



15 MAGGIO 2024

La tutela degli stranieri contro le
discriminazioni nella giurisprudenza
costituzionale più recente

di Carla Di Martino
Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi Di Palermo



La tutela degli stranieri contro le discriminazioni nella giurisprudenza costituzionale più recente*

di Carla Di Martino

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi Di Palermo

Abstract [It]: L'articolo esamina i nuovi spunti che provengono dalla più recente giurisprudenza costituzionale sull'accesso degli stranieri alle provvidenze sociali. Tale questione è valutata alla luce dell'evoluzione dell'indirizzo del Giudice delle leggi sulla c.d. «doppia pregiudizialità» e sulle ipotesi di «legame univoco» tra Carta di Nizza e diritto derivato dell'Unione europea. In particolare, l'articolo mette in rilievo la formulazione di un nuovo protocollo operativo che i giudici comuni possono utilizzare allorché sia esperita un'azione civile contro la discriminazione. Quest'ultimo intende osservare la logica della «massimizzazione delle tutele», pur tuttavia solleva alcune riflessioni sugli equilibri relazionali tra potere legislativo e potere giudiziario e sul rapporto tra formanti di matrice legislativa e di matrice giurisprudenziale.

Title: The protection of foreigners against discrimination in recent constitutional jurisprudence

Abstract [En]: The article examines the new findings of recent constitutional jurisprudence on the access of non-citizens to social benefits. This issue is assessed in the light of the development of the Constitutional Court's approach to the so-called «doppia pregiudizialità» and the hypothesis of a «univocal link» between the Treaty of Nice and EU secondary law. In particular, the article highlights the formulation of a new operational protocol when a civil action against discrimination is brought, which raises some reflections on the relational balances between legislative and judicial power and on the relationship between legislative and jurisprudential matrix formants.

Parole chiave: status costituzionale degli stranieri, giurisprudenza costituzionale, doppia pregiudizialità, Carta di Nizza, concorso di rimedi

Keywords: non-citizens status, social security, «doppia pregiudizialità», Treaty of Nice, Constitutional Court, operational protocol

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il contesto da cui muovono le più recenti indicazioni della giurisprudenza costituzionale. 3. L'accesso degli stranieri alle provvidenze sociali e i controversi rimedi contro le discriminazioni.

1. Introduzione

Chi affronta il tema dei diritti fondamentali non può fare a meno di concentrare la propria attenzione sull'esigenza di assicurare una tutela effettiva così da dare concretezze alla prospettiva di valorizzazione della persona per come definita dalla Costituzione. In quest'ottica, la quantificazione delle risorse pubbliche definisce il rilievo che i diritti fondamentali hanno rispetto alle politiche pubbliche e ciò perché i «diritti» hanno un «costo». Il nesso tra diritti e risorse non può essere inteso nel senso che il legislatore

* Articolo sottoposto a referaggio.

con la decisione sul bilancio dello Stato¹ sia libero di svuotare i diritti attraverso la previsione di risorse insufficienti ad assicurare una piena tutela dei diritti fondamentali. La legislazione grazie alla quale si realizzano interventi destinati a dispensare prestazioni o benefici² deve fare i conti con il «costo dei diritti»³.

È vero che la giurisprudenza costituzionale ha sottoposto a precisazioni e limiti la «natura condizionata»⁴ dei c.d. diritti sociali, rilevando la sussistenza di un nucleo essenziale insopprimibile⁵ di soddisfacimento degli stessi che si sottrae alla discrezionalità del legislatore. Cionondimeno, nell'esercizio della stessa discrezionalità, quest'ultimo ha provato a circoscrivere alcuni interventi di *welfare* in ragione di altre «legature sociali»⁶, credendo di poter trarre dal Testo costituzionale l'indicazione che esisterebbero diritti di tutti e diritti riservati soli ai cittadini, e in questo senso di potere limitare alcune prestazioni pubbliche nei confronti di coloro che in quanto privi della cittadinanza italiana assumono la qualificazione giuridica di straniero⁷.

In questa prospettiva, vanno lette le recenti leggi regionali che hanno previsto, ai fini dell'erogazione di un contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa di abitazione, per gli stranieri non comunitari, un onere documentale aggiuntivo, rispetto agli oneri richiesti ai cittadini italiani e di altri Stati

¹ E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, spec. 79 ss., che affronta il tema dei limiti costituzionali alle decisioni di bilancio anche nella prospettiva della tutela dei diritti fondamentali, analizzando in questo senso anche la giurisprudenza costituzionale, la quale, «attraverso il giudizio di ragionevolezza, ha verificato se veniva o meno rispettato il principio di proporzione fra risorse e funzioni e se le scelte di politica finanziaria incidenti sui diritti costituzionali pregiudicassero la protezione di beni primari» (p. 198).

² Si richiama la definizione di «provvidenze sociali» di E. FERRARI, *I servizi sociali*, Giuffrè, Milano, 1986, 272 ss.

³ S. HOLMES, C. R. SUSNSTEIN, *Il Costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna, 2000.

⁴ F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, Bologna, 1990, 30; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 759 ss.; ID, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, Dike giuridica, Roma, 2014, 277 ss..

⁵ Corte cost. sentenza n. 10 del 2010. Cfr. V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Cedam, Padova, 2001, 101.

⁶ Sul concetto di legature, connesso all'idea di «radicamento» e di legami con una comunità di appartenenza, v. R. DAHRENDORF, *La libertà che cambia*, Laterza, Roma-Bari, 1980, 44 ss.. Sulla connessione tra opzioni e legature, che, in combinato, generano *chances* di vita, v. ID, *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*, Laterza, Roma-Bari, 2005, 12 ss.

Sulla nascita del *welfare* correlata alla esigenza relativa alla «applicazione del principio democratico oltre la sfera dei tradizionali rapporti politici, strettamente intesi, alla intera struttura complessiva della comunità statale, correggendo ed attenuando le conseguenze – o le conseguenze più gravi – dell'assetto economico-sociale fondato sul principio della proprietà», v. V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 118 ss. Sulla definizione in chiave politologica di *welfare state*, M. FERRERA, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 2006, 17. Sulla connessione tra *welfare* e crisi, v. J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino 1977. Sul *welfare* in tempo di crisi economica, v. D. FUSCHI, *Welfare State e crisi. Le risposte costituzionali in ottica comparata e multilivello*, in *Federalismi.it*, n. 28/2023, 73 ss.; C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un welfare state "sostenibile": il welfare "generativo"*, in *Diritto e società*, I 2014, 19 ss.; M. BALDASSARRI, *Per un Welfare State fondato sulla selezione degli obiettivi e il controllo dell'efficienza*, in *I limiti della democrazia*, A. BALDASSARRE (a cura di), Laterza, Roma-Bari 1985, 177 ss.. Sul punto, E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2022, 205 ss., parla di «una delle questioni politiche più controverse che le società europee si sono trovate ad affrontare negli ultimi anni».

⁷ E. GROSSO, *Straniero (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino 1999 e P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrato (voce)*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sez. civ.*, Torino 2011.

membri dell'Unione europea⁸. Allo stesso tempo, devono essere considerate quelle disposizioni regionali che hanno disciplinato la concessione di mutui agevolati a favore della prima casa e per il recupero di fabbricati situati nei centri e nuclei abitati, stabilendo che questi potessero essere erogati solo a favore di persone fisiche con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea, che soddisfacessero certi requisiti di «lungo-residenza» nel territorio regionale⁹.

Tali interventi normativi hanno dovuto «confrontarsi» con un indirizzo consolidato del Giudice delle leggi, il quale da tempo ha chiarito che il principio di eguaglianza deve essere letto alla luce del principio personalista di cui all'art. 2 Cost., il quale, nel prevedere il riconoscimento e la tutela dei «diritti inviolabili dell'uomo», non opera alcuna differenziazione sulla base della cittadinanza¹⁰. Al contempo, tale principio deve essere interpretato anche alla luce della previsione di cui all'art. 10, comma 2, Cost., che, come si è detto, rinvia a consuetudini e ad atti internazionali, i quali a loro volta, però, assicurano allo straniero la protezione dei diritti fondamentali¹¹. Sulla base di tali premesse, la Corte ha concluso che «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure

⁸ Si tratta del contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa di abitazione previsto dall'art. 15, comma 1, lettera c), e dall'art. 18 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n.1. A tale contributo si ha accesso sempre che, tra gli altri requisiti, non si sia proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi. (art. 29, comma 1, lettera d). Il successivo art. 29, comma 1-bis, stabiliva, poi, che, «ai fini della verifica del requisito di cui al comma 1, lettera d), i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea [...] devono presentare, [...], la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza».

⁹ Il richiamo è alla legge n. 3 del 2013 della Valle d'Aosta, sulla quale v. *infra*.

¹⁰ Sentenza n. 120 del 1967. Permettono di correttamente inquadrare la pronuncia in questione P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione: lezioni*, Cedam, Padova, 1966 e L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, 208-218. Sul tema, v. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, 224-228; F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in *I diritti costituzionali*, in R. NANIA E P. RIDOLA (a cura di), I, Torino, 209 ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Cedam, Padova, 1997; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova 2001; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza costituzionale italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007; C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale scientifica, Napoli 2016; F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2022..

¹¹ Sulla universalizzazione dei diritti fondamentali, A. PECES BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1993, 138 ss. Sul «cosmopolitismo costituzionale», v. A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta online*, 1/2015, 1 ss.; U. ALLEGRETTI, *Costituzione e diritti cosmopolitici*, in G. GOZZI (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1997, 181; Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Giuffrè, Milano, 2007; L. FERRAJOLI, *Sui fondamenti dei diritti fondamentali. Un approccio multidisciplinare*, in *Studi sulla questione criminale* 2/2010, 11 ss.; P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in R. DAHL, G. FERRARA-P. HÄBERLE, G.E. RUSCONI, *La democrazia alla fine del secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1994, 95 ss.; L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in *AA.VV., La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, D. ZOLO (a cura di), Roma-Bari, 1994, 263 ss.. In senso critico, D. ZOLO, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, 1995; ID., *I signori della pace. Una critica del globalismo giuridico*, Carocci Editore, Roma, 1998, 133 ss. Sul rapporto tra globalizzazione e democrazia, A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone (1998), tr.it.*, Laterza, Roma-Bari, 1999, IV ed. EL 2001; U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria (1997), tr.it.* Roma, 1999; D. HELD, *Democrazia e ordine globale. Dallo Stato moderno al governo cosmopolitico (1995), tr.it.* Trieste, Asterios, 1999. Sul contrasto esistente tra cosmopolitismo e particolarismo dei diritti in questo ambito, v. I. TRUJILLO, *Giustizia o umanità? Come e perché le società sviluppate devono rispondere al problema migratorio*, in *Ragion pratica*, n. 2.2021, 519 ss.

per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali», cioè quei «diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale»¹². Così, essa è giunta a dichiarare costituzionalmente illegittime quelle disposizioni aventi l'effetto di escludere gli stranieri dall'accesso alle prestazioni integranti «rimedi destinati a consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare»¹³.

Per quanto concerne le «prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale»¹⁴, la Corte costituzionale ha tendenzialmente riconosciuto la legittimità di quelle scelte legislative intese a bilanciare la massima fruibilità dei benefici suddetti con la limitatezza delle risorse finanziarie. Essa ha sottolineato, tuttavia, come tali decisioni debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza. In questo senso, al legislatore è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, «soltanto in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria»¹⁵.

Dunque, la giurisprudenza costituzionale ha elaborato un proprio orientamento anche in riferimento a quelle prestazioni sociali non dirette al soddisfacimento di un «bisogno primario» della persona¹⁶. Da un lato, essa ha precisato come il requisito della cittadinanza non possa mai assumersi quale «criterio preliminare di accesso alle provvidenze sociali, senza che lo stesso sia stato pensato in riferimento ad una specifica categoria di soggetti»¹⁷. Così, il legislatore non può introdurre una preclusione destinata a

¹² V. Corte cost. sent. n. 104/1969, 144/1970, 109/1974 e 244/1974.

