



ARIANNA PISANO*

LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE DEL 12 FEBBRAIO 2024, N. 15: LA TUTELA RINFORZATA DEI DIRITTI FONDAMENTALI ATTRAVERSO LO SCHEMA DEL GIUDIZIO ANTIDISCRIMINATORIO**

Abstract [It]: In questo contributo si illustra la tecnica tramite cui la Corte costituzionale italiana, nella sentenza del 12 febbraio 2024, n. 15, ha dato concreta applicazione al principio, di derivazione anche nazionale, di parità di trattamento in un giudizio instaurato ex art. 28 d.lgs. 150/2011. Particolare attenzione sarà dedicata alla ricostruzione dello schema di tutela introdotto dalla normativa al fine di garantire adeguata protezione alle vittime, attuali e potenziali, di condotte discriminatorie; in seconda battuta saranno analizzate le diverse ratio della rimozione pro futuro della discriminazione ex art. 28 d.lgs. 150/2011 e della disapplicazione delle norme interne confliggenti con la normativa sovranazionale. In conclusione, sarà valutata la possibilità di inserire la sentenza in esame nel solco inaugurato dalla sentenza della Corte costituzionale del 20 dicembre 2017, n. 269, relativamente all'obbligo o alla possibilità, per il giudice ordinario che ravvisi un contrasto tra norme interne e norme unionali, di ricorrere innanzi alla Corte costituzionale.

Abstract [En]: In this contribution, the author elucidates the methodology employed by the Italian Constitutional Court in its ruling of 12 February 2024, n. 15, which sought to operationalise the principle of equal treatment, enshrined in European law, in a case founded upon Article 28 Legislative Decree 150/2011. Particular attention will be paid to the examination of the specific protection afforded by national legislation to victims of discriminatory acts Secondly, the author will undertake an analysis of the distinction between the elimination pro futuro of discrimination in accordance with Article 28 of Legislative Decree 150/2011 and the disapplication of national legislation that is in conflict with European law. Finally, the continuity of this sentence with that of 20 December 2017, No. 269 will be evaluated in order to ascertain whether the judge has the option of choosing to proceed before the Constitutional Court, either as a matter of obligation or at their own discretion.

Parole chiave: Giudizio antidiscriminatorio, Corte costituzionale, Poteri del giudice, Disapplicazione, Unione Europea.

Keywords: Anti-discrimination trial, Constitutional Court, Judge's powers, Disapplication, European Union.

SOMMARIO: 1. Il caso: ricostruzione della vicenda. – 2. I principali profili esaminati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 15 del 2024. – 2.1 Il giudizio antidiscriminatorio: la giurisdizione e il “piano di rimozione della discriminazione”. – 2.2 La rimozione di norme regolamentari ex art.

* Dottoranda di Ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

28 d.lgs. 150 del 2011 e disapplicazione delle norme contrarie al diritto dell'Unione Europea. – 3.
Conclusioni: un ritorno alla sentenza n. 269 del 2017?

1. Il caso: ricostruzione della vicenda

La sentenza in esame origina dalla contemporanea proposizione di un conflitto di attribuzione e di una questione di legittimità costituzionale, sollevati nell'ambito di due distinti giudizi instaurati innanzi al Tribunale di Udine.

In un primo caso, la vicenda aveva preso le mosse da un provvedimento con cui il giudice di primo grado aveva parzialmente accolto l'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità promossa da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese. La Regione aveva negato alla coppia l'accesso al contributo previsto per l'acquisto della prima casa a causa della mancata prova del possesso del requisito, previsto al fine di poter usufruire del suddetto contributo, dell'assenza di altri alloggi nel Paese d'origine all'interno del patrimonio immobiliare dei potenziali beneficiari. La normativa regionale in materia prevedeva diverse modalità di prova di tale requisito a seconda dell'appartenenza o meno ad uno Stato membro dell'Unione Europea, determinando un onere aggravato per i cittadini extra UE: a questi ultimi, infatti non era consentito avvalersi della dichiarazione sostitutiva *ex* d.P.R. n. 445 del 2000¹, di cui al contrario possono usufruire i cittadini dell'Unione².

Il giudice di primo grado, avendo ritenuto che le norme legislative e regolamentari poste a fondamento del rifiuto determinassero un'ingiustificata disparità di trattamento, aveva ritenuto necessario, al fine di ottenere l'interruzione della condotta discriminatoria, imporre alla Regione Friuli Venezia-Giulia, *ex* art. 28, comma 5, del decreto legislativo n. 150 del 1° settembre 2011, di modificare l'art. 12, comma 3-*bis* del regolamento regionale

¹ Di seguito il testo dell'art. 47, comma 3, d.P.R. n. 445 del 2000: «Fatte salve le eccezioni espressamente previste per legge, nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari di pubblici servizi, tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'articolo 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà».

² La vicenda va contestualizzata all'interno della propensione, mostrata soprattutto dal legislatore regionale, a valorizzare, nella concessione di alcuni benefici e contributi, il requisito della cittadinanza o di soggiorno di lungo corso e volta, nel caso di specie, a sottoporre ad oneri documentali più gravosi l'accesso, da parte di residenti aventi cittadinanza extracomunitaria, ad alloggi popolari o a sussidi per la prima casa rispetto a quanto previsto per i cittadini italiani o di Stati membri dell'UE. Un'analoga vicenda era venuta all'attenzione del Cons. Stato, il quale si era pronunciato come segue (sent. 2290 del 6 marzo 2023): «i principi di parità di trattamento e divieto di discriminazione di cui agli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 18 del TFUE e all'art. 14 della CEDU, nonché la normativa primaria di cui agli artt. 2, comma 5, e 40, comma 6, del D.Lgs. n. 286 del 1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ostino all'applicazione di una normativa secondaria, costituita dal combinato disposto dell'art. 8, lett. g), del regolamento della Regione Lombardia, 10 febbraio 2004, n. 1 e dell'art. 3, comma 4, del D.P.R. n. 445 del 2000, che imponga al solo cittadino extracomunitario, ai fini dell'assegnazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica, la produzione di documentazione ulteriore attestante la non proprietà di alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza, specialmente nei casi, come quello in esame, in cui la produzione di tale documentazione risulti estremamente difficoltosa».

n. 0144 del 2016³, in cui era contenuta la disposizione originante la discriminazione. La Regione, da parte sua, aveva ritenuto che in tal modo il potere giudiziario si stesse illegittimamente ingerendo nell'ambito del potere esecutivo e amministrativo, menomando plurime attribuzioni regionali; di qui, l'impugnazione, tramite la proposizione di conflitto di attribuzione dinanzi la Corte Costituzionale, dell'ordinanza con cui il Tribunale di Udine ordinava la modifica della norma regolamentare.

