

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 12 febbraio 2024, n. 15; Pres. A. Barbera; Red. F. Patroni Griffi.

## **Discriminazioni dei cittadini extra Ue – Fonti del diritto – Art. 28, d.lgs. n. 150/2011 – Disapplicazione – Controllo di costituzionalità – Tutela dei diritti.**

*È costituzionalmente illegittimo l'art. 29, comma 1-bis, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016 n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle a.t.e.r.), 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. Esso pone in essere un aggravio procedimentale che discrimina alcune categorie di individui e, 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, impedisce a tali soggetti di ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro, come imposto invece dall'art. 11 della Direttiva 2003/109/Ce. Da ciò ne discende che il giudice ordinario ex art. 28, d.lgs. n. 150/2011 non può ordinare all'Amministrazione la rimozione di una norma regolamentare [nella specie l'art. 12, comma 3-bis, decreto Presidente Regione Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016 n. 144, recante "Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione" avente origine diretta nella disposizione di legge di cui all'art. 29, comma 1-bis, l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1/2016, senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale di tale disposizione.*

## Sull'interazione tra diritto dell'Unione europea e controllo di costituzionalità nel contrasto alle discriminazioni

### Laura Foglia

*Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università della Campania Luigi Vanvitelli*

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni preliminari. Giudici e confini del diritto: tra primato dell'UE e controllo di costituzionalità. – 2. Il percorso normativo del giudizio antidiscriminatorio. – 3. Il nodo interpretativo: disapplicazione del diritto interno o intervento della Corte costituzionale? – 4. Il principio di non discriminazione tra diritto dell'Unione e sistema delle garanzie

costituzionali. – 5. Riflessioni finali: verso un equilibrio tra tutela dei diritti e certezza del diritto.

*Sinossi:* Il contributo analizza la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale che segna un punto di svolta nell'applicazione del diritto antidiscriminatorio e nel rapporto tra ordinamento nazionale e diritto dell'Unione europea. La Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme regionali che imponevano oneri documentali sproporzionati ai cittadini stranieri per l'accesso a contributi abitativi, riafferma con forza il principio di parità di trattamento. La decisione intensifica il dovere del giudice nazionale di disapplicare le disposizioni contrastanti con il diritto UE e consolida il ruolo della Corte costituzionale come garante della coerenza tra diritto interno ed europeo. Questa innovazione giurisprudenziale rappresenta un passo cruciale verso una tutela più efficace dei diritti fondamentali, ribadendo l'obbligo delle istituzioni italiane di conformarsi ai principi di uguaglianza e non discriminazione sanciti a livello sovranazionale, al contempo promuovendo un approccio integrato e multilivello nella protezione dei diritti umani. Tuttavia, l'Autrice sottolinea anche come la pronuncia in rassegna evidenzi al tempo stesso le persistenti difficoltà dell'ordinamento italiano nell'allinearsi ai principi del diritto dell'Unione europea. Se da un lato, si riafferma il principio di parità di trattamento, eliminando discriminazioni normative nei confronti dei cittadini stranieri nell'accesso ai contributi abitativi, dall'altro, si rivela una resistenza sistemica a recepire in modo spontaneo le tutele antidiscriminatorie imposte dall'UE. Il fatto che sia stato necessario l'intervento della Corte per correggere una palese violazione dei diritti fondamentali solleva interrogativi sulla capacità del legislatore e degli enti regionali di conformarsi ai parametri europei senza la costante supervisione giudiziaria. In questa prospettiva, la sentenza, pur essendo un passo avanti, pone in risalto la fragilità del sistema italiano nella tutela effettiva dei diritti fondamentali, confermando la necessità di un rafforzamento del controllo di legittimità costituzionale e di una maggiore armonizzazione normativa con il quadro sovranazionale.

*Abstract:* The contribution analyses the Constitutional Court ruling no. 15 of 2024, which marks a turning point in the application of anti-discrimination law and in the relationship between national and European Union law. The Court, declaring the unconstitutionality of regional rules that imposed disproportionate documentary burdens on foreign citizens for access to housing subsidies, forcefully reaffirms the principle of equal treatment. The decision intensifies the duty of the national judge to disapply provisions that conflict with EU law and consolidates the role of the Constitutional Court as guarantor of coherence between national and European law. This jurisprudential innovation represents a crucial step towards a more effective protection of fundamental rights, reaffirming the obligation of Italian institutions to comply with the principles of equality and non-discrimination established at supranational level, while promoting an integrated and multilevel approach in the protection of human rights. However, the Author also highlights how the ruling under review highlights at the same time the persistent difficulties of the Italian legal system in aligning itself with the principles of European Union law. On the one hand, the principle of equal treatment is reaffirmed, eliminating regulatory discrimination against foreign citizens in access to housing benefits, on the other hand, it reveals a systemic resistance to spontaneously adopting the anti-discrimination protections imposed by the EU. The fact that the intervention of the Court was necessary to correct a clear violation of fundamental rights raises questions about the ability of the legislator and regional bodies to comply with European parameters without constant judicial supervision. From this perspective, the ruling, although a step forward, highlights the fragility of the Italian system in the effective protection of fundamental rights, confirming the need for a strengthening of the control of constitutional legitimacy and greater regulatory harmonization with the supranational framework.

## 1. Considerazioni preliminari. Giudici e confini del diritto: tra primato dell'UE e controllo di costituzionalità

La pronuncia della Corte costituzionale di cui alla sentenza n. 15/2024 analizzata in questo contributo si inserisce in un quadro più ampio di riflessione sui rapporti tra il giudice ordinario, il primato del diritto dell'Unione europea e il sindacato di costituzionalità, contribuendo a delineare un equilibrio tra gli strumenti di tutela disponibili nel giudizio antidiscriminatorio previsto dall'art. 28 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150<sup>1</sup>.

La questione giuridica affrontata si colloca all'interno dell'intersezione tra l'obbligo del giudice di disapplicare la normativa interna incompatibile con disposizioni di diritto UE direttamente applicabili e la possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale, con effetti *erga omnes*, nel caso in cui la discriminazione derivi da una disposizione legislativa nazionale o regionale.

Il tema della diretta applicazione del diritto dell'Unione europea e del ricorso all'incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio costituisce una questione di rilievo cruciale per il sistema delle fonti del diritto e per l'equilibrio tra le funzioni del giudice ordinario, della Corte costituzionale e della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sulla sentenza in rassegna cfr. già in dottrina AMALFITANO, *La sentenza costituzionale n. 15/2024: istruzioni per i giudici su come assicurare il primato del diritto Ue*, in *QC*, 2024, 2; BARBARESCHI, *L'ordinato funzionamento delle fonti interne e il concorso degli strumenti di tutela dei diritti. Considerazioni sulla sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio sulla Corte costituzionale*, 2024, 2; 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*, 2024, 1; RUGGERI, *Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norma sovranazionali self-executing (a prima lettura di C. cost. n. 15 del 2024)*, in *ConsultaOnline*, 2024, 1; SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccentramento del sindacato eurounitario. Nota a C. cost., sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 2; TOMASI, *Diretta applicabilità del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, in *LDE*, 2024, 2, 4.

