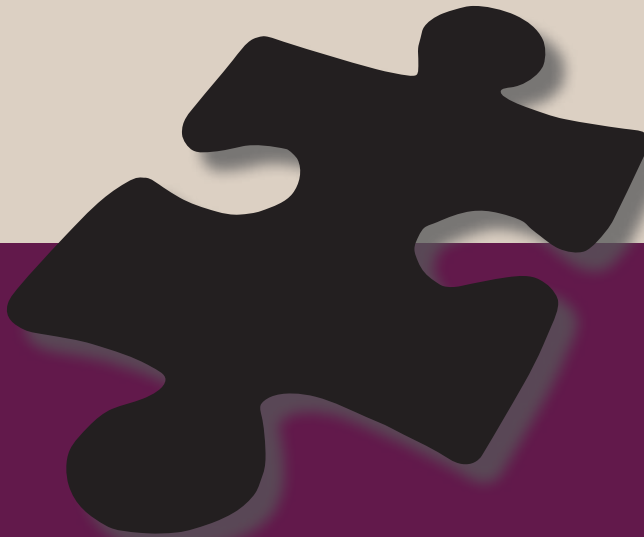


La disciplina giuridica dell'Unione Europea in tema di discriminazione e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

*Un confronto alla luce del processo di adesione in corso
Giornata di studio Modena, 13 maggio 2011*



Studi e Ricerche: n. 2

La presente pubblicazione raccoglie gli interventi alla giornata di studio tenutasi a Modena il 13 maggio 2011, organizzata dal Comune di Modena, Punto d'ascolto antidiscriminazione e dall'Università di Modena e Reggio Emilia, Facoltà di Giurisprudenza, Centro di Documentazioni e ricerca sull'Unione europea in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna, Assessorato alla Promozione delle Politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore, Centro Regionale contro le discriminazioni

A cura di
Miles Gualdi
Anna Paola Sanfelici
Viviana Bussadori

Impaginazione a cura di
Monica Chili

La 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*

Sommario

- p. 7 Presentazione**
Teresa Marzocchi
Assessore regionale Promozione delle politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore
- p. 9 Presentazione**
Francesca Maletti
Assessore alle Politiche Sociali, Sanitarie e Abitative, Comune di Modena
- p. 11 Introduzione**
Marco Gestri
**Professore di diritto internazionale e dell'Unione europea
Direttore Centro di documentazione e ricerche sul diritto dell'Unione europea
Università di Modena e Reggio Emilia**
- p. 13 Il rango e l'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento dell'Unione e negli ordinamenti statali a seguito dell'adesione**
Giuseppe Cataldi
Professore ordinario di Diritto internazionale, Pro-rettore Vicario Università degli Studi di Napoli, "L'Orientale"
- p. 19 La tutela giudiziaria delle persone con disabilità alla luce della legge 67/2006**
Carlo Crapanzano
Avvocato e giudice onorario al Tribunale di Verbania
- p. 21 Prerogative degli Stati membri in tema di nazionalità e possibili discriminazioni nell'acquisto della cittadinanza europea**
Federico Forni
Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bologna
- p. 29 Tutela antidiscriminazioni e azioni positive, il ruolo dell'UNAR**
Rosita D'Angiolella
Magistrato, UNAR – Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri
- p. 37 L'influenza della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'azione dell'Unione europea contro le discriminazioni basate sulla religione**
Federico Casolari
Ricercatore in Diritto internazionale, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



Presentazione

Questa pubblicazione raccoglie e diffonde gli interventi presentati durante le giornate di studio sulla disciplina dell'Unione Europea in tema di discriminazione, asilo e protezione internazionale. Si tratta di temi di cui c'è bisogno di discutere molto a causa del contesto politico generale che non è di certo antidiscriminatorio. Anzi, assistiamo ad una involuzione del discorso politico, quindi tanto più bisogna stare molto attenti a non dare per scontati i traguardi che tanti di noi avevano dato per acquisiti.

L'iniziativa, e quindi questa pubblicazione, era indirizzata particolarmente a operatori e operatrici sociali, avvocati, giuristi e studenti. L'ampiezza di questa platea è parte della nostra grande sfida: parlare contemporaneamente ai giovani e ai professionisti che hanno una importante azione di garanzia e di tutela contro le discriminazioni.

È importante il ruolo di tutti questi soggetti, ma vorrei porre l'attenzione in particolare sul significato dell'azione degli avvocati, che rende possibile la tutela della singola persona contro la discriminazione e che contemporaneamente dà messaggio sulla plausibilità, sulla possibilità di intervenire in queste situazioni; un'azione di informazione, sensibilizzazione ed educazione che va quindi al di là del singolo evento.

L'Assessorato delle Politiche sociali della Regione Emilia-Romagna si occupa direttamente di lotta contro le discriminazioni, collegando la propria azione all'art. 9 della L.R. 5/2004 e art. 48 della L.R. 24/2009 "Parità di accesso ai servizi" con il quale sono previste "azioni positive per il superamento di eventuali condizioni di svantaggio derivanti da pratiche discriminatorie".

Questo a sottolineare che abbiamo scelto di lottare contro le discriminazioni non aprendo sportelli strettamente dedicati ma implementando conoscenze, funzioni e capacità di coloro che sono già a contatto con i cittadini.

Ci sono ora circa 150 punti sul territorio regionale, che offrono una quantità di servizi a utenti diversi; a questi punti, che già agivano con competenze ed un mandato propri, è stata data una preparazione specifica anche sulle discriminazioni. È stata una scelta qualificante, perché volta a valorizzare soggetti già attivi sul territorio e atta ad aumentare la platea delle persone, degli operatori e dei professionisti che possono interagire. Una ulteriore caratterizzazione dell'intervento riguarda le tipologie di discriminazioni che intendiamo affrontare. Il Centro nasce nel quadro della normativa regionale sull'integrazione dei cittadini stranieri e molti dei soggetti interni alla rete operano nel campo dell'immigrazione; la discriminazione etnica è inoltre un tema molto presente in Italia in questi ultimi anni ed è evidente che in questi giorni il problema dei rifugiati ci coinvolge in modo particolare. Nonostante questo è però importante farsi carico di tutte le discriminazioni. Qualche tempo fa ho ricevuto in Regione, su mandato del Presidente Errani, Stuart Milk, il nipote di Harvey Milk, l'attivista che in America negli anni '70 ha lottato contro le discriminazioni contro i gay. Per prepararmi all'incontro ho rivisto il film su Harvey Milk e anche lì ho trovato conferma della nostra scelta perché tra le tante cose che lui sosteneva c'era la considerazione che le discriminazioni sono agite nei confronti di minoranze in genere espulse dai contesti sociali. Il fatto di essere capaci di porre dei ponti tra le minoranze connettendole tra di loro permette che queste diventino maggioranze. Mi pare quindi quanto mai strategico ed opportuno non chiudere verso un solo target, non lavorare per una sola tipologia ma sfruttare le connessioni, gettare dei ponti per creare gli strumenti che ci permettano di lavorare tutti insieme.

È questo l'invito che io faccio a chi studia per entrare nella professione forense e chi già ci lavora. Pur nelle specificità di ognuno, fare il proprio lavoro e farlo bene nella consapevolezza che lavorando insieme magari si va un po' più lentamente ma di sicuro si va più lontano.

Teresa Marzocchi

Assessore Promozione delle Politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore, Regione Emilia-Romagna

Presentazione

Questa pubblicazione si propone di divulgare gli atti di una giornata di studio che rappresenta uno dei frutti di 10 anni di lavoro svolti dal Comune di Modena nel campo del contrasto alle discriminazioni e della collaborazione con la Regione Emilia-Romagna e l'Università di Modena. Collaborare tra soggetti diversi può essere complesso perché ognuno porta le proprie dinamiche, i propri approcci; ma ognuno porta anche il proprio punto di vista che è originale e complementare, portando ad un arricchimento.

Il contrasto alle discriminazioni è per un ente locale un modo di definire le politiche di un territorio, significa il benessere di quel territorio, la qualità della vita. Significa agire anche sull'inclusione e di conseguenza dare visibilità alle esclusioni.

Le segnalazioni che pervengono agli sportelli della Rete regionale contro le discriminazioni e quindi anche al punto di Modena sono relativamente poco numerose. Possiamo leggere questo dato da un lato come positivo; può significare che non sono molti i casi di discriminazione. Però sarebbe un'analisi un po' superficiale: sappiamo dalle esperienze di altri paesi europei che si sono mossi molto prima di noi, che gli episodi di discriminazione che sono segnalati sono solo la piccolissima punta di un iceberg.

La maggior parte delle discriminazioni segnalate hanno riguardato l'etnia o la nazionalità; ma si può essere discriminati per l'età, la religione, per la propria sessualità. I responsabili delle discriminazioni possono essere privati ma capita che siano anche enti pubblici, pubbliche amministrazioni e questo è ancora più grave per certi aspetti: l'ente pubblico dovrebbe garantire accoglienza e supporto e invece a volte determina una discriminazione. È un punto delicato perché in un periodo come questo, cioè in un periodo di crisi, è forte la tentazione di alcuni ad evidenziare le contrapposizioni o comunque le lotte tra bisogni e le lotte tra risposte a questi bisogni. In un periodo in cui una risposta per tutti i bisogni forse non c'è, tocca a tutti fare delle scelte. Scelte che toccano tutti: gli enti locali, le imprese, il terzo settore, le famiglie, che sono le quattro componenti prioritarie di un territorio.

Quando le risorse sono scarse e non riescono a dare risposte a tutti i bisogni, il contrasto alle discriminazioni, la valorizzazione delle pari opportunità, del pari accesso, in base alle normative vigenti ma anche in base alle risposte che ci sono nei vari territori, diventa un punto cruciale dell'azione di governo dell'ente locale. Azione di governo che deve mirare a garantire parità di accesso e giustizia, affiancando a questo un'attenta azione di tipo culturale. L'informazione e la sensibilizzazione della società è uno strumento fondamentale per un contrasto efficace alle discriminazioni ed ecco il significato dell'iniziativa da cui trae vita questa pubblicazione: chiamare operatori, studenti e avvocati a confrontarsi sul tema delle discriminazioni, portando punti di vista diversi e una ricchezza di approcci.

Francesca Maletti

*Assessore alle Politiche Sociali, Sanitarie e Abitative,
Comune di Modena*



Introduzione

La giornata di studio i cui atti vengono raccolti in questa pubblicazione ha rappresentato un momento di riflessione importante per docenti, amministratori, operatori, avvocati e studenti sull'evoluzione del diritto anti-discriminazione dell'Unione europea.

Da tempo l'ordinamento giuridico comunitario (oggi dell'Unione europea) ha sviluppato una significativa normativa per contrastare le più diffuse forme di discriminazioni (sesso, c.d. razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale). Tale insieme di regole si è caratterizzato negli ultimi tempi per alcuni importanti sviluppi, che sono alla base della riflessione promossa dal Comune di Modena in collaborazione con il Centro di documentazione e ricerche sull'Unione europea dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

Da un lato, l'acquisto di valore giuridico vincolante e di rango di diritto primario della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che contiene un titolo appositamente dedicato all'Uguaglianza, ha consentito di rafforzare l'azione dell'Unione nella lotta contro le discriminazioni riconducendone il nucleo essenziale nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

D'altro lato, la prospettata adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, introdotta dal Trattato di Lisbona, oltre a porre delicate questioni sul piano giuridico-istituzionale, appare potenzialmente in grado di influire sull'azione anti-discriminatoria dell'Unione e del Consiglio d'Europa.

La giornata di studio ha poi rappresentato l'occasione per consolidare la cooperazione che da anni il Centro di documentazione e ricerche sull'Unione europea ha avviato col Comune di Modena, e, in particolare, col Punto d'Ascolto anti-discriminazione, sui temi in questione. Tale cooperazione, sviluppatasi nell'ambito del Corso integrativo "Diritto europeo dell'immigrazione", che ha beneficiato di un finanziamento della Commissione europea nell'ambito dell'Azione Jean Monnet, ha permesso di affrontare l'analisi giuridica del contrasto alle discriminazioni (ma anche delle misure adottate dall'Unione in materia di asilo e protezione internazionale) anche attraverso l'esperienza pratica degli operatori del Comune di Modena, ottenendo particolare riscontro tra gli studenti.

L'augurio è che anche questa pubblicazione possa offrire un contributo al rinnovato dibattito sul diritto anti-discriminazione dell'Unione europea e rappresentare uno strumento utile per tutti coloro che, per studio o per lavoro, si occupano dell'azione svolta dall'Unione in materia.

Marco Gestri

*Professore di diritto internazionale e dell'Unione europea
Direttore Centro di documentazione e ricerche
sul diritto dell'Unione europea
Università di Modena e Reggio Emilia*



Il rango e l'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento dell'Unione e negli ordinamenti statali a seguito dell'adesione

Giuseppe Cataldi

**Professore ordinario di Diritto internazionale, Pro-Rettore vicario,
Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"**

1. Il significato della Convenzione e la sua progressiva evoluzione

Parlare oggi della Convenzione europea dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)¹ significa innanzitutto affrontare un tema che ci vede tutti coinvolti, perché siamo all'inizio di un nuovo secolo che è chiamato a dimostrare se, e fino a che punto, la codificazione del secolo passato possa essere portata a compimento con la giusta dose di effettività. In una prospettiva di tutela dei diritti umani il secolo che si è concluso è stato importantissimo dal punto di vista delle codificazioni internazionali. Per la prima volta sono stati concepiti degli strumenti giuridici vincolanti e previsti degli organi di controllo sovranazionali per la protezione dei diritti umani. Ne sono però spesso mancate l'efficacia e l'effettività e ciò per varie ragioni: in primo luogo, perché per alcuni Paesi l'adesione alle convenzioni in materia di diritti umani era, di fatto, una semplice adesione formale, fatta invero al mero fine di tacitare l'opinione pubblica interna e internazionale, a fronte di continue violazioni dei diritti umani nella prassi governativa interna. In altri casi, invece, l'efficacia di questi strumenti internazionali è mancata perché è mancata l'adesione, come nel caso degli Stati Uniti d'America, in cui i giudici interni effettivamente applicano il diritto pattizio internazionale. Di qui l'estrema, talvolta eccessiva prudenza nel vincolarsi a tali strumenti. Un altro motivo che ha indebolito l'efficacia di questi strumenti è l'ancora insoddisfacente conoscenza che di essi hanno molti operatori giuridici (siano essi funzionari pubblici, giudici o avvocati).