La seconda controversia, anch'essa venuta all'attenzione di una diversa composizione del Tribunale di Udine, aveva ad oggetto un giudizio antidiscriminatorio azionato da diversi cittadini extra-UE, soggiornanti di lungo periodo. I ricorrenti avevano presentato domanda per la concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione corrisposto nel 2021, essendo in possesso di tutti i requisiti oggettivi e soggettivi richiesti dalla relativa disciplina regolamentare e legislativa. In ragione della loro provenienza da Stati terzi rispetto all'Unione Europea, ai ricorrenti veniva richiesto di sostenere un onere documentale aggravato, secondo quanto disposto dall'art. 9 del decreto del Presidente della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia 15 aprile 2020, n. 066⁴, determinando, a dire dei ricorrenti, «un trattamento differenziato e discriminatorio tra italiani e stranieri, che finisce per porre a carico di questi ultimi degli oneri inutili e del tutto irragionevoli». La difesa della Regione Autonoma aveva argomentato, a sostegno della legittimità della normativa regionale, che il regolamento fosse sostanzialmente riproduttivo della disposizione di cui all'art. 29, comma 1-*bis* della legge regionale Friuli Venezia-Giulia n. 1 del 2016. Nell'ipotesi in esame, il giudice di prime cure aveva ritenuto, a differenza del caso precedente, che la disapplicazione della normativa regionale «non potesse prescindere da un giudizio di legittimità costituzionale». Avendo reputato, dunque, di non poter applicare la normativa nazionale, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale avverso la disposizione di cui all'art. 29, comma 1-*bis* della legge regionale Friuli Venezia-Giulia n. 1 del 2016.

Innanzitutto alla Corte costituzionale sono giunti, dunque, due distinti giudizi – poi riuniti *ex art.* 15 delle Norme Integrative – l'uno avente ad oggetto una questione di legittimità

³ Di seguito il testo della disposizione: «Ai fini della verifica del requisito di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c), i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria di cui all' articolo 2, comma 1, lettera a bis), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 [...], devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell' articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 445/2000 e dell' articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 [...] la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare, come definito dall'articolo 2, non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza».

⁴ Di seguito il testo della disposizione: «Ai fini della verifica del requisito di cui all'articolo 6, comma 2, lettera e), i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria di cui all' articolo 2, comma 1, lettera a bis), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 445/2000 e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), 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».

costituzionale relativa alla legge regionale Friuli Venezia-Giulia n. 1 del 2016, e l'altra relativa ad un conflitto di attribuzione tra la Regione Friuli Venezia-Giulia e il Tribunale di Udine. È bene anticipare sin d'ora che la Consulta si è espressa accogliendo il conflitto di attribuzione sollevato in via subordinata dalla Regione e annullando l'ordinanza del Tribunale di Udine che imponeva alla Regione la modifica della norma del regolamento regionale sostanzialmente riproduttiva della disciplina legislativa regionale, dichiarando al contempo l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis* della legge regionale n. 1 del 2016⁵.

È necessario evidenziare, in apertura, un primo aspetto di rilievo della pronuncia qui in esame. Essa, infatti, è qualificabile come una sentenza c.d. mista in senso stretto, ossia una pronuncia in cui il Giudice delle Leggi «*mescola* tecniche ed effetti»⁶ fondendo, al suo interno, più tecniche decisionali, «cosa possibile solo se queste, appunto, sono funzionalizzate alla risoluzione della *stessa* questione e non di questioni distinte»⁷. Tale tipologia di provvedimento non deve essere confusa con le sentenze c.d. a dispositivo multiplo⁸, in cui «la pluralità delle tecniche impiegate risponde al fatto che plurime sono le questioni sollevate, che si è deciso “a monte” di affrontare congiuntamente, posto che ciascuna ha ricevuto una soluzione appropriata, diversa dalle altre e individuabile in uno specifico capo del dispositivo». Nelle sentenze miste in senso stretto, al contrario, «si determina una sorta di fusione degli effetti di tecniche distinte, alla luce di una scelta attinente al merito della singola questione decisa e che si colloca piuttosto “a valle” del

⁵ I giudici della Corte sono giunti a tale conclusione ritenendo che la normativa si ponesse in insanabile contrasto con l'art. 3 Cost. nella parte in cui «stabilisce che l'ivi prevista documentazione [...] 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». Nel richiamare la propria giurisprudenza, infatti, la Corte ha evidenziato come l'obbligo di presentare la documentazione in oggetto «risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare», non ritenendo rilevante «il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente un alloggio adeguato nel Paese d'origine o di provenienza» al fine di soddisfare gli obiettivi, dichiaratamente perseguiti dalla legge regionale oggetto del giudizio, di 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, legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016) e di sostenere «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).

⁶ A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2023, 123, enfasi nel testo.

⁷ C. PANZERA, *Interpretare, manipolare, combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Napoli, ESI, 2013.