<sup>2</sup> Sulla specifica questione cfr. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *ConsultaOnline*, 18 marzo 2020; DONATI, *La questione prioritaria di costituzionalità: presupposti e limiti*, in CARAVITA (a cura di), *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, Giappichelli, 2021, 9 ss.; GROPPI, *Il ri-accentramento nell'epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Federalismi.it*, 2021, 3, 128-143; LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana. Nuova stagione, altri episodi*, *Esi*, 2021, 216 ss.; MASSA, *Dopo la «precisazione». Sviluppi di C. cost. n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 2; Id., *La prima parola e l'ultima. Il posto della Corte costituzionale nella tutela integrata dei diritti*, in *DPCE*, 2019, 3, 737; MASSA PINTO, *Il giudizio d'incostituzionalità delle leggi in caso di doppio parametro (interno ed europeo): il conflitto sulle regole d'ingaggio*, in CAMPANELLI, FAMIGLIETTI, ROMBOLI (a cura di), *Il sistema "accentrato" di costituzionalità*, *Esi*, 2020, 109 ss.; MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *European Papers*, 2020, 1, 493 ss.; NASCIBENE, ANDRÒ, *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; RANDAZZO, *Il "riaccentramento" del giudizio costituzionale nella prospettiva di un sistema integrato di giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2021, 3, 220 ss.; SCIARRA, *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all'accentramento nel giudizio costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2021, 3, 49 ss.; TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia, 2020, 231 ss. Sul dialogo tra le Corti si veda TORSSELLO, *Persona e lavoro nel sistema Cedu. Diritti fondamentali e tutela sociale nell'ordinamento multilivello*, Cacucci, 2019, cui si rinvia per i relativi riferimenti.

In un contesto in cui la tutela dei diritti fondamentali è garantita da una pluralità di livelli normativi, si pone il problema di determinare in che misura il giudice comune, chiamato a risolvere una controversia in cui emergono profili di incompatibilità tra una norma interna e il diritto UE, possa limitarsi a disapplicare la disposizione nazionale in contrasto con quest'ultimo o debba invece sollevare questione di legittimità costituzionale affinché la norma sia definitivamente rimossa dall'ordinamento.

Questo tema è particolarmente rilevante nei giudizi antidiscriminatori, in cui la necessità di garantire l'effettività della tutela giurisdizionale si scontra con la complessità delle interazioni tra diritto nazionale ed europeo<sup>3</sup>.

Il caso oggetto della presente analisi si sviluppa all'interno di un contenzioso che ha visto protagonisti alcuni cittadini extracomunitari e un'associazione per la tutela dei diritti degli immigrati, i quali hanno impugnato una normativa regionale che prevedeva un trattamento differenziato nell'accesso a un contributo per l'acquisto della prima casa<sup>4</sup>.

L'ordinamento della Regione Friuli-Venezia Giulia subordinava la concessione del beneficio alla condizione che il richiedente non fosse proprietario di altri immobili, né in Italia né all'estero. Tuttavia, mentre i cittadini italiani e dell'Unione europea potevano attestare tale requisito mediante un'autocertificazione, ai cittadini di Stati terzi era imposto l'onere di fornire una certificazione ufficiale rilasciata dalle autorità del Paese di origine e di provenienza.

---

<sup>3</sup> In tema di azione individuale *ex art. 28 d.lgs. 150/2011* avverso le discriminazioni fondate su altri fattori si veda NAPPI, *L'inverso rapporto tra poliformismo e efficienza nelle tutele processuali antidiscriminatorie*, Relazione al XXI Congresso AIDLASS, Messina, 23-25 maggio 2024, dattiloscritto, cui si rinvia per gli ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali sullo specifico argomento.

<sup>4</sup> In particolare, con la sentenza n. 15 del 2024, la Corte costituzionale ha esaminato la conformità alla Costituzione dell'articolo 29, comma 1-*bis*, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia del 19 febbraio 2016, n. 1, relativa alla riforma delle politiche abitative e al riordino delle Ater. Tale norma stabiliva, come requisito per ottenere il contributo per l'acquisto della prima casa, la dimostrazione di non possedere altri immobili, prevedendo modalità differenziate per cittadini dell'Unione europea e italiani rispetto ai cittadini extra-UE con permesso di soggiorno di lungo periodo. Più nello specifico, la legge consentiva ai cittadini UE di attestare la propria situazione patrimoniale tramite autocertificazione, mentre per i cittadini extra-UE imponeva un onere documentale più rigoroso e complesso. L'art. 29, comma 1, prevede, per l'accesso al contributo abitativo, che i richiedenti non siano «proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero, purché non dichiarati inagibili». In questo senso l'art. 29, comma 1-*bis*, prevedeva che ai fini della verifica del requisito dell'impossidenza, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, dovessero presentare la documentazione attestante l'impossidenza stessa mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri. Per i cittadini italiani e cittadini UE si prevedeva che fosse sufficiente una dichiarazione sostitutiva sottoscritta dall'interessato e prodotta in sostituzione della normale certificazione di impossidenza. In dottrina cfr. sulle relative vicende degli stranieri nella fruizione delle provvidenze sociali PATARINI, *Le 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 C. cost. sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2024, 5, cui si rinvia per i relativi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali. Analoghi contenziosi con simili esiti sono sorti anche in altre Regioni. Sul punto cfr. C. cost. n. 9/2021 che aveva ad oggetto una norma assolutamente identica dichiarata illegittima in quanto irragionevole e discriminatoria.

Tale distinzione comportava non solo un aggravio procedimentale per i cittadini extracomunitari, ma introduceva anche un potenziale fattore di esclusione, considerata l'oggettiva difficoltà di ottenere documentazione ufficiale in alcuni Paesi.

La controversia ha assunto rilievo in un duplice binario giuridico: da un lato, la normativa è stata contestata per il suo contrasto con il principio di non discriminazione sancito dal diritto UE, in particolare dall'art. 11 della dir. 2003/109/CE, che garantisce ai soggiornanti di lungo periodo il diritto di accedere alle prestazioni sociali alle stesse condizioni dei cittadini nazionali; dall'altro, è stata messa in discussione la legittimità costituzionale della disposizione, in relazione agli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in collegamento con gli obblighi derivanti dall'ordinamento UE.

Le azioni giudiziarie promosse dai ricorrenti si sono articolate su due livelli di richiesta: il primo mirava a ottenere una decisione immediata che accertasse la natura discriminatoria della norma e ne impedisse l'applicazione nel caso concreto; il secondo puntava a ottenere un ordine giudiziale che imponesse alla Regione di modificare le disposizioni regolamentari in modo da eliminare definitivamente la disparità di trattamento.

