza, del classico convitato di pietra, che c'è ma non si vede e, comunque, è costretto a restare muto.

Magari, dunque, la "connessione" è *in rebus*, obiettivamente inconfutabile (come nella odierna vicenda) ma, se si vuole aver conferma del perdurante vigore del canone fondamentale dell'applicazione diretta delle norme sovranazionali, non se ne può fare parola.

La decisione in commento presenta, nondimeno, una duplice qualità di cui, al di là del caso che ne ha determinato la venuta alla luce, potrà trarsi frutto da parte dei giudici comuni e degli operatori in genere *in ogni altro caso* in cui si faccia questione di norme eurounitarie violate e del bisogno che se ne garantisca l'immediata efficacia in ambito interno.

Per un verso, ha offerto il destro alla Consulta per ribadire i pregi innegabili di cui è dotato il meccanismo del rinvio pregiudiziale, quale autentica "cerniera" – com'è comunemente intesa – tra gli ordinamenti e, dunque, motore della integrazione sovranazionale. Il giudice costituzionale ne dà una cristallina rappresentazione, confermando peraltro 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. È sufficiente, nondimeno, por mente a come è stata (ed è) intesa e messa in atto la rilevanza nel corso di talune spinose vicende processuali, quali quelle che hanno avuto ad oggetto le leggi elettorali, per avere sicura riprova di quanto si viene ora dicendo [sulla tendenza in parola, fatta oggetto di divergenti apprezzamenti da una nutrita schiera di studiosi, tra gli altri, v. D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, cit.; A.-O. COZZI, *Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent'anni dalla sua proclamazione*, in *Dir. pubbl.*, 3/2020, 659 ss.; AA.VV., *Il sistema "accentrato" di costituzionalità*, a cura di G. Campanelli - G. Famiglietti - R. Romboli, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; AA.VV., *Un riaccentramento del giudizio costituzionale?, I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, in federalismi.it, 3/2021, 27 gennaio 2021; AA.VV., *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, a cura di C. Caruso - F. Medico - A. Morrone, Bononia University Press, Bologna 2020; AA.VV., *Rileggendo gli Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-2019)*. A Roberto Romboli dai suoi allievi, Giappichelli, Torino 2020; C. PADULA, *Le "spinte centripete" nel giudizio incidentale di costituzionalità*, in *La Corte costituzionale nel XXI secolo*, in Questione Giustizia, 4/2020, 62 ss.; M. LOSANA, *Tutela dei diritti fondamentali e (in)stabilità delle regole processuali*, in *Quad. cost.*, 2/2020, 305 ss.; L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, in federalismi.it, 12/2021, 5 maggio 2021, 224 ss. Di contro, de *Le contospinte centrifughe nel sindacato di costituzionalità* ha trattato A. GUZZAROTTI, in *La Corte costituzionale nel XXI secolo*, cit., 78 ss.; pure *ivi*, v., inoltre, variamente, M. BIGNAMI, *La Corte costituzionale nel XXI secolo: ritorno al futuro*, 6 ss., E. LAMARQUE, *I poteri del giudice comune nel rapporto con la Corte costituzionale e le Corti europee*, 89 ss., e A. NATALE, *Il giudice comune, servitore di più padroni*, 98 ss. Di E. LAMARQUE, v., *amplius*, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana. Nuova stagione, altri episodi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021].

Per un altro verso, si è avuta finalmente sicura riprova del fatto che, a seguito di pronunzie della Corte di giustizia che abbiano acclarato la violazione di norme *self executing* dell'Unione¹², non v'è scampo per l'operatore nazionale, comunque obbligato a far subito applicazione delle norme stesse in vece di quelle interne con esse incompatibili. La via è, dunque, tracciata per gli operatori che intendano sottrarsi alla morsa del "riaccentramento" voluto dalla [269](#) per ogni violazione del diritto sovranazionale comunque coinvolgente la Carta di Nizza-Strasburgo: dare la precedenza al rinvio pregiudiziale ed attendere fiduciosi il verdetto della Corte dell'Unione, restando nondimeno poi obbligato il ricorso alla Consulta sia laddove la disciplina sovranazionale disattesa non presenti carattere *self executing*¹³ e sia pure (e ovviamente) per il caso che si dubiti della sola violazione della Costituzione. Un esito quest'ultimo – tengo qui a precisare di passaggio – che, nondimeno, non dovrebbe risultare frequente, sol che si considerino le formidabili potenzialità espressive di cui la Carta dell'Unione, al pari peraltro della Costituzione e di altre Carte ancora (come la CEDU), appare essere dotata.

Il *punctum crucis*, tuttavia, rimane quello, oggi non chiarito, concernente i casi in cui sia fatto *esplicito* richiamo anche della Carta di Nizza-Strasburgo. Forse, però, era (ed è) ancora troppo presto per forzare la mano alla Consulta, sollecitandola a far luogo ad un sostanziale ripensamento del punto di diritto fissato dalla [269](#), con le ulteriori precisazioni successivamente datevi, in ispecie ad opera delle decisioni del 2019.

Un passo alla volta, dunque. Ma è già tanto, perlomeno a mio modo di vedere, che si sia acquisita la disponibilità, oggi *claris cum verbis* manifestata dalla Consulta, a proseguire lungo la via di un "dialogo" intergiurisprudenziale non viziato da preconcetto alcuno e promettente ulteriori, fecondi sviluppi.

¹² ... a mia opinione, *quale che sia la fonte che le esprime*, dunque anche se risultanti dalla Carta dei diritti dell'Unione.

¹³ Per la verità, si è in altri luoghi revocata in dubbio la pratica utilità del ricorso alla Corte in relazione a violazioni riguardanti norme prive dell'attitudine all'applicazione immediata, sol che si pensi che, a seguito dell'eventuale verdetto ablativo della Consulta, il giudice comune non potrebbe far altro che desumere per l'istante la regola buona per il caso estraendola dalla norma di principio sovranazionale: né più né meno – come si vede – di ciò che ordinariamente fa in presenza di norme *self executing* dell'Unione lese dalla fonte interna.