⁸ Nelle ipotesi in parola, la Consulta sceglie per la riunione di due questioni poste alla propria attenzione «con un “eclettismo” dovuto ad una opzione del giudice costituzionale puramente di ordine *processuale*, dalla quale, perciò, l'eclettismo discende coerentemente e ineluttabilmente [...] *electa* la via della riunione di questioni distinte, non potrebbe farsi altrimenti» (C. PANZERA, *Prime riflessioni sulle sentenze ‘miste’ (ovvero: della fantasia della Corte)*, in *Giurisprudenza italiana*, 10/2004, 1001 ss.) In tal modo, all'interno della sentenza è possibile rinvenire «dispositivi dai molteplici effetti (a seconda della tecnica impiegata), e con differenti destinatari, pur germinando tutto dal medesimo “tronco” dell'unica decisione» (C. PANZERA, *Prime riflessioni sulle sentenze ‘miste’ (ovvero: della fantasia della Corte)*, cit., 1001 ss., enfasi nel testo). In questo caso, la combinazione di tecniche processuali è solo apparente: ciascuna questione oggetto di giudizio riceve, infatti, «una propria distinta risposta, diversa dalle altre e normalmente individuabile in uno specifico capo del dispositivo, sicché le tecniche di cui si tratta vengono utilizzate, in realtà, separatamente» (R. PINARDI, *Sostituzione, con effetti retroattivi limitati nel tempo, di una disciplina solo originariamente incostituzionale (ovvero: la sent. n. 80 del 2014 come pronuncia “complessa”)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2014, 1536). La distinzione è oggi diffusamente accolta in dottrina: *ex multis*, si veda A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022, 217).

sindacato svolto»⁹. La sentenza n. 15 del 2024, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale FVG 19 febbraio 2016, n. 1 «nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione [...] debba essere presenta dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione Europea», rientra evidentemente in tale ultima *species* del *genus* “sentenze miste”. Risulta evidente, infatti, la volontà del Giudice delle Leggi di ‘raddrizzare’ la legge regionale attraverso la combinazione di una pluralità di tecniche decisionali¹⁰: la pronuncia in esame si configura, infatti, come una pronuncia di illegittimità costituzionale e, al contempo, sostitutiva¹¹.

2. I principali profili esaminati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 15 del 2024

La sentenza ha ad oggetto due controversie, entrambe riconducibili all'ambito della c.d. azione civile contro la discriminazione, introdotta dall'art. 44 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 (c.d. Testo Unico Immigrazione), modificato – per alcuni profili processuali – dall'art. 28 del decreto legislativo n. 150 del 2011. Tale disciplina presenta numerosi profili di peculiarità, che sono stati attenzionati ed esaltati dalla Corte al fine di pervenire alla decisione della vicenda. In questa occasione, per la prima volta, la Corte ha avuto modo di chiarire ed evidenziare le finalità e specificità del giudizio antidiscriminatorio, da una parte, e dall'altra di «giustificare una “nuova” lettura dei rapporti tra le norme interne e le norme UE, con conseguenze significative sul ruolo che hanno i giudici costituzionali nella tutela del primato del diritto dell'Unione Europea nei rapporti con gli ordinamenti interni»¹².

2.1 Il giudizio antidiscriminatorio: la giurisdizione e il “piano di rimozione della discriminazione”

Sgombrato il campo dalle eccezioni preliminari delle parti, la Corte prende le mosse da una ricostruzione dell'istituto dell'azione civile contro la discriminazione. La prima peculiarità di tale forma di tutela emerge chiaramente dalle parole iniziali dell'art. 44 T.U. Immigrazione: il giudice competente a conoscere di controversie aventi ad

⁹ C. PANZERA, *Interpretare, manipolare, combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 223; G. PATARINI, *La peculiarità del procedimento antidiscriminatorio ex art. 28 d.lgs. 150 del 2011 e i rapporti fra norme interne e norme dell'Unione Europea. Nota a Corte cost. sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2024, 109.

¹⁰ L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 81 – luglio 85)*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Padova, Cedam, 1985, 322.

¹¹ Per un approfondimento sui molteplici volti che possono assumere le sentenze miste in senso stretto, vedi A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione?*, cit., 123 *ess.*; F. DAL CANTO - E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in AA.VV. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, Giappichelli, 2008, 287 *ss.*

¹² G. PATARINI, *La peculiarità del procedimento antidiscriminatorio ex art. 28 d.lgs. 150 del 2011 e i rapporti fra norme interne e norme dell'Unione Europea. Nota a Corte cost. sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, cit., 109.

oggetto atti discriminatori è sempre il giudice ordinario, anche qualora tali condotte vengano poste in essere dalla pubblica amministrazione¹³. La giurisprudenza sul punto è cristallina e, ormai, granitica: in numerose occasioni, infatti, la giurisprudenza di legittimità, in sede di regolamento di giurisdizione, ha individuato nel giudice ordinario l'autorità competente a conoscere di discriminazioni poste in essere dalla pubblica amministrazione¹⁴. Il medesimo orientamento giurisprudenziale, nel radicare la giurisdizione in capo all'autorità giudiziaria ordinaria, ha altresì qualificato il diritto a non essere discriminati, diretto corollario del principio di eguaglianza sostanziale¹⁵ espresso all'art. 3, co. 2, Cost., come un diritto fondamentale (e dunque un diritto soggettivo), che non può soffrire compressioni o limitazioni da parte dell'agire amministrativo – a differenza dell'interesse legittimo, la cui primaria caratteristica consiste nella sua natura elastica¹⁶.

Sul punto, dunque, *nulla quaestio*.

Altrettanto non può dirsi, al contrario, circa il secondo profilo di specificità, di maggiore interesse in questa sede in quanto specifico oggetto della controversia, relativo all'ampiezza del potere del giudice ordinario di ordinare la rimozione degli effetti della discriminazione. Fino all'introduzione dell'azione civile contro la discriminazione, l'ordinamento italiano prevedeva, a fini repressivi, il solo strumento penale, volto esclusivamente a comminare una sanzione nei confronti della condotta lesiva del soggetto agente, senza incidere in alcun modo sulla possibilità della reiterazione della condotta

¹³ Va ad ogni modo segnalato che, qualora le discriminazioni siano state rivolte a personale pubblico privatizzato, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo (art. 4, co. 8, d.lgs. 213/2006, emanato in attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro).

¹⁴ Sul punto vd. *ex multis* Cass. civ., Sez. I, Ord., 03 novembre 2023, n. 30517; Cass. civ., Sez. Unite, Sent., 20 aprile 2017, n. 9966; Cass. civ., Sez. III, Sent., 16 agosto 2023, n. 24686; Cass. civ., Sez. Unite, Ord., 01 febbraio 2022, n. 3057; Cass. civ., Sez. Unite, Ord., 08 ottobre 2019, n. 25101; Cass. civ., Sez. Unite, Ord., 24 novembre 2021, n. 36373; Cass. civ., Sez. Unite, Sent., 25 novembre 2014, n. 25011.