¹³ Ad avviso della Corte costituzionale, ciò che assume valore dirimente, ai fini dello scrutinio menzionato, non è tanto la configurazione nominalistica dello specifico strumento previdenziale che può venire in discorso, quanto, piuttosto, il suo concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificarne la relativa essenzialità⁷⁷ agli effetti della tutela dei valori coinvolti. Si richiama la sentenza n. 252 del 2001, sulle prestazioni a tutela del diritto alla salute. Nel senso che il diritto alla salute non può subire limitazioni fondate sulla cittadinanza v. M. LUCIANI, *Salute - I) Diritto alla salute*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma 1991, 4; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova 1992, 286 ss.; E. MENICETTI, *Accesso ai servizi sociali e cittadinanza*, in *Dir. pubbl.* 2000, 870 ss.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova, 2001, 341 ss.; P. BONETTI, M. PASTORE, *L'assistenza sanitaria*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova 2004, 974 ss. Si richiamano, poi, le pronunce n. 306 del 2008 e n. 187 del 2010. Per un commento alla decisione cfr. A. GUARISO, *Prestazioni assistenziali e «parametro» di ineludibile uguaglianza secondo la Corte costituzionale*, in *Riv. Crit. Dir. Lav.*, 2010, 359 ss.; A.O. COZZI, *Un piccolo "puzzle": stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quad. cost.*, n. 3.2010, 555 ss.

¹⁴ Sentenza n. 432 del 2005.

¹⁵ Sentenze n. 172 del 2013, n. 133 del 2013, n. 4 del 2013, n. 306 del 2008, n. 432 del 2005.

¹⁶ Sul punto si richiama B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010, 163 ss.; G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, 30 marzo 2018, 4 ss.

¹⁷ Sentenze n. 186 del 2020, n. 133 del 2013, n. 4 del 2013, n. 306 del 2008, n. 432 del 2005. Da ultimo, si consideri la sentenza n. 53 del 2024, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., concernente la pura esclusione, da parte di una disposizione legislativa regionale, dall'accesso ad un finanziamento a tasso agevolato, sia a favore della prima abitazione sia per il recupero di fabbricati, di chi, pur se proprietario da quindici anni di un immobile fra quelli identificati dalla Regione come meritevoli di recupero, o proprietario di uno dei citati immobili e residente da almeno otto anni nella Regione

escludere, dal novero dei fruitori delle prestazioni «non essenziali», gli stranieri in quanto tali¹⁸. Dall'altro lato, sempre in ossequio al canone della ragionevolezza, la Corte ha evidenziato come, nella selezione dei beneficiari delle prestazioni in parola, il legislatore debba individuare criteri che presentino un collegamento con la funzione del servizio e che, in questo senso, non risultino arbitrari alla luce della *ratio* delle provvidenze medesime. Ed essa si è riservata il potere di giudicare della sussistenza e della adeguatezza di tale collegamento, operando un controllo che segue la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., «il quale muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto»¹⁹.

È pertanto in base al criterio della «ragionevole correlazione» fra le finalità del servizio da erogare e le caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari (inteso, come si è detto, quale portato del principio di ragionevolezza) che il Giudice delle leggi ha scrutinato, in ultimo, la legittimità costituzionale delle previsioni normative limitative dell'accesso delle provvidenze sociali. E sulla base dello stesso criterio esso ha sindacato, in particolare, quelle disposizioni che hanno richiesto requisiti di lungo-residenza, previsti per i soli stranieri. In questa prospettiva, la Corte è giunta a distinguere misure a sostegno dei membri della comunità che richiedono un certo «radicamento territoriale», rispetto alle quali non «esorbita dai confini della ragionevolezza» la scelta del legislatore di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma non in possesso di titoli di soggiorno «qualificati», strumentali ad attestarne la stabilità della presenza sul territorio italiano²⁰. Al contrario, essa ha considerato la richiesta della residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo irrispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto in grado di introdurre «nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», quando ha rilevato che non esistesse alcuna «ragionevole correlazione» tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, costituenti il presupposto di fruibilità delle provvidenze sociali scrutinate.

Peraltro, in base allo stesso criterio della «ragionevole correlazione», il Giudice delle leggi ha giudicato anche gli aggravati procedimentali previsti dal legislatore per l'accesso ai benefici in questione riferiti ai soli

autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, fosse risultato privo della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Sul tema, A. ANZON, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta: atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Giappichelli, Torino 1991, 32; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna 1988, 147 ss.; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano 2005.

²⁰ Sentenza n. 34 del 2022. Si tratta, in particolare, di quelle prestazioni (come il reddito di inclusione) considerate alla stregua di misure articolate non risolvendosi in meri sussidi economici, comportanti l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari e strumentali ad immettere questi ultimi in un «percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale»; misure connotate, dunque, da un orizzonte temporale non di breve periodo, implicanti una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa.

stranieri, censurandoli allorché questi ultimi si risolvevano in «un mero ostacolo di ordine pratico e burocratico in grado di discriminare alcune categorie di individui»²¹.

Può dirsi, quindi, che a fronte di interventi normativi che hanno in vario modo limitato la possibilità di accesso a certe prestazioni di carattere previdenziale o socio-assistenziale, si è sviluppata negli anni una giurisprudenza costituzionale che ha concorso a definire lo *status* costituzionale degli stranieri, attestando come gli imperativi di uguaglianza e di non discriminazione per ragioni di nazionalità siano acquisiti dall'ordinamento costituzionale²². In quest'ottica, in ossequio ai principi di uguaglianza e ragionevolezza, sono stati individuati limiti operativi tanto per il legislatore nazionale, quanto per i legislatori regionali²³. Anzi, proprio con riguardo al requisito della residenza continuativa ai fini del conseguimento delle provvidenze sociali, la giurisprudenza costituzionale ha più spesso scrutinato disposizioni regionali che hanno elevato criteri di lungo-residenza a condizione per l'accesso a prestazioni sociali di natura economica erogate dalle Regioni medesime o dagli enti locali²⁴.

Nella formulazione dell'indirizzo giurisprudenziale in questione la Corte costituzionale, tenendo conto della formulazione del primo comma dell'art. 117 Cost. (siccome revisionata nel 2001), ha dovuto confrontarsi con l'orientamento dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sullo stesso tema²⁵. Per quanto

²¹ Sentenze n. 157 del 2021, n. 9 del 2021, n. 186 del 2020, n. 254 del 2019.

²² Sulla stessa giurisprudenza costituzionale, v. A. LAMBERTI, *Dignità, eguaglianza e ragionevolezza nella recente giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali degli stranieri*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2/2022; E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, cit., 204 ss.; D. LOPRIENO, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sentenza n. 19 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2022; B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto tra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia insieme*, marzo 2022.

Parla di pari dignità sociale degli immigrati come di una «sineddoche che reca in sé un dedalo di situazioni giuridiche soggettive strutturalmente assai differenziate», frutto di un disallineamento tra evoluzione legislativa e giurisprudenziale che rende una tutela asimmetrica e, in ultima analisi, iniqua, E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, cit., 208.

La giurisprudenza costituzionale sembra richiamare l'idea di «libertà attiva» di R. DAHRENDORF, *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*, Laterza, Roma-Bari, 2005, intesa come strumentale a rendere effettive le *chances* di vita, a loro volta considerate come quella combinazione di due elementi le scelte individuali e i legami, intesi quali vincoli che danno il senso e la misura alle possibilità di scelta.

²³ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, Padova 1997, 159 ss.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., 118 ss.; E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino 1999, 166 ss.; A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1976, 61.

²⁴ Sentenza n. 40 del 2011, n. 278 del 2012. Sul tema, v. L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le regioni*, 2002, 343 ss.; F. IPPOLITO, *Il welfare nell'età del liberismo: modello costituzionale e prospettive europee*, in *Quest. giust.*, 2008, 87; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2 lett. m della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 2002, 349 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le regioni*, 2003, 1109 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 2001, 200 ss.

²⁵ D'altro canto, la Corte di Strasburgo ha avuto molteplici occasioni di sottolineare che, benché la CEDU non sancisca un obbligo per gli Stati membri di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali, una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non può sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, in particolare, con l'art. 14 che vieta la previsione di trattamenti discriminatori. Da qui l'assunto secondo il quale la Corte rispetta, in linea di massima, le scelte a tal proposito operate dal legislatore nazionale, salvo che la relativa valutazione si riveli manifestamente irragionevole (Carson ed altri contro Regno Unito, sentenza del 16 marzo 2010; Luczak contro Polonia, sentenza del 27 novembre

più in questa sede interessa, però, la giurisprudenza costituzionale ha inteso anche sterilizzare potenziali conflitti con la Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Quest'ultima, invero, non solo è attenta ad assicurare che i cittadini europei non siano svantaggiati per il solo fatto di avere esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un Stato membro diverso da quello del quale hanno la cittadinanza, costituendo ciò una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione²⁶. Ma, a livello «euro-unitario», si è affermata anche la strumentalità ai fini della promozione della coesione economica e sociale della integrazione dei cittadini dei Paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri, nonché del riconoscimento di un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, a prescindere dalle finalità dell'ingresso iniziale nel territorio dello Stato membro in questione, sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini di quello Stato membro²⁷. In questo senso, le istituzioni «euro-unitarie» hanno adottato talune direttive che, tra l'altro, hanno previsto il divieto di «discriminazione diretta o indiretta» basata sulla «razza o l'origine etnica» (art. 2 della direttiva 2000/43/CE), nonché individuato un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, in particolare, in riferimento ai settori della «sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004» (art. 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 2011/98/UE)²⁸. Analogamente, esse hanno imposto agli Stati membri di non differenziare il trattamento

2007). A proposito, poi, dei limiti entro i quali opera il divieto di trattamenti discriminatori stabilito dall'art. 14 della Convenzione, la stessa Corte non ha mancato di segnalare il carattere relazionale che contraddistingue il principio, nel senso che lo stesso non assume un risalto autonomo, «ma gioca un importante ruolo di complemento rispetto alle altre disposizioni della Convenzione e dei suoi protocolli, perché protegge coloro che si trovano in situazioni analoghe da discriminazioni nel godimento dei diritti garantiti da altre disposizioni» (Oršuš ed altri contro Croazia, sentenza del 16 marzo 2010). Il trattamento diviene dunque discriminatorio – ha puntualizzato la giurisprudenza della Corte – ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito (ad es., Niedzwiecki contro Germania, sentenza del 25 ottobre 2005). Non senza l'ulteriore puntualizzazione secondo la quale soltanto «considerazioni molto forti potranno indurre a far ritenere compatibile con la Convenzione una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla nazionalità» (Si Amer contro Francia, sentenza del 29 ottobre 2009, ed i precedenti ivi citati).

In generale, sulla tutela dei diritti sociali in ambito CEDU v. A. CALIGIURI, *L'effettività dei diritti sociali nell'ordinamento dell'UE*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1.2017, 57-60; G. ROMEO, *La garanzia dei diritti sociali tra autosufficienza nazionale e tutela sovranazionale*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2-3.2013, 387 ss.; A. GUAZZAROTTI, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1.2013, 9 ss.; ID., *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), Giappichelli, Torino, 2013, 379 ss.

²⁶ Tale restrizione può essere giustificata, con riferimento al diritto dell'Unione, solo se basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate» e solo se «proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale. Sul tema si richiama il regolamento di sicurezza sociale n. 883/2004 che trova applicazione «ratione personae» secondo quanto disposto all'art. 2 e sancisce all'art. 4 l'obbligo di parità di trattamento, nonché la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

²⁷ Sul tema, F. COSTAMAGNA, *Diritti fondamentali e prestazioni sociali essenziali tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti interni: il caso "Kamberaj"*, in *Dir. um. dir. int.*, 2012, 672 ss.