Le decisioni dei tribunali friulani, tuttavia, hanno seguito percorsi differenti. In un caso, il giudice ordinario ha ritenuto di poter direttamente disapplicare la normativa interna, in virtù del principio di primato del diritto UE, e ha ordinato alla Regione di adeguare la regolamentazione eliminando il requisito documentale differenziato. Questa scelta ha sollevato dubbi sulla legittimità dell'ordine impartito dal giudice nei confronti della pubblica amministrazione, in quanto la norma regolamentare trovava fondamento in una disposizione legislativa regionale.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha quindi impugnato l'ordinanza dinanzi alla Corte costituzionale, contestando la possibilità per il giudice ordinario di imporre la modifica di un regolamento di portata generale senza prima rimuovere la norma di legge su cui esso si fondava.

In un altro caso, invece, il giudice ordinario ha adottato un approccio più prudente, accogliendo le richieste dei ricorrenti e disapplicando la normativa nel caso specifico, ma ritenendo che l'ordine di modifica della regolamentazione potesse essere impartito solo previa verifica della compatibilità costituzionale della norma legislativa regionale. Di conseguenza, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale, ponendo alla Corte la questione se la differenziazione dei requisiti documentali violasse il principio di uguaglianza e gli obblighi derivanti dall'ordinamento UE.

La vicenda giuridica ha dunque posto l'accento su una questione di principio di grande rilievo: fino a che punto il giudice ordinario può spingersi nell'attuazione del diritto UE senza attivare il sindacato di costituzionalità? La giurisprudenza costituzionale ha, negli ultimi anni, progressivamente ampliato la possibilità per i giudici comuni di sollevare questioni di legittimità costituzionale quando una norma nazionale si ponga in contrasto con disposizioni dell'Unione europea aventi effetto diretto. Tuttavia, resta ferma la distinzione

tra la possibilità di disapplicare la norma nel singolo caso e la necessità di rimuoverla definitivamente dall'ordinamento mediante un pronunciamento della Corte costituzionale<sup>5</sup>. In questo senso, la distinzione operata tra le due decisioni dei tribunali friulani evidenzia il delicato bilanciamento tra l'effettività della tutela giurisdizionale e la stabilità dell'ordinamento giuridico. Da un lato, la disapplicazione immediata garantisce una protezione rapida ed efficace ai ricorrenti, assicurando l'attuazione del diritto dell'Unione<sup>6</sup>. Dall'altro, la rimozione della norma con efficacia erga omnes attraverso l'incidente di costituzionalità evita il rischio che la disposizione continui a essere applicata da altri giudici o amministrazioni, garantendo coerenza e certezza del diritto.

Questo caso dimostra come la giurisprudenza italiana stia affinando i meccanismi di interazione tra ordinamento nazionale ed europeo, evidenziando il ruolo chiave della Corte costituzionale nel fungere da garante dell'armonizzazione tra i due sistemi giuridici. Allo stesso tempo, sottolinea l'importanza per i giudici ordinari di adottare strategie processuali che consentano di combinare la necessità di rispondere tempestivamente alle violazioni dei diritti fondamentali con il rispetto delle procedure istituzionali previste per la rimozione delle norme discriminatorie.

La scelta tra disapplicazione e promovimento di un incidente di costituzionalità, pertanto, non è puramente tecnica, ma ha implicazioni sistemiche che incidono sulla coerenza e sulla stabilità dell'ordinamento giuridico nel suo complesso.

<sup>5</sup> In giurisprudenza si vedano tra le tante: C. cost. n. 54/2022; C. cost. n. 67/2022. La primazia del diritto UE – costantemente riconosciuta da questa Corte quale «architrate su cui poggia la comunità di corti nazionali» (così C. cost. n. 67 del 2022) – richiede che il giudice nazionale, quando ritenga la normativa interna incompatibile con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, provveda immediatamente all'applicazione di quest'ultima, senza che la sua sfera di efficacia possa essere intaccata dalla prima (cfr. C. cost. n. 170 del 1984). Ciò, ovviamente, sempre che non ritenga di sollevare questione di legittimità costituzionale, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti che questa Corte ha precisato a partire dalla sentenza n. 269 del 2017 (v. poi, tra le molte, C. cost. n. 149/2022; n. 182 e n. 49 del 2021, n. 63 e n. 20 del 2019; ordinanza n. 182 del 2020) Per la giurisprudenza della Corte di giustizia cfr. C. giust., 22 febbraio 2022, C 430/21; C. giust., 2 settembre 2021, causa C-350/20; C. giust., 25 novembre 2020, causa C-302/19. Per un esame dello *status* dei cittadini dei Paesi terzi anche con riferimento alle citate sentenze della Corte di giustizia cfr. DI STASI, *La prevista riforma della Direttiva sul soggiornante di lungo periodo: limiti applicativi e sviluppi giurisprudenziali*, in CARACCILO, CELLAMARE, DI STASI, GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali*, Esi, 2022, 451 ss.; nonché GIUBBONI, *L'accesso all'assistenza sociale degli stranieri alla luce (fioca) dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in GC, 2020, 1982. Per un esame completo della giurisprudenza cfr. per tutti NASCIBENE, ANDRÒ, *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*, cit., cui si rinvia per i relativi richiami. In dottrina si veda anche TORSSELLO, *Persona e lavoro nel sistema Cedu. Diritti fondamentali e tutela sociale nell'ordinamento multilivello*, cit.. Sui lavoratori stranieri cfr. CERBONE, *Rimedi processuali per la tutela dei lavoratori stranieri extracomunitari: l'azione civile contro le discriminazioni*, in MGL, 2020, 1. cui si rinvia per i relativi richiami.

<sup>6</sup> Cfr. ancora NASCIBENE, ANDRÒ, *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*, cit. ed ivi i relativi richiami.

## 2. Il percorso normativo del giudizio antidiscriminatorio

Per comprendere appieno la portata della sentenza della Corte costituzionale in esame, è necessario soffermarsi sulle origini e sull'attuale configurazione del procedimento antidiscriminatorio, disciplinato dall'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011<sup>7</sup>.

Tale procedimento, com'è noto, rappresenta un meccanismo di tutela rafforzata per le persone che subiscono discriminazioni e si colloca all'interno di un sistema normativo stratificato, sviluppatosi nel tempo attraverso l'introduzione di una pluralità di fonti. Nonostante la sua evoluzione disomogenea, questo apparato giuridico si è consolidato come un pilastro fondamentale nella tutela dei diritti fondamentali, assicurando strumenti giurisdizionali efficaci per contrastare fenomeni discriminatori<sup>8</sup>.