¹⁵ Tale principio costituisce la struttura portante dell'intero apparato di mezzi volti a reprimere e prevenire trattamenti ingiustificatamente differenziati, per cui, secondo un'interpretazione fondata sul principio di ragionevolezza, sono ammesse «giustificate differenziazioni ove le condizioni siano diverse, traducendosi così, nella sostanza, in un onere di giustificazione dell'esercizio del potere e, in tal guisa, in un criterio di legittimazione del potere stesso», sulla base dell'assunto per il quale «l'eguaglianza è [...] un continuo avvicinarsi delle decisioni ai valori, in modo che la decisione tenga conto della differenza solo nella misura in cui si deve, cioè nella misura del razionale». Se si accolgono queste premesse, non può non pervenirsi alla conclusione che il principio di parità di trattamento deve essere applicato in una prospettiva di correzione delle disuguaglianze, da concretizzarsi ad opera dello Stato nazionale attraverso delle azioni positive che concorrano a realizzare l'obiettivo ultimo costituito dall'eguaglianza sostanziale di tutti i consociati e dalla rimozione degli ostacoli al raggiungimento di questa, non solo attraverso una mera astensione, da parte dello Stato e dei consociati, dalla perpetrazione di condotte discriminatorie. Ne segue logicamente che solo alla luce della dignità sociale, cioè alla dignità applicata alle condizioni di vita in società, possono essere comprese la forma e la sostanza del principio di eguaglianza, che devono essere garantite attraverso un comportamento attivo dello Stato da intendersi non solo in senso repressivo, ma anche in senso preventivo. La struttura della tutela approntata a favore delle vittime di atti discriminatori è una diretta conseguenza di tale interpretazione del principio di eguaglianza.

¹⁶ Si è detto che, qualora la condotta della P.A. determini una lesione del diritto a non essere discriminati, può parlarsi di «un comportamento posto in essere *sine titulo*, della cui legittimità è chiamato a conoscere il giudice dei diritti» (N. VETTORI, *Amministrazione e diritti fondamentali dello straniero: verso un nuovo modello di tutela giurisdizionale?*, in *Dir.pubb.*, n. 2/2012, 699), scelta funzionale alla «promozione, dal punto di vista della tutela giurisdizionale, interessi legittimi al rango di diritti soggettivi» (F. CORTESE, *I diritti inviolabili dell'uomo*, in D. FLORENZANO - D. BORGONOVO RE - F. CORTESE (a cura di), *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza. Un'introduzione*, II ed., Torino, Giappichelli, 2015, 1 ss.)

stessa – se non in chiave deterrente. Di qui, la necessità di dotare l'ordinamento di uno strumento di tutela che realizzi un risultato ulteriore: l'azione civile contro la discriminazione. Ambiguo è, tuttavia, il dettato normativo circa l'ampiezza di tale strumento, in particolare qualora la discriminazione origini da un atto della pubblica amministrazione. Per tale ragione, la giurisprudenza, dal canto suo, si è attivata per colmare i dubbi lasciati irrisolti dal legislatore circa l'estensione – o meglio, l'estensibilità – del sindacato giurisdizionale.

Nel caso di specie, il Tribunale di Udine aveva imposto alla Regione Friuli Venezia Giulia di modificare il regolamento regionale contenente la norma discriminatoria; dal canto suo, la Regione aveva ritenuto che il Tribunale, nell'ordinare la rimozione del regolamento, avesse esorbitato dal potere giurisdizionali e invaso le attribuzioni regionali, utilizzando una sorta di “scorciatoia” al fine di far venire meno gli effetti *erga omnes* della legge regionale.

La Corte, ritenendo infondata la ricostruzione prospettata dalla Regione, ha invece risolto la questione in modo originale, ammettendo che «quando 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, l'unico modo per efficacemente impedire la ripetizione della discriminazione non può che essere quello di ordinare la rimozione della norma regolamentare [...] che è origine e causa delle discriminazioni accertate e che alimenta il contenzioso». L'effetto realizzato sarebbe, in tal modo, quello di consentire al giudice ordinario di sconfinare dal suo consueto ambito di operatività per incidere direttamente su un regolamento regionale, ordinandone la rimozione. Questo eccezionale potere del giudice affonda le proprie radici nella disciplina antidiscriminatoria introdotta dal T.U. Immigrazione: secondo la Corte, infatti, fra le casistiche che consentono al giudice di disporre quanto necessario al fine di impedire il ripetersi della condotta discriminatoria «rientra il potere di ordinare la rimozione di norme regolamentari quando esse siano discriminatorie e, tanto più, quando esse siano causa di ulteriori atti o condotte discriminatorie»¹⁷.

Tale posizione è stata assunta dai giudici della Consulta distanziandosi dall'orientamento precedentemente dominante in sede di legittimità: sul punto sia sufficiente richiamare due ordinanze della Suprema Corte, la nn. 3670 e 7186 del 2011, entrambe aventi ad oggetto dei regolamenti di giurisdizione.

Nel primo caso, la vicenda traeva le mosse dall'istituzione, da parte del Comune di Brescia di un c.d. *bonus bebè* – un contributo volto a fronteggiare la bassa natalità nelle famiglie cittadine meno abbienti – al quale era possibile accedere solo a condizione che uno dei due genitori fosse cittadino italiano e residente da non meno di due anni nel Comune. Dopo aver confermato la necessità di devolvere la questione alla cognizione del

¹⁷ Corte cost., sentenza n. 15 del 2024.