Proprio in Italia, non è stato immediato far comprendere agli operatori interni l'importante valore giuridico della CEDU, soprattutto per quanto concerne la sua prevalenza sulle norme del diritto interno. Per anni, infatti, il diritto internazionale è stato considerato materia d'interesse esclusivo del Ministero degli Affari Esteri e del corpo diplomatico e non, piuttosto, come qualcosa che riguardasse tutti gli operatori del diritto. Col passare del tempo l'approccio nei confronti del diritto internazionale è notevolmente cambiato, la sua conoscenza è molto più diffusa e i suoi effetti sono sicuramente più tangibili. Si rammenta, al riguardo, che tra i sistemi di controllo istituiti in ambito CEDU viene altresì contemplato il ricorso individuale, mediante il quale anche i singoli individui che lamentino una violazione di un proprio diritto, possono direttamente ricorrere alla Corte di Stra-

¹ La CEDU, elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa e aperta alla firma a Roma il 4 novembre 1950, è entrata in vigore il 3 settembre del 1953 ed è oggi applicabile nel territorio di 47 Stati. Il testo originario della CEDU è stato in seguito modificato e integrato da protocolli addizionali. In dottrina si veda: B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2010, p. 172 e ss.; A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napolitano (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa*, Padova, 2010. Il testo può essere consultato sul sito della Corte europea dei diritti umani: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0D3304D1-F396-414A-A6C1-97B316F9753A/0/ITA_CONV.pdf.

sburgo, senza che sia necessaria alcuna intermediazione statale. È evidente il tentativo di avvicinare i cittadini al diritto internazionale sicché possano trovare per il suo tramite un'efficace strada per la tutela dei loro primari interessi. Nonostante ciò, tuttavia, rimangono vive alcune resistenze avverso il diritto internazionale, per esempio tra i funzionari amministrativi; a tali resistenze si è aggiunta nell'ultimo decennio una svolta securitaria a seguito degli attentati dell'11 settembre che hanno portato una stretta degli ordinamenti in difesa della sicurezza pubblica, a scapito delle libertà individuali.

In questo particolare contesto, connotato da un gioco di bilanciamento molto delicato e difficile tra sicurezza pubblica e libertà individuali, può sostenersi che la CEDU si stia affermando come un vero e proprio modello da seguire. Ad esempio la Costituzione del Kosovo, Stato di recente indipendenza che non è firmatario della CEDU, prevede espressamente la diretta applicabilità della CEDU, la prevalenza delle sue disposizioni in caso di conflitto con norme (anche di legge) di diritto interno e l'obbligo di interpretazione delle norme costituzionali nel rispetto della Convenzione. A ben vedere la Convenzione e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo hanno raggiunto un ruolo particolarmente importante anche rispetto alla crescita degli ordinamenti interni e, in particolar modo per quello italiano. Basti pensare al fatto che la riforma costituzionale approvata nel '99 ha introdotto la durata ragionevole del processo come valore di rango costituzionale; questo è sicuramente avvenuto per dare concreta attuazione all'articolo 6 CEDU sul "diritto a un procedimento equo" ed in conseguenza delle condanne ripetute che la Corte di Strasburgo ha comminato all'Italia proprio per la durata eccessiva del processo civile e penale².

2. Il valore della CEDU nell'ordinamento italiano

Nel 2001 la riforma del titolo V della Costituzione ha novellato l'articolo 117 comma 1, il quale nell'attuale formulazione recita che lo Stato e le regioni debbano legiferare nel rispetto degli impegni internazionali assunti dallo Stato. Che cosa significa ciò? Significa che è riconosciuta una forza di resistenza particolare agli strumenti convenzionali, rispetto ai quali una norma interna non può prevalere perché speciale o perché successiva.

La giurisprudenza italiana, soprattutto grazie alla Corte di Cassazione, ha favorito un'evoluzione del valore della Convenzione nell'ordinamento interno, che ha significato una sempre maggiore consapevolezza della portata della CEDU rispetto all'ordinamento italiano, affermando la possibilità per i giudici di applicare direttamente il contenuto della Convenzione. Ancora prima della richiamata modifica dell'articolo 117 Cost., infatti, la Suprema corte aveva chiaramente affermato che l'idoneità di una disposizione convenzionale a essere direttamente utilizzata da parte di un interprete dipende, in sostanza,

² Tra le più recenti condanne che l'Italia riceve in gran numero ancora oggi a causa dell'irragionevole durata dei processi (il nostro Paese si colloca al 156° posto, su 181, nella classifica mondiale sulla durata dei processi, mentre i restanti Stati membri dell'Unione europea sono tutti insediati tra i primi 50 posti) si ricordano, la sentenza resa il 2 marzo 2010, nel caso *Lefevre c. Italia*, (ricorso n. 34871/02), ove la CtEDU ha accertato la violazione dell'articolo 6 CEDU, sotto il profilo della ragionevole durata, anche all'esito di procedimento *ex lege* n. 89 del 2001 (c.d. Legge Pinto) a causa dell'insufficienza dell'equa riparazione concessa, pari al 23% di quella che sarebbe stata accordata dalla Corte di Strasburgo; emblematico è poi il caso, *Gaglione e altri c. Italia*, sentenza del 21 dicembre 2010 (ricorso n. 45867/07 e altri), ove, sempre in tema di violazione della ragionevole durata del processo, sono accolte le doglianze di ben 475 ricorrenti.

dall'eventuale carattere di norma *self executing*³.

In questo senso bisogna aprire una brevissima parentesi sul concetto di norma direttamente applicabile. Si parla di normativa cosiddetta *self executing*, quando una norma derivante dal diritto internazionale è direttamente applicabile dal giudice interno. Ma che cosa distingue una norma *self executing* da una che deve essere invece trasformata nel diritto interno con normativa di attuazione? In primo luogo la mentalità di chi è chiamato a dare applicazione a una norma internazionale. Per intenderci, se c'è una disponibilità, un'apertura è, infatti, più facile ricavare nel diritto interno il precetto che deriva dalla norma internazionale. Se, al contrario, c'è una chiusura aprioristica è facilissimo dire che una norma internazionale è programmatica e non contiene precetti direttamente applicabili. Al riguardo, un esempio efficace è possibile trarlo proprio dalla CEDU e dalla diversa attitudine che in momenti storici diversi si è data alla possibilità di applicazione diretta delle sue norme. L'articolo cinque, sul "diritto alla libertà e alla sicurezza", afferma che "ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza" (primo comma) e che "ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione" (quinto comma). Ebbene questa norma era interpretata, in particolare dalla Cassazione civile, come norma non *self executing*. Si riconosceva di trovarsi di fronte ad una norma dal contenuto obbligatorio, vincolante ma si considerava che finché l'ordinamento italiano non si fosse adeguato emanando una legge e creando quindi una competenza *ad hoc* per i tribunali nazionali, questa norma non potesse essere utilizzata. Il tribunale di Roma e altri tribunali di merito hanno invece considerato di poter applicare direttamente tale norma⁴.

Su questo tema è intervenuta la Corte Costituzionale con due sentenze del 2007, molto discusse, che hanno in parte fatto chiarezza e in parte complicata ancora di più la questione⁵. Con esse la Corte ha affermato che la norma interna in contrasto con una norma della CEDU è, proprio a causa del contrasto stesso, una norma incostituzionale e quindi deve essere portata alla sua attenzione sollevando una questione di costituzionalità. Di conseguenza, il giudice interno non può in autonomia disapplicare il diritto nazionale e applicare le norme contenute nella Convenzione. Questo, sempre nell'opinione della Consulta, perché non ci troviamo, in questo caso, di fronte a un ordinamento sovranazionale come quello dell'Unione europea (UE) in cui in virtù delle limitazioni di sovranità previste dall'articolo 11 della Costituzione, è stato consentito al legislatore dell'UE di penetrare negli ordinamenti interni con una forza particolare, che rende la normativa dell'UE direttamente applicabile.

³ Corte di cassazione (Sezioni unite), sentenza dell'8 maggio 1989, causa *Polo Castro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 1037 e ss..

⁴ Sul punto, si rinvia a G. Cataldi, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano: un tentativo di bilancio*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Scritti in onore di Francesco Capotorti*, vol. I, Milano, 1999, p. 64 s.).

⁵ Si parla al riguardo delle c.d. sentenze gemelle. Cfr. testi delle sentenze nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 197 ss., con commenti di G. Gaja, E. Cannizzaro, M. L. Padelletti, A. Saccucci a p. 136 ss. Sia consentito anche il rinvio a G. Cataldi, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano. Una storia infinita?*, op. cit.; v. anche M. Pedrazzi, *La CEDU nell'ordinamento italiano*, in A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa*, Padova, 2010, p. 595 ss.

È condivisibile che i due contesti siano diversi e che quello dell'UE costituisca un sistema sovranazionale, a differenza del sistema del Consiglio d'Europa. Non convince però l'idea che la diretta applicabilità di una norma internazionale possa conseguire da questa distinzione.⁶ Ciò a maggior ragione quando si verta in materia di diritti fondamentali.

Naturalmente la prevalenza delle norme internazionali sulle norme interne non è illimitata. *In primis* nell'ipotesi eccezionale di norme internazionali che fossero eversive dell'ordinamento interno. In questa evenienza può utilizzarsi la teoria dei cd. "contro limiti", cioè la possibilità di opporre l'esistenza di principi fondamentali che portano alla prevalenza di norme interne. Una seconda eccezione all'opportunità di applicare direttamente il diritto pattizio si ha nel momento in cui non si tratti di una singola norma in contrasto col diritto internazionale, ma addirittura di un problema "strutturale" dell'ordinamento. In questo caso è sicuramente opportuno l'intervento della Corte Costituzionale. Ci sono varie sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che mettono in evidenza questo tipo di situazioni proprie di un ordinamento interno, decisioni che prendono il nome di "sentenze pilota" perché identificano un problema e indicano anche la soluzione, andando forse un po' oltre rispetto ai poteri riconosciuti dagli Stati alla Corte di Strasburgo. Ciò avviene nei casi in cui alla Corte arrivino numerosi ricorsi sulla stessa questione, per ciò detti "ripetitivi". Questa circostanza evidenzia l'esistenza di un problema strutturale nell'ordinamento interno. È quindi necessario in questo caso, come la Corte ha chiarito fin dal 2004, che l'ordinamento provveda a eliminare la causa alla base di questi ricorsi: talvolta una legge interna, talvolta una prassi amministrativa, etc. Pertanto, tornando al giudice costituzionale italiano, è evidente che spetti a lui e soltanto a lui di pronunciarsi in questi casi, mentre se non si tratta di una situazione di questo tipo non si vede, a nostro avviso, perché non si possa seguire l'orientamento della Cassazione e quindi consentire al giudice ordinario di operare in autonomia attraverso la diretta applicazione del diritto della CEDU anche con la contestuale disapplicazione del diritto interno eventualmente difforme.

3. L'adesione dell'Unione europea alla CEDU

Siamo di fronte ad un momento particolarmente significativo per la tutela dei diritti umani in Europa⁷. Mi riferisco all'adesione dell'UE alla CEDU prevista dal Trattato di Lisbona⁸. Tale passaggio si è reso necessario, o almeno opportuno, poiché tutti gli Stati

⁶ Sebbene l'orientamento emerso nelle c.d. sentenze gemelle sia stato confermato in successive pronunce della Corte costituzionale (v. sentenze n. 39 del 2008 e n. 239 del 2009), in una recente decisione il giudice delle leggi, apparendo più propenso a un cambiamento interpretativo, spiega che qualora non ricorra un contrasto insanabile tra norme confliggenti, il giudice nazionale può direttamente applicare le norme della Convenzione nel rispetto dell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo. In dottrina, cfr. R. Mastroianni, *Anche le leggi cronologicamente precedenti vanno rimosse dalla Corte costituzionale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 456 ss.; N. Napolitano, *Rango ed efficacia delle norme della CEDU nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 194 ss.

⁷ Si ricorderà e, ciò senz'altro aiuta a comprendere la rilevanza del passaggio storico in corso, che verso la metà degli anni novanta la Commissione europea chiese alla Corte di giustizia un parere sulla compatibilità con i Trattati istitutivi di un'eventuale adesione della Comunità europea alla CEDU. La Corte diede una risposta negativa (parere n. 2/4994 del 28 maggio 1996), ritenendo che l'annessione della Comunità alla Convenzione avrebbe portato a una modificazione sostanziale del regime comunitario di tutela dei diritti dell'uomo di sicuro rilievo costituzionale, tale da richiedere una revisione del Trattato.

⁸ L'articolo 6, par.2, del riformato TUE, in base al quale, "L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati", rappresenta la base giuridica per l'adesione dell'UE alla CEDU. Sul versante del sistema CEDU l'adesione è poi prevista dall'articolo 59 della stessa Convenzione.

membri dell'UE fanno parte del Consiglio d'Europa, mentre l'Unione, in quanto tale, non partecipa al sistema della Convenzione. Il principale fine dell'adesione è dunque quello di garantire una coerenza applicativa nella tutela dei diritti umani tra l'approccio del Consiglio d'Europa e quello dell'UE. È lecito a questo punto chiedersi cosa questo possa comportare per quanto riguarda la posizione della Convenzione nel nostro ordinamento interno.

I negoziati per l'adesione dell'UE al sistema CEDU sono appena stati avviati tra due istituzioni sicuramente differenti per scopi e caratteristiche⁹, ed è prevedibile che il procedimento di adesione sia ben lungi dal concludersi in tempi brevi, anche perché si tratta di un procedimento particolarmente articolato e complesso. Infatti, prima che l'adesione sia deliberata all'unanimità dal Consiglio, il Parlamento europeo deve acconsentire all'adesione alla Convenzione. Inoltre, affinché la decisione concernente lo strumento di adesione entri in vigore, essa deve essere approvata da ciascuno Stato membro nel rispetto della propria procedura costituzionale interna.

Ho fornito questo preliminare chiarimento, poiché alcuni giudici italiani e lo stesso Consiglio di Stato hanno ipotizzato che le norme della Convenzione fossero già direttamente applicabili dai giudici interni, come se l'adesione fosse già stata portata a compimento¹⁰. Da ciò deriverebbe una vera e propria equiparazione del valore del diritto CEDU al diritto dell'UE, sia in termini di diretta applicabilità che di prevalenza sul diritto interno degli Stati membri. Ciò non è corretto, poiché, come accennato, il procedimento di adesione è ancora in fase iniziale. La confusione è stata probabilmente generata dal fatto che l'adesione è prevista dal Trattato di Lisbona e dal fatto che, esso è recentemente entrato in vigore.