L'attenzione del legislatore italiano verso la tutela antidiscriminatoria si è manifestata a partire dalla legge 9 dicembre 1977, n. 903, che per la prima volta ha introdotto un'azione civile specifica per contrastare le discriminazioni di genere sul posto di lavoro. Tuttavia, è con l'art. 44 del d.lgs. 15 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'Immigrazione) che si registra un ampliamento della protezione giurisdizionale, estendendola anche alle discriminazioni basate su razza, etnia, nazionalità, lingua, religione e origine geografica. L'approccio normativo si è ulteriormente arricchito con il recepimento delle Direttive europee 2000/43/CE e 2000/78/CE attraverso i decreti legislativi 9 luglio 2003, n. 215 e 9 luglio 2003, n. 216. Questi interventi hanno determinato un ampliamento dei fattori di discriminazione presi in considerazione, includendo tra le tutele anche l'orientamento sessuale, la disabilità, le convinzioni personali e l'età, e hanno rafforzato il principio di parità di trattamento in ambito lavorativo e sociale. La scelta del legislatore italiano è stata quella di estendere il

<sup>7</sup> Sul punto cfr. BARBERA, BORRELLI, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in *WP D'Antona, It. - 451/2022*; BARBERA, GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti strumenti e interpreti*, Giappichelli, 2019 ed ivi si vedano i relativi riferimenti; BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, 2007; BIAGIONI, *I procedimenti in materia di discriminazione*, in *LDE*, 2023, numero speciale; BONARDI, *Eguaglianza e divieti di discriminazione* (a cura di), Ediesse, 2017; BARBARESCHI, *L'ordinato funzionamento delle fonti interne e il "concorso" degli strumenti di tutela dei diritti*, in *Nomos*, 2024, 2, 7 ss.; CERBONE, *Rimedi processuali per la tutela dei lavoratori stranieri extra-comunitari: l'azione civile contro la discriminazione*, in *MGL*, 2020, 1, 11 ss.; Id., *Le discriminazioni di genere nei rapporti di lavoro: tecniche processuali di tutela e contenuto intangibile dei diritti*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 2. DE ANGELIS, *L'azione individuale di contrasto alle discriminazioni di genere*, in *DML*, 2024, 1, 269; MENICUCCI, *Questioni di competenza e di rito nelle controversie in materia di discriminazione*, in *LG*, 2019, 6, 561-574; NAPPI, *L'inverso rapporto tra poliformismo e efficienza nelle tutele processuali antidiscriminatorie*, cit., ed ivi si vedano i relativi riferimenti; NERI AFRICANO, *Tutela giudiziale e stragiudiziale contro le discriminazioni sul luogo di lavoro: disciplina corposa ma confusa*, in *LDE*, 2021, 2; RIVERSO, *Sulla legittimazione ad agire per le discriminazioni collettive afferenti al fattore della nazionalità*, in *QG*, 2 novembre 2017; PROTOPAPA, *Discriminazioni per nazionalità, legittimazione ad agire e organizzazioni della società civile. Un esempio di "giurisprudenza dal basso"*, in *RCDP*, 2022, 2, 251-270. PATARINI, *La peculiarità del procedimento antidiscriminatorio ex art. 28, d.lgs. n. 150 del 2011 e i rapporti fra norme interne e norme dell'Unione europea*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 5, cui si rinvia per i relativi riferimenti bibliografici; SANTUCCI, *Appunti sul diritto antidiscriminatorio nei rapporti di lavoro*, in Id. (a cura di), *L'effettività e l'efficacia del diritto del lavoro*, Giappichelli, 2022, 85 ss.; TAMBASCO, *Discriminazioni sul lavoro e rimedi giurisdizionali all'esame della giurisprudenza di merito*, in *LB*, 12 aprile 2022.

<sup>8</sup> Sulla specialità dello strumento processuale di cui all'articolo 28 del d.lgs. n. 150/2011 cfr. Cass, sezioni unite civili, ordinanza 30 marzo 2011, n. 7186.

procedimento previsto dall'art. 44 del TUI anche ad altri fattori di discriminazione, garantendo così un trattamento unitario alle diverse tipologie di condotte discriminatorie.

L'evoluzione normativa è proseguita con l'introduzione della legge 1° marzo 2006, n. 67, che ha sancito specifiche misure di protezione contro le discriminazioni basate sulla disabilità, anche al di fuori dell'ambito lavorativo, e con il d.lgs. 6 novembre 2007, n. 196, che ha implementato la Direttiva 2004/113/CE, relativa alla parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso a beni e servizi. Queste disposizioni hanno contribuito a completare il quadro giuridico italiano, assicurando strumenti di tutela giurisdizionale per un'ampia gamma di situazioni discriminatorie.

Con il d.lgs. n. 150/2011, il legislatore ha operato una razionalizzazione dell'apparato normativo, introducendo un regime processuale uniforme per tutte le azioni antidiscriminatorie. Il decreto ha stabilito l'applicazione del rito sommario di cognizione, allora disciplinato dagli artt. 702-*bis*, 702-*ter* e 702-*quater* c.p.c., per garantire un procedimento rapido ed efficace, volto a eliminare le condotte discriminatorie e a offrire una tutela immediata alle vittime. Recentemente, la riforma Cartabia di cui al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 ha introdotto ulteriori modifiche alla disciplina del procedimento, che è ora regolato dagli artt. 281-*decies* e seguenti del codice di procedura civile<sup>9</sup>.

Tra le novità più rilevanti vi è la ridefinizione del rito da "sommario" a "semplificato", una scelta terminologica e concettuale che evidenzia la piena cognizione del giudice nel processo, evitando possibili fraintendimenti interpretativi, per chiarire che si tratta di un procedimento a cognizione piena e non di un'istruttoria limitata.

Questo cambiamento terminologico riflette un mutamento sostanziale nella concezione del rito, che, pur mantenendo caratteristiche di snellezza e rapidità, assicura un esame approfondito delle questioni di fatto e di diritto.

L'introduzione del procedimento semplificato risponde all'esigenza di garantire una tutela effettiva contro le discriminazioni, evitando formalismi e rigidità processuali, ma preservando al contempo il diritto a un giudizio equo e completo.

Tale evoluzione normativa evidenzia il ruolo sempre più incisivo del giudice nel contrasto alle discriminazioni, attribuendogli strumenti specifici per riequilibrare le posizioni tra le parti e per adottare provvedimenti che non solo eliminano la condotta discriminatoria, ma ne prevencono la reiterazione.

Il procedimento antidiscriminatorio, così come disciplinato dal d.lgs. n. 150/2011, presenta una serie di caratteristiche peculiari che lo differenziano dalle altre azioni civili e che sono finalizzate a garantire una tutela effettiva alle vittime di discriminazione. Oggi, le contro-

<sup>9</sup> Sul punto cfr. CARRATTA, *Le riforme del processo civile (D.Lgs. 10 ottobre 2022, in attuazione della L. 26 novembre 2021, n. 206)*, Giappichelli, 2023; DONDI, *Obiettivi e risultati della recente riforma del processo civile. La disciplina della cognizione a una prima lettura*, in *RTDPC*, 2021, 927 ss.; FABBRIZZI, *Considerazioni sul procedimento semplificato di cognizione*, in *RPC*, 2023, 4, 1579 ss.; GUARISO, *Le innovazioni in materia di rito del lavoro*, in GIORGI, CIASCHI (a cura di), *Riforma del processo e controversie di lavoro con approfondimenti sul giudizio di cassazione*, Giappichelli, 2023, 71.



versie che riguardano discriminazioni per motivi di razza o origine etnica (art. 44 TUI e art. 4 d.lgs. n. 215/2003), disabilità sia in ambito lavorativo che extra-lavorativo (art. 3 legge n. 67/2006 e art. 4, d.lgs. n. 216/2003), e discriminazioni di genere nell'accesso a beni e servizi (art. 55-*quinquies* d.lgs. 11 aprile, n. 198) sono soggette al procedimento semplificato di cognizione, le cui specificità sono delineate dall'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011<sup>10</sup>.