giudice ordinario¹⁸, unica giurisdizione competente a conoscere di diritti soggettivi, quale il diritto a non essere discriminati, la Suprema Corte ha preso posizione anche sul profilo dei poteri *erga omnes* del giudice ordinario da attuare in una prospettiva di rimozione futura della discriminazione. Sul punto, le Sezioni Unite hanno affermato che la normativa non risulterebbe attributiva «di impropri poteri di “annullamento” o “revoca”, quando le relative violazioni siano state poste in essere da soggetti pubblici non operanti *privatorum iure* – quali il Comune di Brescia. Il giudice, dunque, secondo tale interpretazione, al fine di garantire il rispetto del principio di separazione dei poteri, dovrebbe astenersi dall’interferire «nelle potestà della P.A., se non nei consueti e fisiologici limiti ordinamentali, della disapplicazione incidentale ai fini della tutela dei diritti soggettivi controversi». Tale ricostruzione incide fortemente sull’effettività della tutela invocabile innanzi al giudice ordinario¹⁹ che, sebbene mantenga inalterata la possibilità di disapplicare *incidenter tantum* il provvedimento avente effetti discriminatori, è interdetto dalla possibilità di rimuoverlo *pro futuro*, prevenendo possibili future discriminazioni nei confronti di soggetti estranei alla controversia sulla quale si pronuncia l’interprete, suscitando qualche perplessità non solo per un versante di effettività della tutela, ma anche da un punto di vista di semplificazione ed economia processuale²⁰.

La seconda delle pronunce richiamate concerneva, invece, un giudizio relativo alla volontà di un ospedale di escludere dalla procedura di stabilizzazione del personale con contratto a tempo determinato i dipendenti di nazionalità extra UE. Anche in tale occasione, la Suprema Corte si è pronunciata ribadendo la giurisdizione del giudice ordinario, affermando che «deve ritenersi che il legislatore abbia inteso configurare, a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come “diritto assoluto”»²¹. Sul punto di maggiore interesse in questa sede, relativo ai poteri attribuiti al giudice ordinario per garantire l’effettività della tutela richiesta, le Sezioni Unite si pronunciano in modo meno netto rispetto a pochi giorni prima, limitandosi ad affermare che «il fatto che la posizione tutelata assurga a diritto assoluto [...] fa sì che il contenuto e l’estensione delle

¹⁸ Cass. Civ., Sez. Un., ord. 15 febbraio 2011, n. 3670: «la chiarezza del dato normativo non consente dubbi in ordine all’attribuzione al giudice ordinario della giurisdizione, in ordine alla tutela contro gli atti ed i comportamenti, ritenuto lesivi del principio di parità».

¹⁹ Sul punto S. D’ANTONIO, *Il riparto di giurisdizione in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero dallo Stato italiano*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2017; A. GUARISIO, *Sulla giurisdizione nei giudizi antidiscriminatori: un punto fermo e un punto interrogativo nella pronuncia della Cassazione a Sezioni Unite n. 3670/2011*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza XIII*, n. 1/2011.

²⁰ Cfr. M. GUERINI, *Diritto a non essere discriminati e prescrizione estintiva: l’autonomia dell’azione antidiscriminatoria*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 3/2022, 272: «basti notare come il legislatore abbia disegnato la tutela antidiscriminatoria non solo come uno strumento utile a fornire difesa al diritto dell’individuo a essere trattato in modo eguale nell’accesso a un bene o a un’opportunità, ma abbia inteso la discriminazione anche come un fenomeno in grado di dispiegare i suoi effetti sulla comunità o, quantomeno, su una ‘determinata’ comunità, ossia quella rappresentata dal gruppo svantaggiato. In questo senso, allora, si giustificano gli specifici strumenti processuali predisposti, quali [...] oppure, ancora, il sopracitato principio di dissuasività a cui devono tendere le sanzioni irrogate, il quale, fuoriuscendo dalla semplice funzione risarcitoria individuale, mira in maniera evidente a che nuove e possibili future discriminazioni del medesimo tipo, commesse nei confronti di altri soggetti, non vengano ulteriormente *realizzate*», enfasi nel testo.

²¹ Cass. Civ., Sez. Un., ord. 30 marzo 2011, n. 7186.

tutele conseguibili in giudizio presentino aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere [...] di ciò si trova riscontro nel dettato normativo, secondo cui il giudice può ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione», senza prendere specifica posizione sulla possibilità che il giudice ordinario ordini all'amministrazione la rimozione del provvedimento dall'ordinamento.

La pronuncia da ultimo richiamata viene esplicitamente ricordata dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 12 febbraio 2024 n. 15, enfatizzando il riconoscimento dell'esistenza di «aspetti di atipicità e variabilità» nel tipo di tutela riconoscibile ai soggetti lesi da atti discriminatori. In tal modo, la Consulta introduce una nuova opzione nel ventaglio di possibilità offerte al giudice ordinario per prevenire future discriminazioni, ammettendo la possibilità che il giudice ordinario possa, esorbitando dai suoi ordinari poteri, determinare la rimozione dall'ordinamento di un regolamento regionale, non accogliendo la prospettazione della Regione, che invece contestava *in nuce* la possibilità per il giudice di ordinare la modifica normativa, anche qualora fosse stata contenuta esclusivamente in una fonte di rango secondario²². La Corte, invece, ricostruendo la volontà del legislatore del 1998, individuata nell'obiettivo di «consentire al giudice ordinario, accertato il carattere discriminatorio della norma regolamentare di ordinarne la rimozione», permette che il giudice ordinario imponga la modifica di una norma regolamentare – originante esclusivamente dalla fonte di rango secondario – poiché, in assenza di tale intervento da parte del giudice, «essa [...] potrà determinare l'insorgere di ulteriori e indefinite discriminazioni identiche o analoghe a quelle sanzionate in giudizio»²³, disattendendo quell'obiettivo di eliminazione *pro futuro* auspicato dalla normativa.

Il Giudice delle Leggi, tuttavia, non ha sussunto il caso oggetto della pronuncia n. 15 del 2024 nella fattispecie, poc'anzi ricordata, della discriminazione originata da una norma regolamentare. Nella vicenda qui in esame, la violazione derivava, sì, dalla disposizione del regolamento regionale; il contenuto di quest'ultima, tuttavia, si rivelava sostanzialmente riproduttivo di una norma della legislazione regionale, segnatamente l'art. 29, comma 1-*bis* della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016²⁴, vera fonte della discriminazione.