Fortunatamente la Corte costituzionale è di recente intervenuta in merito. Più nel dettaglio, con la sentenza n. 80 del marzo 2011, il giudice delle leggi ha fatto chiarezza sulla controversa vicenda, precisando espressamente che la tutela derivante dalle norme CEDU è allo stato attuale del tutto invariata, nonostante l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Un eventuale mutamento potrà, sempre nel giudizio della Corte, derivare unicamente dal compimento del processo di adesione, nonché dalle specifiche modalità con cui l'adesione sarà portata a termine. Pertanto, non sono ancora ipotizzabili i complessivi effetti dell'adesione e, in particolar modo, ben poco può affermarsi in merito alla diretta applicabilità del diritto della Convenzione. In realtà, anche una volta che l'adesione sarà definitiva, s'incontreranno comunque dei limiti nell'applicare direttamente il diritto della CEDU in quanto diritto dell'Unione, poiché questa via sarà prospettabile solo con riferimento alle materie di competenza dell'UE e potrà derogare norme (anche interne) che da essa derivino. Viceversa, se nel caso di specie si tratta di questione che non discende dal diritto dell'Unione ma è puro diritto interno, il ragionamento che fa capo all'adesione dell'UE alla CEDU non sarà utilizzabile. Si tratta di una dicotomia suscettibile di generare ulteriore complessità al sistema, anche per questo auspichiamo che la Corte costituzionale riveda le sue posizioni sui rapporti tra diritto interno e diritto della CEDU.

⁹ Come noto, le competenze della Comunità prima e dell'Unione poi erano prevalentemente orientate verso l'ambito economico, mentre il Consiglio d'Europa è stato istituito al fine di promuovere e diffondere in Europa la democrazia ed il rispetto dei diritti fondamentali.

¹⁰ V., in particolare, Consiglio di Stato (Quarta sezione), sentenza del 2 marzo 2010, n. 01220 e TAR Lazio (Prima sezione), sentenza del 25 maggio 2010, n. 11984. In entrambe le decisioni i giudici amministrativi affermavano che l'articolo 6, par. 3, del TUE andava interpretato nel senso che la Convenzione, in virtù del richiamo ad essa effettuato nel medesimo articolo, era entrata a far parte tra le fonti del diritto dell'UE.



La tutela giudiziaria della persone con disabilità alla luce della Legge 67/2006

Carlo Crapanzano


Avvocato e giudice onorario al tribunale di Verbania

Nel tema della tutela delle persone con disabilità da episodi di discriminazione è centrale la legge 67, una legge recente e poco applicata in quanto raramente viene portata come base giuridica per l'azione giudiziaria da parte degli stessi avvocati delle persone con disabilità che si rivolgono al tribunale per chiedere giustizia contro una discriminazione. Si tratta di una legge che ha dato finalmente all'Italia la possibilità di adeguarsi alla normativa europea in campo di discriminazione nei confronti delle persone con disabilità e che dà una serie di strumenti giuridici e processuali diversi dalle procedure ordinarie. In estrema sintesi, la legge semplifica la modalità per accedere alla giustizia civile, introducendo l'atto con ricorso al posto dell'atto di citazione e prevede poteri più ampi per il giudice che può servirsi di prove presuntive nel determinare se vi sia stata o meno discriminazione. Nonostante questo suo potenziale, è una legge che purtroppo, come accennato precedentemente, per mancanza di conoscenza viene scarsamente applicata. Il ragionamento che voglio sviluppare nella presente analisi della legge 67 parte da una sentenza della Corte costituzionale del 2006, sentenza che ha ribaltato i termini della questione relativamente alla tutela dalla discriminazione; per questo motivo la si può ritenere una sentenza quasi provocatoria, in quanto porta all'attenzione degli operatori giudiziari la possibilità che venga applicata la norma antidiscriminazione anche per tutelare chi, non avendo disabilità, viene discriminato rispetto a persone che invece hanno una disabilità.

La Corte costituzionale, nella sentenza in questione, esaminò l'articolo 8 bis di un decreto legge che permetteva alle persone con disabilità, che avessero precedentemente svolto funzioni di docenti nelle scuole, di accedere al concorso per dirigente scolastico anche nel caso in cui non presentassero il requisito della disoccupazione, previsto invece della legge 68 del 99. In questo modo, mentre la legge 68 prevedeva che i riservisti per accedere ai concorsi dirigenziali dovessero essere disoccupati, il decreto legge in questione prevedeva che le persone con disabilità potessero accedere anche se non disoccupate. La Corte ha rilevato che questa previsione è incostituzionale in quanto viola l'articolo 97, l'articolo 4 e l'articolo 3 della Costituzione.

Questa sentenza, che ho definito provocatoria in quanto tutela le persone abili dalla discriminazione proprio sulla base della disabilità, ha però un portato molto interessante perché mostra come la legislazione antidiscriminazione non sia solo uno strumento per tutelare una determinata minoranza ma anche uno strumento per garantire uguaglianza e giustizia. Ciò è anche interesse delle persone con disabilità, affinché la legge che li tutela dalle discriminazioni venga sentita come un dispositivo valido per l'intera cittadinanza e non come una fonte di privilegi.

Tornando al contenuto della legge 67 del 2006, questa prevede due fondamentali innovazioni nel panorama della tutela dalle discriminazioni. Il primo è la possibilità di avviare il procedimento civile (perché di procedimento civile si tratta) in maniera più celere di quanto normalmente avvenga. Non è infatti necessario un atto di citazione. In secondo luogo, la legge prevede che il ricorrente possa portare a sostegno della sua tesi anche solo "elementi di fatto", quindi non prove, che il giudice valuterà, godendo in questo di una particolare discrezionalità, così come previsto dall'articolo 2729 del Codice civile.



Anche questo aspetto, oltre a rendere più semplice provare un comportamento discriminatorio, velocizza sensibilmente i tempi del procedimento. Procedimento che porta comunque ad una soddisfazione del danno già dopo la sentenza di primo grado e non, come normalmente avviene, dopo la sentenza di secondo grado.

Tutti questi elementi forniscono strumenti molto efficaci per il contrasto della discriminazione sulla base della disabilità, pur creando livelli di tutela differenti rispetto ad altri fattori. Voglio in questo prendere spunto da avvenimenti di questi giorni, arrivati alle cronache nazionali: due persone omosessuali si sono viste negare la patente dalle motorizzazioni competenti (Bari e Catania), proprio in quanto omosessuali. Ora, il percorso che queste due persone dovranno intraprendere per vedere tutelati i propri diritti contro questo comportamento discriminatorio è il normale percorso del dibattimento in sede civile; se la stessa discriminazione fosse avvenuta sulla base della disabilità, essi potrebbero usufruire degli strumenti innovativi (che velocizzano e semplificano il percorso) messi a disposizione dalla legge 67.

Perché mi interessa in particolare mettere in evidenza i diversi livelli di tutela giuridica che vengono offerti a seconda del fattore per cui si subisce una discriminazione? Perché c'è il timore che leggi di questo tipo possano essere giudicate incostituzionali, creando una posizione di disparità giuridica tra i cittadini. Per capirci meglio: così come la legge 67 tutela tutte le persone dalla discriminazione sulla base della disabilità (abbiamo visto che tutela anche le persone abili), sarebbe opportuno che tutti i fattori di discriminazione fossero coperti dallo stesso livello di tutela.

Prerogative degli Stati membri in tema di nazionalità e possibili discriminazioni nell'acquisto della cittadinanza europea

Federico Forni

Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli
Studi di Bologna

1. Introduzione

Il tema relativo all'esistenza di possibili discriminazioni nell'acquisto della cittadinanza europea non può prescindere da una breve introduzione sulla disciplina in materia, allo scopo di valutare se questa condizione giuridica può aver modificato la nozione di nazionalità, erodendo almeno in parte l'indiscussa competenza degli Stati membri sulla sua concessione.

Sollevare un tale interrogativo può apparire sorprendente dal momento che la cittadinanza dell'Unione rappresenta un istituto concepito in un primo momento come uno *status* meramente complementare alla cittadinanza nazionale e successivamente definito aggiuntivo dal Trattato di Lisbona¹¹. Tale impostazione sottintende che la cittadinanza europea è subordinata al possesso della nazionalità di uno Stato membro. Pertanto, ogni provvedimento riguardante la concessione o la perdita della cittadinanza dell'Unione resta confinato all'interno dei sistemi giuridici nazionali dal momento che il diritto UE non contiene nessuna disposizione vincolante riconoscendo, quindi, agli Stati membri il potere di disciplinare autonomamente la materia nei limiti stabiliti dal diritto internazionale¹².

Questa scelta si riflette nella dichiarazione n. 2 "sulla cittadinanza di uno Stato membro" inclusa nell'atto finale del Trattato di Maastricht la quale afferma che solo gli Stati membri possono individuare i cittadini nazionali che si devono considerare tali per gli scopi perseguiti dall'Unione.

La coerenza di un ragionamento secondo cui lo Stato membro non è vincolato da nessuna norma UE tuttavia vacilla al ricordo del passaggio della sentenza *Micheletti*, richiamato da successive pronunce della Corte di giustizia, mediante il quale si esortano gli Stati membri a rispettare anche il diritto europeo nel momento in cui essi esercitano le loro prerogative in tema di cittadinanza¹³. Più recentemente le conclusioni del caso *Rottmann*

¹¹ Art. 20 TFUE (ex Art. 17 TCE): "È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce".

¹² La presenza di limiti imposti dal diritto internazionali è indicata, ad esempio, dall'art. 3 della "European Convention on Nationality" (European Treaty Series - No. 166 - Strasburgo, 6 novembre 1997) nel quale si afferma che "1. Each State shall determine under its own law who are its nationals; 2. This law shall be accepted by other States in so far as it is consistent with applicable international conventions, customary international law and the principles of law generally recognised with regard to nationality".

¹³ "La determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra (...) nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario" (sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 1992 in causa n. C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, in *Raccolta*, 1992, I, p. 4239, par. 10). Tale passaggio è stato successivamente ribadito dalle sentenze della Corte di giustizia del 20 febbraio 2001 in causa n. C-192/99, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur, interveniente: Justice*, in *Raccolta*, 2001, I, p. 1237,

hanno ribadito lo speciale collegamento esistente tra le competenze nazionali e le norme dell'Unione, pur ricordando l'autonomia degli Stati membri nello stabilire gli individui da considerare propri cittadini¹⁴.

Le pronunce dei giudici di Lussemburgo hanno indotto gli Stati membri a correggere le disposizioni nazionali in conflitto con il diritto dell'Unione. A titolo di esempio si può ricordare come i cittadini olandesi in possesso di una seconda nazionalità fossero privati della cittadinanza dei Paesi Bassi nel caso avessero risieduto all'estero per un periodo ininterrotto di dieci anni. Dal momento che tale norma era palesemente in contrasto con il diritto di libera circolazione e di soggiorno di ogni cittadino europeo, l'Olanda modificò questa disposizione stabilendo la perdita della cittadinanza solo nel caso in cui una residenza continuativa della stessa durata avesse avuto luogo al di fuori dell'Unione¹⁵.

2. Acquisto della nazionalità degli Stati membri e cittadinanza europea

Dall'analisi della dottrina e degli interventi legislativi, non emergono numerose situazioni, presunte o reali, in cui l'acquisto della nazionalità di uno Stato membro potrebbe essere in contrasto con il diritto dell'Unione. L'esiguo numero di contributi ed informazioni in tale ambito sembra nel complesso raggiungere la conclusione che nessuna norma europea possa limitare le prerogative nazionali sulla concessione della cittadinanza, nonostante l'accettazione di tale conclusione neghi ogni validità dell'espressione "nel rispetto del diritto comunitario" utilizzata, come già riportato, dalla Corte in alcune sentenze e dall'Avvocato Generale nelle conclusioni nel caso *Rottman*¹⁶.

I sostenitori dell'irrilevanza della normativa dell'Unione in materia di acquisizione della cittadinanza possono citare a sostegno delle loro argomentazioni il caso *Kaur*. In tale pronuncia, la Corte non aveva intravisto nessuna violazione dei diritti del cittadino europeo nella dichiarazione del Regno Unito del 1972 sulla cittadinanza, sostenendo che tali diritti non possono sussistere fino a quando tale *status* non sia stato acquisito¹⁷. L'incompetenza dell'Unione in questo ambito è stata anche sostenuta dalla Commissione nel momento in cui la Grecia aveva concesso la propria nazionalità ad un elevato numero di individui di origine ellenica provenienti dall'ex Unione Sovietica¹⁸. L'istituzione UE ha recentemente ribadito questa posizione attraverso le parole della sua vice presidente, responsabile per la Giustizia, i Diritti Fondamentali e la Cittadinanza, Viviane Reding, e

par. 19 e del 19 ottobre 2004 in causa n. C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, in *Raccolta*, 2004, I, p. 9925, par. 37.

¹⁴ Conclusioni dell'Avvocato Generale Poirares Maduro del 30 settembre 2009 in causa n. C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, non ancora pubblicate in *Raccolta*, par. 17.

¹⁵ G.-R. de Groot e C. Bollen, *Nationality Law of the Kingdom of the Netherlands in International Perspective*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 35, 2004, pp. 238-239.

¹⁶ Conclusioni dell'Avvocato Generale Poirares Maduro del 30 settembre 2009 in causa n. C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, cit., par. 23.

¹⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 20 febbraio 2001 in causa n. C-192/99, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur, interveniente: Justice*, cit., par. 25. Secondo la Corte "l'adozione di questa dichiarazione [del 1972 sulla cittadinanza] non ha avuto come effetto di privare una persona che non rispondesse alla definizione di cittadino del Regno Unito di diritti che essa poteva pretendere di avere in applicazione del diritto comunitario, ma ha avuto come conseguenza che tali diritti non sono mai sorti per essa".

