



COMUNE DI ANCONA

SEGRETERIA GENERALE

Ancona, 14/04/2026

Al Dirigente Gare, Appalti e Patrimonio

Giorgio Foglia

Alla E.Q. Politiche Abitative

Sonia Gregorini

e, p.c.

Al Sindaco Daniele Silvetti

All'Assessore Politiche per la Casa

Orlanda Latini

LL.SS.

**OGGETTO:** Bando pubblico n. 21 del 1 luglio 2025 per la presentazione di domande finalizzate alla formazione della graduatoria per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata - disapplicazione del punteggio relativo alla residenza continuativa.

La presente costituisce risposta alla nota prot. n. 69768 protocollata in data 14/04/2026 in ordine alla corretta applicazione della normativa ERP ed in particolare della L.R. Marche n. 36/2005 e ss.mm.ii.

Va rilevato, in particolare che la Corte Costituzionale, con recente Sentenza n. 1/2026, ha dichiarato l'illegittimità della disposizione della legge Regione Toscana n. 2/2019 che attribuisce punteggi crescenti in ragione della durata della residenza anagrafica, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Anticipo che tale lettura costituzionale è conforme anche alla giurisprudenza della CGUE.



In sintesi, va ricordato che tale pronuncia della Corte costituzionale (come anche quelle della CGUE) ha efficacia generale e immediatamente vincolante per tutte le PP.AA.

Anche la Legge Regione Marche n. 36/2005 e s.m.i., nella sua applicazione concreta, produce effetti incostituzionali identici a quelli censurati, infatti si rileva che il criterio della residenza continuativa:

- attribuisce un punteggio crescente in funzione della durata della permanenza nel Comune;
- non è correlato alla condizione di bisogno abitativo, discriminando i non bisognosi, in modo indiretto;
- non può non incidere, in relazione al punteggio rilevante attribuito dalla L.R. al tema della residenza pregressa, direttamente sulla posizione in graduatoria.

Trattasi di un importante tema sia costituzionale, come anche unionale che vincola comunque i pubblici funzionari nell'applicazione delle regole imposte sia dalla Corte costituzionale sia dell'UE, tra queste includendo gli orientamenti CGUE in materie tipicamente riservate all'Unione europea.

Rispetto a quanto statuito dalla Corte costituzionale, vale quanto stabilito a gennaio 2026 al punto 8 della sentenza 1/2026, alla quale il Comune di Ancona deve conformarsi, secondo principi e regole stabilite da detta sentenza del Giudice delle Leggi, per la quale <<all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione – sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione>>; nel caso di specie ciò accade in relazione alla già citata normativa regionale (36 del 2005), che introduce un valore di punteggio alla residenzialità, non dando prevalenza (come richiesto dalla Corte costituzionale e dalla CGUE) al disagio ed al bisogno.

In ordine ai principi e regole unionali, va ricordato che sono di rango superiore rispetto alla normativa nazionale e regionale ed è un dovere dei servizi amministrativi applicare le regole "comunitarie" come emergenti sia dai regolamenti sia dalle direttive *self executing* sia i principi e regole stabilite dalla CGUE<sup>1</sup>. In particolare, le sentenze della Corte di giustizia costituiscono diritto

---

1 In questo senso, cfr. "TAR Lombardia-sezione staccata di Brescia dell' 08.02.2022, n. R.G. 00112 (vedi sotto), il giudice amministrativo, coerentemente all'orientamento espresso in materia, ha ribadito il principio in base al quale le norme comunitarie, essendo di rango superiore a quello della normativa nazionale, vanno applicate non solo dal giudice nazionale adito, ma anche dagli apparati amministrativi.

Ciò si traduce quindi in un potere-dovere da parte anche dei funzionari delle stazioni appaltanti a disapplicare le norme nazionali in contrasto con il diritto comunitario, soprattutto se tale conflitto è stabilito da una fonte univoca, quale appunto le sentenze della Corte di Giustizia Europea, poiché la disapplicazione è un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e, quindi, anche per gli apparati amministrativi che, attraverso i suoi funzionari, siano chiamati ad applicare la norma interna contrastante con il diritto euro – unitario (al riguardo, cfr: ex multis CGUE, 22 giugno 1989, C-103/88 e 24 maggio 2012, C-97/11; Corte Costituzionale, sentenza 21 aprile 1989 n. 232; Cons. Stato, VI, 23 maggio 2006 n. 3072; VI, 7874/2019; V, 5 marzo 2018, n. 1342)", su [https://www.ancecatania.it/2022/02/21/tar-lombardia\\_sezione-brescia\\_-n-112-2022-obbligo-di-disapplicazione-](https://www.ancecatania.it/2022/02/21/tar-lombardia_sezione-brescia_-n-112-2022-obbligo-di-disapplicazione-)



vivente da applicare da parte degli apparati amministrativi e norme nazionali o regionali con esse contrastanti vanno “non applicate” da parte dei funzionari pubblici<sup>2</sup>.

Non è più in discussione la primauté del Diritto unionale rispetto alle regole dei sistemi nazionali (ed anche regionali), **né si può più mettere in dubbio che le pronunce della Corte di Giustizia abbiano valore giuridico vincolante** per l’ordinamento italiano, come chiarito anche dalla Cassazione in modo risalente<sup>3</sup>: la non applicazione della norma interna incompatibile con quella dell’Unione è “figlia” di tale primato. **Le sentenze CGUE costituiscono fonte del diritto interno per l’Italia**<sup>4</sup>. Il primato di tutte le fonti unionali (comprese le sentenze CGUE) **“impon[e] [...] a tutte le istituzioni degli Stati membri di dare pieno effetto alle varie norme dell’Unione, dato che il diritto degli Stati membri non può sminuire l’efficacia** riconosciuta a tali differenti norme

---

[delle-norme-interne-grava-anche-sulle-amministrazioni/](#)

2 In tal senso cfr. Nicola Di Leo, “Le sentenze della Corte di giustizia nel problematico rapporto tra gli ordinamenti. La disapplicazione tramite la Carta di Nizza e la tesi della doppia pregiudizialità”, su <https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/diritto-comunitario-e-diritto-del-lavoro/1258-le-sentenze-della-corte-di-giustizia-nel-problematico-rapporto-tra-gli-ordinamenti-la-disapplicazione-tramite-la-carta-di-nizza-e-la-tesi-della-doppia-pregiudizialita>

*“L’attuale sistema è di tipo integrato, multilevel, composto da una molteplicità di fonti di carattere nazionale e soprannazionale e risulta privo dei caratteri di un sistema gerarchico piramidale di tipo kelseniano.*

*In tale ambito, perciò, si pone in modo importante il problema dei rapporti corretti tra l’ordinamento comunitario e quello interno dei singoli Stati, ossia la tematica della prevalenza di una fonte sull’altra.*

*Notoriamente, con riguardo a questa questione non vi è stata mai assoluta chiarezza, essendo note le contrapposte teorie della Corte di giustizia che li considera “un solo sistema” (tesi monista) e della Corte costituzionale che li ritiene “autonomi e distinti, ancorché coordinati” (tesi dualista).*

... OMISIS...