²² V'è stato, ad ogni modo, chi ha ritenuto che la legittimazione di un siffatto potere del giudice ordinario, condivisa dalla Corte costituzionale poiché prevista dalla disciplina del giudizio antidiscriminatorio, realizzi «un altro tassello della attuale tendenza a sacrificare la separazione dei poteri sull'altare dei diritti riconosciuti in ambito internazionale e sovranazionale», non tenendo in adeguata considerazione «il senso impresso dal costituzionalismo all'art. 16 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino [che] colloca la separazione dei poteri a monte della tutela dei diritti inviolabili» (E. LEHNER, *Tagliare l'albero per raccoglierne i frutti: separazione dei poteri e diritti nella sentenza n. 15 del 2024*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2024, 307).

²³ Corte cost., sentenza n. 15 del 2024.

²⁴ Di seguito il testo della disposizione: «Ai fini della verifica del requisito di cui al comma 1, lettera d), i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria di cui all' articolo 2, comma 1, lettera a bis), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 [...] devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell' articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), e dell' articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 [...], 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».

In tale ipotesi, al fine di realizzare il fine ultimo dell'azione civile contro la discriminazione, il giudice ordinario non potrà agire direttamente sulla norma, pena la violazione del principio di separazione dei poteri, dovendo bensì rimettere la questione innanzi alla Corte costituzionale. La Consulta, in tale specifico ordine di ipotesi, si attribuisce la competenza esclusiva a realizzare l'eliminazione della norma discriminatrice dall'ordinamento.

La conclusione della Consulta risulta convincente in particolare sotto un profilo attento alla realizzazione di una tutela effettiva del diritto a non essere discriminati: la mera disapplicazione della norma regolamentare non porrebbe al riparo gli altri consociati (né il soggetto lesò!) dal rischio di divenire, nel futuro, vittima della medesima discriminazione. In altri termini, non permetterebbe la predisposizione, richiesta dalla normativa in materia di giudizio antidiscriminatorio, di tutte quelle misure atte a prevenire la futura configurazione della medesima discriminazione avente origine dagli stessi presupposti. Si rende dunque necessario che «il giudice ordinario, [...] al fine di evitare il riprodursi della discriminazione pro futuro, sollevi questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa sostanzialmente riprodotta dall'atto regolamentare». Ne segue che il Tribunale di Udine, sebbene abbia correttamente riscontrato la portata discriminatoria della normativa regolamentare, nell'ordinarne la rimozione ha effettivamente esorbitato dall'alveo dei poteri riconosciutigli dall'ordinamento; avrebbe dovuto, al contrario, sollevare questione di legittimità costituzionale rispetto alla legislazione regionale riprodotta dalla norma regolamentare. Di qui, l'accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Friuli Venezia-Giulia.

2.2 La rimozione di norme regolamentari ex art. 28 d.lgs. 150 del 2011 e disapplicazione delle norme contrarie al diritto dell'Unione Europea

La Corte, peraltro, chiarisce che il dovere del giudice di realizzare l'obiettivo di rimuovere la norma dall'ordinamento attraverso la proposizione di una questione di legittimità costituzionale non viene meno nemmeno qualora l'autorità giudiziaria abbia già provveduto a disapplicare la norma interna per contrarietà al diritto dell'Unione Europea – segnatamente, per violazione del principio della parità di trattamento.

Come noto, spetta al giudice comune garantire il rispetto del principio del primato del diritto sovranazionale rispetto al diritto interno: ciò determina “un sistema diffuso” in cui il ruolo di controllo sulla compatibilità del diritto interno con quello sovranazionale «si somma al ruolo di “guardiani” del controllo incidentale di costituzionalità che [i giudici comuni] hanno già nell'ordinamento italiano»²⁵. L'assetto così delineato determina uno schema decentralizzato di controllo sulla costituzionalità delle leggi per cui, qualora il giudice ordinario riscontri un contrasto tra la normativa sovranazionale e quella interna, dovrà, senza ricorrere alla Corte costituzionale, non applicare la disposizione interna

²⁵ O. SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccostamento del sindacato di costituzionalità eurounitario. Nota a Corte cost. sentenza n. 15 del 2024*, in *Oss. Cost.*, n. 2/2024, 287.

dando piuttosto applicazione al diritto unionale – sebbene, per il tramite del meccanismo previsto dagli artt. 11 e 117, co. 1, Cost., le norme di derivazione sovranazionale assumano rilievo costituzionale²⁶.

Il giudice ordinario ben può imporre alla pubblica amministrazione di cessare la condotta discriminatoria attraverso l'ordine di non applicare la normativa interna contraria al diritto sovranazionale, qualora da questa scaturisca la discriminazione. In tal modo il primato del diritto unionale si coniuga con la tutela disposta dall'istituto dell'azione civile contro la discriminazione «dando nerbo all'ordine del giudice all'amministrazione di cessare il comportamento discriminatorio e di rimuovere gli effetti da esso prodotti»²⁷.

Nel caso di specie, tuttavia, il giudice ordinario non aveva operato una mera disapplicazione della norma, bensì aveva rivolto alla Regione un ordine di rimozione o di modifica del regolamento regionale. La Consulta, dunque, nella sentenza n. 15 del 2024, afferma che, al fine di determinare la definitiva eliminazione della normativa discriminatoria dall'ordinamento e scongiurare il reiterarsi delle violazioni, nel rispetto del peculiare istituto dell'azione civile contro la discriminazione, il giudice interno dovrà, sì non dare applicazione alla normativa confliggente con il diritto sovranazionale, ma sarà anche tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale rispetto alla normativa discriminatoria al fine di attivare l'intervento demolitorio proprio unicamente della Corte costituzionale, con effetti *erga omnes*, nonostante l'origine – anche – sovranazionale del principio in esame²⁸. Solo attraverso la proposizione di una questione di legittimità costituzionale, infatti, è possibile dare integrale applicazione all'istituto di cui all'art. 28 decreto legislativo n. 150 del 2011: la semplice disapplicazione della norma nazionale non

²⁶ È da sottolineare che, ad ogni modo, la Corte di Giustizia, nella sentenza *Simmenthal*, non aveva escluso che alla disapplicazione si affiancasse un giudizio di costituzionalità, respingendosi piuttosto l'idea che questo fosse sempre e inderogabilmente necessario alla disapplicazione di una norma e/o ad un rinvio pregiudiziale.