²⁸ Secondo costante giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, la distinzione tra le prestazioni che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 e quelle che ne sono escluse è basata essenzialmente sugli elementi

degli stranieri con permesso di lungo soggiorno da quello riservato ai propri cittadini per quanto riguarda, in particolare, «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale» (art. 11, par. 1, lett. d) della direttiva 2003/109/CE)²⁹.

Come chiarito dalla Corte di Giustizia, si tratta di provvedimenti normativi adottati in forza della previsione di cui all'art. 79, comma 2, lettera b), TFUE³⁰, nell'attuazione dei quali gli Stati membri devono rispettare i diritti e osservare i principi previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Segnatamente, questi risultano in «singolare connessione»³¹ con i diritti enunciati dall'articolo 34 della Carta Nizza, alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, riconosciuto ad ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione, nonché all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, a sua volta strumentale a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti³². Peraltro, laddove impongono obblighi di parità di trattamento, le direttive in esame pongono, secondo la giurisprudenza di Lussemburgo, precetti chiari, precisi e incondizionati, perciò dotati di effetti diretti³³.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si comprendono non solo i potenziali punti di contatto tra gli indirizzi della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia, ma anche la ragione per la quale l'accesso degli stranieri alle provvidenze sociali si innesti nella «spinosa» questione sulla c.d. «doppia pregiudizialità».

L'espressione da ultimo richiamata è usata, in generale, per descrivere quelle controversie che possono dare luogo a un rinvio pregiudiziale, ex art. art. 267 TFUE, e allo stesso tempo a una questione di

costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua concessione, e non sul fatto che una prestazione sia qualificata o meno come previdenziale da una normativa nazionale (sentenze del 21 giugno 2017, Martinez Silva, C-449/16, nonché del 2 aprile 2020, Caisse pour l'avenir des enfants, C-802/18). Così, una prestazione può essere considerata prestazione previdenziale se, da un lato, è attribuita ai beneficiari, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita *ex lege* e se, dall'altro, si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 (sentenze del 21 giugno 2017, Martinez Silva, C-449/16, nonché del 2 aprile 2020, Caisse pour l'avenir des enfants, C-802/18). Affinché si possa escludere la sussistenza di dette condizioni, occorre che la discrezionalità della valutazione, da parte dell'autorità competente, delle esigenze personali del beneficiario di una prestazione si riferisca anzitutto al sorgere del diritto alla prestazione stessa (sentenza del 12 marzo 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18).

²⁹ A tale direttiva l'Italia ha dato attuazione con il decreto legislativo n. 3 del 2007, senza avvalersi della possibilità, prevista dall'art. 11, paragrafo 4, della direttiva indicata, di limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziali: deroga, questa, cui può ricorrersi, secondo la Corte di giustizia, unicamente quando lo Stato membro esprima chiaramente la relativa intenzione (Corte di giustizia, sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj).

³⁰ Che consente al Parlamento europeo e al Consiglio, di prevedere misure nel settore della «definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro».

³¹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 2019.

³² Cfr. Corte di giustizia, sentenza 10 giugno 2021, in causa C-94/20, Land Oberösterreich.

³³ La affermazione trova conferma anche nella giurisprudenza costituzionale. Si v. in particolare, la sentenza n. 67 del 2022.

costituzionalità, ex art. 134 Cost.³⁴. Il tema ha assunto, com'è noto, una dimensione peculiare proprio in riferimento al caso in cui una disposizione interna violi un diritto sancito al contempo dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza³⁵, chiamando in causa il ruolo della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione europea a garanzia dei diritti fondamentali³⁶. Nel tempo, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che ai giudici sono offerti due rimedi concorrenti. Il primato del diritto dell'Unione – costantemente riconosciuto quale «architrave su cui poggia la comunità di Corti nazionali»³⁷ – richiede che il giudice nazionale disapplichì le disposizioni interne in contrasto con i diritti della Carta, dando immediata attuazione a questi ultimi. Ma ciò si verifica solo se il medesimo giudice non attiva l'incidente di costituzionalità in riferimento alle disposizioni legislative, sottoponendole al sindacato del Giudice delle leggi.

Il concorso di rimedi in parola è funzionalizzato alla «massimizzazione della tutela» dei diritti fondamentali, in termini di garanzia del livello di tutela più elevato possibile, ma anche di applicazione di tale standard di tutela a 360 gradi³⁸. In tal modo, si giustifica invero la circostanza che la Corte costituzionale ritenga non solo che i giudici ordinari possano assicurare applicazione immediata al diritto

³⁴ Sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019. La Corte costituzionale definisce come «casi di doppia pregiudizialità (...) le controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione». Sulla distinzione tra doppia pregiudizialità in senso proprio e in senso improprio, vedi M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, 201. La doppia pregiudizialità in senso proprio è «legata a questioni, tra loro indipendenti nell'oggetto, di compatibilità costituzionale e comunitaria (la norma comunitaria deve essere interpretata al fine di escludere eventuali difformità con norme costituzionali diverse dagli artt. 11 e 117)».

³⁵ Sull'evoluzione del termine «effetto diretto», si veda G. REPETTO *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista Aic*, 2019, 4, 3 ss.; D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.

Sulla questione dell'efficacia diretta della Carta vedi D. DITTERT, *Droits fondamentaux européens: vers un effet direct horizontal généralisé?*, in *Rev. aff. eur.*, 2014, 177; N. LAZZERINI, *(Some of) the fundamental rights granted by the Charter may be a source of obligations for private parties: AMS*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2014, 907; ID., *The scope and effects of the Charter of Fundamental Rights in the case law of the European Court of Justice*, in G. PALMISANO (ed.), *Making the Charter of Fundamental Rights a living instrument*, Leiden, Boston, 2014, 30; K. LENAERTS, *L'invocabilité du principe de non-discrimination entre particuliers*, in P. GOSSERIES, M. MORSA, *Le droit du travail au XXI^e siècle: liber amicorum Claude Wantiez*, Parigi, 2015, 89; O. POLLICINO, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: efficacia ed effettività*, in V. PICCONE, O. POLLICINO (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: efficacia ed effettività*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 264; L.S. ROSSI, "Stesso valore giuridico dei Trattati?": rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, 329; e F. SPITALERI, *L'effet direct du principe général d'égalité: un élément clé du droit antidiscriminatoire de l'Union européenne*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano – De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 925.

Sulla distinzione tra regole e principi della Carta, v. B. NASCIBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 6/2021, 22 aprile 2021, spec. 90 ss.; A. O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – Profili costituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

³⁶ Vedi F. MEDICO, *I rapporti tra ordinamento costituzionale ed europeo dopo la sentenza n. 20 del 2019*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, 87 ss.; F. DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, 261 ss.

³⁷ CGUE, sentenza del 22 febbraio 2022, C-430/21, RS, punto 88.

³⁸ È chiaro il richiamo a A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2020, 23.

«euro-unitario» con effetti diretti, ma altresì di potere scrutinare la legittimità costituzionale delle disposizioni de *quibus*, potendo pronunciare una declaratoria di illegittimità con effetti *erga omnes*. Il discorso si intreccia, peraltro, alle difficoltà di assicurare, al contempo, il principio del primato del diritto dell'Unione, siccome interpretato dalla giurisprudenza di Lussemburgo³⁹, congiuntamente al sindacato accentrato del Giudice costituzionale, reputato come architrave, non surrogabile, del controllo di costituzionalità.

Cionondimeno, la soluzione offerta dalla giurisprudenza costituzionale suscita alcune riflessioni. D'altra parte, come si intuisce, la scelta tra i due rimedi (attivazione dell'incidente di costituzionalità e disapplicazione del diritto interno) non è di poco conto, atteso non solo che questi sono utilizzabili al ricorrere di presupposti differenti, ma soprattutto che il loro utilizzo conduce ad esiti diversi: l'eventuale sentenza di accoglimento con i richiamati effetti *erga omnes* o la non applicazione delle previsioni normative suddette, la quale – mutuando le parole del Giudice delle leggi – impedisce soltanto che queste ultime «vengano in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale»⁴⁰. Nelle ipotesi di «doppia pregiudizialità», dunque, in generale, si è posto il problema relativo alla possibilità di formulare un protocollo operativo che indichi ai giudici con certezza quali rimedi attivare, e con quale ordine di priorità⁴¹. Al contempo, il riconoscimento della non alternatività dei rimedi ha sollevato la questione concernente la possibilità che i giudici comuni si servano delle «pinze utilizzate per maneggiare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [...] anche oltre la Carta» medesima⁴², in particolare in riferimento alle ipotesi di violazione di un diritto garantito non (unicamente) dalla Carta di Nizza, ma da una fonte «euro-unitaria» con effetti diretti⁴³.

Per quanto più in questa sede interessa, gli interrogativi appena richiamati si sono innestati nel discorso relativo alla tutela accordata agli stranieri contro le discriminazioni originate da disposizioni legislative, nazionali o regionali, lesive del principio di uguaglianza e del divieto di disparità di trattamento. Il tema dell'accesso degli stranieri alle provvidenze sociali ha, dunque, nel tempo intersecato una serie di questioni di primario rilievo che attengono anche alla strutturazione dei rapporti tra diritto interno e diritto UE,

³⁹ La quale, come si avrà modo di sottolineare, ritiene che i giudici interni debbano potere esercitare la facoltà o l'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267 del TFUE, nonché disapplicare le disposizioni nazionali in contrasto con il diritto dell'Unione dotato di effetti diretti, anche dopo la pronuncia della Corte costituzionale, quand'anche quest'ultima sia competente a pronunciarsi anche sulla base dei parametri «unionali».

⁴⁰ Sentenza n. 170 del 184.

⁴¹ G. REPETTO, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista.eurojus.it*, fasc. n. 2/2022, 313.

⁴² R. CONTI, *Giudice comune e diritti protetti dalla Carta Ue: questo matrimonio s'ha da fare o no?* 4.3.19, in *Giustizia Insieme*.

⁴³ Sull'evoluzione del lemma «effetti diretti», si veda G. REPETTO *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "doppia pregiudizialità" in materia di diritti fondamentali*, in *Rivista Aic*, 2019, 4, 3 ss.; D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, Milano, 2018.



nonché alle condizioni che consentono la creazione e lo sviluppo di un «dialogo costruttivo»⁴⁴ tra Corte costituzionale, giudici comuni e Corte di Giustizia.

2. Il contesto da cui muovono le più recenti indicazioni della giurisprudenza costituzionale

Come si anticipava, di recente, la giurisprudenza costituzionale ha avuto l'occasione di offrire nuovi spunti sul tema in esame. In particolare, essa ha aggiunto un nuovo tassello nel complesso mosaico che si è brevemente tratteggiato, individuando un *vademecum* che i giudici possono utilizzare al fine di garantire la tutela rafforzata contro le discriminazioni (contemplata dal legislatore nel d.lgs. n. 150 del 2011), assicurando ad un tempo l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne e il principio del primato del diritto dell'Unione. L'analisi del contesto da cui muovono queste indicazioni non può che essere il punto di partenza per provare a inquadrare come la Corte sia giunta a definire l'ordine delle pregiudiziali («euro-unitaria» e costituzionale) in riferimento ai casi richiamati, nonché a riconoscere il penetrante controllo che i giudici comuni possono svolgere sull'esercizio del potere pubblico a tutela degli stranieri contro le discriminazioni⁴⁵.

In questa prospettiva, come accennato, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha recentemente richiesto, con una disposizione legislativa regionale, un onere documentale aggiuntivo – rispetto a quelli richiesti ai cittadini italiani e di altri Stati membri dell'Unione europea – ai fini dell'accesso al contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa di abitazione da parte degli stranieri. Deve essere precisato che una successiva disposizione regolamentare regionale ha poi pedissequamente riprodotto il contenuto normativo dalla disposizione legislativa appena citata, richiedendo il medesimo ordine documentale aggiuntivo già menzionato⁴⁶. In seguito alla entrata in vigore di tali disposizioni, il Tribunale ordinario di Udine è stato chiamato a decidere di un'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità promossa da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese, titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, i quali si erano visti rifiutare l'erogazione del contributo in questione, proprio per il mancato assolvimento dell'onere aggiuntivo menzionato.