*L’approccio monistico della Corte di giustizia ha, infatti, determinato che in alcune sentenze venga proposto al giudice ordinario un potere di disapplicazione molto ampio, simile al sindacato proprio della Corte costituzionale.*

*In questo senso, si possono ricordare, innanzitutto, la sentenza Mangold del 2005, poi ancora la sentenza Küçükdeveci del 19.1.10 e la sentenza Petersen del 12 gennaio 2010, C 341/08.*

*Vi è, però, una significativa differenza tra la sentenza Mangold e la Küçükdeveci, perché, in quest’ultima, il giudice comunitario ha sviluppato, per la prima volta, una particolare argomentazione per giustificare la propria soluzione ermeneutica nei termini suddetti, interpretando la modifica dell’art. 6 del TUE, - per la quale, dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000” ha “lo stesso valore giuridico dei trattati” - nel senso che al singolo giudice nazionale sarebbe concesso, in virtù dell’articolo 21 della Carta di Nizza, il potere di disapplicazione della legge interna di fronte alla violazione del principio di non discriminazione di derivazione comunitaria e, per di più, anche nei rapporti tra privati, quindi, con efficacia diretta “orizzontale”.*

... OMISIS...

*Ugualmente, d’altronde, per le disposizioni dei trattati e, in genere, del “diritto primario”, la Corte di Giustizia, fin dalla storica sentenza Van Gend en Loos, ha sancito il principio dell’efficacia diretta, subordinandolo tuttavia alla condizione che gli obblighi siano precisi, chiari e incondizionati e non richiedano misure complementari di carattere nazionale o comunitario e, nelle pronunce successive, in alcuni casi, ha riconosciuto alle relative statuizioni del Trattato UE un’efficacia diretta “orizzontale” (ad esempio, per gli articoli 39, 43, 50, 81 e 141), mentre, per altre, solo “verticale” (ad esempio, gli articoli 12 e 95) ..*

*Anche per il “diritto primario”, dunque, la condizione dell’efficacia diretta è quella finora analizzata, ossia l’esigenza che la previsione sia volta a regolamentare in modo definito e specifico, da sé sola, un determinato assetto di interessi, come nel caso dell’art. 141 del Trattato Istitutivo della CE, mentre, come si analizzerà, tale carattere non appare proprio dell’articolo 21 della Carta di Nizza.*

... OMISIS...

3. Dopo la sentenza Küçükdeveci: le successive pronunce della Corte di giustizia sulla disapplicazione ex articolo 21



nel territorio dei suddetti Stati”<sup>5</sup>.

**In sintesi, sia le sentenze della Corte Costituzionale, sia il Diritto dei Trattati, sia le sentenze CGUE impongono agli uffici comunali di operare** nel rispetto di alcune importanti regole fondamentali, nel caso disapplicando quanto con esse incompatibile.

Nello specifico, dobbiamo ricordare che **“La Corte di Giustizia europea ha in tal senso evidenziato che anche il ricorso al criterio della residenza o di anzianità di residenza può determinare una discriminazione indiretta o dissimulata vietata dall'ordinamento europeo.** Esso, infatti, se previsto

---

della Carta di Nizza.

*Si può ben comprendere allora come tale sistema sia stato fortemente perturbato dalla pronuncia Küçükdeveci del 19.1.10 della Corte di giustizia, che, per quanto accolta favorevolmente da parte della dottrina, non poteva inserirsi armonicamente nel quadro ordinamentale così delineato, venendo ad attribuire al giudice sostanzialmente un potere di disapplicazione ben più ampio, ossia un sindacato diffuso sulla norma interna, ove ravvisi una violazione del principio di non discriminazione di cui all'articolo 21 della Carta di Nizza e anche nei rapporti di tipo orizzontale e senza necessità di ricorrere alla Corte costituzionale.*

*Tale pronuncia è, ovviamente, espressione della diversa visione della Corte di giustizia dei rapporti tra gli ordinamenti e della propria concezione di tipo monistico, già menzionata nell'introduzione del presente contributo.*

*Occorre, peraltro, qui sottolineare come risulti oggi ancor più problematica, non essendo restata isolata negli anni a seguire, avendo il giudice comunitario riproposto la stessa versione esegetica in altre decisioni .*

*Si possono, in questo senso, ricordare, tra le pronunce della Corte di giustizia, la sentenza Petya Milkova del 9 marzo 2017 , la sentenza Vera Egenberger della Grande Sezione del 17 aprile 2018 , la sentenza JQ – IR della Grande Sezione del 11 settembre 2018 , la sentenza Minister for Justice and Equality della Grande Sezione 4 dicembre 2018 e la sentenza Cresco Investigation della Grande Sezione del 22 gennaio 2019 .*

*Anche in tutte queste decisioni , infatti, è richiamato l'articolo 21 della Carta di Nizza per giustificare un potere di disapplicazione della statuizione interna da parte del giudice ordinario di fronte a un trattamento differenziato collegato ai fattori di rischio menzionati nella stessa norma .*

*Considerata tale insistenza della Corte di giustizia nel riproporre tale opzione ermeneutica, occorre allora approfondire il giudizio e per comprendere bene la portata di tali decisioni e per studiarle alla luce del quadro sistematico finora delineato, è utile, innanzitutto, riportare il testo dell'articolo 21 cit. per cui “1. è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. 2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità”.*

*È agevole, per la sola lettura di tale disposizione, appurarne la stretta somiglianza con l'articolo 3 della nostra Costituzione , ossia a quel parametro che la nostra Corte costituzionale utilizza abitualmente per la verifica di manifesta irragionevolezza di una previsione di legge alla luce del principio di uguaglianza, verificando il bilanciamento operato dal legislatore nell'ambito della stessa, tramite un tertium comparationis e il canone della proporzionalità.*

... OMISSIS...

*7. Le conclusioni: un potere disapplicazione non mutato per il giudice ordinario.*

*Dopo tale percorso, si può, dunque, giungere a delle conclusioni.*

*Certamente la tendenza espansiva della Corte di giustizia ha portato quest'ultima a sviluppare un'interpretazione che conferirebbe al giudice ordinario un sindacato diffuso molto ampio sulla norma interna, utilizzando i parametri, simili a quelli costituzionali, contenuti nella Carta di Nizza e tra questi l'articolo 21 .*

*Al contempo, la Corte costituzionale, probabilmente anche avvedendosi della possibilità che il giudizio secondo i parametri costituzionali rischiasse di essere effettuato dal giudice ordinario con un sindacato diffuso tramite tali norme della Carta dei diritti fondamentali, ha affermato, iniziando con la sentenza n. 269/17, l'impostazione per*



quale requisito ai fini dell'accesso ad un beneficio può integrare una forma di **illecita discriminazione "dissimulata" in quanto può essere più facilmente soddisfatto dai cittadini nazionali piuttosto che dai lavoratori comunitari, finendo dunque per privilegiare in misura sproporzionata i primi a danno dei secondi**<sup>6</sup>.

... OMISSIS...

A riguardo, **l'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, è quello secondo il quale tali disposizioni concernenti il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità nella materia della sicurezza sociale sono di immediata e diretta applicabilità nell'ordinamento degli Stati membri e hanno il rango di norme di diritto derivato del diritto comunitario, fonte dunque di obblighi e diritti, imponendo dunque la disapplicazione**

cui, laddove insieme ai parametri costituzionali (pacificamente di competenza della stessa), entrassero nella valutazione anche i diritti della Carta di Nizza, sarebbe stato necessario il sindacato accentrato della medesima. In tal modo, la Corte ha sostenuto la propria precedenza di competenza circa il giudizio sui diritti fondamentali e costituzionali, secondo un orientamento in passato già avviato con le sentenze n. 311 e 317 del 2009 e con la n. 303 del 2011, che avevano sostenuto tale ruolo, motivandolo con l'argomentazione che la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro e come spettasse, quindi, al nostro Giudice delle Leggi la verifica ultima del corretto equilibrio tra i diritti stessi anche se introdotti con fonti internazionali.