¹⁸ Risposta data il 13 dicembre 2001 dal sig. Vitorino a nome della Commissione all'interrogazione scritta P-2945/01 di A. Trakatellis del 17 ottobre 2001, avente per oggetto: "Dati relativi all'immigrazione in Grecia e mancanza di misure contro la concessione illegale della cittadinanza europea", in *Guce* n. C 115 E del 16 maggio 2002, p. 198: "La normativa sulla cittadinanza è di competenza nazionale. Non spetta pertanto alla Commissione o ad altri organismi comunitari adottare misure relative a questioni che rientrano nella legislazione e nella giurisdizione nazionali".

del portavoce, Matthew Newman, secondo cui l'Unione europea non ha la competenza per vigilare sulle normative interne in materia di assegnazione, riconoscimento o revoca della cittadinanza nazionale. Da tale argomentazione discende l'impossibilità di intervenire nella disputa che attualmente coinvolge la Slovacchia e l'Ungheria per la decisione di quest'ultimo Stato membro di concedere la cittadinanza alle etnie magiare residenti all'estero¹⁹. La prassi mette quindi in evidenza come la Commissione non sia disposta a valutare se simili comportamenti costituiscano una violazione del dovere di leale cooperazione come suggerito da un commentatore²⁰.

3. Eventuali discriminazioni in materia di accesso alla cittadinanza dell'Unione

Nel precedente paragrafo era stato evidenziato come le istituzioni dell'Unione escludano la legittimità di un loro intervento in molti aspetti riguardanti la nazionalità. Pur accettando questo orientamento, sorge spontaneo domandarsi se l'asserita incompetenza sarebbe confermata nel caso di una norma nazionale che contenesse clausole discriminatorie atte ad ostacolare l'acquisizione della cittadinanza europea.

La risposta a tale interrogativo è difficilmente rinvenibile analizzando casi specifici dal momento che gli episodi in cui è stata rifiutata la concessione della cittadinanza a singoli individui sono sporadici e quindi poco significativi per trarre conclusioni generali sull'esistenza di eventuali comportamenti discriminatori. Tale constatazione rende quindi necessario focalizzare l'attenzione sulle situazioni delle minoranze ricordando che, in particolare nei casi di successione tra Stati, "la concessione o la perdita della cittadinanza acquistano una decisa connotazione politica, potendo gli Stati interessati utilizzare la loro potestà legislativa per «discriminare» determinate categorie di individui (minoranze, gruppi etnici, ecc.)"²¹. L'analisi della questione sotto questo aspetto suscita il dubbio che l'eventuale decisione di uno Stato membro di non concedere la cittadinanza agli individui appartenenti a minoranze possa essere in contrasto con i diritti fondamentali che l'Unione si è impegnata a rispettare. Seguendo questa linea di pensiero, l'impostazione della Corte in *Kaur* non risulterebbe concludente e la risoluzione della problematica potrebbe richiedere l'adozione di un approccio differente qualora dovesse essere applicata ad una fattispecie relativa a gruppi minoritari.

¹⁹ Si vedano l'interrogazione scritta P-003549/2011 dell'11 aprile 2011 di J. Paška alla Commissione, avente per oggetto: "Misure dell'Unione europea per eliminare gli effetti indesiderati della legge ungherese sulla doppia cittadinanza e calendario previsto" e la risposta del 12 maggio 2011 di V. Reding secondo cui "[t]he conditions for obtaining and forfeiting citizenship of the Member States are regulated exclusively under the national laws of the individual Member States. Issues ensuing from the definition by a Member State of the conditions for the acquisition of its nationality do not fall within the ambit of European Union law, and the Commission has no competence regarding the national measures referred to by the Honourable Member". Tale posizione è stata divulgata dall'articolo "UE: con la doppia cittadinanza non c'entriamo", in *La Voce della Slovacchia*, 13 luglio 2011, <http://www.lavoce.sk/5491/2010/05/28/legislazione/unione-europea-con-la-doppia-cittadinanza-non-centriamo/#ixzz1RyjIWSyC>.

²⁰ G.-R. de Groot, *The Relationship between the Nationality Legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship*, in M. La Torre (ed.), *European Citizenship: An Institutional Challenge*, Kluwer International Law, The Hague, 1998, p. 135.

²¹ L. Panella, *Cittadinanza e successione tra Stati*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 631.

4. La tutela delle minoranze nel diritto dell'Unione

La prassi dimostra come l'Unione adotti un approccio contraddittorio in tema di protezione della minoranze, nonostante le dichiarazioni d'intenti che caratterizzano la retorica politica delle relazioni esterne dell'UE. Sebbene questa organizzazione internazionale cerchi di imporre il rispetto dei diritti umani anche mediante interventi a favore delle minoranze nei rapporti con i Paesi terzi²², appare evidente come i buoni propositi e i numerosi inviti rivolti agli Stati membri²³ per il rispetto degli appartenenti a tali comunità non si siano ancora tradotti in una specifica normativa europea.

Il diritto primario ha infatti dedicato solo brevi accenni alle questioni relative ai gruppi minoritari richiamando il principio generale della non discriminazione.

L'art. 19 TFUE fa riferimento unicamente alla possibilità di adottare provvedimenti capaci di contrastare le discriminazioni basate su alcune diversità, tra cui sono elencate la razza e l'origine etnica²⁴. Il Trattato di Lisbona ha inserito l'art. 2 TUE il quale richiama i valori su cui si fonda l'Unione, specificando come il rispetto dei diritti fondamentali racchiuda al suo interno anche "i diritti delle persone appartenenti a minoranze"²⁵. Questa innovazione sembra semplicemente rafforzare il principio contenuto nell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali il quale vieta in modo esplicito "qualsiasi forma di discriminazione fondata [...] sulla] appartenenza ad una minoranza nazionale"²⁶. La vaghezza delle formulazioni consente all'Unione di proclamare quella mancanza di competenza che non permette di affrontare sul versante interno il problema delle eventuali discriminazioni delle minoranze con la necessaria incisività, nonostante tale questione sia stata anche di recente sottoposta all'attenzione del Parlamento europeo e della Commissione²⁷.

L'inerzia delle istituzioni UE in tale ambito contraddice la determinazione con cui il Consiglio europeo di Copenaghen aveva concluso che "il paese candidato [doveva aver] raggiunto una stabilità istituzionale che garantis[se ...] i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze"²⁸. Del resto, l'esistenza di un reale interesse nei confronti dei gruppi minoritari è stato smentito dalla prassi successiva all'adesione dei Paesi dell'Europa centro-orientale la quale mette in evidenza come la mancanza di una normativa dell'Unione sui criteri di attribuzione della cittadinanza nazionale contrasti con i diritti di cui dovrebbero godere le minoranze. L'eventuale veridicità di questa affermazione può essere valutata dall'analisi del contesto normativo applicabile alla minoranza russofona in Lettonia.

²² Si vedano, ad esempio, le risoluzioni del Parlamento europeo del 10 marzo 2010 sulla situazione della società civile e delle minoranze nazionali in Bielorussia, in *Gu-Ue* n. C 349 E del 22 dicembre 2010, pp. 37-39, e del 26 novembre 2009 sulla situazione in Cina: diritti delle minoranze e applicazione della pena di morte, in *Gu-Ue* n. C 285 E del 21 ottobre 2010, pp. 80-83.

²³ A titolo esemplificativo si rinvia alle risoluzioni del Parlamento europeo dell'8 giugno 2005 sulla protezione delle minoranze e le politiche contro la discriminazione nell'Europa allargata, in *Gu-Ue* n. C 124 E del 25 maggio 2006, pp. 405-415, e del 4 settembre 2003 sulle raccomandazioni alla Commissione sulle lingue europee regionali e meno diffuse - le lingue delle minoranze nell'UE - in considerazione dell'allargamento e della pluralità culturale, in *Gu-Ue* n. C 76 E del 25 marzo 2004, pp. 374-381.

²⁴ Art. 19 TFUE (ex art. 13 TCE): "il Consiglio (...) può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate [...] sulla] razza o l'origine etnica".

²⁵ Art. 2 TUE: "L'Unione si fonda sui valori (...) del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze".

²⁶ Art. 21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: "È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata [...] sulla] appartenenza ad una minoranza nazionale".

²⁷ Si vedano l'interrogazione orale O-0002/09 con discussione a norma dell'articolo 108 del regolamento di C. Sándor Tabajdi, H. Swoboda, J.M. Wiersma, V. De Keyser, K. Saks e C. Moraes alla Commissione del 13 gennaio 2009 e il relativo dibattito parlamentare del 3 febbraio 2009.

²⁸ Consiglio europeo di Copenaghen, 21-22 giugno 1993, Conclusioni della presidenza, par. I.13.

5. La situazione dei "non cittadini" lettoni

La legislazione lettone sulla nazionalità identifica due categorie di individui: i cittadini lettoni (*Latvijas Republikas pilsoņi*) e i "non cittadini" (*nepilsoņi*).

La legge sulla cittadinanza ha conferito la nazionalità solo agli individui, ed ai loro discendenti, in possesso della nazionalità lettone il 17 giugno 1940, giorno in cui la Lettonia divenne una repubblica dell'URSS²⁹. La categoria dei "non cittadini" è invece costituita dagli ex cittadini dell'Unione Sovietica stabilmente residenti sul territorio della nazione baltica fin dal momento della loro nascita o da un lungo periodo di tempo³⁰. Questi individui, in seguito alla dissoluzione dell'URSS, non hanno ottenuto la nazionalità della Lettonia, ma uno *status* giuridico particolare.

La normativa ha dunque impedito agli ex cittadini sovietici giunti o nati in territorio lettone di divenire automaticamente, a prescindere dal periodo della loro residenza in Lettonia, cittadini della "nuova" nazione nel momento in cui nel 1991 lo Stato baltico ha riacquistato l'indipendenza.

La legge lettone consente tuttavia, pur con alcune eccezioni, di acquisire la nazionalità per naturalizzazione a tutti coloro che, legalmente residenti da almeno cinque anni in Lettonia, dimostrino di possedere un sostegno economico, di conoscerne la lingua nazionale, la Costituzione, la storia e l'inno previo giuramento di fedeltà e rinuncia all'eventuale nazionalità precedentemente posseduta.

La Commissione europea si è dichiarata incompetente a porre rimedio alla situazione della minoranza russofona esprimendo il parere che l'acquisto e la perdita della nazionalità sono prerogative degli Stati membri³¹. Tale considerazione trascura tuttavia la precedente inclusione del diritto alla cittadinanza tra i diritti delle minoranze che i Paesi candidati dovevano rispettare per aderire all'Unione³². L'asserita mancanza di strumenti sulle questioni riguardanti la concessione o la perdita della cittadinanza dell'Unione dovrebbe essere superata dalla pronuncia sul caso *Rottmann* in cui la Corte di giustizia ha recentemente affermato la propria competenza a pronunciarsi sulla conformità con il diritto europeo di un provvedimento con cui uno Stato membro intendeva privare il sig. Rottmann della cittadinanza nazionale, e quindi di quella europea³³.

Questo sviluppo giurisprudenziale solleva dubbi circa la reale assenza di connessione tra la normativa cui è sottoposta la minoranza russofona e il diritto dell'Unione.

Innanzitutto, la legislazione nazionale determina una discriminazione nella libertà di movimento. Infatti, la differenza tra cittadini e "non cittadini" si riflette nel documento rilasciato per l'espatrio, in quanto esiste un passaporto per i cittadini lettoni ed un passaporto per i "non cittadini", i cui titolari necessitano del visto o del possesso di un permesso di soggiorno per circolare nella zona Schengen³⁴.

²⁹ Legge sulla cittadinanza (*Pilsonības likums*) del 22 luglio 1994 (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unct/unpan018407.pdf>).

³⁰ Legge sugli ex cittadini dell'URSS (*Likums "Par to bijušo PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības"*) del 12 aprile 1995 (<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/nationality/National%20legislation/Latvia%20-%20Law%20on%20non-citizens.pdf>).

³¹ Commissione delle Comunità europee, Quinta Relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione, Com(2008) 85 def., 15 febbraio 2008, p. 3, par. 2.1.

³² Risposta data il 2 dicembre 1999 dal sig. Verheugen a nome della Commissione all'interrogazione scritta E-1927/99 di R. Paasilinna del 4 novembre 1999, avente per oggetto: "Criteri in materia di rispetto dei diritti delle minoranze", in *Guce* n. C 225 E dell'8 agosto 2000, p. 32.

³³ Sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2010 in causa n. C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, par. 46.

³⁴ Si veda la risposta data il 27 aprile 2004 dal sig. Verheugen a nome della Commissione all'interrogazione scritta E-0725/04 di D. Raschhofer dell'11 marzo 2004, avente per oggetto: "Ingresso della Lettonia", in *Guce*

Tale disparità sembrerebbe non sussistere durante gli spostamenti all'estero degli appartenenti alle due categorie dal momento che la Lettonia non opera nessuna discriminazione tra cittadini e "non cittadini" all'esterno dei propri confini. Infatti, la Costituzione garantisce al di fuori del territorio nazionale la protezione a tutti coloro che sono in possesso di un passaporto lettone³⁵. Tuttavia, il diritto di assistenza è assicurato ai "non cittadini" solo nei Paesi in cui è presente la rete diplomatica e consolare lettone, mentre i cittadini lettoni, in quanto cittadini europei, possono godere, in base all'art. 23 TFUE, della tutela anche nei Paesi terzi in cui lo Stato baltico non è rappresentato³⁶.

Un'ulteriore discriminazione operata dalla mancata concessione della cittadinanza riguarda la negazione del diritto di voto ai "non cittadini". Essi, non essendo cittadini europei, non possono esprimere le loro preferenze durante le elezioni locali o le consultazioni per il Parlamento dell'Unione a differenza dei cittadini di altri Stati membri residenti in Lettonia. Se si ammette che la composizione del corpo elettorale nelle elezioni nazionali rappresenta una questione di esclusiva competenza dello Stato membro, la stessa logica dovrebbe indurre ad accettare che il voto alle elezioni europee costituisce anche una materia di interesse dell'Unione. Tale affermazione non può essere contraddetta dalla mancanza di precise disposizioni nei Trattati e dalla competenza degli Stati membri in materia di diritto di elettorato attivo e passivo in quanto anche questa prerogativa nazionale deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione³⁷. Sotto un profilo più generale, è inoltre indiscutibile che l'esclusione di alcuni individui dalle liste elettorali può alterare la costituzione della maggioranza parlamentare ed ostacolare il consolidamento di una democrazia realmente rappresentativa.

Accettando queste argomentazioni, si potrebbe ragionevolmente ipotizzare un futuro intervento della Corte di giustizia per stabilire se il rifiuto di uno Stato membro di concedere la cittadinanza "rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che ess[o] determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione"³⁸. Un'eventuale pronuncia in questo ambito permetterà di valutare se la sentenza *Rottmann* possa consentire ai giudici di discostarsi dalla linea di pensiero del caso *Kaur* che negava ad un individuo di invocare i diritti del cittadino europeo prima di avere acquisito tale *status*.