Giova premettere che lo strumento processuale attivato dai ricorrenti trova disciplina nell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011. Segnatamente, il legislatore ha previsto che, sperando il rimedio in esame, non solo l'istante possa domandare al giudice di ordinare la cessazione del comportamento discriminatorio e il risarcimento dei danni eventualmente patiti in relazione a quest'ultimo, ma il giudice possa anche ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni

⁴⁴ B. NASCIBENE E I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia Insieme*, 31 marzo 2022.

⁴⁵ Sentenza n. 15 del 2024.

⁴⁶ Il richiamo è all'art. 12, comma 3-bis, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 del Friuli-Venezia Giulia.

accertate, al fine di impedirne la ripetizione⁴⁷. L'azione civile in questione, allora, presenta una triplice finalità, inibitoria, ripristinatoria e risarcitoria⁴⁸, proiettandosi oltre la posizione del singolo ricorrente e le discriminazioni dallo stesso già subite, in chiave strumentale a impedirne la ripetizione in futuro⁴⁹. Proprio in quest'ottica, decidendo nel merito il caso sottoposto alla sua cognizione, lo stesso Tribunale di Udine ha emesso una ordinanza, a mezzo della quale ha accolto il ricorso degli istanti, disapplicando le disposizioni regionali per contrasto con la menzionata direttiva 2003/109/CE, sullo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, ed applicando direttamente quest'ultima. In tal modo, esso è giunto a riconoscere il diritto alla prestazione sociale *de qua* dei ricorrenti. Al contempo, però, con la stessa ordinanza, il Tribunale ha altresì ordinato alla Regione di modificare la disciplina regolamentare richiamata, funzionalmente ad impedire in futuro il ripetersi e il rinnovarsi di quelle stesse discriminazioni non solo nei confronti degli istanti, ma di qualsiasi altra «potenziale vittima».

A seguito dell'adozione della suddetta ordinanza, la Regione ha promosso un conflitto di attribuzione tra enti, chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava allo Stato e per esso al Tribunale ordinario di Udine di ordinare, mediante il provvedimento giurisdizionale in questione, la modifica regolamentare *de qua*. In subordine, la Regione medesima ha domandato di accertare che non spettasse allo stesso Tribunale l'adozione dell'ordine medesimo, senza prima aver attivato l'incidente di costituzionalità in riferimento alla disposizione legislativa regionale, presupposta e sostanzialmente riprodotta dalla disposizione regolamentare, della quale, appunto, era stata imposta la modifica.

Investito poi di un analogo giudizio, il Tribunale ordinario di Udine in diversa composizione ha nuovamente assicurato il primato del diritto dell'Unione, applicando direttamente la direttiva richiamata in luogo delle disposizioni regionali, ai fini della decisione parziale nel merito della controversia rimessa al suo giudizio e, dunque, della attribuzione del bene della vita ai ricorrenti. In questo caso, tuttavia, il Tribunale ha attivato l'incidente di costituzionalità in riferimento alla disposizione legislativa regionale, come detto, presupposta e materialmente riprodotta dalla disposizione regolamentare non applicata, ritenendo che essa fosse costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3 e 117 Cost.,

⁴⁷ La duplice finalità dell'azione civile rileva in relazione ai soggetti ai quali i relativi ordini del giudice possono rivolgersi. Nel caso deciso con la decisione del Tribunale di Udine, ad esempio, la prima richiesta rivolta al Comune di Udine e la seconda invece alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Sull'azione in questione, v. T. BIAGIONI, *I procedimenti in materia di discriminazione*, in *Lavorodirittieuropa.it*, 20 luglio 2023; C. DI SALVO, *Discriminazione*, in *Riordino e semplificazione dei procedimenti civili. Commentario al decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150*, Varese, 2012, 843 ss.; A. CARRATTA, *La "semplificazione" dei riti e le nuove modifiche del processo civile*, Torino, 2012; B. SASSANI, R. TISCINI, *La semplificazione dei riti civili*, Dike giuridica, Roma, 2011. Sulle modifiche operate dalla c.d. «riforma Cartabia» al giudizio in questione, cfr. C. TARASCHI, *Riforma processo civile: il nuovo rito semplificato di cognizione*, in *Ilprocessocivile.it*, 29 novembre 2022.

⁴⁸ Questo rilievo sembra trovare conferma nella sentenza della Corte costituzionale. Come si proverà a mettere in luce, infatti, la sentenza è disseminata affermazioni sul «peculiare carattere del giudizio antidiscriminatorio».

⁴⁹ È in quest'ottica che la Corte costituzionale sottolinea che nel giudizio antidiscriminatorio, il giudice ordinario ben può ordinare la modifica di un regolamento regionale al fine di evitare in futuro il ripetersi della discriminazione.

quest'ultimo in riferimento alla stessa (sola) direttiva «euro-unitaria». Giova precisare che nell'ordinanza di rinvio, il giudice *a quo* non ha fatto menzione della Carta di Nizza ed in particolare della violazione dell'art. 34.

La Corte costituzionale, riuniti i due giudizi, ha dichiarato che non spettava al Tribunale ordinario di Udine adottare l'ordinanza in questione senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sulla disposizione legislativa suddetta. Allo stesso tempo, essa ha accertato l'illegittimità di quest'ultima, «nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea»⁵⁰.

A tale decisione, il Giudice delle leggi è pervenuto, però, solo dopo aver rilevato come la disposizione regionale, ponendo in capo ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno oneri documentali diversi rispetto a quelli previsti per cittadini italiani e UE, avesse l'effetto di impedire a tali soggetti di ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro, come imposto invece dal menzionato art. 11 della direttiva 2003/109/CE, dotato di effetti diretti. Peraltro, esso ha colto l'occasione per precisare il legame sussistente tra la direttiva appena richiamata e i diritti e i principi previsti dallo stesso art. 34 della Carta di Nizza (benché, come si è detto, questo non fosse stato richiamato dal giudice *a quo*).

Al contempo, la Corte ha sottolineato come non vi fosse alcuna «ragionevole correlazione» tra l'onere documentale richiamato e la *ratio* e la finalità del contributo in questione, ritenendo che tale onere integrasse uno di quegli aggravii procedurali idonei a risolversi in un mero ostacolo di ordine pratico e burocratico per l'accesso alle provvidenze sociali da parte degli stranieri, come si è detto, ripetutamente censurati dalla stessa giurisprudenza costituzionale⁵¹.

⁵⁰ Sentenza n. 15 del 2024.

⁵¹ Più esattamente, la Corte costituzionale ha rilevato che quando, come nel caso di specie, obiettivo del legislatore regionale è riconoscere «il valore primario del diritto all'abitazione quale fattore fondamentale di inclusione, di coesione sociale e di qualità della vita» (art. 1, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016) e a tal fine sostiene «l'accesso a un alloggio adeguato, in locazione o in proprietà come prima casa ai cittadini della Regione, in particolare alle fasce deboli della popolazione» (art. 1, comma 2, della medesima legge regionale), «il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o di provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa l'espressione “alloggio adeguato” come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare possieda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia» (sentenza n. 9 del 2021). Non è, inoltre, neppure un indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, peraltro già considerata, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera b, della legge regionale n. 1 del 2016, dal necessario «possesso di determinati indicatori della situazione economica» di cui al d.P.C.m. n. 159 del 2013. Nella medesima occasione, la Corte costituzionale ha anche sottolineato che «una norma del genere è anche discriminatoria solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea» (sentenza n. 9 del 2021).

È chiaro che queste indicazioni si iscrivono in quell'indirizzo del Giudice delle leggi, che da tempo afferma che il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana⁵². In questo senso, mutuando le parole della Corte, «benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto è comunque incluso nel catalogo dei diritti inviolabili⁵³ e il suo oggetto, l'abitazione, è considerato «bene di primaria importanza⁵⁴. La Corte, tuttavia, è giunta alla declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione legislativa – accertando la violazione di entrambi i parametri richiamati (artt. 3 e 117 Cost.) – mettendo in luce la strumentalità della sua pronuncia rispetto alla esigenza di impedire in futuro il ripetersi di quelle stesse discriminazioni. Difatti, la (sola) non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta non avrebbe rimosso la disposizione legislativa dall'ordinamento con immediata efficacia *erga omnes*, «lasciando quest'ultima ancora vigente, efficace e, sia pure in ipotesi erroneamente, suscettibile di applicazione da parte della pubblica amministrazione o anche di altri giudici che ne valutino diversamente la compatibilità con il diritto dell'Unione europea⁵⁵. Né tale effetto avrebbe potuto essere realizzato per il tramite dell'ordine di rimozione suddetto, riferito alla sola disposizione regolamentare.

È proprio considerando l'esigenza di offrire la tutela rafforzata di cui si è detto che la Corte costituzionale ha, quindi, in ultimo, offerto il *vademecum* richiamato, utilizzabile nel caso in cui un giudice sia chiamato a decidere di un'azione civile ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 150 del 2011, sulla base di una disposizione legislativa che si ritenga in violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza, ma al contempo in contrasto con il diritto dell'Unione europea dotato di effetti diretti. Nei casi menzionati, il giudice è invitato ad accordare agli istanti il bene della vita non applicando il diritto interno e applicando direttamente il richiamato diritto «euro-unitario», eventualmente dopo aver promosso il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. Al fine di evitare la futura ripetizione della discriminazione, invece, il giudice è chiamato a adire la Corte costituzionale e attendere la eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione legislativa *de qua*. Qualora poi quest'ultima rappresenti il presupposto di una disposizione regolamentare, che si limiti a riprodurla materialmente, il giudice può, in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale, ordinarne alla Regione la modifica.

È allora in questo senso che il protocollo operativo in questione è, ad avviso del Giudice delle leggi, strumentale ad assicurare, ad un tempo, l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne – e, nello

⁵² Sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988.

⁵³ Sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010.

⁵⁴ Sentenze n. 166 del 2018; n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009.

⁵⁵ Sentenza n. 15 del 2024.

specifico, i rapporti tra legge e regolamento regionali, anche in relazione al diritto dell'Unione europea – nonché il principio del primato dell'Unione europea. L'obiettivo della Corte costituzionale è, dunque, quello di assicurare al contempo l'immediatezza della tutela degli stranieri (garantita per il tramite della disapplicazione delle disposizioni interne) e la sua massimizzazione. Ciò, come si è già avuto modo di osservare «non solo in termini di garanzia del livello di tutela più elevato possibile, ma anche di applicazione di tale *standard* di tutela a 360 gradi, per il tramite di una pronuncia con efficacia *erga omnes* [...] idonea ad assicurare la certezza del diritto ed evitare le disparità di trattamento»⁵⁶.

Proprio in quest'ottica, il Giudice delle leggi ha offerto il protocollo operativo appena richiamato, riconoscendo che i giudici comuni hanno a disposizione i due rimedi concorrenti, da «utilizzare» nell'ordine testé menzionato. Così, esso ha anche superato quell'approccio «formale, ma si potrebbe dire formalistico»⁵⁷ elaborato in riferimento alle ipotesi in cui la coincidenza fra diritti riconosciuti dalla Costituzione e dall'ordinamento UE riguardi «diritti fondamentali che non sono inseriti nella Carta o non solo in essa»⁵⁸. Difatti, gli spunti più recenti della Corte si iscrivono in quella giurisprudenza sviluppata in riferimento al caso di violazione di un diritto sancito dal diritto derivato dell'Unione dotato di effetti diretti (dunque non, appunto dalla Carta di Nizza o almeno non unicamente da essa), oltretutto dalla Costituzione. Essi sovvertono l'impostazione che riconosceva, nell'occasione *de qua*, in capo al giudice comune il compito di assicurare il primato del diritto dell'Unione, disapplicando le disposizioni interne, negandogli per contro la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale, considerata in difetto del requisito della rilevanza⁵⁹.