Poi, nelle successive pronunce successive alla n. 269/17 sopra esaminate, ha, comunque, confermato la possibilità del giudice ordinario di disapplicare la norma interna, ma solo "ricorrendone i presupposti", ossia, si deve intendere, secondo le regole tradizionali, allorché il magistrato si trovi di fronte a una norma di un regolamento, di una direttiva o di un trattato che possa definirsi autoapplicativa in quanto sufficientemente specifica, senza necessità di ulteriori integrazioni e direttamente applicabile alle parti in causa.

Tale percorso, infine, ha mostrato la sua coerenza con la sentenza n. 67/22, nella quale la Corte ha sostenuto il potere di disapplicazione da parte del giudice ordinario a fronte di norme self executing di due direttive.

Ne emerge, dunque, un quadro di continuità tra le decisioni della Corte costituzionale volto ad evitare che al giudice ordinario sia consentito ogni tipo di bilanciamento, in violazione dell'articolo 101 Cost., per disapplicare una norma di legge, anche ove tale operazione coinvolga i diritti fondamentali della Carta di Nizza e la conferma della valutazione di una assoluta problematicità sistemica e non persuasività delle citate sentenze della Corte di giustizia per la non applicazione della norma interna tramite l'articolo 21 della stessa.

Resta la curiosità di verificare come si svilupperà ulteriormente questo cammino parallelo delle due Corti Superiori e se sapranno giungere nuovamente alla ricostruzione di un quadro sistematico coerente e compatibile nei suoi principi"

- 3 La Corte di cassazione ha più volte chiarito che "il giudice nazionale deve disapplicare la norma dell'ordinamento interno, per incompatibilità con il diritto comunitario, sia nel caso in cui il conflitto insorga con una disciplina prodotta dagli organi della C.E.E. mediante regolamento, sia nel caso in cui **il contrasto sia determinato da regole generali dell'ordinamento comunitario, ricavata in sede di interpretazione dell'ordinamento stesso da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee** ... OMISSIS ...", Cass. 3 febbraio 1995 n. 1271 e 9 ottobre 1998 n. 10035

Cassazione Sezioni Unite civili - Sentenza 5 giugno-11 novembre 1997 n.11129, su <https://www.omceo.me.it/odontoiatri/leggi/motivi.pdf> chiarisce che le sentenze CGUE operano quale fonte del diritto per il sistema nazionale per le materie unionali: valgono "i seguenti principi, che l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, quest'ultima soprattutto della Corte Costituzionale, ha enucleato in tema di rapporti tra norme statali e norme comunitarie e dei compiti riguardo a tali rapporti spettanti alla stessa Corte Costituzionale, alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee - CGCEE - ed ai giudici ordinari.

A) L'ordinamento statale e quello comunitario sono distinti ed al tempo stesso coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita dai trattati istitutivi delle comunità, ora Unione Europea (v. Corte Cost. 8 giugno 1984 n.170;



delle norme interne eventualmente confliggenti o incompatibili (in tal senso la causa di riferimento e' Kziber c. Germania, sentenza CGE 31 gennaio 1991, causa C-18/90)<sup>7</sup>".

Si tratta di forme di "**discriminazione indiretta**" che si verificano "quando un **criterio**, una **prassi**, un **atto**, un **patto** o **comportamento apparentemente neutri**, mettono **le persone di una determinata razza in una posizione di particolare svantaggio** (ad esempio: **previsione della residenza continuativa per l'accesso ai benefici alle famiglie .... prestazioni sociali di natura assistenziale degli enti pubblici ed ai profili discriminatori connessi a provvedimenti che escludono da tali benefici le persone che non abbiano cittadinanza italiana e/o residenza continuativa nel**

---

Corte Cost. 11 luglio 1989 n.389; Corte Cost. 18 aprile 1991 n.168).

**B)** Nelle materie in cui sono competenti gli organi della Comunità, le norme comunitarie prevalgono su quelle statali. Il fondamento della diretta applicazione del diritto comunitario in Italia si rinviene essenzialmente - anche se, secondo alcuni, che richiamano anche l'art.10, non esclusivamente - nell'art.11 della Costituzione, la cui seconda parte stabilisce che l'Italia "consente in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo" (v., oltre quelle già citate, Corte Cost. 27 dicembre 1973 n.183).

**C)** il contrasto tra norme statali e disciplina comunitaria non dà luogo all'invalidità o alla illegittimità delle prime, ma comporta la loro disapplicazione o meglio, sotto un profilo prettamente terminologico, alla loro «non applicazione», potendo richiamare il vocabolo "disapplicazione", per il suo significato tecnico nel nostro ordinamento, aspetti, inesistenti, di illegittimità dell'atto (v. Corte Cost. 168/91 cit.).

A tale orientamento la Corte è pervenuta abbandonando quello originario secondo il quale le norme comunitarie abrogavano le norme statali incompatibili preesistenti e potevano determinare l'illegittimità costituzionale di quelle sopravvenute per violazione dell'art.11 Cost. (v. Corte Cost. 232/75 e 163/77). Secondo l'orientamento più recente, l'effetto connesso alla vigenza della norma comunitaria "è perciò quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale" (v. Corte Cost. 170/84 cit., v. anche Cass. 21 marzo 1994 n.2659; Cass. 3 febbraio 1995 n.1271).

**D)** L'interpretazione del diritto comunitario, con efficacia vincolante per tutte le autorità (giurisdizionali o amministrative) degli Stati membri, anche ultra partes compete alla Corte di Lussemburgo. "Poiché ai sensi dell'art.164 del Trattato spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo trattato, se ne deve dedurre che **qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di Giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative**".

4 Vedasi Gianluca Grasso, La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di giustizia dell'UE, su <https://www.unisob.na.it/universita/facolta/giurisprudenza/age/grasso.pdf>

"2. La "primazia" del diritto dell'Unione. La disapplicazione della norma interna contrastante col diritto dell'Unione. In conformità all'articolo 4 n. 3 TUE «gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione». Il principio di leale cooperazione impone allo Stato di fare quanto in suo potere per dare effettiva attuazione al diritto dell'Unione.

..... OMISSIS ...

La primazia ("primauté") del diritto dell'Unione, già diritto comunitario, costituisce uno degli assi portanti dell'ordinamento europeo, a partire dalla sentenza Costa c. E.N.E.L., grazie

all'inquadramento della natura del sistema comunitario disposto dalla pronuncia van Gend en Loos.

La conseguenza immediata è l'applicazione della norma dell'Unione nel caso in cui risulti chiara e precisa e



**Comune**<sup>8</sup>”.

L'obbligo di “non applicare tali regole regionali è il frutto della tutela di principi basilari importanti per il TUE e per il TFUE: trattasi del principio di libera circolazione delle persone (oltreché di beni e servizi) e del principio di libertà di stabilimento, del principio di **proporzionalità che impone di avere norme non eccedenti e proporzionate alla necessità di garantire il “diritto alla casa”**, inteso quale “diritto sociale fondamentale” da annoverare “fra i diritti inviolabili (...) di cui all'art. 2 Cost.” perché incide sul godimento di diritti fondamentali di tutti i cittadini europei migranti<sup>9</sup>.

Tale logica è già stata ampiamente seguita dalla Corte costituzionale italiana in tante altre

incondizionata.

..... OMISSIS ...