6. Naturalizzazione come possibile risoluzione del problema?

Nel paragrafo precedente, si era ricordato come la legislazione lettone accordi la possibilità di naturalizzazione ad ogni individuo che abbia risieduto per un periodo di almeno cinque anni nel territorio dello Stato baltico. Tale disposizione risulta comprensibile in quanto ispirata dall'esigenza di concedere la cittadinanza solo agli individui uniti da un

Ue n. 88 E dell'8 aprile 2004, pp. 522-523.

³⁵ Constitution of the Republic of Latvia, Art. 98: "Everyone has the right to freely depart from Latvia. Everyone having a Latvian passport shall be protected by the State when abroad and has the right to freely return to Latvia".

³⁶ Art. 23 TFUE (ex Art. 20 TCE): "Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato".

³⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2006 in causa n. C-300/04, *M. G. Eman e O. B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, in *Raccolta*, 2006, I, p. 8055, par. 45 ("la determinazione di chi possiede il diritto di elettorato attivo e passivo ricade nella competenza di ciascuno Stato membro nel rispetto del diritto comunitario").

³⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2010 in causa n. C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, cit., par. 53.

vincolo effettivo con lo Stato baltico e le sue tradizioni. Tuttavia, una situazione discriminatoria può essere superata solo nel caso in cui la normativa preveda criteri non particolarmente selettivi in modo da non impedire di fatto l'acquisto della cittadinanza ad una parte rilevante di "non cittadini". Un'eventuale divergenza sulla ragionevolezza dei requisiti richiesti può essere risolta solo con l'intervento delle istituzioni europee, sebbene le esitazioni dell'Unione non inducano a ritenere percorribile in tempi brevi tale soluzione. Infatti, il Parlamento europeo aveva replicato alla richiesta di semplificare le procedure lettoni di naturalizzazione affermando che la normativa nazionale non era contraria al diritto dell'Unione e che gli individui interessati potevano rivolgersi soltanto alla Corte europea dei diritti dell'uomo³⁹.

Nonostante questa ennesima dichiarazione di incompetenza, è lecito supporre che la Corte di giustizia, laddove dichiarasse l'esistenza della propria giurisdizione, potrebbe risolvere la problematica legata alla mancata concessione della cittadinanza agli appartenenti ad una minoranza mediante un'interpretazione evolutiva delle norme attualmente in vigore. Tuttavia, i segnali inviati dai giudici di Lussemburgo non sono incoraggianti in quanto essi hanno recentemente riconosciuto il diritto della Lituania di "lituanizzare" il cognome dei propri cittadini di etnia polacca⁴⁰, non prendendo in considerazione una precedente osservazione secondo cui i cognomi "sono spesso ritenuti una parte essenziale di un inalienabile diritto di nascita"⁴¹.

In ogni modo, la Corte potrebbe subordinare la concessione della cittadinanza a criteri chiari ed oggettivi tra cui può essere inclusa una conoscenza della lingua ufficiale sufficiente per permettere all'aspirante "cittadino" di comunicare con la popolazione con la quale intende stringere un vincolo effettivo. Tale requisito può essere aggiuntivo rispetto ad un periodo minimo di residenza stabile e legale nello Stato di cui si desidera la cittadinanza in quanto queste due condizioni rappresentano i presupposti necessari per raggiungere un grado sufficiente di conoscenza delle leggi e delle usanze capace di consentire l'integrazione con la società ospitante.

Questo livello non deve essere fissato in modo tale da escludere gli individui capaci di esprimersi solo in termini semplici in quanto dotati di una padronanza dell'idioma o di una cultura non particolarmente elevate dal momento che la richiesta di affrontare problematiche complesse in una lingua diversa da quella usualmente utilizzata costituisce una pratica discriminatoria. Del resto, la stessa Corte di giustizia aveva subordinato la legittimità di un requisito linguistico alla condizione che il suo inserimento venisse inquadrato "in una politica di valorizzazione della lingua nazionale, nel contempo prima lingua ufficiale, (...) e ven[isse] attuato in modo proporzionato e non discriminatorio"⁴².

³⁹ Parlamento europeo, Commissione per le petizioni, Petizione L-11/2004, presentata dal "Consiglio internazionale dei compatrioti russi" sulla situazione della minoranza russa in Lettonia, 16 settembre 2005, pp. 3-4.

⁴⁰ "[L]o scopo perseguito da una normativa nazionale (...) diretta a proteggere la lingua ufficiale nazionale con l'imposizione delle regole di grafia previste da tale lingua, costituisce, in via di principio, uno scopo legittimo idoneo a giustificare restrizioni ai diritti di libera circolazione e di soggiorno stabiliti all'art. 21 TFUE" (sentenza della Corte di giustizia del 12 maggio 2011 in causa n. C-391/09, *Malgožata Runevič-Vardyn e Łukasz Paweł Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija e altri*, non ancora pubblicata Raccolta, par. 87).

⁴¹ Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs del 22 maggio 2003 in causa n. C-148/02, *Carlos Garcia Avello c. Stato belga*, in *Raccolta*, 2003, I, p. 11613, par. 5.

⁴² Sentenza della Corte di giustizia del 28 novembre 1989 in causa n. 379/87, *Anita Groener c. Minister for Education and City of Dublin Vocational Educational Committee*, in *Raccolta*, 1989, p. 3967, par. 24.

7. La necessità di ripensare la “cittadinanza civica”

Nel caso la Corte di giustizia non potesse sindacare i criteri fissati per la naturalizzazione dai singoli Stati membri, la soluzione potrebbe essere offerta dall'intervento del legislatore europeo. La situazione della minoranza russofona in Lettonia potrebbe essere risolta rivedendo la “cittadinanza civica”, proposta già in passato dalla Commissione, per definire un insieme di diritti e di doveri da riconoscere ai cittadini dei Paesi terzi residenti da lungo tempo in uno Stato membro⁴³. Negli intenti iniziali, questa nuova tipologia di cittadinanza avrebbe potuto anche costituire una sorta di passaggio intermedio prima dell'acquisizione della vera e propria cittadinanza dello Stato membro in cui l'immigrato risiedeva.

Attualmente la “cittadinanza civica” potrebbe essere ripensata trasformandola in un'embrionale cittadinanza europea indipendente, fruibile da tutti gli apolidi residenti da lungo tempo nel territorio dell'Unione. Tale cittadinanza europea non sarebbe pertanto collegata con la nazionalità di uno Stato membro consentendo di gettare le basi atte a concretizzare “una nozione giuridica e politica autonoma rispetto a quella di cittadinanza nazionale”⁴⁴.

I Paesi membri conserverebbero immutata la loro competenza in materia di nazionalità la quale continuerebbe ad assicurare in modo automatico lo status di cittadino europeo. Nello stesso tempo, l'Unione potrebbe intervenire nel caso in cui uno Stato membro ledesse i diritti di un cittadino europeo privo di ogni nazionalità. Sebbene i precedenti non consentano di confidare nel successo della proposta, la sua attuazione permetterebbe la risoluzione dei problemi collegati all'impossibilità di alcune minoranze di godere dei diritti garantiti dai Trattati.

L'introduzione della cittadinanza europea svincolata dalla nazionalità di uno Stato membro avrebbe anche il vantaggio di superare gli ostacoli derivanti dalla mancanza di armonizzazione delle legislazioni nazionali sulla naturalizzazione, le quali in genere richiedono un periodo minimo di residenza continuativa. Nel caso in cui motivi di lavoro o di studio imponessero il trasferimento da uno Stato membro ad un altro prima che sia trascorso il tempo necessario per la naturalizzazione, l'apolide non avrà conseguito il diritto di ottenere la cittadinanza del primo Stato membro e potrà ottenere la cittadinanza del secondo Paese membro solo dopo un periodo di residenza in cui non potrà essere computato il tempo già trascorso nel territorio dell'Unione. La proposta avanzata in questa relazione consente invece di conteggiare tutti i periodi trascorsi nei 27 Stati membri contribuendo alla reale integrazione nell'Unione dell'individuo impossibilitato ad acquisire una cittadinanza nazionale.

Infine, la naturalizzazione “europea” degli apolidi nati in uno dei Paesi UE potrebbe essere ottenuta attraverso l'introduzione nella legislazione dell'Unione di una disposizione che, in analogia con l'art. 20, par. 2, della Convenzione interamericana dei diritti umani⁴⁵, assicuri l'acquisto della cittadinanza europea agli individui che non possono ottenere una diversa cittadinanza.

⁴³ Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione, Com(2000) 757 def., 22 novembre 2000.

⁴⁴ Conclusioni dell'Avvocato Generale Poiares Maduro del 30 settembre 2009 in causa n. C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, cit., par. 23.

⁴⁵ Convención Interamericana de Derechos Humanos, art. 20, par. 2: “Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra”.

Tutela antidiscriminatoria e azioni positive. Ruolo dell'UNAR

Rosita D'Angiolella

Magistrato UNAR - Dipartimento delle Pari Opportunità - PCM

I. A nome dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali e per esso del Dipartimento delle Pari Opportunità, ringrazio il Comune e l'Università di Modena, per l'invito alla partecipazione all'odierno seminario. Ringrazio, quindi, i relatori tutti che, con il pregio scientifico dei loro contributi, hanno consentito una straordinaria panoramica dell'ampio e delicato settore del diritto antidiscriminatorio.

L'oggetto del mio breve intervento riguarda la tutela antidiscriminatoria, le azioni positive e quindi il ruolo che rispetto ad esse riveste l'U.N.A.R.

Sebbene non mi possa soffermare, stante la ristrettezza del tempo a mia disposizione, sulla normativa comunitaria che è, come noto, madre indiscussa del principio di non discriminazione⁴⁶, tuttavia *l'incipit* non può che ritrovarsi nella disposizione di cui all'art. 13 del TUE, dalla cui pratica attuazione è scaturita l'evoluzione odierna della tutela antidiscriminatoria.

A tale disposizione si ricollega l'adozione delle Direttive 2000/43/CE (cd. Direttiva razza) e 2000/78/CE (Direttiva quadro in materia di discriminazione nell'occupazione sul lavoro), con le quali è stato definitivamente regolato il principio di parità di trattamento. Con le due direttive si è ampliato il campo di azione della tutela estendendosi ad ogni forma di discriminazione; si è affermato dunque il principio di parità di trattamento in ogni esplicitazione della personalità umana tutelandosi il valore uomo in quanto tale senza più distinzione di **sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, handicap, età tendenze sessuali.**

I concetti cardine delle Direttive, quasi gemelle, si ritrovano nell'individuazione della struttura della discriminazione, dei campi di applicazione (oggettivo e soggettivo), delle istituzioni di parità, delle azioni di intervento fornendo così un'omogeneizzazione degli strumenti di tutela del diritto antidiscriminatorio.

Esse aprono il fronte normativo nazionale della tutela antidiscriminatoria con l'adozione della decretazione di recepimento, che in Italia vede emanare il decreto numero 215 del 9.7.2003, successivamente modificato dal d.lgs. n. 256 del 2.8.2004, ed il decreto numero 216 di pari data.

Con i decreti di recepimento si passa, dunque, dal diritto dell'Unione Europea a quello nazionale ma l'evoluzione ed il concreto modellarsi del diritto antidiscriminatorio vede un incessante ritorno del secondo verso il primo in un continuo confronto: **è l'intera-**

⁴⁶ Come ognuno sa, il **diritto originario** in tale ambito è costituito **dall'art. 13 del Trattato dell'Unione Europea (modificato ad Amsterdam ed a Nizza nel 2000 e divenuto art. 19 TUE)** che segna il passaggio dal riconoscimento della tutela contro la discriminazione a quella dei diritti umani: **il principio di non discriminazione è qualificato quale diritto umano ponendosi in cima alla gerarchia dei valori fondamentali dell'Uomo, anche in materia di razza ed etnia (fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali).** Con il nuovo testo dell'art. 13 del Trattato dell'Unione si distingue la normativa contro la discriminazione da quella sull'immigrazione e sul trattamento degli stranieri, a conferma dell'inequivocabile riconoscimento del principio di parità di trattamento quale diritto fondamentale dell'uomo.

zione costituzionale europea e nazionale in materia di eguaglianza che forma il modello della tutela antidiscriminatoria, rispetto al quale oggi siamo chiamati a confrontarci.

Esempio ne sia il controllo della Corte di Giustizia, per la cui significatività in termini di attuazione di tutto il diritto discriminatorio, basta sui principi enunciati dalla CdG sul caso Feryn C-54 07, i quali rappresentano a tutt'oggi un punto fermo in materia orientando l'interprete all'adeguamento della normativa nazionale a quella sovranazionale di riferimento. E' noto, infatti che con tale decisione si sono affermati proprio quei principi recepiti in tutte le legislazioni degli stati membri; in particolare si è affermato che:

- 1) La dichiarazione resa pubblicamente da un datore di lavoro nell'ambito di una campagna di assunzione, secondo cui non saranno accettate le candidature delle persone di una determinata origine razziale o etnica, costituisce una **discriminazione diretta** ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. a), della direttiva del Consiglio 29 giugno 2000, 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica;
- 2) Qualora si accerti una situazione di discriminazione evidente basata sull'origine razziale o etnica, **incombe alla parte convenuta dimostrare di non avere violato il principio della parità di trattamento**.
- 3) **Il giudice nazionale**, qualora accerti una violazione del principio della parità di trattamento, **deve concedere rimedi efficaci, proporzionati e dissuasivi**.

II. In ordine ai rimedi non giurisdizionali appare utile un breve cenno alle cd. buone prassi che rappresentano la base della tutela antidiscriminatoria e quindi dell'attività svolta dall'UNAR.

La Direttiva 2000/43/CE, ha fatto obbligo, tra l'altro, agli stati membri di creare un organismo per la promozione della parità di trattamento di tutti i cittadini, senza distinzione di razza o etnica⁴⁷, esigendo, come minimo, che l'organismo sia in grado di fornire **un'assistenza indipendente alle vittime della discriminazione, di pubblicare relazioni indipendenti e di formulare raccomandazioni su questioni connesse alle discriminazioni**.