⁵⁶ C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 15.

⁵⁷ S. CATALANO, *Quando la forma prevale sulla sostanza. Note critiche alla sentenza n. 67 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. 4/2022, 2 agosto 2022, 202 ss.

⁵⁸ D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018, cit.*, 232.

⁵⁹ Cfr. L. AZENA, *La rilevanza*, in AA.VV., *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, R. ROMBOLI (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli 2006, 601 ss. D'altra parte, il protocollo 269 è stato formulato in riferimento alla violazione di diritti sanciti ad un tempo dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza, sicché esso ha posto il problema di comprendere se lo stesso sia estendibile alle ipotesi in cui la coincidenza fra diritti riconosciuti dalla Costituzione e dall'ordinamento UE riguardi «diritti fondamentali che non sono inseriti nella Carta o non solo in essa». Sul punto, la giurisprudenza costituzionale è apparsa, per lungo tempo, non fornire una risposta univoca. Invero, con la sentenza n. 20 del 2019, la Corte ha chiarito che il protocollo 269 «si applica quando una disposizione interna viola una direttiva dell'UE, che enuncia principi caratterizzati da un legame univoco con le disposizioni pertinenti della Carta». Nella giurisprudenza successiva, tuttavia, la Corte è sembrata temperare le conclusioni appena richiamate. In particolare, con la sentenza n. 67 del 2022, chiamata a pronunciarsi su una disposizione normativa statale in materia di assegno per il nucleo familiare, discriminatoria in riferimento alla condizione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, per difetto del requisito della rilevanza, atteso che il giudice a quo avrebbe dovuto non applicare la disposizione interna e applicare direttamente il diritto «euro-unitario», assicurandone così il primato. Deve essere sottolineato che il rimettente ha, in quella occasione, così macroscopicamente errato nell'interpretare i rapporti tra il diritto «euro-unitario» e diritto interno, da consentire alla dottrina di parlare di «un pretesto per affermare altro». In questo senso, F. RIZZI, *Ancora sulla doppia pregiudizialità. I diritti dimenticati nel dialogo tra le Corti, tra resistenze e deresponsabilizzazioni nell'attuazione del diritto dell'Unione*, in *Questione Giustizia*,

Il discorso, che può evidentemente essere solo brevemente accennato in questa sede, è connesso alle ragioni sottese al riconoscimento della non alternatività dei rimedi da parte della giurisprudenza costituzionale (aggiungendo, così, un nuovo «paragrafo» alla c.d. «regola Granital»), che fanno leva – siccome precisato nella nota sentenza n. 267 del 2019 – proprio sull’intersezione tra i principi e i diritti enunciati nella Carta e garantiti dalla Costituzione italiana, oltreché sulla la volontà di salvaguardare il controllo accentrato di costituzionalità⁶⁰, a fondamento dell’architettura costituzionale⁶¹, in cui contesto nel quale, però, anche la Corte di Giustizia ha ritenuto di concorrere alla salvaguardia dei diritti fondamentali⁶². Per tali motivi, la Corte era giunta a confinare la concorrenza degli strumenti richiamati alle sole ipotesi nelle quali la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, «sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell’Unione»⁶³. Cionondimeno, questo approccio era stato criticato (almeno) in riferimento alle ipotesi – come, peraltro, quella in esame – di «legame univoco» tra diritto «euro-unitario» derivato e Carta di Nizza, da quanti in dottrina hanno messo in luce come tale indirizzo finisse con il rimettere alla «sensibilità» dei giudici comuni l’esito del giudizio costituzionale⁶⁴.

La giurisprudenza costituzionale più recente, dunque, ha valicato quella «inopinata messa da canto, fingendo che non esista, della Carta dell’Unione»⁶⁵, offrendo così a quest’ultima «l’opportunità di poter essere spesa a beneficio del diritto negato»⁶⁶, superando l’orientamento che la vedeva relegata, nelle ipotesi richiamate (di mancata evocazione della stessa da parte del giudice *a quo*), «al ruolo, praticamente ininfluente, del classico convitato di pietra, che c’è ma non si vede e, comunque, è costretto a restare

21 dicembre 2021. Parla di «errore da penna blu», F. TORRE, *L’assegno per il nucleo familiare sfugge dalla morsa della doppia pregiudizialità: occasione mancata o balzo in avanti per il dialogo tra Roma e Lussemburgo? (prime riflessioni a margine della sent. n. 67/2022)*, cit., 560.

⁶⁰ M. MASSA, *Dopo la «precisazione». Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 18.

⁶¹ R. BIN, *È scoppiata la terza “guerra tra le Corti”? A proposito del controllo esercitato dalla Corte di Cassazione sui limiti della giurisdizione*, cit., 2 ss.

⁶² Cfr. D. SARMIENTO, *L’arrêt Melki: esquisse d’un dialogue des juges constitutionnels et européens sur toile de fond française*, in *Rev. trim. droit eur.*, 2010, 588 ss. il quale osserva che «le dialogue des juges constitutionnels et européens (...) peut seulement avoir lieu si toutes les parties acceptent d’y participer loyalement. La loyauté apparaît donc finalement comme la condition nécessaire à l’instauration du dialogue mais aussi au renforcement de la légitimité plurielle du système juridictionnel».

⁶³ Sulla violazione della CDFEU, che non comporta una violazione dei corrispondenti diritti costituzionali, si veda R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant’Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, 30 ss.

⁶⁴ A. RUGGERI, *Alla Cassazione restia a far luogo all’applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il fecondo “dialogo” tra le Corti (a prima lettura della sent. n. 67/2022)*, in *Consulta online*, 2022, fasc. II, 255. Critica anche, come si è detto, è la posizione di S. CATALANO, *Quando la forma prevale sulla sostanza. Note critiche alla sentenza n. 67 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. 4/2022, 2 agosto 2022, 202 ss. Maggiori perplessità sono espresse, invece, da C. PINELLI, *L’approccio generalista del modello di rapporti tra fonti: i trattati sono tutti uguali?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, 13.

⁶⁵ A. RUGGERI, *Alla Cassazione restia a far luogo all’applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il fecondo “dialogo” tra le Corti (a prima lettura della sent. n. 67/2022)*, in *Consulta online*, 2022, fasc. II, 255.

⁶⁶ *Ibidem*.

muto»⁶⁷. In questa ottica, sarebbe l'«impronta tipicamente costituzionale» delle questioni che riguardano i diritti fondamentali a motivare l'ammissibilità della questione di costituzionalità e l'intervento demolitorio della Corte costituzionale⁶⁸, con effetti *erga omnes*. Ciò, non solo in una logica che considera la necessità di assicurare la certezza e l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea, ma anche nella prospettiva di garantire l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne⁶⁹. Al contempo, troverebbe conferma l'idea secondo la quale, in caso di concorso o sovrapposizione tra parametri costituzionali e norme dell'Unione di natura tipicamente costituzionale, la giurisprudenza costituzionale è volta a tutelare il controllo centralizzato alla base dell'architettura costituzionale, nonché la certezza del diritto e la fiducia nell'applicabilità del diritto nazionale vigente⁷⁰.

Questo indirizzo giurisprudenziale deve, tuttavia, essere considerato anche alla luce degli spunti che la Corte ha dato, quando chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di una diversa disposizione regionale che ha previsto i requisiti della cittadinanza e della residenza protratta per un certo periodo di tempo, ai fini dell'accesso ad una certa provvidenza sociale. Più esattamente, il richiamo è alla legge n. 3 del 2013 della Regione Valle d'Aosta che ha disciplinato, per un verso, la concessione di mutui agevolati per il recupero di fabbricati situati nei centri e nuclei abitati, stabilendo che questi potessero essere erogati solo a favore di persone fisiche, con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea, che fossero proprietarie degli immobili e residenti nel territorio regionale da almeno otto anni ovvero proprietarie da almeno quindici anni (art. 80). Per altro verso, la stessa legge ha regolato altresì la concessione di mutui agevolati a favore della prima abitazione, attribuendo alla Giunta regionale, con propria deliberazione l'individuazione dei requisiti soggettivi per accedere ai mutui (art. 74).

Dando attuazione a tale ultima previsione, l'Esecutivo regionale ha adottato la deliberazione n. 531 del 9 maggio 2022, con la quale ha previsto che i mutui a favore della prima abitazione fossero concessi al richiedente proprietario o comproprietario, anche solo intestatario di contratto preliminare in caso di mutuo per l'acquisto di una singola unità immobiliare, che alla data di presentazione della domanda fosse stato in possesso dei seguenti requisiti: età non inferiore a diciotto anni e non superiore a settanta anni

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, cit., 232.

⁶⁹ Si richiama, in questo senso, la posizione di A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, cit., 23, secondo il quale «la Corte costituzionale afferma la necessità del sindacato accentrato quando è in gioco la costituzionalità di una disciplina che regola diritti fondamentali, per cui l'applicazione di tale discriminazione dovrebbe rendere chiaro come irrilevante vada considerata la circostanza che il diritto in gioco sia espressione di un principio generale del diritto UE e non sia previsto nella Carta: la questione è, infatti, comunque materialmente costituzionale, tanto più se consideriamo che la Carta UE è nata proprio per dare effettività e certezza a quei principi generali enunciati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e per lungo tempo rimasti senza un espresso fondamento normativo». Nello stesso senso, M. MASSA, *La prima parola e l'ultima*, cit., 740.

⁷⁰ G. PARODI, *Effetti diretti della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e priorità del giudizio costituzionale*, cit., 129

(fino al giorno del compimento del 70esimo anno); residenza in un comune della Regione; e anzianità di residenza nella Regione di almeno cinque anni, anche non consecutivi (art. 12). Peraltro, la stessa deliberazione della Giunta regionale ha anche materialmente riprodotto la disposizione legislativa che limitava il primo beneficio (per il recupero degli immobili) ai cittadini europei (art. 1).

Il Tribunale di Torino, adito in ragione dell'esperienza di una azione civile contro la discriminazione da parte sia dell'Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione, sia di uno straniero non comunitario che si era visto negare l'accesso ai benefici in questione, non possedendo il requisito di anzianità della residenza menzionato, ha adottato un'ordinanza il cui contenuto merita di essere richiamato. Da un lato, esso ha accertato la natura discriminatoria della previsione di cui all'art. 12 della richiamata delibera, ordinandone alla Regione la modifica. Dall'altro lato, ha ritenuto di non poter fare altrettanto in riferimento all'art. 1 della medesima deliberazione, in quanto materialmente riprodotto dell'art. 80 della legge regionale in questione, attivando l'incidente di costituzionalità con riguardo a quest'ultima previsione legislativa, in riferimento al (solo) art. 3 Cost., asserendo l'irragionevolezza tanto del requisito di lungo-residenza, quanto della limitazione del suddetto beneficio agli individui in possesso della cittadinanza europea. Nell'ordinanza di rinvio, tuttavia, il remittente ha anche sottolineato come i ricorrenti avessero domandato la disapplicazione delle previsioni normative richiamate, e l'immediata applicazione di una delle già richiamate disposizioni UE chiare, precise e incondizionate⁷¹, negando la natura «*self executing*» delle disposizioni in questione.

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80 in riferimento al requisito di «lungo-residenza», ritenendo che questo non si ponesse in contrasto con il canone della ragionevolezza, richiamando la propria giurisprudenza sul tema. Essa ha, invece, accertato l'illegittimità costituzionale della stessa disposizione legislativa nella parte in cui richiedeva la cittadinanza italiana o di uno Stato membro dell'Unione ai fini della concessione del mutuo agevolato per il recupero dei fabbricati, lasciando al rimettente il compito di ordinare la modifica della delibera dell'Esecutivo regionale anche sul punto. Di contro, la Corte non ha preso alcuna posizione in ordine alla asserita natura non *self-executing* delle direttive UE più volte richiamate, né al «legame univoco» tra queste e la Carta di Nizza, né all'inosservanza del protocollo operativo.