4. L'obbligo di interpretazione conforme. Espansione del principio.

L'obbligo di interpretazione conforme è stato sancito per la prima volta dalla sentenza Von Colson et Kamann, punto 2624: «l'obbligo degli stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure l'obbligo loro imposto dall'art. 5 del trattato di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli stati membri ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali. ne consegue che nell'applicare il diritto nazionale, e in particolare la legge nazionale espressamente adottata per l'attuazione della direttiva n. 76/207, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato contemplato dall'art. 189, 3° comma». Il principio è poi stato ribadito in maniera costante dalla giurisprudenza successiva.

..... OMISSIS ...

5. La non applicazione della norma interna contrastante con le norme dell'Unione europea provviste di effetto diretto: Trattati istitutivi, regolamenti, direttive d'immediata applicabilità e sentenze della Corte di giustizia.

..... OMISSIS ...

Il fondamento della diretta applicazione del diritto del diritto dell'Unione in Italia si rinviene nell'art. 11 Cost., la cui seconda parte stabilisce che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo» cui si è aggiunto l'art. 117 Cost., 1° comma, nel testo modificato dall'art. 3 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ove si specifica che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Il contrasto tra norme statali e disciplina UE non dà luogo all'invalidità o all'illegittimità delle norme interne, ma comporta la loro disapplicazione o non applicazione al caso concreto.

Il giudice nazionale e, **prima ancora, l'amministrazione, hanno dunque il potere-dovere di dare immediata applicazione alle norme dell'UE provviste di effetto diretto**, con i soli limiti derivanti dai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o dei diritti inalienabili della persona, nel cui ambito resta ferma la possibilità del controllo di costituzionalità della legge di esecuzione del Trattato.

..... OMISSIS ...

Tali principi sono stati riferiti dalla Corte costituzionale, nella pronuncia n. 170 del 1984, ai regolamenti comunitari, che – come fonte di diritto derivato – riscontrano la connotazione di normazione compiuta e immediatamente applicabile, anche se in ipotesi contrastante con una norma di legge statale, sia essa anteriore che successiva.

La giurisprudenza ha in seguito ulteriormente elaborato il tema della “diretta applicabilità” della normativa di derivazione comunitaria.

**La sentenza 19 aprile 1985 n. 11345 ha ritenuto immediatamente applicabili non solo le norme prodotte mediante regolamento ma anche le statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 177 del Trattato (attuale art. 267 TFUE).**

**Analoga efficacia è stata riconosciuta, con sentenza n. 389 del 1989 anche alle norme comunitarie come interpretate in pronunce rese dalla Corte di giustizia in sede contenziosa ai sensi dell'art. 169 del trattato (ora art. 258**



antecedenti ma comunque recenti sentenze; il Giudice delle Leggi, dopo una iniziale incertezza ha superato, a partire dal 2020, ogni dubbio per esprimere una chiara indicazione di incostituzionalità di regole che violano più precetti<sup>10</sup>:

“-a) i principi di eguaglianza formale e sostanziale e di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., in quanto la configurazione della residenza (o dell’occupazione) protratta come «condizione dirimente» per l’accesso ai servizi abitativi pubblici non avrebbe «alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei servizi abitativi pubblici»;

-b) l’art. 10, terzo comma, Cost. (in quanto la norma censurata si applica anche ai titolari di protezione internazionale e umanitaria, status che presuppone «l’impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d’origine», ragion per cui «la possibilità di accedere al servizio di edilizia

---

**TFUE**): «poiché ai sensi dell’art. 164 del Trattato spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione del medesimo Trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l’ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative. Quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente “effetti diretti” - vale a dire a una norma dalla quale i soggetti operanti all’interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio-non v’è dubbio che la precisazione o l’integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate».

... OMISSIS ...

La facoltà di chiedere alla Corte di giustizia un’interpretazione pregiudiziale prima di disapplicare la norma nazionale contraria al diritto dell’Unione non rappresenta un obbligo salvo che per i giudici di ultima istanza (art. 267, 3° comma, TFUE), al di fuori delle ipotesi indicate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Lo impone, in tal senso, la primazia del diritto dell’Unione

... OMISSIS ...

**L’obbligo di disapplicare la norma interna**, dunque, si rinvia sia nel caso in cui **il conflitto insorga** con una disciplina contenuta in un regolamento o con una direttiva self-executing dopo la scadenza del termine per il recepimento o **con le norme immediatamente applicabili contenute nei trattati, sia nel caso in cui il contrasto sia determinato da regole generali dell’ordinamento europeo, ricavate in sede di interpretazione dell’ordinamento da parte della Corte di giustizia.**

L’art. 19 TUE sancisce che spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei trattati. Secondo una giurisprudenza costante della Corte di Lussemburgo, l’interpretazione che la Corte fornisce di una norma di diritto UE, nell’esercizio della competenza attribuitale dall’art. 267 TFUE (già art. 234 TCE), chiarisce e precisa il significato e la portata della norma stessa come deve o avrebbe dovuto essere intesa e applicata dal momento della sua entrata in vigore. **L’interpretazione del diritto UE, che compete alla Corte di giustizia, ha dunque efficacia vincolante per tutte le autorità (giurisdizionali o amministrative) degli Stati membri.**

La Corte costituzionale, a partire dalle sentenze 113/85 e 389/8968 ha con continuità affermato che «le statuizioni interpretative della Corte di giustizia delle comunità europee hanno, al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili, operatività immediata negli ordinamenti interni».

Tale efficacia è stata riconosciuta riconosciuta dalla Consulta a tutte le sentenze della Corte di giustizia, sia pregiudiziali ai sensi dell’art. 267 TFUE, sia che siano state emesse in sede contenziosa ai sensi dell’art. 258 TFUE.

Se l’interpretazione del diritto all’Unione spetta esclusivamente alla Corte di giustizia, qualsiasi sentenza che applica o interpreta una norma del diritto dell’Ue ha carattere di sentenza dichiarativa, nel senso che la Corte, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l’ampiezza e il contenuto delle possibilità applicativo.

Con specifico riguardo alla declaratoria d’inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi comunitari a esso imposti implica, sia per le autorità giudiziarie sia per quelle amministrative del medesimo Stato membro, il



**residenziale, per tali categorie di persone, non può [...] essere ragionevolmente legata al radicamento sul territorio (né tale radicamento può essere ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità)»;**

c) l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento al citato art. 11, par. 1, della direttiva 2003/109/CE ... OMISSIS ... Le **norme europee** (di vario livello: diritto primario, principi generali, diritto derivato) che sanciscono il **principio generale di uguaglianza** (art. 20 CDF -Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea-), il **principio di uguaglianza fra cittadini europei** (cioè, il divieto di discriminazione in base alla nazionalità: art. 18 TFUE e art. 21, par. 2, CDF), le **applicazioni specifiche di quest'ultimo (libertà di circolazione delle persone, delle merci e dei servizi, libertà di stabilimento)** e i **singoli divieti di discriminazione** (ad es. artt. 21, par. 1, e 23

divieto assoluto di applicare il regime legale interno dichiarato incompatibile con la disciplina comunitaria.

Secondo la Corte di cassazione, il dictum della Corte di giustizia costituisce una regola iuris applicabile dal giudice nazionale in ogni stato e grado di giudizio, con la conseguenza che la sentenza della Corte di giustizia è fonte di diritto oggettivo.