Tanto è stato attuato in Italia con l'Istituzione dell'UNAR attraverso il decreto legislativo n. 215/2003. L'organismo di parità italiano si pone senz'altro al pari delle prescrizioni della direttiva, tant'è che già nel 2006, nella relazione della Commissione al Consiglio al Parlamento Europeo, si è evidenziato come "in Italia l'organismo di promozione della parità di trattamento UNAR offre ai rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro e dei sindacati formazioni volte a combattere la discriminazione ed a combattere la diversità".

All'effettività della sua attività giova anche l'ampiezza del campo di azione individuato dalla Direttiva 2000/43/CE che, all'art. 3, prevede che la protezione contro la discriminazione riguardi, *ratione materiae*, **l'occupazione, la protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, l'istruzione, l'accesso ai beni ed ai servizi a disposizione del pubblico, tra cui gli alloggi**.

L'importanza e l'ampiezza dei compiti attribuiti all'Ufficio, ne ha consentito, negli ultimi anni, una profonda evoluzione, implementandosi alcune attività e riordinandosi alcuni

⁴⁷ Alcuni Stati membri hanno preso l'iniziativa di estendere il mandato dei loro organismi per la promozione della parità in modo che possano occuparsi della discriminazione basata su motivi diversi dall'origine razziale ed etnica (Belgio, Cipro, Svezia, Irlanda, Paesi Bassi).

settori in linea sia alle sollecitazioni provenienti dalla società civile che alle osservazioni formulate dai principali organismi internazionali operanti nel campo della promozione e protezione dei diritti umani; tanto ha favorito anche il sopravvenire di specifiche e congrue modifiche della normativa antidiscriminatoria nonché un'efficace opera di riorganizzazione dei mezzi e delle risorse dell'UNAR che hanno tradotto in termini di effettività l'attività oggetto della sua funzione.

L'organismo di parità italiano svolge la sua funzione direzionandola sia nell'attività preventiva di promozione del principio di parità sia in quella successiva (patologica) della rimozione della stessa.

Per la **fase preventiva** (cd. promozione della parità: art. 7, comma 2, lett. d) ed f) d.lgs. 2003/215) si sono notevolmente implementate le specifiche attività di **informazione e di formazione**, grazie alle quali si è assistito ad un esponenziale *trend* di crescita delle richieste di tutela all'Ufficio da parte delle vittime delle discriminazioni.

Per la fase **successiva della rimozione** (art. 7 d.lgs. cit., lett. a) e b)), l'attività dell'UNAR è direzionata in varie forme di assistenza alle vittime della discriminazione; in particolare si opera sia attraverso la conciliazione tra i protagonisti della lite (in seguito alla quale si perviene alla rimozione dell'atto discriminatorio), sia attraverso l'assistenza alla tutela giurisdizionale che si sostanzia per lo più nella formulazione di pareri UNAR prodotti in giudizio dalle vittime o dalle associazioni di categoria interessate o nell'attivazione dell'intervento delle associazioni iscritte nel registro legittimate per legge ad agire, a contraddire ed intervenire a difesa della vittima.

III. L'azione dell'UNAR per la verifica della discriminazione e, quindi, per l'attività di formulazione di pareri e raccomandazioni volti sia a promuovere la parità di trattamento che a rimuovere la discriminazione, si fonda essenzialmente sulla normativa sostanziale contenuta negli artt. 43 T.U. e 2 e 3 del d.lgs. n.215/2003, i cui principi fondamentali possono così sintetizzarsi:

- 1) la sua applicazione generalizzata a tutte le persone a prescindere dalla loro nazionalità e quindi tanto ai cittadini europei che a quelli di paesi terzi (cfr. art. 43 co.10 T.U.);
- 2) la sua applicazione, indifferentemente nel settore pubblico e privato, nelle aree che riguardano il lavoro (nelle varie fasi dell'accesso, condizioni, carriera, formazione professionale, partecipazione ad associazioni sindacali), la protezione sociale (intesa quale sicurezza sociale e assistenza sanitaria), le prestazioni sociali, l'istruzione, l'accesso ai beni e servizi, compreso l'alloggio;
- 3) la sua applicazione sia ai casi di discriminazione diretta, che si verifica quando il diverso trattamento di situazioni analoghe è direttamente ricollegabile al fattore protetto (es. tipico è quello del divieto di accesso al pubblico impiego per i non cittadini), sia ai casi di discriminazione indiretta che si ha 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)⁴⁸.

⁴⁸ Sul requisito della residenza continuativa, si vedano le sentenze della Corte Costituzionale n. 40/2011, n. 61 del 21.2.2011 e n. 187/2010.

- 4) la sua applicazione anche ai casi di **molestie** (art. 2 comma 3), che sono definite come il comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile degradante, umiliante od offensivo, nonchè **all'ordine di discriminare** (art.2 comma 4) ed alla ritorsione, quest'ultima fattispecie introdotta dall'art. 8 *sexies* del d.l. 59/2008.

In proposito, **va evidenziato che si è soliti rimarcare la differenza fra la normativa interna previgente e quella emanata in sede di recepimento della direttiva comunitaria nella parte in cui, all'art. 3 comma 2 del d.lgs. n. 215/2003, esclude dal suo ambito di applicazione le differenze di trattamento basate sulla nazionalità.** Infatti, la normativa di attuazione della direttiva "*non pregiudica le disposizioni nazionali e le condizioni relative all'ingresso, al soggiorno, all'accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato*".

Tuttavia, tale differenza deve ritenersi oramai superata da un'interpretazione favorevole la quale richiama – a contrario - il tenore letterale dell'art. 2, comma secondo, del d.lgs n. 215/2003, ove si fa esplicitamente salvo *il disposto dell'art. 43 commi 1 e 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*; evidenzia, per altro verso, come una lettura restrittiva sarebbe contraria alla c.d. clausola di non regresso di cui al considerando n.25 della direttiva 2000/43/CE che espressamente puntualizza che la fissazione di *requisiti minimi, lascia liberi gli stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli*. Sicchè *l'attuazione della direttiva non dovrebbe servire da giustificazione per un regresso rispetto alla situazione preesistente in ciascuno Stato*.

Sempre secondo l'interpretazione favorevole che richiama l'interesse concretamente perseguito, la definizione di discriminazione indiretta riconducibile all'applicazione di criteri apparentemente neutri che tuttavia determinano un "particolare svantaggio" per determinate persone, può consentire di annoverare fra detti criteri apparentemente neutri anche fattori non espressamente contemplati dal d.lgs n.215/2003 (come la "cittadinanza") ma idonei a determinare un pregiudizio rilevante per gli appartenenti a gruppi etnici diversi da quello europeo, gruppi che rappresentano la grande "maggioranza" degli stranieri presenti in Italia⁴⁹.

IV. La casistica oggetto di verifica dell'UNAR è varia e riguarda sia il settore pubblico che quello privato.

Nel **settore privato**, le segnalazioni riguardanti lo scambio di beni e servizi offerti al pubblico risultano più rare e focalizzate su poche fattispecie quali: l'offerta di immobili

⁴⁹ In proposito vd. ordinanza del Tribunale di Udine del 15 novembre 2010, che in un caso di diniego dell'assegno di natalità a favore del cittadino rumeno non residente in Italia da dieci anni di cui almeno cinque in regione, ha concluso per l'illegittimità della legge regionale che prevede il requisito di anzianità di residenza ai fini dell'accesso alla prestazione in quanto discriminatoria sulla base delle seguenti motivazioni: *la discriminazione di cui si discute è una discriminazione indiretta, prevalentemente fondata sulla cittadinanza, ma a ben guardare, essa va ben oltre, configurandosi anche come discriminazione etnico-razziale, oggetto della disciplina di cui alla direttiva 2000/43/CE e recepita dal d.lgs 215/2003. Infatti, la scelta del criterio dell'anzianità di residenza mira sostanzialmente ad agevolare e favorire i soggetti che risultano maggiormente radicati sul territorio della regione, i quali, evidentemente appartengono, per la gran parte, ad una comunità autoctona caratterizzata da una coesione culturale ed etnica tendenzialmente omogenea. Questa volontà di privilegiare chi appartiene al popolo "friulano" o "giuliano" è resa ancora più evidente dal fatto che tale requisito di anzianità di residenza non è richiesto ai corregionali (e addirittura ai loro discendenti) che rientrando dall'estero stabiliscono in regione la propria residenza.*

in locazione a condizioni più svantaggiose per lo straniero extracomunitario, ovvero l'offerta (sempre svantaggiosa) del credito e delle assicurazioni, della partecipazione alle persone giuridiche, l'offerta relativa alle condizioni di accesso ai pubblici esercizi locali, quello dei casi di illegittimo rifiuto di tesseramento sportivo di giocatori stranieri in ragione della nazionalità, ovvero quella dell'illegittima previsione di una retta massima a prescindere dall'effettivo reddito familiare nel caso di studente straniero di un'università privata.

Nel **settore pubblico** le aree interessate sono essenzialmente due: 1) quella dei requisiti per l'**accesso al pubblico impiego e delle condizioni oltre le quali si realizza una discriminazione**⁵⁰; 2) quella relativa alle **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 Comune⁵¹.

In tali casi, l'Ufficio nell'accertamento della verifica della discriminazione ha proceduto alla luce della normativa internazionale e comunitaria e di quella nazionale di riferimento e quindi sulla base dei principi enunciati dalla Corte di Strasburgo e degli scrutini di legittimità della nostra Corte Costituzionale⁵².

V. Nella consapevolezza che l'integrazione sociale e culturale degli stranieri necessita di un'adeguata strategia di prevenzione e di contrasto alla discriminazione etnica e razziale,

⁵⁰ In materia si registra contrasto giurisprudenziale. Così, da un alto i giudici di legittimità con la gran parte della giurisprudenza amministrativa nonché con gli organi di governo, ancorandosi alla riserva di cui all'art. 51 Cost. e, quindi, all'art. 2 del D. P. R. 10 gennaio 1957, n. 3, Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, che indica fra i requisiti generali per l'ammissione agli impieghi quello del possesso della cittadinanza italiana, affermano l'esclusione all'accesso degli stranieri ai concorsi pubblici per l'inesistenza del requisito essenziale della cittadinanza; dall'altro, la giurisprudenza di merito che, invece, va affermando il diverso orientamento secondo cui le disposizioni dell'articolo 2 del Testo Unico sull'Immigrazione in una alle disposizioni della Convenzione OIL, avendo parificato il cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia al cittadino italiano, hanno superato le altre disposizioni che richiamano la necessità del requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego e sempre che non si tratti di funzioni implicanti lo svolgimento di pubblici poteri o di interesse nazionale.
V. Parere UNAR rep. N. 219 del 4.8.2010.

⁵¹ 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.

⁵² In relazione alla previsione della residenza quale requisito per l'ammissione a determinate prestazioni sociali riconosciute da previsioni normative di enti territoriali, si segnala la recente declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Friuli - Venezia Giulia intervenuta con la **sentenza n. 40/2011 della Consulta**. Successivamente, con la **sentenza n. 61 del 21.2.2011 la Corte costituzionale** ha respinto tutte le eccezioni di incostituzionalità, ricordando che la norma invocata dal Governo è stata oggetto di tre pronunce di illegittimità costituzionale (n.306/2008,11/2009 e 187/2010), che pertanto assumono una valenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle provvidenze sociali ai cittadini stranieri. Ne deriva che il ragionamento svolto dalla Corte nella sentenza n. 306/2008 e secondo il quale il legislatore può subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di soggiorno ne dimostri il carattere non episodico e non di breve durata, non deve significare che allo straniero debba essere richiesto uno specifico titolo di soggiorno quale la carta di soggiorno o permesso CE per lungo soggiornanti quale condizione per la fruizione delle prestazioni perché ciò equivarrebbe ad una condizione restrittiva in senso diametralmente opposto a quanto indicato dalla Corte costituzionale medesima.

l'UNAR ha avviato un corposo sistema di azioni positive.

Prima tra tutte, va evidenziata la fitta **rete di accordi siglati con le autorità locali** che ha avviato una strategia di promozione di Centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Obiettivo finale è quello di pervenire alla *governance* di una **Rete di antenne territoriali**, sulla base di partenariati pubblico/privati, da promuovere a livello regionale e locale, per diffondere una cultura della non discriminazione.

Inoltre, l'Ufficio nell'ultimo anno ha completamente rivisitato le linee programmatiche riguardanti le politiche di contrasto alla discriminazione razziale procedendo ad una radicale e quanto mai positiva ristrutturazione del servizio di *Call Center* (800.90.10.10) con la predisposizione di un punto di accesso *on line* (www.unar.it) dal quale le potenziali vittime o testimoni di fenomeni discriminatori possono liberamente accedere, anche nella propria lingua e senza limitazioni di orario, al servizio mediante la compilazione di un format che attiva immediatamente la segnalazione al primo livello del *Contact Center*. Il punto di accesso *on line*, oltre a favorire l'accessibilità al servizio, funge da piattaforma multimediale per il funzionamento della *virtual community* attivata dal 15 marzo 2010 in concomitanza con l'avvio della VI Settimana d'azione contro il razzismo.

All'interno della piattaforma è stata ricavata anche una sezione interattiva dedicata alle associazioni iscritte al Registro di cui al D.Lgs. 215/2003, che consente alle associazioni di inserire direttamente le informazioni periodicamente richieste per il mantenimento dell'iscrizione nel Registro. In questo modo l'Ufficio ha un quadro informativo aggiornato e comparabile sulle attività svolte nei diversi ambiti territoriali.

Il nuovo modello organizzativo prevede, quale punto qualificante e centrale dell'attività del Contact center, anche il monitoraggio costante e strutturato di stampa e web.

Con riferimento al ruolo dei *media* come ambito dal quale raccogliere episodi di discriminazione, si segnala che altra significativa novità è costituita dalla predisposizione di un servizio centralizzato per il monitoraggio dei fenomeni discriminatori nei media e sul web.

Inoltre con l'avvio del nuovo modello organizzativo del *Contact Center* dell'UNAR e del suo potenziamento, qualora vengano accertati la violazione delle prescrizioni deontologiche contenute nella Carta dei Doveri del Giornalista e/o il mancato rispetto delle raccomandazioni contenute nella Carta di Roma, l'Ufficio procede, in via sistematica, a segnalare i relativi articoli su carta stampata, su web o presenti in servizi radiotelevisivi all'Ordine dei Giornalisti competente per territorio.

Gli articoli o i servizi stessi verranno poi inseriti nell'apposita sezione, di nuova istituzione, dedicata al fenomeno della rappresentazione delle persone di origine straniera nei media, contenuta nella Relazione al Parlamento che l'Ufficio elabora annualmente ai sensi dell'art.7, comma 2, lett.f) del D.Lgs. 9 luglio 2003 n.215.