⁷¹ Quali l'art. 11, comma 1, lettera f. Direttiva UE n. 2003/109 (relativo ai titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), l'art. 24, direttiva UE n. 2004/38 (relativo ai familiari di cittadini UE), l'art. 14, comma 1, lettera g. Direttiva UE n. 2009/50 (relativo ai titolari di carta blu), l'art. 32, direttiva UE n. 2011/95 (relativo ai titolari di protezione internazionale), l'art. 12, comma 1, lettera g. Direttiva n. 2011/98 (relativo ai titolari di permesso unico di lavoro), l'art. 22, comma 1, direttiva UE n. 2016/801 (relativo ai ricercatori).

3. L'accesso degli stranieri alle provvidenze sociali e i controversi rimedi contro le discriminazioni

Dunque, i nuovi spunti della giurisprudenza costituzionale sono offerti considerando le peculiarità dell'azione civile contro la discriminazione e la necessità di garantire una tutela particolarmente pregnante contro le discriminazioni. Allorquando, infatti, la condotta discriminatoria della pubblica amministrazione sia originata non da un puntuale provvedimento amministrativo, ma da un atto regolamentare destinato a essere applicato un numero indefinito di volte, a sua volta riproduttivo di una disposizione legislativa, a detta della Corte, la massimizzazione della tutela offerta agli stranieri passa attraverso il concorso di rimedi di cui si è detto. La disapplicazione della disposizione è strumentale a assicurare il bene della vita al ricorrente. Ma l'unico modo per efficacemente impedire la ripetizione della medesima condotta è ritenuto quello di dichiarare l'illegittimità costituzionale della previsione normativa sulla base della quale la stessa è posta in essere.

In questa ottica, il Giudice delle leggi ha offerto il *vademecum* di cui si è detto. È chiaro che si tratta di un protocollo operativo controverso, sotto molteplici punti di vista. In questa sede, si intende osservare che lo stesso, per le ragioni che si diranno, non appare pienamente in grado di garantire quella stessa protezione rafforzata, funzionalmente alla quale è stato formulato. Merita forse però prima di essere precisato che il *vademecum* in questione non è generale, vale a dire non è in grado di indicare ai giudici in linea di principio quali rimedi attivare e con quale ordine di priorità⁷². Si tratta, per converso, di un protocollo utilizzabile alle (sole) condizioni già richiamate (e cioè l'esperimento di una azione civile contro la discriminazione, da decidere sulla base di una disposizione legislativa ritenuta al contempo lesiva dei principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza e in contrasto con il diritto «euro-unitario» menzionato)⁷³.

⁷² G. REPETTO, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 313. Ciò sembra trovare pieno riscontro in quei passaggi motivazionali della sentenza n. 15 del 2021, che hanno messo in luce e valorizzato le peculiari finalità dell'azione civile contro la discriminazione. Difatti, la Corte costituzionale ha riconosciuto che il legislatore ha predisposto una normativa la quale, per garantire incisivamente la parità di trattamento e sanzionare discriminazioni ingiustificate e intollerabili alla luce del principio di eguaglianza scolpito nell'art. 3 Cost., affida al giudice ordinario «strumenti processuali speciali per la loro repressione». Si tratta, dunque, di un giudizio funzionalizzato alla rimozione delle discriminazioni che finisce per configurare, «a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come diritto assoluto in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa». E sono proprio «le peculiari caratteristiche del giudizio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011» che secondo la Corte consentirebbero la convivenza tra il meccanismo della non applicazione e il controllo accentrato di legittimità costituzionale, confermando che si tratta di rimedi non in contrapposizione tra loro.

⁷³ In quest'ottica, non solo in riferimento a fattispecie che fuoriescono dal perimetro tracciato dalla più recente giurisprudenza costituzionale permane lo schema generale del «concorso libero» di rimedi, che riconosce un autonomo potere di valutazione al giudice comune, tenuto conto delle peculiarità in relazione alla specifica controversia rimessa alla sua cognizione. Ma le nuove indicazioni della Corte costituzionale sembrano corroborare l'idea secondo la quale non è possibile stabilire un ordine netto di priorità rispetto alle obbligazioni scaturenti in capo ai giudici comuni dai sistemi interno e «euro-unitario» (G. REPETTO, *Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nell'evoluzione della giurisprudenza della*

Per inciso, con tale affermazione, non si intende negare che esso sia attuativo di quel sistema integrato di garanzie che ha il suo caposaldo nella leale e costruttiva collaborazione tra le diverse giurisdizioni, chiamate – ciascuna in relazione alla propria funzione e nell’ambito delle rispettive competenze – a salvaguardare i diritti fondamentali nella prospettiva di una tutela sistemica e non frazionata⁷⁴. Proprio in quest’ottica si è parlato di un importante avanzamento nella costruzione di un dialogo tra giudici comuni, Corte costituzionale e Corte di Giustizia, chiamati insieme a garantire la massima tutela dei diritti individuali⁷⁵.

Inoltre, l’utilizzazione del *vademecum* in questione è rimessa alla discrezionalità del giudice civile. Ben può quest’ultimo ritenere di non offrire ai ricorrenti la tutela immediata suggerita dalla Corte costituzionale, attraverso la disapplicazione delle disposizioni interne e l’applicazione immediata del diritto «euro-unitario» derivato, attivando, invece, dapprima, l’incidente di costituzionalità⁷⁶.

Sulla base delle precisazioni appena svolte, è allora possibile sostenere che la recente evoluzione dell’indirizzo del Giudice delle leggi non sia in grado di «appianare» il dibattito dottrinale sul tema del concorso di rimedi in caso di violazione di un diritto sancito dalla Carta di Nizza (e dal diritto «euro-

Corte costituzionale, cit., 313.) – e dunque una prevalenza tra il vincolo alla attivazione dell’incidente di costituzionalità ovvero, di converso, al promovimento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e alla conseguente, eventuale, disapplicazione del diritto interno (e applicazione del diritto dell’Unione dotato di effetti diretti) – essendo il giudice comune chiamato, invece, a bilanciare una serie di variabili eterogenee, le quali possono condurlo, di volta in volta, a optare per l’una o l’altra soluzione.

Come si è rilevato, un protocollo operativo generale potrebbe forse essere formulato solo laddove il legislatore decidesse di ripensare alla disciplina che governa la questione in via incidentale di legittimità costituzionale e in particolare al requisito della rilevanza. Ciò potrebbe consentire al giudice comune di decidere nel merito la controversia, eventualmente anche accordando il bene della vita all’istante, non applicando il diritto interno, ed applicando immediatamente il diritto «euro-unitario» produttivo di effetti diretti, potendo, cionondimeno, attivare l’incidente di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale. In questo senso, A. RUGGERI, *Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali self-executing (a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024)*, in *Consulta online*, fasc I 2024, 301 ss.

⁷⁴ Tale relazione, come noto, trova fondamento nell’art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull’Unione europea (TUE), che considera nel medesimo contesto – così da rivelarne il legame inscindibile – il ruolo della Corte di giustizia, chiamata a salvaguardare «il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei trattati» (comma 1), e il ruolo di tutte le giurisdizioni nazionali, depositarie del compito di garantire «una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione» (comma 2). Sentenza n. 254 del 2020.

⁷⁵ In particolare, la giurisprudenza costituzionale più recente sembra attenta a sottolineare la competenza esclusiva della Corte di Giustizia a garantire la corretta interpretazione ed applicazione del diritto «euro-unitario», riconoscendo che la necessità di rivolgersi a quest’ultima ai sensi dell’art. 267 TFUE costituisce un obbligo in capo ai giudici nazionali di ultima istanza, che può venire meno solo in alcune limitate ipotesi (v., in tal senso, sentenze del 6 ottobre 1982, *Cilfit e a.*, 283/81, EU:C:1982:335, punto 21; del 15 settembre 2005, *Intermodal Transports*, C-495/03, EU:C:2005:552, punto 33, del 4 ottobre 2018, *Commissione/Francia (Anticipo d’imposta)*, C-416/17, EU:C:2018:811, punto 110, nonché del 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi SpA*, causa C-561/19, punto 34). Al tempo stesso, essa pare scardinare l’ordine delle questioni pregiudiziali imposto con la sentenza «*Ceramiche Sant’Agostino*», capovolgendolo. La giurisprudenza costituzionale conferma, in questo senso, il tema della centralità del primato del diritto dell’Unione europea e il ruolo di architrave del rinvio pregiudiziale.

⁷⁶ Nella richiamata sentenza n. 53 del 2024, la Corte costituzionale ha giudicato ammissibile la questione di costituzionalità promossa dal giudice civile chiamato a decidere di una azione civile contro la discriminazione generata da una disposizione regionale che ha escluso quanti non in possesso della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell’Unione dall’erogazione di una certa provvidenza sociale.

unitario» con la stessa intrinsecamente connesso) e dalla Costituzione, di cui si è detto. Anzi, per certi versi, la stessa sembra suffragare le osservazioni di quanti in dottrina hanno sottolineato le difficoltà di assicurare tale concorrenza. Nel caso, invero, come si è visto, è la peculiare finalità dell'azione civile contro la discriminazione che consente al giudice civile di procedere nella direzione indicata dalla Corte. Ma la stessa azione rappresenta uno strumento processuale del tutto singolare, proprio per il fatto di proiettarsi, secondo quanto si è messo in evidenza, oltre la posizione del singolo ricorrente, in chiave strumentale a precludere il ripetersi delle medesime discriminazioni.

Come si accennava, tuttavia, a prescindere da ogni altra considerazione, è possibile sottolineare come lo scopo ultimo della giurisprudenza costituzionale – vale a dire quello di garantire la «pienezza» della tutela contro le discriminazioni, contemplata dal legislatore nel d.lgs. n. 150 del 2011 – risulti di fatto «tradito» o comunque non pienamente realizzato, in considerazione di una certa logica «formale», ma si potrebbe dire «formalistica», che ispira le conclusioni del Giudice delle leggi. Per spiegare le ragioni di tale affermazione, occorre leggere il protocollo operativo più volte menzionato alla luce degli effetti che esso produce sulle dinamiche e sugli equilibri relazionali tra potere legislativo e potere giudiziario, nonché sul rapporto tra formanti di matrice legislativa e di matrice giurisprudenziale.

Difatti, la Corte costituzionale, come si è già rilevato, ha chiarito che l'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 autorizza il giudice «accertato il carattere discriminatorio della norma regolamentare» finanche ad «ordinarne la rimozione». Ciò, «poiché altrimenti essa, per la sua naturale capacità di condizionare l'esercizio dell'attività amministrativa, potrà determinare l'insorgere di ulteriori e indefinite discriminazioni identiche o analoghe a quelle sanzionate in giudizio»⁷⁷. Tale possibilità è, però, subordinata alla previa attivazione dell'incidente di costituzionalità, nel caso in cui la disposizione regolamentare in questione trovi fondamento e sia materialmente riproduttiva di una disposizione legislativa, sulla cui legittimità costituzionale dovrebbe quindi prima pronunciarsi lo stesso Giudice delle leggi.

Nell'occasione che si sta considerando, si ha, allora, che la Corte si pronuncia solo sulla previsione legislativa, non anche sulla disposizione regolamentare, che la Regione è, invece, chiamata ad abrogare o a modificare, così ottemperando all'ordine del giudice civile (da adottare, appunto, all'esito della declaratoria di incostituzionalità).

Il discorso si intreccia evidentemente con l'esclusione dei regolamenti dal novero degli atti sindacabili dalla Corte costituzionale. Sul punto, occorre una breve premessa. La giurisprudenza costituzionale ha, invero, sempre riconosciuto che la sua giurisdizione è «limitata alla cognizione della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, ai sensi dell'art. 134 Cost., e non si estende a

⁷⁷ Sentenza n. 15 del 2024.

norme di natura regolamentare». Per queste ultime, invece, la garanzia costituzionale è normalmente da ricercare «nel controllo di legittimità sul regolamento, nell'ambito dei poteri spettanti [a seconda dei casi] ai giudici ordinari o amministrativi, ove il vizio sia proprio ed esclusivo del regolamento stesso»⁷⁸.