**La Cassazione ha più volte ribadito che l'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia, interprete qualificato del diritto UE, ha efficacia ultra partes, sicché alle sentenze dalla stessa rese, sia pregiudiziali sia emesse in sede di verifica della validità di una disposizione UE, va attribuito «il valore di ulteriore fonte del diritto comunitario, non nel senso che esse creino ex novo norme comunitarie, bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia erga omnes nell'ambito della Comunità».**

Ciò perché l'interpretazione di una norma di diritto UE fornita dalla Corte di giustizia si limita a chiarire e a precisare il significato e la portata della norma stessa, così come essa avrebbe dovuto essere interpretata sin dal momento della sua entrata in vigore, con la conseguenza che la norma interpretata - purché dotata di efficacia diretta (in quanto dalla stessa i soggetti operanti all'interno

degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio) - può e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e sviluppatisi prima della sentenza interpretativa<sup>76</sup>, purché non esauriti.

.... OMISSIS ...

La Corte di cassazione nel respingere il ricorso ha ribadito<sup>84</sup> il principio secondo il quale «il giudice nazionale deve disapplicare la norma dell'ordinamento interno, per incompatibilità con il diritto comunitario, sia nel caso in cui il conflitto insorga con una disciplina prodotta dagli organi della C.E.E. mediante regolamento, sia nel caso in cui il contrasto sia determinato da regole generali dell'ordinamento comunitario, ricavata in sede di interpretazione dell'ordinamento stesso da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, nell'esercizio dei compiti istituzionali che ad essa sono attribuiti dagli artt. 169 e 177 del Trattato del 25 marzo 1957, reso esecutivo con legge 14 ottobre 1957 n. 1203»”

5 Corte giust. 24 giugno 2019, Poplawski, C-573/17, su <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/c741eab-c257-11e9-9d01-01aa75ed71a1> Nello stesso senso cfr. Corte giust. 26 febbraio 2013, Melloni, C-399/11, punto 59: “Secondo una giurisprudenza consolidata, infatti, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione, che è una caratteristica essenziale dell'ordinamento giuridico dell'Unione (v. pareri 1/91, del 14 dicembre 1991, Racc. pag. I-6079, punto 21, e 1/09, dell'8 marzo 2011, Racc. pag. I-1137, punto 65), il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può sminuire l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di tale Stato (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 17 dicembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Racc. pag. 1125, punto 3, e dell'8 settembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, Racc. pag. I-8015, punto 61)”, su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0399> Nello stesso senso su <https://www.lavoripubblici.it/documenti2023/lvpb4/studio-cavalleri-121023.pdf> : “Come noto, la giurisprudenza amministrativa ha sotto questo profilo ribadito il principio secondo cui le norme euro-unitarie, essendo di rango superiore a quelle dell'ordinamento interno, vadano applicate non solo dal giudice nazionale, ma anche dagli apparati amministrativi. Quella stessa giurisprudenza ha altresì precisato che “tale meccanismo si traduce in un



CDF; artt. 45 e 157 TFUE) **sono esempi “da manuale” di norme cui la Corte di giustizia ha riconosciuto effetto diretto** (talora anche nei rapporti orizzontali) ... OMISSIS ... **La diretta applicabilità dell’art. 11, par. 1<sup>11</sup>, della direttiva 2003/109/CE** è ricavabile anche dalla sentenza della Corte di giustizia Kamberaj<sup>12</sup> ... OMISSIS ... Inoltre, la Cassazione ha affermato la diretta applicabilità del citato art. 11 in relazione all’assegno per il nucleo familiare (v. da ultimo sent. Cass. sez. lavoro, n. 28745/2019<sup>13</sup>). Infine, la Corte costituzionale ha dichiarato l’inammissibilità di questioni incidentali perché il giudice a quo non aveva preso in considerazione una norma simile, cioè l’art. 12 della direttiva 2011/98/UE, che riconosce a determinati stranieri il diritto alla parità di trattamento con riferimento al settore della sicurezza sociale (ord. 52/2019) ... OMISSIS ... In sintesi, in base all’attuale orientamento (risultante dalla nota “trilogia” di sentenze: 269/2017,

---

potere dovere da parte anche dei funzionari amministrativi di disapplicare le norme nazionali in contrasto con il diritto euro-unitario, soprattutto se tale conflitto è stabilito da una fonte univoca che rechi disposizioni “chiare, precise ed incondizionate”; in tal caso, **la disapplicazione è un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e, quindi, anche per gli apparati amministrativi che, attraverso i suoi funzionari, siano chiamati ad applicare la norma interna contrastante con il diritto euro – unitario** (cfr. per tutte, CGUE, 22 giugno 1989, C-103/88 e 24 maggio 2012, C-97/11; Corte Costituzionale, sentenza 21 aprile 1989 n. 232; Cons. Stato, VI, 23 maggio 2006 n. 3072; VI, 7874/2019; V, 5 marzo 2018, n. 1342 e, da ultimo, Cons. Stato, Ad Plenaria, n. 17 e 18/2021)” (T.A.R. Lazio, I Ter, 30 dicembre 2022, n. 17925)”

- 6 “(ad es. CGE, Meints, causa 57/96, sentenza 27 novembre 1997; CGE, Meussen, causa 337/97, sentenza 8 giugno 1999; CGE, Commissione c. Lussemburgo, causa 299/01, sentenza 20 giugno 2002; CGE, Commissione c. Repubblica italiana, causa C-388/01, sentenza 16 gennaio 2003 ... OMISSIS ... ) (Nota. Per una applicazione nella giurisprudenza italiana del divieto di discriminazioni indirette fondate sull’anzianità di residenza, con riferimento a normative regionali del FVG che subordinavano l’accesso al fondo di sostegno alle locazioni ad un requisito di anzianità di residenza decennale in Italia ovvero l’accesso ad un assegno di natalità ad un requisito di anzianità di residenza decennale in Italia e quinquennale nella Regione, si vedano: Tribunale di Trieste, ordinanza n. 479/2011 5 agosto 2011; Tribunale di Trieste, ordinanza 24.11.2012; Tribunale di Udine, ordinanza n. 530/2010 30 giugno 2010, poi confermata in sede di reclamo con ordinanza 15 novembre 2011; Tribunale di Udine, ordinanza n. 615/2010 del 17 novembre 2011, poi confermata in sede di reclamo con ordinanza n. 6344/2010 del 7 marzo 2011; Tribunale di Gorizia, ordinanza n. 271/2011 del 30 giugno 2011; Tribunale di Gorizia, ordinanza n. 212/2011 del 26 maggio 2011)”
- 7 Tratto da LA TUTELA CIVILE CONTRO LE DISCRIMINAZIONI ETNICO-RAZZIALI E RELIGIOSE guida pratica alla normativa e alla giurisprudenza, 2015, Quaderni dei Diritti, SUPPLEMENTO REGIONE AUTONOMA VENEZIA Giulia. GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA, su <https://immigrazione.it/rivista/articolo/5195> Vedi anche [https://file.asgi.it/guida\\_discriminazioni.pdf](https://file.asgi.it/guida_discriminazioni.pdf)
- 8 “(in tal senso la causa di riferimento e’ Kziber c. Germania, sentenza CGE 31 gennaio 1991, causa C-18/90) ... OMISSIS ... (nota. Tra i tanti casi, si segnalano quello relativo a delibera di Giunta del Comune di (omissis), per un bando per l’erogazione di buoni per l’acquisto della prima casa a favore di giovane coppie che ha escluso dal beneficio i richiedenti privi di cittadinanza e non residenti nel Comune; la delibera del Comune di (omissis) che ha determinato i contributi per il contenimento delle rette d’iscrizione ad alcune scuole materne paritarie stabilendo che “per gli extracomunitari l’agevolazione è concessa se entrambi i genitori possiedono la carta di soggiorno o permesso di soggiorno in corso di validità e sono residenti da almeno 5 anni in Italia”; la delibera della Giunta Comunale del Comune di (omissis), che ha approvato un bando per la formazione delle graduatorie per l’assegnazione di alloggi per anziani, prevedendo tra i requisiti di accesso l’“essere cittadini italiani” e l’“essere residenti nel comune da almeno 10 anni”; la delibera del Consiglio comunale di (omissis), che richiede quale presupposto necessario per l’erogazione del cd. bonus bebè la cittadinanza italiana di entrambi i genitori; in materia di pubblico impiego il concorso pubblico per l’assunzione di personale infermieristico dell’ASL (omissis) che prevede tra i requisiti di accesso l’essere cittadini italiani o cittadino di uno dei paesi dell’UE)” , tratto da **La**