VI. Un cenno a sé merita il problema della discriminazione razziale ed etnica rispetto alla **tutela giurisdizionale** del nostro Stato.

Il capo II della Direttiva disciplina i mezzi che gli stati devono predisporre per la tutela giurisdizionale del diritto leso. In base all'art. 7 della Direttiva gli Stati sono liberi di scegliere la procedura che ritengono più opportuna, sia essa giurisdizionale, amministrativa e/o di conciliazione. Gli Stati devono anche provvedere a determinare un sistema di sanzioni e di strumenti per la loro applicazione, stabilendone l'entità e natura.

Il legislatore italiano, con riguardo al settore giurisdizionale, si è preoccupato di offrire, ancor prima della direttiva Comunitaria 2000/43/CE, una corsia preferenziale al cittadino

straniero vittima di discriminazione prevedendo lo speciale schema procedimentale di cui all'art. 44 d.lgs. n. 286/1998.

Tale procedura, per la sua specialità, è stata immediatamente richiamata quale primaria ipotesi di tutela dall'art. 4 del d.lgs. 2003/215.

Trattasi di uno strumento di tutela giurisdizionale civile *ad hoc*, volto ad assicurare tutela immediata ed efficace rispetto a diritti fondamentali che si ledono con il comportamento discriminatorio e perciò modellato sullo schema del cautelare uniforme⁵³, fino a consentire, a seguito dell'accertamento a cognizione piena, della effettiva violazione del diritto, la rimozione della discriminazione e la condanna del convenuto al risarcimento del danno cd. morale.

L'azione civile contro la discriminazione razziale prevista dall'art. 44, co. 2, D.Lgs. 286/98, si esercita con ricorso depositato anche dalla parte personalmente nella cancelleria del Tribunale del luogo del domicilio dell'istante; si articola in una prima fase a carattere sommario, la cui natura cautelare emerge con tutta evidenza dalla stessa disciplina processuale dettata dai commi 3,4,5, e 6 dell'articolo citato e radicata sullo schema del cd. rito cautelare uniforme, ed in una successiva fase a cognizione ordinaria che si apre successivamente all'adozione del provvedimento cautelare di accoglimento o di rigetto e che è destinata a concludersi con l'emissione di una decisione a forma di sentenza. La competenza dell'AGO⁵⁴ in sede di ricorso ex art. 44 cit. sussiste anche quando il comportamento discriminatorio riguardi l'emanazione di un atto amministrativo, ipotesi in cui il G.O., ove ritenga sussistente la discriminazione, ha il potere di ordinare la rimozione dell'atto amministrativo discriminatorio (v. in termini Tribunale di Brescia, 20.3.2009).

Considerazione a parte merita il meccanismo probatorio. Ed infatti l'oggettiva difficoltà di dimostrare l'avvenuta discriminazione ha indotto il legislatore ad intervenire mutando le regole in materia di riparto dell'onere della prova (art. 8 Direttiva 2000/43/CE). La novità che se ne trae non è propriamente inversione dell'onere probatorio ma un meccanismo facilitato di prova per la vittima della discriminazione, la quale potrà provare il fatto lesivo anche attraverso una presuntiva. E' richiesto, cioè, un livello di prova per così dire attenuato nel senso che per la vittima basterà provare il "fumus" della discriminazione, mentre grava sul convenuto provare dell'inesistenza del fatto.

L'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 2003 n.215, nel recepire la direttiva, aveva previsto invece un sistema probatorio non implicante una vera e propria inversione dell'onere della prova, contemplando soltanto una ripartizione dell'onere della prova più favorevole al ricorrente, il quale aveva in ogni caso il dovere di provare i fatti posti a fondamento della propria domanda (2697 c.c.), anche se attraverso la dimostrazione di fatti o situazioni gravi, precisi e concordanti che il giudice avrebbe valutato secondo "il suo prudente apprezzamento".

Di qui, proprio al fine di superare le censure avanzate dalla Commissione europea nell'ambito del parere motivato reso nella procedura di infrazione 2005/2538, il legislatore italiano è intervenuto mediante il decreto legge 8 aprile 2008 n.59, convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008 n.101).

L'art. 8 *sexies* ha così sostituito l'art.4, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 2003 n.215 con il seguente: "*Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione*"⁵⁵.

⁵³ V. Cass. 7 marzo 2008 n. 6172.

⁵⁴ Sulla giurisdizione del G.O. v. Cass. ordinanza n. 30.3.2011 n. 7186.

⁵⁵ Il Dlgs 1 settembre 2011 n. 150 - Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di ridu-



zione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69 - ha introdotto tra le controversie regolate dal rito sommario di cognizione quelle contro la discriminazione (art. 28) disciplinandone in via generale il rito.

L'influenza della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'azione dell'Unione europea contro le discriminazioni basate sulla religione*

Federico Casolari
*Ricercatore in Diritto internazionale,
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

1. Considerazioni introduttive e valutazione d'insieme del ruolo del fattore religioso nell'ordinamento dell'Unione europea

La prospettiva attraverso la quale occorre guardare al fattore religioso nell'ambito di una valutazione complessiva delle politiche di contrasto alla discriminazione messe in opera da parte dell'Unione europea (UE) presenta degli elementi del tutto peculiari, che la distinguono nettamente rispetto all'approccio che può assumersi nei confronti delle principali ipotesi di discriminazioni coperte dal diritto UE.

Tale distinzione può riassumersi nel fatto che, a dispetto della presenza, nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, di elementi normativi (anche significativi) che sanciscono il divieto di discriminazioni basate sulla religione, la prassi giurisprudenziale della Corte di giustizia *in subjecta materia* risulta, contrariamente a quanto emerge con riferimento agli altri fattori discriminanti presi in considerazione in questa Giornata di Studio (genere, disabilità, orientamento sessuale, età, razza ed origine etnica), pressoché assente⁵⁶.

1.1 La giurisprudenza della Corte di giustizia

In effetti, l'unico precedente giurisprudenziale di rilievo è costituito dall'ormai risalente sentenza resa, nel 1976, nella causa *Prais c. Consiglio delle Comunità europee*⁵⁷, e relativa all'indizione, da parte del Consiglio, di un concorso generale per l'assunzione di un esperto giurista/linguista di lingua madre inglese, le cui prove d'esame erano state fissate nel giorno di Pentecoste. La Signora Prais, cittadina britannica di religione ebraica che si era iscritta alla procedura concorsuale, aveva informato il Consiglio che durante il giorno di Pentecoste, che corrisponde alla festa ebraica del Chavouoth, non le era consentito dalla sua religione di viaggiare e di scrivere; e che, pertanto, sarebbe stato impossibile per lei presentarsi per sostenere le prove d'esame. Ella aveva dunque richiesto di poter sostenere le prove in un giorno diverso. Dato che il Consiglio aveva rigettato

⁵⁶ Oltre ai contributi presenti in questo volume vd., per una ricostruzione complessiva dell'azione dell'Unione contro le forme di discriminazione, Ellis, *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford, 2005, Casolari, *L'evoluzione del principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione europea*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto – Mercato amministrazione diritti*, a cura di Vignudelli, Torino, 2006, p. 439 ss. e Favilli, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2009.

⁵⁷ Sentenza del 27 ottobre 1976, *Vivien Prais c. Consiglio delle Comunità europee*, causa 130/75, in *Raccolta*, 1976, p. 1589 ss.

* Il presente contributo costituisce una rielaborazione dell'intervento presentato nell'ambito della Giornata di Studio sugli strumenti di tutela per le vittime di discriminazione, tenutasi a Modena il 13 maggio 2011.

tale istanza, la Signora Prais decideva di ricorrere innanzi alla Corte richiedendo l'annullamento della decisione di diniego e dei risultati del concorso in ragione della violazione del principio di non discriminazione per motivi religiosi.

Nella sentenza, la Corte, pur riconoscendo implicitamente la natura "fondamentale" della libertà religiosa, si limitava a statuire che:

"Pur essendo auspicabile che l'autorità che ha il potere di nomina si informi, in linea di massima, circa le date che per motivi religiosi potrebbero risultare sgradite ai candidati, ed eviti di scegliere detti giorni, ... non si può affermare che lo Statuto del personale o i diritti fondamentali ... impongano all'autorità che ha il potere di nomina di evitare che un candidato infranga un precetto religioso, se il vincolo non è stato reso noto. Pur se il convenuto deve ragionevolmente disporre affinché gli esami non si svolgano in date che, per motivi religiosi, impediscano ai candidati di presentarsi - sempreché tali date siano state tempestivamente rese note - si può affermare che nella fattispecie il convenuto è stato informato dell'impedimento dell'interessata solo allorché la data degli esami era già stata fissata, quindi era logico opporre un rifiuto alla richiesta di modifica, giacché erano già stati convocati gli altri candidati"⁵⁸.

In altri casi, il fattore religioso è entrato solo indirettamente nelle valutazioni della Corte di giustizia, che ha deciso il procedimento alla luce di elementi diversi⁵⁹.

L'esempio forse più significativo di questo orientamento è costituito dal celeberrimo caso *van Duyn*. In esso, la Corte era stata chiamata a verificare il comportamento tenuto dalle autorità britanniche nei confronti della Signora van Duyn, cittadina olandese, la quale aveva deciso di accettare un lavoro di segreteria presso la Comunità di Scientology di East Grinstead ed aveva dunque fatto ingresso nel territorio britannico. Al suo arrivo, tuttavia, le autorità britanniche, venute a conoscenza dei motivi legati al suo trasferimento, avevano adottato un provvedimento di rifiuto del permesso d'entrata, motivando tale decisione alla luce di esigenze di ordine pubblico e sicurezza pubblica. Più precisamente, il provvedimento in questione era stato adottato in conformità con la posizione definita, nel 1968, dal Governo britannico, che considerava le attività di Scientology come dannose per la società ("socially harmful").

Tutto ciò premesso, la Corte di giustizia era stata richiesta di verificare se la condotta delle autorità britanniche potesse ritenersi legittima alla luce del diritto dell'Unione. Nel fare questo, tuttavia, essa si era limitata a considerare le sole norme relative alla libera circolazione dei lavoratori e all'adozione di provvedimenti nei confronti di cittadini stranieri motivati da esigenze di ordine pubblico, pubblica sicurezza e di sanità pubblica. E aveva concluso che le disposizioni in parola

"vanno ... interpretat[e] nel senso che uno Stato membro, il quale voglia adottare provvedimenti restrittivi giustificati da motivi d'ordine pubblico, può ritenere elemento costitutivo del comportamento personale dell'interessato l'appartenenza ad un gruppo o ad un'organizzazione le cui attività sono considerate antisociali, ma non vietate a norma di legge, indipendentemente dalla circostanza che nessuna restrizione viene adottata nei confronti dei cittadini di detto Stato intenzionati a svolgere

⁵⁸ *Ivi*, punti 18-19.

⁵⁹ Vd. anche Morini, *Tutela della libertà religiosa, pluralismo religioso e principio di laicità nei sistemi di garanzia europei*, in *La protezione dei diritti fondamentali - Carta dei diritti UE e standards internazionali*, a cura di Rossi, Napoli, 2011, p. 213 ss., p. 216 ss.

*un'attività simile a quella che il cittadino d'un altro Stato membro desidera svolgere nell'ambito del predetto gruppo od organizzazione*⁶⁰.

Nel caso *Konstantinidis*, invece, la Corte ha dovuto valutare se il diritto dell'Unione ostasse a che il nome di un cittadino ellenico, il quale si era stabilito in Germania al fine di esercitarvi autonomamente l'attività di massaggiatore e aiuto idroterapista, venisse iscritto nei registri di stato civile di tale Paese con una grafia non conforme alla trascrizione fonetica del suo nome e tale che la pronuncia di quest'ultimo ne risultasse modificata e alterata. La questione aveva delle chiare implicazioni religiose, dal momento che il nome del singolo, Christos Konstantinidis, avrebbe dovuto essere trascritto, facendo ricorso alle norme dell'Organizzazione Internazionale di Normalizzazione, nella forma "Hréstos Kónstantinidés": tale circostanza veniva considerata come lesiva dei sentimenti religiosi del singolo, dato che il carattere cristiano del suo nome sarebbe stato, nella sostanza, cancellato. Nella relativa sentenza, proprio come in quella resa in *van Duyn*, la Corte si limitava a valutare le implicazioni della condotta rilevante alla luce delle norme relative alla realizzazione del mercato interno (*in casu*, la disciplina sul diritto di stabilimento contenuta nel Trattato istitutivo) e concludeva che queste ultime dovevano considerarsi di ostacolo ad una condotta siffatta qualora la pronuncia del nome risultante dall'operazione di traslitterazione fosse alterata e l'alterazione derivante esponesse il singolo al rischio di uno scambio di persone presso la sua clientela potenziale⁶¹. Un approccio simile si rinviene poi nel procedimento *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Consiglio dell'Unione europea*, deciso dalla Corte con sentenza del 12 novembre 1996, nel quale si trattava di valutare, tra l'altro, la legittimità della norma della Direttiva 93/104/CE sull'organizzazione dell'orario di lavoro, che prevedeva l'inclusione, in linea di principio, della domenica nel periodo di riposo settimanale. In proposito la Corte si è limitata ad evidenziare che tale disposizione risultava priva di fondamento giuridico, risultando pertanto invalida. Infatti,

*"sebbene la questione dell'eventuale inclusione della domenica nel periodo di riposo settimanale sia stata indubbiamente lasciata, in ultima analisi, alla discrezione degli Stati membri, **tenendo conto in particolare della diversità dei fattori culturali, etnici e religiosi nei vari Stati membri** ..., è pur vero che il Consiglio ha omesso di spiegare per quale motivo la domenica, come giorno di riposo settimanale, presenterebbe un nesso più importante con la salute e la sicurezza dei lavoratori rispetto ad un altro giorno della settimana"*⁶².

Come si vede da questa rapida rassegna, l'assorbimento del fattore religioso negli istituti del mercato interno ha portato, in alcuni casi, ad una (significativa) compressione della libertà di religione.

Ma l'interazione tra mercato interno e fattore religioso si è manifestata anche in altro modo: è infatti accaduto che i giudici di Lussemburgo siano stati chiamati a verificare se attività connesse alla professione di una religione potessero essere ricondotte nelle categorie o negli istituti del mercato interno. Così, nel caso *Steyman* la Corte ha stabilito che le attività prestate da individui a favore di comunità religiose non rientrano

⁶⁰ Sentenza del 4 dicembre 1974, *Yvonne van Duyn contro Home Office*, causa 41/74, in *Raccolta*, 1974, p. 1337, punto 24.