Com'è noto, tale esclusione ha rappresentato un punto fermo nella teorica della distinzione e della contrapposizione tra «forza» e «valore di legge». La prima, invero, consiste nella «capacità di innovare nell'ordine legislativo preesistente», vale a dire «nel sistema costituito dal complesso degli atti aventi forza di legge». La seconda, invece, attiene «al regime giuridico dell'atto», vale a dire al trattamento che quest'ultimo riceve in seno all'ordinamento. Il trattamento in questione considera l'impossibilità che la legge sia «sindacata o disapplicata da alcuna autorità» e che la stessa possa «venir meno soltanto in virtù di una legge successiva o di una sentenza della Corte costituzionale»⁷⁹.

Proprio in linea con l'indirizzo in esame, allora, la Corte ha sempre escluso di essere competente a giudicare della legittimità costituzionale delle disposizioni regolamentari. Ciò, salve alcune eccezioni. Si tratta di situazioni in riferimento alle quali la stessa ha riconosciuto di potere esercitare un controllo (seppure evidentemente indiretto) su previsioni di rango secondario. Queste interessano, per un verso, i regolamenti di delegificazione, «la cui garanzia può essere ricercata – ad avviso del Giudice delle leggi – nella questione di costituzionalità sulla legge abilitante il Governo alla loro adozione, ove il vizio sia a essa riconducibile»⁸⁰, ad esempio, per avere quest'ultima posto principi incostituzionali o per avere omesso di porre principi in materie che costituzionalmente li richiedono. Per altro verso, esse riguardano la c.d. «delegificazione», vale a dire il rinvio che una disposizione legislativa operi ad una disposizione regolamentare già in vigore, i cui contenuti «vengono rivestiti della forma e della forza della legge e possono essere oggetto di un giudizio di costituzionalità nel pieno rispetto dell'art. 134 Cost.»⁸¹. Invero, la Corte costituzionale ha chiarito che in occasione di un «rinvio, di tipo evidentemente ricettizio, che la disposizione legislativa compie alle norme regolamentari, i rilievi di costituzionalità vanno riferiti anche ai contenuti che essa ha in tal modo recepito»⁸². Ancora, le ipotesi che si stanno richiamando attengono al c.d. «*continuum* normativo», che ha luogo nel «caso della legge che, nel regolare una situazione in modo più o meno completo, assegna poi a una fonte secondaria il compito di completare il quadro», ovvero

⁷⁸ Sentenza n. 427 del 2000.

⁷⁹ A. M. SANDULLI, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 269 ss.

⁸⁰ Sentenza n. 427 del 2000, con nota di G. D'ELIA, *L'interpretazione conforme a Costituzione nella delega legislativa*, in *Giur. cost.*, 2000, 3246 ss.; G. DI COSIMO, *«Mortati può attendere» (a proposito del controllo di costituzionalità dei regolamenti di delegificazione)*, in *Giur. Cost.*, 2000, 4398 ss.; A. IANNUZZI, *Regolamenti di delegificazione e sindacato di costituzionalità: la Corte indica la via*, in *Giur. it.*, 2000, 25 ss..

⁸¹ M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, *cit.*, 185.

⁸² Da ultimo, sentenza n. 344 del 2010.

ancora quando «manca un rapporto istituzionale di esecuzione o attuazione e integrazione tra le fonti», ma la vicenda è «inquadrabile [...] nel modello del combinato disposto»⁸³.

Ciò che merita da subito di essere precisato è che il Giudice delle leggi ha tenuto distinte tali eventualità dal caso in cui, invece, una disposizione regolamentare sia meramente riproduttiva di una previsione legislativa. Esso ha, invero, elaborato un diverso indirizzo proprio in riferimento all'ipotesi in cui «una norma sia contenuta in termini identici nella legge e nell'atto amministrativo [o nel regolamento] di attuazione della stessa»⁸⁴. In particolare, la Corte costituzionale ha chiarito che non è inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente, se quest'ultimo impugna la (sola) disposizione legislativa, materialmente riprodotta dal successivo regolamento, e dunque se lo stesso non intende in alcun modo impugnare il regolamento, o la legge e il regolamento congiuntamente⁸⁵. Secondo il Giudice delle leggi, all'esito della declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione legislativa, compete proprio al rimettente disapplicare o annullare, nell'esercizio della sua sfera di competenze, la disposizione regolamentare medesima.

La ragione per la quale il caso appena menzionato (di materiale riproduzione della disposizione legislativa in una disposizione regolamentare) è stato tenuto distinto dalle occasioni dapprima menzionate è chiara. In riferimento a queste ultime, il sindacato del Giudice costituzionale si estende alla previsione di rango sub-legislativo solo perché la stessa è intrinsecamente connessa all'enunciato di rango primario. In altri termini, la Corte non potrebbe decidere della questione di legittimità costituzionale rimessa al suo vaglio, senza tener conto delle relazioni tra fonti di grado diverso. Solo per tale motivo, essa giunge a superare il confine tracciato dall'art. 134 Cost.; vale a dire appunto nella consapevolezza di non potere giudicare della costituzionalità delle disposizioni legislative, senza prendere in considerazione anche le disposizioni regolamentari ad esse inscindibilmente legate.

La Corte ha formulato, invece, conclusioni diverse in riferimento all'ipotesi di materiale riproduzione, tenendo conto del fatto che i due enunciati, legislativo e regolamentare, per quanto formulati in termini identici, non presentano quella singolare connessione che impedisce di sindacare la legittimità costituzionale del primo, senza tenere in conto anche il secondo. Seguendo la stessa logica, essa ha

⁸³ M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, cit., 214.

⁸⁴ *Ibidem*. Cfr. sul tema, Corte cost. sentenza n. 432 del 2005, con nota di F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. cost.*, n. 6.2005, 4675 ss.; M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3.2006, 510 ss.

⁸⁵ Sentenza n. 344 del 2010. Sul tema cfr. in particolare N. PIGNATELLI, *Le integrazioni tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Giappichelli, Torino, 55 ss.

ritenuto che tale occasione chiami, invece, in causa il ruolo dei giudici comuni, tenuti «ad affrontare senza esitazioni i problemi che la complessità del sistema delle fonti pone» a loro carico⁸⁶.

I nuovi spunti offerti dalla Corte si iscrivono quindi in un indirizzo che si potrebbe ritenere ormai consolidato della giurisprudenza costituzionale. Cionondimeno, con specifico riguardo al tema della tutela contro le discriminazioni, l'adesione all'orientamento in esame è potenzialmente in grado di impedire la garanzia di quella pienezza di tutela di cui si è detto. E ciò per via delle tensioni nelle dinamiche e negli equilibri relazionali tra attività normativa e esercizio del potere giudiziario che si possono generare.

Difatti, seppure (nei casi di discriminazioni richiamati) la Corte costituzionale finisca con il sindacare della «costituzionalità dei contenuti normativi che la fonte secondaria riprende pedissequamente dalla fonte primaria, ripetendone le previsioni»⁸⁷, al giudice civile spetta di ordinare la rimozione della disposizione regolamentare medesima. Allo stesso, allora, è riconosciuto un penetrante controllo sull'esercizio del potere, anche regolamentare.

Ciò non impedisce – come precisato dalla Corte – comunque al giudice amministrativo, ove venga a conoscere dei medesimi atti, di procedere all'annullamento degli stessi, con l'efficacia *erga omnes* che gli è propria. Si tratta, allora, di un modello di tutela alternativo (e non sostitutivo) rispetto al tradizionale modello demolitorio, che fa capo al potere del giudice amministrativo di annullare il regolamento invalido, il quale evidentemente risponde alla necessità di ridurre lo spazio di applicazione della disciplina regolamentare in contrasto con la Costituzione e con il diritto «euro-unitario»⁸⁸.

⁸⁶ M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, cit., 236.

⁸⁷ *Ivi*, 173.

⁸⁸ Sulla diversa questione della disapplicazione dei regolamenti amministrativi anche da parte del giudice amministrativo e sull'interpretazione dell'art.5 dell'all. E della legge 20 marzo 1865, n.2248, v. E. FURNO, *La disapplicazione dei regolamenti alla luce dei più recenti sviluppi dottrinari e giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017, 2 ss., che mette in luce come «la disapplicazione regolamentare non costituisce più solo uno strumento di risoluzione delle antinomie tra le fonti, ma rappresenta un modello evoluto di tutela delle posizioni giuridiche soggettive nei confronti della pubblica amministrazione nella misura in cui, ampliando l'oggetto del giudizio amministrativo, copre ogni aspetto del rapporto controverso, compresa l'illegittimità di un atto regolamentare non impugnato ma presupposto o pregiudiziale (al) del provvedimento amministrativo in contestazione». Sullo stesso tema, F. CUOCOLO, *Gli atti dello Stato aventi «forza di legge»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 114 ss.; V. DOMENICHELLI, *Giurisdizione esclusiva e disapplicazione dell'atto amministrativo invalido*, in *Jus*, 1983, 163 ss.; F. BENVENUTI, *L'impugnazione dei regolamenti*, in *Foro amm.*, 1982, I, 537 ss.; C. FERRARI, M. AIROLDI, *La disapplicazione del regolamento da parte del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 27 ss.; G. MORBIDELLI, *La disapplicazione dei regolamenti nella giurisdizione amministrativa*, in *"Impugnazione" e "disapplicazione" dei regolamenti, Atti del convegno organizzato dall'ufficio studi e documentazioni del Consiglio di Stato e dall'Associazione studiosi del processo amministrativo (Roma, Palazzo Spada, 16 maggio 1997), n.3 dei Quaderni del Consiglio di Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, pp.28 ss.; F. CINTIOLI, *Giurisdizione amministrativa e disapplicazione dell'atto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2003, pp.1, 43 ss.; R. ROLLI, *La disapplicazione giurisdizionale dell'atto amministrativo. Tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Roma, 2005; V. LOPILATO, *Impugnazione e disapplicazione dei regolamenti nel processo amministrativo*, in R. CHIEPPA, V. LOPILATO, *Studi di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2007, 87 ss.; M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, cit., *passim*; R. DIPACE, *La disapplicazione nel processo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011; M. RAMAJOLI, B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, 2013, 53 ss. Sul rilievo dell'art. 14 del D.P.R. 24 novembre 1971, n.1199, v. L. MAZZAROLLI, *La giurisdizione sui regolamenti è di diritto oggettivo?*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 1 ss.

Purtuttavia, la circostanza che sia accordato al giudice civile il potere in questione impone di interrogarsi intorno ai suoi limiti. In particolare, è necessario considerare in cosa può consistere e quali effetti può produrre il più volte menzionato ordine di rimozione. Per questa via, la questione giunge ad intercettare il tema (controverso) della efficacia nel tempo dei regolamenti. Ciò, *in specie* qualora si concordi con l'affermazione, di recente ribadita dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale l'irretroattività sia un predicato assoluto e irrefragabile della sola legge penale, mentre, nei limiti della ragionevolezza, della proporzionalità e della tutela del legittimo affidamento, sia gli atti normativi (ai quali si iscrive oramai pacificamente il regolamento) sia i provvedimenti amministrativi possono dispiegare effetti retroattivi⁸⁹. Difatti, occorre domandarsi se il giudice civile possa ordinare l'abrogazione o la modifica con effetti retroattivi della disposizione regolamentare. Occorre tenere presente, invero, che la abrogazione o la modifica di quest'ultima con effetti esclusivamente *pro futuro* è idonea a sollevare una questione in riferimento a quelle condotte discriminatorie poste in essere dall'Amministrazione in tempo anteriore alla produzione dell'effetto abrogativo. Con riguardo a queste ultime, più esattamente, a emergere è quella stessa preoccupazione espressa dalla Corte costituzionale, che la disposizione *de qua* «sia pure erroneamente, rimanga suscettibile di applicazione da parte [...] di altri giudici che ne valutino diversamente la compatibilità con il diritto dell'Unione europea»⁹⁰.