Queste particolarità assumono un ruolo centrale nell'interpretazione della giurisprudenza costituzionale, poiché evidenziano come il giudizio antidiscriminatorio sia permeato da logiche di uguaglianza sostanziale, volte a riequilibrare la posizione della parte debole nel processo. In particolare, il procedimento si distingue per alcune disposizioni che ne caratterizzano la struttura e il funzionamento: a) la competenza a conoscere delle controversie è attribuita al Tribunale del luogo in cui il ricorrente ha il proprio domicilio (art. 28, comma 2). Questa previsione mira a facilitare l'accesso alla giustizia per le vittime di discriminazione, evitando che debbano affrontare oneri e difficoltà legate allo spostamento presso fori lontani. Tuttavia, tale scelta normativa, pur apprezzabile dal punto di vista della tutela del ricorrente, può in alcuni casi risultare problematica, soprattutto quando la condotta discriminatoria si è verificata in un luogo diverso, creando possibili difficoltà nella raccolta delle prove e nell'escussione dei testimoni; b) l'art. 28, comma 3, consente alle parti di stare in giudizio personalmente, senza la necessità di essere assistite da un avvocato. Questa misura è stata introdotta con l'intento di abbattere le barriere economiche che potrebbero scoraggiare le vittime di discriminazione dal promuovere un'azione legale. Ciononostante, nella pratica, il valore di questa previsione risulta più simbolico che effettivo, in quanto la complessità delle questioni giuridiche e probatorie rende comunque opportuno l'affiancamento di un professionista del diritto; un aspetto centrale del rito antidiscriminatorio è la disciplina dell'onere probatorio (art. 28, comma 4), che introduce una significativa deroga al principio generale secondo cui chi agisce in giudizio deve provare i fatti costitutivi della propria pretesa<sup>11</sup>. Nel procedimento antidiscriminatorio, è sufficiente che il ricorrente fornisca elementi di fatto idonei a far presumere l'esistenza di una discriminazione (anche attraverso dati di carattere statistico), mentre spetta al convenuto l'onere di dimostrare l'insussistenza della condotta discriminatoria. Questa inversione dell'onere probatorio è giustificata dalla difficoltà per la vittima di accedere alle prove necessarie per dimostrare una discriminazione, specialmente quando i dati rilevanti sono in possesso esclusivo della controparte; il procedimento attribuisce al giudice poteri particolarmente incisivi nell'ambito della tutela antidiscriminatoria (art. 28, comma 5, 6, 7). In caso di

<sup>10</sup> Cfr. per tutti BARBERA, GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. (Fonti, strumenti, interpreti)*, cit., 501 ss., cui si rinvia per i relativi riferimenti. In tema cfr. ancora AFRICANO NERI, *Tutela giudiziale e stragiudiziale*, cit., 7; nonché DE ANGELIS, *L'azione individuale di contrasto alle discriminazioni di genere*, cit. 273 ed ivi si vedano gli ampi richiami sulla specifica problematica; NAPPI, *L'inverso rapporto tra poliformismo e efficienza nelle tutele processuali antidiscriminatorie*, cit.

<sup>11</sup> Sul regime della prova nell'ambito delle discriminazioni di genere si veda diffusamente SANTAGATA DE CASTRO, SANTUCCI, *Discriminazioni e onere della prova: una panoramica comparata su effettività e proporzionalità della disciplina*, in *ADL*, 2015, 4-5, 820 ss.

accertamento di una discriminazione, il giudice può adottare una pluralità di misure, tra cui: ordinare la cessazione del comportamento discriminatorio e la rimozione degli effetti pregiudizievoli derivanti da esso; condannare il convenuto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, subito dalla vittima; disporre la pubblicazione della decisione su un quotidiano a diffusione nazionale, al fine di garantire una riparazione simbolica e di prevenire future condotte discriminatorie; imporre, anche alla pubblica Amministrazione, l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, strumento particolarmente rilevante nei casi in cui la discriminazione derivi da regolamenti o prassi amministrative; un'ulteriore peculiarità del rito è la possibilità per determinati enti e associazioni di agire in giudizio a tutela delle persone discriminate. Questa previsione, derivante dall'attuazione delle direttive europee in materia di parità di trattamento, è finalizzata a garantire una protezione più ampia, specialmente per coloro che potrebbero incontrare difficoltà nell'intraprendere autonomamente un'azione legale. Gli enti e le associazioni legittimate devono operare in ambiti specifici e dimostrare un interesse concreto nella promozione della parità di trattamento.

L'insieme di queste caratteristiche evidenzia come il legislatore abbia inteso costruire un procedimento che, pur mantenendo le caratteristiche di snellezza e rapidità del rito semplificato, garantisca una tutela effettiva e rafforzata nei confronti delle vittime di discriminazione. Si tratta di un modello processuale che non si limita a rimuovere il singolo atto discriminatorio, ma mira a incidere in modo più ampio sulle cause strutturali delle disuguaglianze, contribuendo alla realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, Cost.

### **3. Il nodo interpretativo: disapplicazione del diritto interno o intervento della Corte costituzionale?**

Ebbene, la questione centrale emersa nel contenzioso esaminato nella sentenza riguarda proprio l'evidenziato ruolo del giudice ordinario nella risoluzione del contrasto tra norme interne e principi dell'ordinamento dell'Unione europea.

In particolare, si tratta di stabilire se il giudice, una volta accertata l'incompatibilità di una disposizione nazionale con il diritto UE, possa limitarsi a disapplicarla nel singolo caso concreto o se, al contrario, debba sollevare una questione di legittimità costituzionale per garantirne la rimozione definitiva<sup>12</sup>.

Il tema si inserisce in una più ampia riflessione sulla funzione del sindacato di costituzionalità nell'ordinamento italiano, soprattutto nei casi in cui la norma nazionale contestata

<sup>12</sup> Sul punto si vedano gli Autori citati nella nota n. 2.

incida su diritti fondamentali tutelati sia dalla Costituzione italiana sia dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>13</sup>.

Nel caso specifico, la divergenza tra le decisioni dei tribunali friulani ha fatto emergere due approcci distinti.

Da un lato, alcuni giudici hanno ritenuto sufficiente la diretta applicazione del diritto dell'Unione, disapplicando la normativa regionale contrastante con la dir. 2003/109/CE e garantendo così un'immediata tutela ai cittadini extracomunitari esclusi dal beneficio.

Questa soluzione si fonda sul principio, più volte ribadito in sede giurisprudenziale, del primato del diritto UE, secondo cui il giudice nazionale deve garantire l'effettività delle norme europee rifiutando l'applicazione delle disposizioni interne incompatibili, senza necessità di un previo intervento della Corte costituzionale. Dall'altro lato, una diversa impostazione interpretativa ha evidenziato la necessità di un controllo di costituzionalità sulla norma regionale, ritenendo che l'ordine di modifica di un regolamento non potesse essere impartito senza prima verificare la legittimità costituzionale della norma di legge su cui esso si fondava.