20/2019 e 63/2019, sintetizzate dall'ord. 117/2019), la Corte decide nel merito le questioni di costituzionalità, a prescindere dalla possibilità della disapplicazione della legge, di fronte ai casi di "doppio vizio", cioè di contrasto sia con la CDF (Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea) sia con la Costituzione". Pertanto è un dovere o del Giudice nazionale o, ancor prima, della Pubblica Amministrazione italiana di "non applicare" regole disparitarie.

**Conseguentemente, ove non sia ancora intervenuto il Giudice delle leggi, nel caso della L.R. Marche vi è il dovere da parte degli uffici pubblici comunali di non applicare regole discriminatorie, nel caso di specie in relazione ad evidenti e conclamate "discriminazioni indirette": "In materia di ragionevole bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti**

*disciplina giuridica dell'Unione Europea in tema di discriminazione e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo Un confronto alla luce del processo di adesione in corso Giornata di studio Modena, 13 maggio 2011, su*

[https://www.cittametropolitana.bo.it/immigrazione/Engine/RAServeFile.php/f/Atti\\_per\\_sito.pdf](https://www.cittametropolitana.bo.it/immigrazione/Engine/RAServeFile.php/f/Atti_per_sito.pdf)

9 "Una prima pronuncia in cui la Corte di giustizia ha cercato di adottare un approccio alla libera circolazione maggiormente fondato sui principi della cittadinanza europea e sulla non-discriminazione in base alla nazionalità è costituita dalla sentenza Martinez Sala. In tale occasione, la Corte di giustizia, sebbene non fosse ancora pronta ad affermare l'efficacia diretta dell'odierno articolo 21 TFUE (allora articolo 18 trattato CE), ha posto il primo tassello di quella **giurisprudenza che collega la cittadinanza europea tout court alla non-discriminazione nella generale architettura dell'esercizio della libertà di circolazione**. Infatti, il giudice UE sostenne che la sig.ra Martinez Sala, essendo cittadina europea ai sensi dell'odierno articolo 21 TFUE, aveva per ciò stesso titolo a non essere discriminata in base alla nazionalità, ai sensi dell'odierno articolo 18 TFUE.

Conseguentemente, la normativa tedesca, che richiedeva alla sig.ra Martinez Sala di produrre una regolare carta di soggiorno per poter beneficiare di un'indennità di educazione per il figlio, mentre lo stesso adempimento non era richiesto ai cittadini tedeschi, è stata ritenuta discriminatoria.

Nella successiva sentenza Baumbast, la Corte di giustizia ha affermato per la prima volta l'efficacia diretta dell'odierno articolo 21 TFUE per quanto concerne il riconoscimento del diritto di soggiorno, sebbene questo rimanesse pur sempre soggetto ad alcune limitazioni o condizioni legislative. **L'efficacia diretta della norma sulla libera circolazione ed il soggiorno dei cittadini UE ha comunque costituito un importante passo in avanti verso l'abolizione del requisito della residenza legale, ancora l'ostacolo forse più evidente al godimento della parità di trattamento da parte dei cittadini europei migranti**"

10 "La sentenza n. 44 del 2020 della Corte costituzionale si segnala principalmente per due profili: il primo attiene al merito della decisione presa, con la quale la Corte supera le oscillazioni della propria giurisprudenza in materia di requisiti di residenza prolungata (nel territorio regionale) per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (di seguito, ERP), affermando chiaramente la loro incostituzionalità per contrasto con l'art. 3 Cost.", tratto da Carlo Padula, **Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge**, Consulta Online, Periodico telematico, 2020, Fascicolo I, estratto, su <file:///C:/Users/mongio/Downloads/padula4.pdf> La sentenza 44/2020 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 22, co. 1, lett. b), L.R. Lombardia n. 16/2016

11 La Direttiva autoapplicativa 109/2003, all'art. 11 così recita

**"Articolo 11 Parità di trattamento**

**1. Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda:**

a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonché le condizioni di assunzione e lavoro, ivi comprese quelle di



è stata sottoposta all'attenzione della Corte la scelta operata da alcune Regioni<sup>14</sup> di inserire, tra i requisiti da possedere per potere accedere all'alloggio di edilizia residenziale pubblica, la residenza di lunga durata o lo svolgimento di attività lavorativa per un determinato lasso di tempo nel territorio regionale. Non si tratta di disposizioni isolate e i periodi di radicamento territoriale variano dai 10 anni della Liguria (di recente censurata)<sup>15</sup>, ai 5 anni imposti dalla Regione Lombardia –ugualmente incostituzionale NDR-<sup>16</sup> ...”<sup>17</sup>. “La Corte costituzionale ha avviato una serie di sentenze di incostituzionalità che, in sostanza, hanno colpito svariate leggi regionali che, con forme di discriminazione indiretta violative del principio di uguaglianza, rendevano più difficile se non addirittura impossibile, accedere all'abitazione per alcune categorie di “sventurati”. In tre pronunce del 2018 la Corte costituzionale è tornata a ribadire che l'art. 3 della Costituzione è un baluardo contro scelte politiche che strumentalizzano il requisito del radicamento

licenziamento e di retribuzione;

b) l'istruzione e la formazione professionale, compresi gli assegni scolastici e le borse di studio secondo il diritto nazionale;

c) il riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli professionali secondo le procedure nazionali applicabili;

d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale;

e) le agevolazioni fiscali;

f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio;

g) la libertà d'associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria, compresi i vantaggi che ne derivano, fatte salve le disposizioni nazionali in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza;

**h) il libero accesso a tutto il territorio dello Stato membro interessato, nei limiti che la legislazione nazionale prevede per ragioni di sicurezza**

2. Per quanto riguarda le disposizioni del paragrafo 1, lettere b), d), e), f) e g), lo Stato membro interessato può limitare la parità di trattamento ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui questi chiede la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio.

3. Gli Stati membri possono limitare il godimento degli stessi diritti riconosciuti ai cittadini nazionali come segue:

a) possono fissare limitazioni all'accesso al lavoro subordinato o autonomo nei casi in cui la legislazione nazionale o la normativa comunitaria in vigore riservino dette attività ai cittadini dello Stato in questione, dell'UE o del SEE;

b) possono esigere una prova del possesso delle adeguate conoscenze linguistiche per l'accesso all'istruzione e alla formazione. L'accesso all'università può essere subordinata all'adempimento di specifiche condizioni riguardanti la formazione scolastica.

4. Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali.