²⁷ C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 1/2024, 31.

²⁸ Il riferimento è, nel caso di specie, all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, attuata nell'ordinamento interno con il d.lgs. n. 3 del 2007. In generale, il principio di non discriminazione è infatti, come noto, un elemento cardine dell'ordinamento comunitario prima, eurounitario poi; questo, infatti, non solo figura nel Preambolo e in una pluralità di disposizioni della Carta di Nizza (2000), ma costituisce un *leit-motiv* che attraversa tutti gli ambiti interessati dalla pervasività del sistema sovranazionale sin dalle sue origini, sebbene, naturalmente, in una fase prodromica, gli interessi della Comunità fossero relativi prettamente all'istituzione di un mercato comune. All'interno dell'ordinamento europeo, nelle forme innovative che esso ha assunto all'inizio del millennio, a risultare particolarmente rilevanti al fine dell'attuazione del principio di non discriminazione sono state la direttiva 2000/43/CE, recepita nell'ordinamento italiano dal d.lgs. n. 215 del 2003, che si propone di dare attuazione al principio della parità di trattamento a livello generale, «a prescindere dalla razza e dall'origine etnica» (considerando n. 14), e la direttiva 2000/78/CE, che, in particolare, ha esteso tale tutela anche rispetto a discriminazioni relative all'età, alla religione, alla disabilità e all'orientamento sessuale, incardinando tale principio nell'ambito del settore specifico dei rapporti di lavoro. L'introduzione di una normativa volta alla regolamentazione di questa materia fu, al tempo, ancorata alla previsione di cui all'art. 13 TCE, che sanciva la necessità che le istituzioni dell'allora Comunità Europea si attivassero per «combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convenzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali». La disposizione, analizzata tenendo conto dello specifico obiettivo perseguito dall'allora Comunità Europea, relativo al raggiungimento dell'integrazione economica degli Stati membri e all'istituzione del mercato comune, acquista un significato peculiare, lasciando intendere che, nella prospettiva europea, il rispetto del principio di non discriminazione fra i cittadini degli Stati membri consentisse una migliore realizzazione degli scopi della Comunità. L'ampiezza della norma ha, poi, condotto parte della dottrina a ritenere che essa fosse volta non tanto al raggiungimento di obiettivi economici funzionali al completamento del mercato interno, quanto ad un obiettivo innovativo per l'ordinamento sovranazionale ossia la promozione del dialogo sociale.

consentirebbe all'ordinamento di garantire la piena realizzazione dell'obiettivo di impedire la reiterazione della discriminazione. Al fine di conseguire tale superiore risultato è necessaria un'azione ulteriore: il giudice ordinario dovrà sollevare una questione di legittimità costituzionale che, in ipotesi di accoglimento, si concluderà con la definitiva cancellazione dall'ordinamento della norma discriminatoria.

L'istituto dell'azione civile contro la discriminazione, come detto, prevede infatti due rimedi concorrenti volti a ripristinare l'armonia dello *status quo* con i principi fondamentali dell'ordinamento. Al fine di rimuovere la discriminazione realizzatasi nei confronti del singolo soggetto che si rivolge al giudice di primo grado, quest'ultimo ordinerà la cessazione della condotta discriminatoria disapplicando la norma interna confliggente con il diritto UE. Al fine, invece, di evitare il reiterarsi della discriminazione nei confronti di altri soggetti e dunque predisporre un piano di rimozione della stessa, l'autorità giudiziaria dovrà sollevare una questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale, l'unico organo titolare del potere di rimuovere definitivamente una norma di legge dall'ordinamento. Solo la combinazione dei due rimedi «consente di soddisfare sia l'esigenza immediata di assegnazione del bene della vita ai ricorrenti (in coerenza con il primato del diritto dell'Unione), sia quella di espungere la norma discriminatoria dall'ordinamento, così applicando compiutamente i rimedi previsti nell'ambito della tutela antidiscriminatoria ai sensi dell'art. 28, comma 5, del decreto legislativo 150/2011 e contemporaneamente concorrendo a rispettare l'obbligo di parità disposto dalla direttiva 2003/109/CE»²⁹.

3. Conclusioni: un ritorno alla sentenza n. 269 del 2017?

Potrebbe sembrare che l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nei termini poc'anzi ricostruiti possa inserirsi nel solco tracciato dalla sentenza n. 269 del 2017, nella quale la Consulta ha affermato, superando l'orientamento inaugurato dalla sentenza *Granita*³⁰, che, qualora vi sia una normativa di rango primario la cui dubbia legittimità costituzionale scaturisca sia da un possibile contrasto con la Costituzione che con la Carta di Nizza, il giudice ordinario ha il dovere di sollevare una questione di legittimità costituzionale³¹. Il Giudice delle leggi è pervenuto a tale conclusione muovendo dalla

²⁹ C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del giudice delle leggi*, in *Rivista del contenzioso europeo*, cit., 36.

³⁰ Secondo tale impostazione, dovevano considerarsi inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che denunciassero il contrasto tra norme interne e norme, al tempo, comunitarie direttamente applicabili: «Il giudice italiano accerta che la normativa scaturente da tale fonte regola il caso sottoposto al suo esame, e ne applica di conseguenza il disposto, con esclusivo riferimento al sistema dell'ente sovranazionale: cioè al solo sistema che governa l'atto da applicare e di esso determina la capacità produttiva. Le confliggenti statuizioni della legge interna non possono costituire ostacolo al riconoscimento della "forza e valore", che il Trattato conferisce al regolamento comunitario, nel configurarlo come atto produttivo di regole immediatamente applicabili», Corte cost., sentenza n. 170 del 1984.

³¹ Corte cost., sent. n. 269 del 2017: «Le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento erga omnes di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed

considerazione che la Carta di Nizza presenta un'«impronta tipicamente costituzionale» e che i diritti ivi enunciati «intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana»³². La svolta giurisprudenziale rappresentata dalla pronuncia richiamata, espressione di un modello accentrato di tutela dei diritti garantiti dall'ordinamento, era volta ad «assicurare che i diritti garantiti dalla [...] Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali»³³. Il Giudice delle Leggi è intervenuto con pronunce successive per precisare le conclusioni raggiunte nella sentenza del 20 dicembre 2017 n. 269, specificando che, in circostanze di c.d. doppia pregiudizialità, non grava sul giudice ordinario un obbligo di sollevare la questione, quanto più un'opportunità³⁴. Nella pronuncia qui in esame, tuttavia, la Corte sembrerebbe tornare sui propri passi e ribadire l'obbligo gravante sul giudice ordinario già enunciato nel 2017.