Questa contrapposizione riflette un dibattito giurisprudenziale più ampio, che si sviluppa a partire dalla nota sentenza n. 269 del 2017 della Corte costituzionale.

Con tale pronuncia, la Corte ha affermato che, nei casi di "doppia pregiudizialità" – ossia quando una norma interna sia in contrasto sia con la Costituzione italiana sia con il diritto dell'Unione – il giudice nazionale non è obbligato a limitarsi alla disapplicazione, ma può sollevare una questione di legittimità costituzionale per ottenere una pronuncia che rimuova definitivamente la norma dall'ordinamento. Questa prospettiva, pur non escludendo la disapplicazione immediata per garantire la tutela del singolo ricorrente, enfatizza l'importanza di una decisione che assicuri certezza giuridica e uniformità nell'applicazione del diritto<sup>14</sup>.

L'interazione tra disapplicazione e sindacato di costituzionalità solleva interrogativi sulla gerarchia delle fonti e sull'efficacia delle decisioni giudiziarie.

La disapplicazione consente di intervenire tempestivamente per eliminare gli effetti discriminatori di una norma, ma ha un'efficacia limitata al singolo caso, lasciando aperta la possibilità che la stessa norma venga applicata in future controversie.

---

<sup>13</sup> Cfr. sull'argomento per tutti NASCIBENE, ANDRÒ, *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*, cit., 1; PICCONE, *Parità di trattamento e principio di non discriminazione nell'ordinamento integrato*, in WP D'Antona, *It. – 127/2016*; nonché TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, cit., 9, cui si rinvia per i relativi riferimenti bibliografici.

<sup>14</sup> AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo la sentenza l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 2, 26, alla quale si rinvia per un'analisi della giurisprudenza costituzionale; ID., *La sentenza costituzionale n. 15/2024: istruzioni per i giudici su come assicurare il primato del diritto Ue*, cit., 423; FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n. 15 del 2024 del Giudice delle leggi*, in *Riv. cont. Europ.*, 2024, 1, 26 ss.

Al contrario, il ricorso alla Corte costituzionale mira a ottenere una pronuncia con effetti generali e vincolanti, prevenendo il rischio di frammentazione giurisprudenziale e garantendo una maggiore stabilità normativa. Tuttavia, questa seconda opzione comporta tempi più lunghi e può determinare un ritardo nella tutela effettiva dei diritti lesi.

Il caso in esame evidenzia, quindi, la tensione tra l'obbligo del giudice di garantire il rispetto del diritto UE e la necessità di coordinare il proprio operato con il sistema nazionale di controllo di costituzionalità.

Se da un lato la Corte di giustizia dell'Unione europea ha più volte ribadito il dovere dei giudici nazionali di applicare direttamente le norme europee<sup>15</sup>, dall'altro la Corte costituzionale italiana ha sottolineato l'importanza di un controllo accentrato che assicuri la coerenza dell'ordinamento giuridico interno.

Il risultato è un'interazione complessa tra i due livelli di giurisdizione, in cui il giudice ordinario si trova a dover bilanciare il proprio ruolo di garante del diritto UE con il rispetto delle procedure costituzionali nazionali.

Questa problematica assume un rilievo ancora maggiore nel contesto dei giudizi antidiscriminatori, in cui la rapidità della tutela è essenziale per evitare il consolidarsi di situazioni di ingiustizia sociale. Il modello di protezione dei diritti delineato dal diritto dell'Unione europea impone una risposta efficace e immediata a fenomeni discriminatori, rendendo la disapplicazione uno strumento particolarmente utile per garantire il rispetto dei principi di parità di trattamento. Tuttavia, quando la discriminazione deriva da una norma legislativa nazionale, il giudice può trovarsi di fronte alla necessità di ricorrere alla Corte costituzionale per ottenere una soluzione definitiva e generale, che impedisca il ripetersi delle stesse violazioni nel futuro.

In definitiva, il caso analizzato si inserisce in un processo di evoluzione del ruolo del giudice nazionale, chiamato a operare in un contesto normativo sempre più integrato tra ordinamento interno ed europeo.

La scelta tra disapplicazione e promovimento dell'incidente di costituzionalità non è una questione meramente tecnica, ma incide sulla configurazione complessiva del sistema di protezione dei diritti, richiedendo un'attenta valutazione dell'equilibrio tra effettività della tutela e stabilità dell'ordinamento giuridico.

#### **4. Il principio di non discriminazione tra diritto dell'Unione e sistema delle garanzie costituzionali**

In quest'ottica, nella sentenza in rassegna, prima di affrontare il merito della questione, la Corte costituzionale ha preliminarmente respinto le eccezioni procedurali sollevate dalle

---

<sup>15</sup> Si veda quanto indicato nella nota n. 5.

parti, chiarendo che le criticità sollevate non incidono sulla possibilità di esaminare nel merito la controversia. Inquadrando il tema nel più ampio contesto della giurisprudenza sulla tutela antidiscriminatoria, la Corte ha ribadito che le azioni previste dagli articoli 44 del d.lgs. n. 286/1998 e 28 del d.lgs. n. 150/2011, nonché dalle altre disposizioni che regolano il procedimento speciale in materia di discriminazioni, garantiscono un meccanismo di tutela particolarmente incisivo<sup>16</sup>.

Il modello processuale delineato dal legislatore si fonda su un sistema di rimedi che non si limita alla sola dichiarazione di illegittimità del comportamento discriminatorio e alla conseguente condanna al risarcimento del danno, ma comprende anche l'adozione di provvedimenti idonei a eliminare le conseguenze discriminatorie, con effetti tanto individuali quanto strutturali.

L'elemento distintivo di queste azioni risiede nella possibilità per il giudice di adottare qualsiasi misura necessaria a rimuovere gli effetti della discriminazione accertata, sia nei confronti di soggetti privati sia nei confronti della pubblica amministrazione.

Tra i provvedimenti che il giudice può disporre rientra anche l'ordine di modificare prassi o regolamenti ritenuti in contrasto con il principio di parità di trattamento.

Proprio su questo punto si innesta la questione di fondo analizzata nella sentenza: fino a che punto il giudice ordinario può spingersi nell'imporre una modifica di norme regolamentari senza incorrere nel rischio di sovrapporsi alla competenza legislativa? E, in particolare, cosa accade quando la norma regolamentare oggetto di contestazione non è autonoma, ma riproduce il contenuto di una disposizione legislativa?

La Corte ha stabilito che l'ampiezza dei poteri del giudice nei giudizi antidiscriminatori comprende anche la possibilità di ordinare la modifica di regolamenti di portata generale, a condizione però che questi siano autonomi rispetto alla legge e non rappresentino una mera trasposizione di disposizioni legislative. Il ragionamento della Corte si fonda sulla necessità di assicurare un'effettiva tutela contro le discriminazioni, evitando che norme regolamentari discriminatorie continuino a produrre effetti pregiudizievoli in modo reiterato. Se il regolamento è fonte autonoma della discriminazione, il giudice può ordinare la sua modifica senza necessità di ulteriori passaggi procedurali, garantendo così un intervento tempestivo ed efficace a tutela dei diritti lesi.