5. Gli Stati membri possono decidere di concedere l'accesso ad altre prestazioni nei settori di cui al paragrafo 1.

Gli Stati membri possono altresì decidere di concedere la parità di trattamento in settori non contemplati nel paragrafo



*nel territorio, ai fini dell'accesso a provvidenze sociali, e lo trasformano in una mal celata forma di xenofobia. La Corte riconosce che, in linea di principio, le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze sociali. Il dettato costituzionale è rafforzato, in maniera significativa, dal diritto antidiscriminatorio UE<sup>18</sup>.*

**In molti altri casi è la stessa Corte costituzionale che ha chiarito l'obbligo autoapplicativo di regole unionali che impongono ai funzionari ed ai giudici italiani di "non applicare" il diritto confliggente, dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale perché "le disposizioni censurate, ritenute dalla Corte di giustizia incompatibili con il diritto europeo, si prestano a essere disapplicate ... OMISSIS ... nei giudizi a quibus ricorrono le condizioni per fare**

- 12 Corte di giustizia Kamberaj , 24 aprile 2012, C-571/10 riguardante una discriminazione dei soggiornanti di lungo periodo in relazione ad un sussidio per l'alloggio previsto dalla Provincia autonoma di Bolzano
- 13 NOTA «26. Tali requisiti [precisione e incondizionatezza] ritenuti necessari, in base alla giurisprudenza della Corte GUE [...], per l'**efficacia diretta della direttiva, una volta scaduto il termine per il suo recepimento, erano infatti presenti** nel caso in esame in quanto
- (A) **i beneficiari della posizione di vantaggio erano determinati (i cittadini non comunitari dotati di permesso di soggiorno di lungo periodo)**,
- (B) **il contenuto della posizione di vantaggio era specificato (trattandosi di "prestazione essenziale" individuabile dal giudice interno)**,
- (C) **il soggetto passivo tenuto ad assicurare il vantaggio era un'autorità pubblica**».
- Alla luce della citata sent. Kamberaj (v. i punti 91 e 92), **anche l'ERP è da annoverare fra le prestazioni «essenziali»**.
- 14 Come afferma C. Corsi, il proliferare di tali disposizioni in termini discriminatori da parte dei legislatori regionali coincide con i primi anni 2000 quando «il tema dell'immigrazione diventa sempre più un tema politico sensibile, spesso strumentalizzato dalle forze politiche», *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. alcuni elementi sintomatici*, in Rivista AIC, 1, 2018, p. 6
- 15 L.r. Liguria n. 13/2017 **dichiarata illegittima** dalla Corte costituzionale con sent. n. 106/2018 nella parte in cui prevede per i soli cittadini extracomunitari la **residenza nel territorio nazionale di almeno dieci anni per poter accedere agli alloggi Erp**
- 16 L'art. 22 comma 1, lett. b) della l.r. Lombardia n. 16/2016 prevede la residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda. Con sentenza 44 del 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), limitatamente alle parole «**per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda**»
- 17 Tratto da **Il diritto all'abitare per i nuovi abitanti**, di Paola Capriotti, su [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_1\\_2019/Capriotti.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2019/Capriotti.pdf)
- 18 Abstract di **Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali**, di Diletta Tega, (Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Bologna), pubblicazione del 28 agosto 2018. Chiarisce l'Autrice che «la Corte costituzionale ha reso pubbliche le sentenze nn. 106 e 107, ribadendo che nel nostro ordinamento non c'è posto per normative indirettamente discriminatorie. Posizione che è tornata a ripetere, a distanza di qualche mese, con la pronuncia n. 166. Le prime due decisioni sanzionano le politiche regionali in tema di accesso per i cittadini extracomunitari all'edilizia residenziale pubblica<sup>1</sup> e agli asili nidi, mentre la terza colpisce il dettato normativo nazionale in relazione al sostegno al pagamento del canone di locazione degli alloggi: tutte dimostrano come il diritto antidiscriminatorio comunitario, recepito dal legislatore nazionale, in combinato disposto con il dettato



COMUNE DI ANCONA

SEGRETERIA GENERALE

luogo alla disapplicazione dell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito. Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto tale disposizione devono essere dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza”<sup>19</sup>. In particolare, “La Corte costituzionale, con la decisione n. 67 del 2022, ha ricondotto all'inammissibilità, con invito alla non applicazione con una chiara riaffermazione del primato del diritto UE [...] L'intervento dell'Unione si sostanzia, dunque, nella **previsione dell'obbligo di non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli stati in cui essi operano legalmente**. Si tratta di un **obbligo imposto dalle direttive richiamate in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto**”<sup>20</sup>.

costituzionale, in primis con l'art. 3, costituisca un baluardo nei confronti di scelte politiche che strumentalizzano il requisito del radicamento nel territorio, trasformandolo in una mal celata forma di xenofobia. La Corte riconosce che le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze sociali. A questa regola generale, si accompagnano dei distinguo che però devono sempre rispettare il principio di eguaglianza e di ragionevolezza, come si vedrà di seguito. ... OMISSIS ... La Corte costituzionale non è nuova a tali decisioni. Da tempo infatti si oppone al tentativo delle Regioni di rendere più difficile per gli stranieri extracomunitari l'assegnazione di una casa popolare, in un'ottica di solidarietà sociale, specificando il significato e il peso del criterio della residenza e concludendo, di norma, per la violazione dell'art. 3 Cost. In base ai precedenti, confermati nella decisione n. 106, il criterio della residenza non è irragionevole. Può esserlo invece la richiesta della prorogazione per un determinato periodo di tempo di essa: se è vero che l'elemento del radicamento nel territorio è significativo sotto molteplici aspetti – potendo arrivare sino a rappresentare non più di una mera regola di preferenza – è altrettanto vero che esso non può assumere carattere generale e dirimente, senza violare i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, principi cui non si può abdicare nemmeno in nome di limitate risorse economiche. Il legislatore regionale dunque può richiedere una residenza 'prolungata', benché la giurisprudenza costituzionale non perda occasione per qualificare il diritto sociale all'abitazione come diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato. ... OMISSIS ... si riconosce la violazione dell'art. 3 Cost. perché la norma impugnata, neutralizzando tanto la funzione sociale, quanto quella educativa degli asili, riduce all'ineffettività il principio di eguaglianza sostanziale e viola il principio di ragionevolezza: il servizio degli asili nido dovrebbe avere quali utenti privilegiati le famiglie in condizioni di disagio economico o sociale. La decisione mette in luce, correttamente, che norme di questo tenore rischiano di privare «certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza»: chi si muove tra Regioni non avrà contribuito al welfare del territorio nel quale approda, ma ha pagato i tributi nella Regione dalla quale proviene. Come è possibile che sia costituzionalmente ammissibile sfavorirlo nell'accesso ai servizi pubblici solo per aver esercitato il proprio diritto costituzionale di circolazione? ... OMISSIS ... risulta fondata la questione relativa all'art. 117, comma 1, Cost. e all'art. 21 del TFUE sulla base del quale i cittadini dell'Unione hanno il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi (NOTA La Corte costituzionale ricorda a tal riguardo che: «In relazione ai requisiti di residenza prolungata, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che «[u]na siffatta normativa nazionale, che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro, costituisce una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione», e che «[u]na simile restrizione può essere giustificata, con riferimento al diritto dell'Unione, solo se è basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale» ... OMISSIS ...), su