Dunque, se si ritiene che il giudice civile non possa ordinare la rimozione con effetti *pro praeterito* della disposizione regolamentare, si ha che (per quanto il Giudice costituzionale abbia dichiarato l'incostituzionalità della disposizione legislativa e la Regione abbia modificato la propria regolamentazione sul tema), l'enunciato regolamentare (siccome originariamente formulato) permane produttivo di effetti in riferimento a quelle fattispecie che si siano realizzate prima della sua abrogazione o novella. In questo senso, esso permane, seppure in ipotesi, suscettibile di applicazione (per quanto erronea) da parte dei giudici.

Per inciso, ad avviso della Corte, Qualora, difatti, al giudice ordinario non fosse riconosciuto tale potere, a detta della Corte costituzionale, lo stesso sarebbe costretto di volta in volta a ordinare nei confronti della pubblica amministrazione la cessazione di singole condotte discriminatorie, senza però nulla poter prevedere in ordine alla disposizione medesima, origine e causa delle discriminazioni accertate e ragione di alimentazione del contenzioso giudiziario. In quest'ottica, la soluzione messa in campo dalla Corte costituzionale richiama l'idea che «il punto di bilanciamento tra gli interessi è fissato dal legislatore, ma poi la sua tenuta costituzionale è verificata dai giudici con l'ausilio della Corte costituzionale», attribuendo in particolare ai giudici comuni il compito di verificare la tenuta costituzionale del bilanciamento operato nell'esercizio del potere regolamentare. Si richiamano, in questo senso, R. BIN, *Ragionevolezza e bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale (con particolare attenzione alle più recenti sentenze in tema di licenziamento illegittimo)*, in *Lo Stato*, n. 18/2022, 257 ss.; ID, *Note sul controllo di ragionevolezza dei termini fissati dal legislatore (nota a Corte cost. 489/1989)*, in *Giur.cost.* 1989, 2289 ss.; ID, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, *passim*; ID, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in *La ragionevolezza nel diritto*, Torino 2002, 59-83; ID, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in *Scritti in onore di G.Berti*, Napoli 2005, I, 345-374.

⁸⁹ In questo senso, da ultimo, il Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 19 aprile 2022 n. 2915.

⁹⁰ Sentenza n. 15 del 2024.

Proprio da tali osservazioni, allora, si deduce il «ridimensionamento» di quella esigenza di «massimizzazione della tutela» di cui si è detto. Difatti, come si è visto, la stessa è intesa sia in termini di garanzia del livello di tutela più elevato possibile, sia di applicazione di tale *standard* di tutela a 360 gradi. Ed è proprio quest'ultima a non essere assicurata, se non è garantito che anche la previsione regolamentare (dalla quale pure originano le discriminazioni) non possa più esplicitare i suoi effetti.

Non v'è dubbio, poi e per altro verso, che l'art. 28 richiamato, nella parte in cui disciplina l'ordine di rimozione del giudice, sia stato elaborato, con specifico riguardo alla Pubblica amministrazione, considerando le condotte discriminatorie poste in essere a mezzo di singolari provvedimenti amministrativi, e contemplando, quindi, anzitutto il potere del giudice di ordinarne la rimozione o la modifica, tenendo presente il possibile utilizzo dello strumento del giudizio di ottemperanza⁹¹ e, ove ammissibile, dello strumento di cui all'art. 612 c.p.c., in caso di inadempimento alla statuizione giudiziale ad opera dell'amministrazione medesima. La Corte costituzionale, dunque, ha interpretato estensivamente la portata di disposizione, considerando la possibilità che il giudice ordini la modifica regolamentare *de qua*. E ciò impone di interrogarsi sui rimedi esperibili in caso di inosservanza dell'ordine suddetto. A sua volta, tale questione richiede di considerare la natura giuridica «ibrida» dei regolamenti, tradizionalmente intesi come atti sostanzialmente legislativi, ancorché formalmente amministrativi⁹² e la ritenuta infungibilità di tale *facere*.

⁹¹ Sempreché si tratti di provvedimenti giurisdizionali civili che, in quanto non contenenti formule «ambigue», siano suscettibili di essere attuati tramite l'ottemperanza.

Sull'origine del giudizio di ottemperanza per obbligare l'amministrazione a conformarsi al giudicato civile, v. A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2021, 24; F. D'ALESSANDRI, *Il giudizio di ottemperanza delle pronunce del giudice ordinario (specificità e limiti)*, in AA.VV., *Esecuzione civile e ottemperanza amministrativa nei confronti della P.A.*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 115 ss.; C. VITTA, *Diritto amministrativo*, II, Giappichelli, Torino, 1955, 592; S. TARULLO, *Ottemperanza (giudizio di)*, in *Dig. pubbl., agg.*, Giuffrè, Milano, 2017, 563.

Sull'esperibilità del rimedio anche al fine di ottenere l'esecuzione da parte dell'amministrazione degli altri provvedimenti del giudice ordinario equiparati alle sentenze, cfr. A. CASCONI, *L'ottemperanza "civile" in trasformazione*, in *Il diritto dell'economia*, anno 68, n. 109 (3 2022), 221-240, che richiama Cons. Stato, sez. V, 19 marzo 2007, n. 1301 (per il caso del decreto ingiuntivo non opposto); Cons. Stato, sez. IV, 15 novembre 2004, n. 7401 (per il caso dell'ordinanza di assegnazione del credito); TAR Campania, Salerno, sez. I, 17 marzo 2006, n. 299 (per il caso dell'ordinanza di convalida di sfratto).

Sulla

⁹² A. M. SANDULLI, *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 1970, 78 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2023, 217 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale (Le fonti normative)*, VI ed., II, 1, Cedam, Padova, 1993, 140; ID., *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, 238 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Bologna, 1996, 39 ss.; M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, I V, Giuffrè, Milano, 1959, 162 ss.; F. MODUGNO, S. NICCOLAI, *Atti normativi*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1997; G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Il Mulino, Bologna, 1998, 15 ss. *Contra*, L. CARLASSARE, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 612 – 613. Sulle fonti, in generale, V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 775 ss.; A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano, 1977; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 411 ss.; F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, Agg. I, Giuffrè, Milano, 1997, 561 ss.; G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2005, *passim*; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXV, Cedam, Padova, 2007, 233 ss.

Le peculiarità del caso rendono probabilmente applicabile il (seppur controverso) istituto della c.d. «penalità di mora» o «astreinte»⁹³. Dunque, è immaginabile che il ricorrente ottenga la liquidazione di una somma di denaro per ogni giorno di inadempimento dell'ordine del giudice da parte della Regione. Purtuttavia, nelle more, la disposizione regionale rimarrebbe in vigore e, come si è già detto, per quanto in astratto, suscettibile di applicazione da parte dei giudici⁹⁴. È chiaro che le questioni di cui si sta facendo cenno discendono dalla decisione della Corte costituzionale di non estendere il proprio indirizzo in tema di controllo (per quanto indiretto) sulle previsioni regolamentari, considerando le peculiarità del caso in esame e l'esigenza di garantire quella protezione pregante di cui è detto.

Dunque, i più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale mostrano un quadro complesso. Per un verso, gli stessi si pongono in una prospettiva di «massimizzazione della tutela» degli stranieri contro le discriminazioni, nella piena consapevolezza che se «l'integrazione è un fatto politico, [ed essa] non può essere condotta attraverso la giurisprudenza ma mediante un'opera attiva del legislatore e del potere esecutivo», ancorché «la giustizia può su questo fronte essere uno strumento riparativo di disegualanze nate altrove»⁹⁵. Risuonano, in questo senso, i richiami alla «politica della libertà», il cui fine più alto è l'estensione delle *chances* di vita agli individui meno fortunati e la garanzia di una «dotazione elementare», in cui rientrano «i diritti fondamentali di tutti i cittadini, ma anche un livello di base delle condizioni di vita, forse un reddito minimo garantito e comunque la prestazione di certi servizi pubblici accessibili a tutti»⁹⁶.

⁹³ Sul tema, M. D'ARIENZO, *Penalità di mora (o astreintes) nel giudizio di ottemperanza: criticità e prospettive della disciplina alla luce delle novità introdotte dalla legge di stabilità 2016*, in *Federalismi.it*, n. 20/2016; L. VIOLA, *Le astreintes nel nuovo processo amministrativo*, in *Urb. e app.*, 2011, n. 2, 153 ss.; M. P. CHITI, *I nuovi poteri del giudice amministrativo: i casi problematici delle sanzioni alternative e delle astreintes*, in G. GRECO (a cura di), *La giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, Giuffrè, Milano, 2012, 25 ss.; G. TOMASSETTI, *L'astreinte nel processo amministrativo: natura, ambito oggettivo, portata e limiti alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa*, in *Gazzetta amm.*, n. 1/2012, 1 ss.; A. CASTORINA, *L'astreinte nel processo amministrativo fra effettività della tutela e buon andamento dell'amministrazione*, in *Federalismi.it*, n. 14/2015.

Sui rapporti tra l'astreinte nel giudizio civile e amministrativo, v. V. NERI, *Il giudizio di ottemperanza, relazione tenuta il 20 gennaio 2015 presso la Scuola Superiore della Magistratura*, in *Giustizia amministrativa.it*, spec. 12-14; A. CASTORINA, *L'astreinte nel processo amministrativo fra effettività della tutela e buon andamento dell'amministrazione*, in *Federalismi.it*, n. 14/2015, spec. pp.15-23.

⁹⁴ Sembra, di contro, potersi sostenere l'impossibilità, almeno da parte della Regione, di promuovere un nuovo giudizio per conflitto di attribuzione, attese, da un lato, la costante giurisprudenza costituzionale, secondo la quale una decisione giurisdizionale può essere oggetto di un conflitto solo nel caso in cui se ne contesti la riconducibilità alla funzione giurisdizionale e non, invece, quando si facciano valere *errores in iudicando*, e, dall'altro lato, l'affermazione operata dalla Corte costituzionale, secondo la quale rientra nel novero dei poteri accordati al giudice ordinario anche quello «di ordinare la rimozione di norme regolamentari quando esse siano discriminatorie e, tanto più, quando esse siano causa di ulteriori atti o condotte discriminatorie». In questo senso, Corte costituzionale, sentenze n. 15 del 2004, n. 150 del 2007 e n. 359 del 1999, nonché sentenze n. 290 e n. 222 del 2007, n. 376 e n. 326 del 2003 e n. 27 del 1999.

⁹⁵ E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, *cit.*, 233, il quale prosegue affermando che «La Consulta è intervenuta a più riprese per correggere e orientare il riparto di competenze tra livelli di governo e per chiarire chi dovessero essere – per il tramite dei diritti sociali – i destinatari dell'integrazione».

⁹⁶ R. DAHRENDORF, *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*, *cit.*, 19-20



Per altro verso, le indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale si scontrano con l'idea che il confine che l'art. 134 Cost. pone alla giurisdizione costituzionale sia difficile da valicare e che le richiamate «elaborate tecniche di aggiramento [...] hanno una portata limitata»⁹⁷. Ma questa logica «formalistica» sembra potenzialmente in grado di ostacolare la garanzia di quella «pienezza» di tutela di cui si è detto. Si evidenzia, allora, come il tema della doppia pregiudizialità intersechi non solo una serie di questioni di primario rilievo che attengono alla strutturazione dei rapporti tra diritto interno e diritto UE, nonché alle condizioni che consentono la creazione e lo sviluppo di un «dialogo costruttivo» tra Corte costituzionale, giudici comuni e Corte di Giustizia. Ciò, considerate le difficoltà di assicurare il sindacato accentratore di costituzionalità e, al contempo, il primato del diritto dell'Unione. Ma le soluzioni che la giurisprudenza costituzionale ha fornito con specifico riguardo alla materia della tutela contro le discriminazioni sono in grado altresì di generare nuove tensioni nelle dinamiche e negli equilibri relazionali tra attività normativa e esercizio del potere giudiziario.

⁹⁷ M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, cit., 238.