Tuttavia, nel caso in cui la discriminazione sia radicata in una norma legislativa che il regolamento si limita a recepire, il giudice ordinario non può direttamente imporre la modifica

---

<sup>16</sup> Sulla consistenza del diritto antidiscriminatorio in ambito nazionale, internazionale ed europeo si veda per tutti: SANTUCCI, *Appunti sul diritto antidiscriminatorio nei rapporti di lavoro*, in ID., (a cura di), *L'effettività e l'efficacia del diritto del lavoro*, Giappichelli, 2021, 85 ss. Per un preciso riepilogo della normativa antidiscriminatoria si veda ZILLI, BILOTTA, *Codice di diritto antidiscriminatorio*, Esi, 2019. Sulla specifica questione della tutela dei lavoratori extracomunitari si veda CERBONE *Rimedi processuali per la tutela dei lavoratori stranieri extracomunitari: l'azione civile contro la discriminazione*, in *MGL*, 2020, 1, 11 ss. cui si rinvia per i relativi riferimenti ivi contenuti. Si vedano anche più di recente per gli aspetti connessi ai profili processuali del diritto antidiscriminatorio le Relazioni al XXI Congresso AIDLASS di Messina, 23-25 maggio 2024 sul tema "*Diritto antidiscriminatorio e trasformazioni del lavoro*", cui si rinvia per gli ampi riferimenti ed in particolare cfr. la Relazione di S. Nappi citata.

del regolamento, poiché ciò implicherebbe un'indiretta disapplicazione della norma legislativa, senza che questa sia stata previamente rimossa dall'ordinamento. In questa ipotesi, l'ordine del giudice di eliminare la discriminazione regolamentare deve essere preceduto dal promovimento di una questione di legittimità costituzionale sulla norma di legge da cui il regolamento trae origine. Tale passaggio si rende necessario per garantire la coerenza del sistema delle fonti e per evitare che l'amministrazione sia costretta a emanare atti contrari a disposizioni legislative ancora formalmente in vigore.

La Corte ha quindi elaborato un modello di intervento articolato su due fasi: nella prima, il giudice può e deve disapplicare la norma regolamentare e ordinare la cessazione della discriminazione nel caso concreto, dando attuazione immediata al diritto dell'Unione europea e garantendo la tutela effettiva dei diritti del ricorrente; nella seconda, se il regolamento trae la propria legittimazione da una disposizione legislativa, il giudice deve necessariamente sollevare una questione di costituzionalità, affinché la norma sia rimossa con efficacia *erga omnes* e non possa più costituire un ostacolo all'applicazione uniforme del principio di parità di trattamento<sup>17</sup>.

Questo schema consente di bilanciare l'esigenza di assicurare una tutela immediata con la necessità di rispettare il principio di legalità e la gerarchia delle fonti normative. La Corte ha sottolineato che tale impostazione è coerente con la funzione di garanzia attribuita al sindacato di costituzionalità e con il ruolo del giudice ordinario quale primo interprete del diritto dell'Unione. Attraverso questa costruzione, si garantisce che le norme discriminatorie non siano semplicemente disapplicate nel singolo caso, ma vengano definitivamente rimosse dall'ordinamento, evitando il rischio che situazioni analoghe diano luogo a un'applicazione disomogenea della disciplina antidiscriminatoria.

L'approccio adottato dalla Corte risponde anche alla necessità di evitare un'applicazione frammentaria del diritto dell'Unione, garantendo un'efficacia uniforme delle norme antidiscriminatorie e una tutela strutturale dei diritti fondamentali.

La sentenza si inserisce quindi in un percorso giurisprudenziale volto a definire con maggiore precisione i poteri del giudice ordinario in materia di disapplicazione e controllo di costituzionalità, confermando che, nei casi in cui una norma di legge costituisca la fonte primaria della discriminazione, la rimozione definitiva della stessa deve passare attraverso il vaglio della Corte costituzionale.

In tal modo, si assicura non solo la protezione dei diritti fondamentali, ma anche la certezza del diritto e la coerenza del sistema delle fonti, evitando che gli interventi giudiziali producano soluzioni contraddittorie o limitate nel tempo. Questo orientamento si inserisce nel più ampio contesto del dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia dell'Unione

---

<sup>17</sup> AMALFITANO, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza "comunitaria" e costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, 18 febbraio 2020; RUGGERI, *Forme e limiti del primato del diritto eurounitario, dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale: profili tecnico-ricostruttivi e implicazioni istituzionali*, in *I Post di Aisdue*, 2019, 219 ss.

europea, contribuendo a rafforzare il ruolo del diritto dell'Unione come parametro di riferimento per la tutela della parità di trattamento e dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico.

Dal punto di vista dell'innovazione giuridica, questa pronuncia contribuisce a ridefinire i confini tra la funzione del giudice ordinario e quella della Corte costituzionale, evidenziando come la tutela dei diritti fondamentali richieda una stretta collaborazione tra i diversi livelli di giurisdizione. Il diritto antidiscriminatorio, per sua natura, esige interventi rapidi ed efficaci, ma al tempo stesso pone la necessità di un intervento strutturale che impedisca il reiterarsi delle medesime disparità. La soluzione proposta dalla Corte permette di mantenere in equilibrio queste esigenze, rafforzando la protezione dei diritti senza alterare la coerenza dell'ordinamento giuridico.

In prospettiva, questa impostazione potrebbe avere implicazioni significative anche in altri ambiti in cui il diritto dell'Unione entra in conflitto con normative interne. Il modello a doppio livello, che combina la disapplicazione immediata con il successivo controllo di costituzionalità, potrebbe essere esteso a contesti diversi, in cui l'incompatibilità tra il diritto UE e la legislazione nazionale pone questioni di sistema. L'adozione di questa logica consentirebbe in tal modo di rafforzare l'efficacia delle norme europee, garantendo al contempo il rispetto delle garanzie costituzionali e la certezza del diritto.

In definitiva, la decisione della Corte non si limita a chiarire un aspetto procedurale del giudizio antidiscriminatorio, ma fornisce una chiave interpretativa più ampia su come debbano interagire diritto dell'Unione, sistema delle fonti e ruolo del giudice nazionale. Questo approccio conferma la tendenza della giurisprudenza italiana a integrare il diritto europeo nel proprio ordinamento in modo armonico, senza rinunciare ai meccanismi di controllo e garanzia previsti dal sistema costituzionale.

## **5. Riflessioni finali: verso un equilibrio tra tutela dei diritti e certezza del diritto**

La sentenza n. 15 del 2024 si inserisce in un percorso evolutivo che ridefinisce il dialogo tra le Corti e il ruolo del giudice ordinario nella tutela dei diritti fondamentali, con particolare riferimento alla parità di trattamento. Lungi dal rappresentare un'erosione dell'autonomia giudiziale nell'applicazione diretta del diritto dell'Unione, essa delinea un modello di integrazione tra i diversi livelli di tutela, evidenziando la necessità di un approccio coordinato tra disapplicazione, rinvio pregiudiziale e incidente di costituzionalità.