Una tale conclusione, tuttavia, non attribuirebbe adeguata considerazione al peculiare contesto in cui è innestata la vicenda esaminata.

Quest'ultima, infatti, come la Corte si è premurata di sottolineare con decisione in più passaggi, va inquadrata nella cornice del giudizio antidiscriminatorio, istituto che appresta una tutela “rinforzata” a favore dei soggetti lesi, che non può essere soddisfatta tramite la mera disapplicazione della norma. Questa, e solo questa, è la condizione che obbliga il giudice ordinario a rivolgersi alla Corte costituzionale qualora ravvisi una contemporanea violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di non discriminazione enunciato all'art. 21 della Carta di Nizza.

In conclusione, può condividersi la scelta della Consulta di rilevare l'opportunità di sollevare questione di legittimità costituzionale in ipotesi quali quella in esame, proprio

eventualmente di quelli europei (ex artt. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali [...] questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione».

³² Corte cost., sentenza n. 269 del 2017.

³³ Corte cost., sentenza n. 269 del 2017.

³⁴ Basti, *ex multis*, il riferimento a Corte cost., sentenza n. 63 del 2019: «a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia – per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta», ma anche sentenza n. 67 del 2022: «il principio del primato del diritto dell'Unione e l'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE costituiscono dunque l'architettura su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi. Questa Corte, ha costantemente affermato tale principio, valorizzandone gli effetti propulsivi nei confronti dell'ordinamento interno. In tale sistema il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo (sentenza n. 269 del 2017, punti 5.2 e 5.3 del Considerato; sentenza n. 117 del 2019, punto 2 del Considerato), ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate» e sentenza n. 149 del 2022: «tale rimedio [la proposizione di una questione di legittimità costituzionale] non si sostituisce, ma si aggiunge a quello rappresentato dalla disapplicazione nel singolo caso concreto, da parte del giudice comune, della disposizione contraria a una norma della Carta avente effetto diretto (sentenza n. 67 del 2022: «il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo»). E ciò in un'ottica di arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali».

poiché «la dichiarazione di incostituzionalità [...] costituisce un *surplus* di tutela, strettamente correlato al giudizio antidiscriminatorio, che non interferisce con il primato e la piena attuazione del diritto dell'Unione Europea da parte del giudice comune»³⁵. Il meccanismo è dunque coerente anche rispetto all'assetto dei rapporti tra ordinamento interno e sovranazionale: un siffatto approccio non incide sulla *primauté* del diritto unionale, poiché «interviene in un momento successivo alla definitiva disapplicazione e sembra riguardare solo il rapporto tra norma regolamentare e norma legislativa»³⁶.

Secondo lo schema prospettato dalla Consulta, infatti, l'interazione tra diritto interno e diritto unionale avviene attraverso un procedimento bifasico, strettamente legato alla necessità, imposta al giudice ordinario dall'art. 28 decreto legislativo n. 150 del 2011, di rimuovere dall'ordinamento la fonte della discriminazione e dunque, nel caso di specie, la norma regolamentare riprodotiva della legislazione regionale³⁷. La soluzione scelta sembra invero attestarsi su un versante diverso della questione, relativo al particolare rilievo ricoperto dal diritto fondamentale, di derivazione anche sovranazionale, alla parità di trattamento, particolarmente sentito all'interno di un ordinamento connotato da un'impronta personal-solidaristica quale quello italiano. Difatti, l'unico modo per realizzare il piano di rimozione *erga omnes* auspicato dalla normativa di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 è che la disciplina foriera delle disparità sia espunta definitivamente dall'ordinamento, escludendo *in nuce* che altri soggetti possano soffrire la medesima lesione: a proposito di temi così delicati, «solo la tecnica del sindacato accentrato mette al sicuro il diritto sovranazionale da eventuali vulnera ad esso recati da operatori distratti o – diciamo pure – inconsapevoli»³⁸. Si realizzano, così, esigenze di effettività della tutela garantita e di certezza del diritto – anche in ottica di uniforme applicazione del diritto sovranazionale –, oltre che di economia processuale e semplificazione. Non v'è dubbio, infatti, che la rimozione definitiva di una norma dall'ordinamento a seguito di una sentenza di accoglimento da parte della Consulta, sgravi il sistema giudiziario da una potenziale cascata di controversie aventi il medesimo oggetto – a maggior ragione a seguito di una sentenza che abbia accertato la portata discriminatoria della disposizione. La proposizione di una questione di legittimità costituzionale, dunque, si configura come «uno strumento parallelo a quello della disapplicazione delle norme interne contrastanti con quelle unionali direttamente applicabili»³⁹.

In conclusione, dunque, sembrerebbe potersi affermare che la questione venuta in rilievo nel caso di specie abbia rilevanza squisitamente interna: il rimedio costituito

³⁵ G. PATARINI, *La peculiarità del procedimento antidiscriminatorio ex art. 28 d.lgs. 150 del 2011 e i rapporti fra norme interne e norme dell'Unione Europea. Nota a Corte cost. sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, cit., 128.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Cfr. L. TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Lavoro diritti Europa*, n. 2/2024, 5.

³⁸ 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 *ConsultaOnline*, n. 1/2024, 307.

³⁹ L. TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, cit., 11.a

dall'ordine di rimuovere la fonte della discriminazione, infatti, scaturisce dalla legislazione nazionale, non presentando alcun legame con obblighi di derivazione sovranazionale. Non è dunque possibile che la pronuncia in esame segni un ulteriore passo nella direzione segnata dalla sentenza n. 269 del 2017, per quanto il quadro dei rapporti tra i due ordinamenti siano in continua evoluzione e non sia possibile, allo stato attuale, prevederne una composizione.