[https://outlook.office.com/mail/inbox/id/AAMkADg1MzViMDRmLTgwY2ItNDBhOS05YjA1LTdkZmRiOTMxMWEyOABGAAAAADoJNxeVJIsQpLNvdgqtaCBBwCrnSshBeS4SZi4zNsVi9wiAAAAEMAACrnSshBeS4S](mailto:outlook.office.com/mail/inbox/id/AAMkADg1MzViMDRmLTgwY2ItNDBhOS05YjA1LTdkZmRiOTMxMWEyOABGAAAAADoJNxeVJIsQpLNvdgqtaCBBwCrnSshBeS4SZi4zNsVi9wiAAAAEMAACrnSshBeS4S)



Alla luce di quanto sopra, il sottoscritto conclude come segue le proprie formulazioni in diritto ai sensi e per gli effetti dell'art. 97 del D.Lgs. 267/200, in ordine alla conformità dell'agere pubblico del ruolo amministrativo e dirigenziale del Comune di Ancona rispetto all'ordinamento italiano ed unionale:

**1).** Anche la Legge Regione Marche n. 36/2005 e s.m.i., nella sua applicazione astratta e concreta, produce effetti incostituzionali e contrari all'ordinamento unionale poiché sostanzialmente

[Zi4zNsVi9wiAAEmg1pLAAA%3D/sxs/](#)

[AAMkADg1MzViMDRmLTgwY2ItNDBhOS05YjA1LTdkZmRiOTMxMWEyOABGAAAAAADoJNxeVJIsQpL NvdgqtaCBBwCrnSshBeS4SZi4zNsVi9wiAAAAAEMAACrnSshBeS4SZi4zNsVi9wiAAEmg1pLAAABEgAQ AJuVRM3TibFJtoXDpd4eg%2Fc%3D](#)

19 Tratto da Sentenza 67/2022, Presidente: AMATO - Redattore: SCIARRA, su

[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:IT:COST:2022:67](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2022:67)

20 Cfr. Diletta Tega, **Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nella giurisprudenza della Corte di Cassazione**, su <https://rivista.eurojus.it/sentenza-269-e-doppia-pregiudizialita-nella-giurisprudenza-della-corte-di-cassazione/> e su <https://cris.unibo.it/retrieve/1e4aa227-509c-4734-ae38-c921111e1d7c/EuroJus.pdf> Nella articolata relazione, viene meglio chiarito: “Nel 2019, le ordinanze della Cassazione, sez. lavoro, nn. 175, 177-182, 188-19022, hanno rivolto alla Corte una questione di legittimità circa la discriminazione degli stranieri nell’accesso all’assegno di natalità (tema sul quale il contenzioso con l’INPS è corposo). Pur riconoscendo che la questione avrebbe potuto essere esaminata alla stregua del diritto anti-discriminatorio UE, eventualmente previo rinvio pregiudiziale, si è optato per l’incidente di illegittimità costituzionale, citando, ad colorandum, l’art. 34 della Carta di Nizza allo scopo di ottenere una valutazione di ragionevolezza capace di produrre effetti erga omnes. Anche in questo caso la Corte costituzionale con l’ordinanza n. 182 del 2020 si è rivolta per un chiarimento interpretativo alla Corte di giustizia, cui, anche in questo frangente è seguita una sentenza di fondatezza. Di nuovo il rinvio è stato molto articolato. La Corte di Lussemburgo (2 settembre 2021, O.D. e altri c. INPS (C-350/20) ha affermato l’incompatibilità della normativa italiana con l’art. 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva della direttiva 2011/98/UE, sulla parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi e cittadini degli Stati membri (§ 34). Si è specificato che la questione sottoposta dai giudici costituzionali va esaminata unicamente alla luce della direttiva 2011/98/UE e non con riferimento all’art. 34 della Carta cui la direttiva dà espressione.

Nel 2021, la Cassazione (sezione lavoro, ord. nn. 110 e 111 dell’8 aprile 2021) si è rivolta alla Corte costituzionale, dopo aver adito la Corte di giustizia e aver da essa ricevuto una decisione che attesta il contrasto della norma censurata, in tema di riconoscimento dell’assegno familiare, con il diritto dell’Unione (25 novembre 2020, cause C-302/19 e C-303/19).

Questa interpretazione eccentrica della precisazione ha offerto alla Corte costituzionale l’occasione per un importante chiarimento. Le due ordinanze sostenevano la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva n. 2003/109/CE, sullo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, n. 2011/98/UE, sullo status dei cittadini di paesi terzi che siano titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro.

Né l’una né l’altra ordinanza evocava la violazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

La Corte di cassazione, nelle ordinanze di rimessione, ha sostenuto di non poter procedere alla disapplicazione della disposizione poiché, con riferimento alla prestazione sociale in oggetto, il diritto europeo non detta una disciplina in sé compiuta, da applicare in luogo di quella dichiarata incompatibile.

**La Cassazione ha preso un abbaglio che la Corte costituzionale, con la decisione n. 67 del 2022, ha ricondotto all’inammissibilità, con invito alla non applicazione con una chiara riaffermazione del primato del diritto UE**

[Nota. «[...] Non è quindi la disciplina delle prestazioni sociali – nella specie dell’assegno per il nucleo familiare – l’oggetto delle direttive citate. Come ha chiarito la Corte di giustizia nelle sentenze rese a seguito del duplice rinvio



COMUNE DI ANCONA

SEGRETERIA GENERALE

discriminatori dei soggetti bisognosi in via indiretta, con effetti identici a quelli censurati dalla giurisprudenza tutta citata, in relazione al criterio della residenza continuativa in quanto:

- attribuisce un punteggio crescente in funzione della durata della permanenza nel Comune;
- non è correlato alla condizione di bisogno abitativo, discriminando de facto i bisognosi;
- non può non incidere, in relazione al punteggio rilevante attribuito dalla L.R. al tema della residenza pregressa, direttamente sulla posizione in graduatoria.

**2).** Il criterio della residenza continuativa, secondo la giurisprudenza costituzionale ed unionale, diviene illegittimo poiché incide indirettamente sulla posizione in graduatoria, discriminando i bisognosi non residenti e, conseguentemente, alterando il rapporto tra bisogno abitativo e assegnazione del beneficio;

**3).** E' in capo agli uffici comunali il dovere di disapplicare, nella formazione delle graduatorie ERP e nella predisposizione dei futuri bandi/avvisi, il punteggio relativo alla residenza.

Cordiali saluti,

IL SEGRETARIO GENERALE  
Dott. Giovanni Montaccini

---

*pregiudiziale, l'organizzazione dei regimi di sicurezza sociale rientra tra le competenze degli Stati membri, che possono conformare e modificare il sistema delle provvidenze in coerenza con esigenze interne di sostenibilità complessiva. [...] L'intervento dell'Unione si sostanzia, dunque, nella previsione dell'obbligo di non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli stati in cui essi operano legalmente. Si tratta di un obbligo imposto dalle direttive richiamate in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto», § 12. Silvana Sciarra, relatrice della decisione, aveva peraltro espresso molto chiaramente questa posizione: «Un sentiero giurisprudenziale comune deve servire a prevenire qualunque disorientamento dei giudici che fronteggiano la scelta del rinvio pregiudiziale, ponendo tale scelta in alternativa anche temporale rispetto alla sollevazione della questione di legittimità costituzionale. Quel sentiero deve perfino poter **rassicurare il giudice che sceglie consapevolmente di orientarsi verso la non applicazione delle disposizioni contenute contrastanti con il diritto europeo, quando si profilano le condizioni per farlo**»*