Il principio cardine che emerge dalla pronuncia è la necessità di garantire un'effettiva protezione contro le discriminazioni, senza sacrificare la coerenza del sistema delle fonti e il rispetto della gerarchia normativa. La decisione della Corte costituzionale, infatti, conferma la facoltà del giudice ordinario di rimuovere immediatamente gli effetti discriminatori nel caso concreto, ma al contempo sancisce un obbligo procedurale nei casi in cui la norma regolamentare sia strettamente dipendente da una disposizione legislativa. In tali situa-

zioni, il passaggio attraverso l'incidente di costituzionalità non appare come un vincolo burocratico, bensì come una garanzia di effettività della rimozione dell'elemento discriminatorio con effetti *erga omnes*.

Questa impostazione appare innovativa sotto diversi profili. Anzitutto, essa valorizza il ruolo del giudice ordinario come primo garante della tutela giurisdizionale effettiva, assegnandogli un potere immediato di disapplicazione che consente di attribuire tempestivamente il bene della vita ai ricorrenti. Al tempo stesso, la Corte costituzionale interviene come organo di stabilizzazione del sistema, eliminando le fonti normative discriminatorie con un effetto definitivo e generale. Ne deriva un modello di interazione tra le Corti che non si riduce a una mera ripartizione di competenze, ma che rispecchia una logica di complementarità funzionale.

In un contesto in cui la protezione dei diritti fondamentali si sviluppa in un sistema multilivello, la sentenza n. 15 del 2024 dimostra che il bilanciamento tra effettività della tutela e certezza del diritto è possibile. Non si assiste a un'indebita sovrapposizione tra i ruoli delle Corti, bensì a una sinergia che rafforza il principio di non discriminazione e garantisce un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione.

Infine, l'approccio adottato dalla Corte costituzionale potrebbe costituire un modello per future evoluzioni giurisprudenziali, soprattutto in ambiti in cui la tutela dei diritti fondamentali interseca discipline fortemente regolate a livello nazionale e sovranazionale. La sentenza n. 15 del 2024, dunque, non è circoscritta a dirimere una questione specifica, ma si pone come tappa significativa di un percorso volto a consolidare un sistema integrato e armonico di protezione dei diritti, nel quale l'interazione tra le Corti nazionali e sovranazionali sia improntata a un principio di cooperazione efficace e pragmatica.

In sintesi, è possibile affermare che la pronuncia della Corte costituzionale n. 15 del 2024 si colloca in un punto di svolta per l'architettura giuridica italiana, ridefinendo il ruolo del giudizio costituzionale in un ecosistema normativo sempre più ibrido, in cui le fonti interne e sovranazionali si intersecano con inedita complessità.

Se in passato il rapporto tra disapplicazione delle norme nazionali e scrutinio di legittimità costituzionale è stato spesso letto in termini di dicotomia, questa sentenza propone un modello più integrato, in cui il giudice costituzionale assume una funzione non solo di garanzia ma anche di coordinamento tra i vari livelli di tutela dei diritti fondamentali.

Ciò che emerge, con forza, è un approccio che supera la classica alternativa tra primato del diritto dell'Unione e centralità del giudizio costituzionale.

La Corte, infatti, non si riduce a riaffermare il proprio ruolo nell'accertamento della compatibilità delle leggi con la Costituzione, ma ridefinisce la propria funzione come snodo strategico per un'effettiva armonizzazione delle diverse tecniche di tutela.

L'idea di un giudizio costituzionale come "filtro" per la certezza del diritto diventa così essenziale per evitare frammentazioni interpretative e garantire l'uniformità nell'applicazione delle norme a tutela dei diritti.

In questa prospettiva, la sentenza va interpretata come capace di introdurre un nuovo paradigma: segnatamente, la combinazione di strumenti giuridici che consente di rispondere in maniera più efficace alle sfide della giustizia multilivello.



L'adozione della disapplicazione come misura immediata per rimuovere l'effetto lesivo delle norme, seguita da un controllo costituzionale che ne sancisca la definitiva eliminazione dal sistema giuridico, rappresenta un equilibrio dinamico tra effettività e certezza del diritto.

Questa evoluzione del giudizio costituzionale, dunque, non è solo una risposta ai casi concreti, ma delinea una traiettoria più ampia: quella di un diritto costituzionale sempre più orientato alla gestione delle interazioni tra ordinamenti.

Permangono, tuttavia, alcuni rilievi connessi alla pronuncia in rassegna.

Al riguardo, la decisione solleva interrogativi critici sia sul piano giuridico che su quello politico-istituzionale. In primo luogo, la necessità di un intervento della Corte per correggere una discriminazione manifesta evidenzia le persistenti difficoltà dell'ordinamento italiano nel recepire in modo spontaneo e coerente le tutele previste dal diritto UE. Questo fenomeno indica una resistenza strutturale di alcune istituzioni, in particolare a livello regionale, nel conformarsi ai principi di uguaglianza e non discriminazione. Tale resistenza rischia di minare l'effettività delle garanzie costituzionali, affidando il compito di bilanciamento ai soli organi giurisdizionali anziché a un'azione legislativa preventiva e consapevole.

Un altro aspetto critico riguarda il ruolo del giudice comune nell'applicazione diretta del diritto dell'Unione europea. La sentenza n. 15/2024 riafferma l'obbligo di disapplicazione delle norme interne contrastanti con il diritto UE, rafforzando il concetto di primato del diritto sovranazionale. Tuttavia, la necessità di un rinvio alla Corte costituzionale da parte del Tribunale di Udine suggerisce che permangano incertezze interpretative e resistenze nell'attuazione pratica di questo principio, rendendo necessari ulteriori interventi formativi e interpretativi da parte della giurisprudenza superiore.

Guardando al futuro, questa sentenza potrebbe avere effetti significativi sia sul piano normativo che su quello politico. Da un lato, potrebbe spingere il legislatore a un maggiore allineamento con i principi europei, evitando che simili discriminazioni emergano nuovamente. Dall'altro, potrebbe rafforzare la giurisprudenza in materia di diritti fondamentali, favorendo una maggiore consapevolezza nei tribunali ordinari circa l'obbligo di conformità al diritto UE. Tuttavia, non si possono escludere reazioni contrarie, soprattutto da parte di quegli attori politici e istituzionali che vedono nel crescente ruolo del diritto sovranazionale una minaccia alla sovranità legislativa nazionale.

In conclusione, la sentenza n. 15/2024, pur rappresentando un decisivo avanzamento nella tutela dei diritti fondamentali, evidenzia anche i limiti strutturali del sistema italiano nell'armonizzazione con il diritto dell'Unione europea.

Tutto dipenderà dalla capacità delle istituzioni di recepire in modo efficace questi principi, evitando il ripetersi di simili controversie e garantendo una tutela uniforme ed effettiva dei diritti su tutto il territorio nazionale.