⁶¹ Sentenza del 30 marzo 1993, *Christos Konstantinidis contro Stadt Altensteig, Standesamt e Landratsamt Calw, Ordnungsamt*, causa C-168/91, in *Raccolta*, 1993, p. I-1191 ss., punto 17.

⁶² Sentenza del 12 novembre 1996, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Consiglio dell'Unione europea*, causa C-84/94, in *Raccolta*, 1996, p. I-5755 ss., punto 37; corsivo aggiunto.

nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione se non nella misura in cui possono essere considerate attività economiche⁶³. Nel caso *Van Roosmalen*, invece, la Corte ha chiarito che l'attività svolta da un sacerdote missionario deve considerarsi come attività di lavoro non salariato ai fini dell'applicazione della normativa UE in materia di regimi di sicurezza sociale⁶⁴.

1.2. Il diritto primario dell'Unione

Se il quadro giurisprudenziale sul divieto di discriminazione per motivi religiosi appare appena abbozzato, altrettanto non può dirsi, come anticipato, per quanto concerne il diritto positivo.

Nel richiamare i principali elementi testuali presenti nell'ordinamento, occorre anzitutto riferirsi al diritto primario e menzionare, dunque, l'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, lo si ricorda, ha acquisito – in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009) – efficacia giuridica vincolante e rango di diritto primario⁶⁵. La disposizione, che è inserita nel titolo II della Carta, consacrato alle Libertà individuali, dispone quanto segue:

"1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

2. Il diritto all'obiezione di coscienza è riconosciuto secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio".

Tale affermazione, che riproduce, pur con alcuni significativi adattamenti, il contenuto dell'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)⁶⁶, rappresenta, invero, il fondamento giuridico del contrasto, da parte dell'Unione europea, delle forme di discriminazione basate sulla religione.

Come infatti riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella celebre pronuncia *Kokkinakis*, la libertà religiosa costituisce una delle basi della società democratica ed una garanzia del pluralismo che deve necessariamente contraddistinguerla⁶⁷.

Ecco dunque che il successivo art. 21, par. 1, della Carta, inserito nel titolo dedicato all'Uguaglianza, dispone che:

*"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"*⁶⁸.

⁶³ Sentenza del 5 ottobre 1988, *Udo Steymann contro Staatssecretaris van Justitie*, causa 196/87, in *Raccolta*, 1988, p. 6159 ss., punto 9.

⁶⁴ Sentenza del 23 ottobre 1986, *A. J. M. Van Roosmalen contro Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen*, causa 300/84, in *Raccolta*, 1986, p. 3097 ss., punto 22.

⁶⁵ V. art. 6, par. 1, del Trattato sull'Unione europea.

⁶⁶ Rispetto all'art. 9 CEDU, l'art. 10 della Carta introduce il riferimento al diritto all'obiezione di coscienza. La norma non riproduce la seconda parte dell'art. 9, che è dedicato alle eventuali limitazioni all'esercizio del diritto alla libertà religiosa. Ciò in quanto la Carta contempla una clausola generale di limitazione dei diritti e delle libertà da essa proclamati, che è contenuta nell'art. 52.

⁶⁷ Sentenza del 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grecia*, ricorso n. 14307/88, A 260-A, punto 31.

⁶⁸ Corsivo aggiunto.

Mentre l'art. 22 precisa che "[l]’Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica”⁶⁹.

Evidentemente, il rispetto di tali disposizioni rileva anzitutto nell’attuazione, sul piano interno, delle politiche dell’Unione. Non deve tuttavia dimenticarsi che la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali – e dunque anche della libertà di religione – si proietta pure verso l’esterno, nella misura in cui l’Unione agisce sulla scena internazionale. Si ha conferma di ciò dalla lettura dell’art. 21, par. 1, del Trattato sull’Unione europea (TUE), che, nel riferirsi ai principi che debbono informare l’azione esterna dell’Unione, compie esplicito riferimento alla “universalità e indivisibilità dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali”⁷⁰.

Le disposizioni sopra richiamate sono poi integrate da alcune norme del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE). In particolare, l’art. 10 ricorda che:

*“Nella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni, l’Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l’origine etnica, **la religione** o le convinzioni personali, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale”⁷¹.*

L’art. 17 prevede che:

*“1. L’Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale.
2. L’Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali.
3. Riconoscendone l’identità e il contributo specifico, l’Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni”⁷².*

L’art. 19, par. 1, infine, contiene la base giuridica degli interventi delle istituzioni dell’Unione in materia, disponendo che:

*“Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell’ambito delle competenze da essi conferite all’Unione, il Consiglio, deliberando all’unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l’origine etnica, **la religione** o le convinzioni personali, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale”⁷³.*

⁶⁹ Il fattore religioso emerge anche dall’art. 14, dedicato al diritto all’istruzione, che contempla la libertà di creare istituti di insegnamento, così come il diritto dei genitori di provvedere all’educazione e all’istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose. Ma anche altre disposizioni della Carta possono essere lette nel senso di tutelare la libertà religiosa dell’individuo. È questo il caso, per esempio, delle disposizioni relative alla protezione della salute (art. 35), alla protezione dei dati di carattere personale (art. 8), al diritto di asilo (art. 18), al divieto di allontanamento, espulsione o estradizione (art. 19), alla tutela in caso di licenziamento ingiustificato (art. 30). Per una ricognizione d’insieme, v. Lugli, Pasquali Cerioli, Pistolesi, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Torino, 2008, p. 7 ss. nonché Loprieno, *La libertà religiosa*, Milano, 2009, p. 159 ss.

⁷⁰ Particolarmente significative appaiono, sotto questo profilo, le conclusioni del Consiglio dell’Unione su libertà di religione o di credo, adottate il 16 novembre 2009 nel corso della 2973a sessione del Consiglio nella composizione “Affari generali e relazioni esterne”: v. doc. 15913/09 (Presse 328), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st15/st15913.it09.pdf>.

⁷¹ Corsivo aggiunto.

⁷² La norma ha elevato a rango di diritto primario il contenuto della Dichiarazione n. 11 allegata all’Atto finale del Trattato di Amsterdam (1999).

⁷³ Corsivo aggiunto.

È sulla base di tale disposizione, già prevista nei Trattati istitutivi prima delle modifiche introdotte a Lisbona, che è stata adottata la Direttiva 2000/78/CE, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro⁷⁴.

1.3. La Direttiva 2000/78/CE

La Direttiva costituisce ancora oggi il principale strumento di contrasto nei confronti delle diverse ipotesi di discriminazione che ricadono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea. Per quanto qui interessa, *si tratta dell'unico atto normativo ad aver introdotto misure specifiche per contrastare discriminazioni fondate sulla religione* ed è dunque su di esso che occorre concentrare l'analisi⁷⁵.

In effetti, da tempo risulta nell'agenda dei lavori di Parlamento europeo e Consiglio l'adozione di una nuova Direttiva, che dovrebbe introdurre un quadro generale per la lotta alla discriminazione per motivi di religione o convinzioni personali, disabilità, età od orientamento sessuale, al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio di parità di trattamento anche in campi diversi dall'occupazione⁷⁶. Più precisamente, il nuovo quadro normativo, proposto dalla Commissione europea nel 2008, dovrebbe applicarsi ai seguenti ambiti:

- protezione sociale, compresa la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria;
- prestazioni sociali;
- istruzione;
- accesso ai beni e servizi disponibili al pubblico e alla loro fornitura, inclusi gli alloggi.

Tuttavia, nonostante il lavoro istruttorio svolto negli ultimi tre anni, il Consiglio dell'Unione, riunitosi nella composizione "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori", ha recentemente evidenziato la necessità di un ulteriore approfondimento di alcuni profili della nuova disciplina⁷⁷, la cui adozione è dunque destinata a slittare ulteriormente⁷⁸.

⁷⁴ In GUCE L 303, del 2 dicembre 2000, p. 16 ss.

⁷⁵ Va comunque precisato che la prassi degli Stati membri ha evidenziato la possibilità di applicare la (più ampia) tutela offerta dalla Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (in GUCE L 180, del 19 luglio 2000, p. 22 ss.), anche per episodi di discriminazione basati sulla religione. Ciò a motivo della stretta interazione tra etnia e credo religioso; in effetti, come ricordato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza relativa al caso *Timishev c. Russia*, "ethnicity has its origin in the idea of societal groups marked by common nationality, tribal affiliation, religious faith, shared language, or cultural and traditional origins and backgrounds" (sentenza del 13 dicembre 2005, ricorsi n. 55762/00 e 55974/00, ECHR 2005-XII, punto 55; corsivo aggiunto). Per i riferimenti alla relativa prassi nazionale, v. European Commission, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe – The 25 EU Member States compared*, Luxembourg, 2007, p. 17. Disposizioni a garanzia delle convinzioni religiose sono poi inserite in provvedimenti normativi settoriali relativi, ad esempio, all'esercizio di attività televisive (v. Direttiva 2010/13/UE, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, in GUUE L 95, del 15 aprile 2010, p. 1 ss.) o alla tutela dei cittadini di Paesi terzi (v. Direttiva 2011/95/UE, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, in GUUE L 337, del 20 dicembre 2011, p. 9 ss.).

⁷⁶ V. doc. COM (2008) 426 del 2 luglio 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:IT:PDF>.

⁷⁷ V. Press Release, 3131st Council meeting, Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs, Brussels, 1 and 2 December 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/471&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en>.

⁷⁸ L'iter legislativo di adozione della Direttiva può essere seguito all'indirizzo Internet http://ec.europa.eu/pre-lex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197196.

Il contenuto della Direttiva 2000/78 è richiamato in altri contributi al presente volume e può pertanto darsi per noto⁷⁹. Basti solo ricordare che essa impone agli Stati membri di accordare alle vittime di discriminazioni dirette o indirette⁸⁰ l'accesso a procedure giurisdizionali e/o amministrative che consentano loro di tutelare i diritti derivanti dalla Direttiva e, in particolare, il rispetto del principio della parità di trattamento. Il campo di applicazione *ratione materiae* della Direttiva è limitato alle situazioni riconducibili ai rapporti di lavoro (sia di diritto pubblico che di diritto privato). Esso, più precisamente, comprende: le condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro; l'accesso ai corsi di orientamento, formazione, perfezionamento e riqualificazione professionale; l'occupazione e le condizioni di lavoro; l'affiliazione e l'attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro⁸¹.

Come detto, la normativa ha portata generale, riferendosi a tutte le ipotesi di discriminazione menzionate nell'art. 19 TFUE. Vi sono, tuttavia, specifiche disposizioni che trovano applicazione solo con riferimento alla religione. In particolare, è opportuno segnalare il contenuto dell'art. 4, par. 2, della Direttiva, che rimanda al principio del rispetto dello *status* goduto dalle chiese e dalle associazioni religiose nei singoli Stati membri, oggi codificato nell'articolo 17 TFUE. La disposizione segue quella generale (e dunque applicabile anche al fattore religioso), secondo cui gli Stati membri possono prevedere che una determinata differenza di trattamento non costituisca discriminazione laddove, per la natura dell'attività lavorativa o del contesto in cui essa viene espletata, il fattore discriminante costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa⁸².

Ebbene, in base al par. 2 dell'art. 4, agli Stati membri è consentito di mantenere nella legislazione nazionale in vigore alla data di adozione della Direttiva (ossia il 27 novembre 2000), o di prevedere in una futura legislazione che riprenda prassi nazionali vigenti alla medesima data, disposizioni in base alle quali, nel caso di chiese o di altre organizzazioni la cui etica è basata sulla religione, una differenza di trattamento basata sulla religione non costituisca discriminazione laddove, per la natura di tali attività, o per il contesto in cui vengono espletate, la religione rappresenti un requisito *essenziale, legittimo e giustificato* per lo svolgimento dell'attività lavorativa medesima. La norma precisa comunque che tale differenza di trattamento deve applicarsi tenendo conto dei principi generali del

⁷⁹ Su di essa, v. anche Favilli, *op. cit.*

⁸⁰ In base alla Direttiva, si ha una discriminazione diretta quando la disparità di trattamento risulta direttamente fondata sul credo religioso della persona. Rientra in questa ipotesi, ad esempio, il caso del datore di lavoro che si rifiuta di assumere dipendenti che professano una data religione (o che sono coniugati con individui appartenenti ad un determinato gruppo religioso). È invece indiretta la discriminazione che deriva da una condotta o un criterio apparentemente neutri, ma che in realtà colpiscono solo soggetti aventi un determinato credo. Una discriminazione di questo tipo può derivare da particolari requisiti relativi al vestiario o alla caratteristiche fisiche che possono colpire solo persone appartenenti ad un determinato gruppo religioso: il divieto di portare la barba sul posto di lavoro può, ad esempio, determinare una discriminazione nei confronti degli individui appartenenti alla religione Sikh. L'art. 2, par. 2, lett. b), della Direttiva precisa comunque che non sussiste discriminazione indiretta nel caso in cui la prassi o il criterio risultino oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il loro conseguimento siano appropriati e necessari. Non è poi infrequente che le discriminazioni fondate sulla religione si accompagnino ad altre forme di disparità di trattamento (in particolare basate, come già anticipato, sulla razza o l'origine etnica): quando si verifica un caso di questo tipo, si suole parlare di discriminazione multipla.

⁸¹ È interessante notare come il campo di applicazione della Direttiva in esame possa sovrapporsi a quello di altri strumenti normativi adottati dall'Unione che debbono pertanto essere interpretati conformemente ad essa. Così, la recente Direttiva 2011/98/UE, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (in *GUUE* L 343, del 23 dicembre 2011, p. 1 ss.), precisa che gli Stati membri dovrebbero attuarne le norme in conformità con quanto previsto dalle Direttive 2000/43 e 2000/78 (v. ventinovesimo 'considerando').

⁸² Art. 4, par. 1, della Direttiva.

diritto UE (in particolare, del principio di proporzionalità); essa, poi, non può in ogni caso giustificare una discriminazione basata su altri motivi.

Si tratta di una clausola derogatoria dalla portata piuttosto ampia, soprattutto tenuto conto della già estesa deroga contenuta nel par. 1 dell'articolo. A ciò si aggiunge il fatto che numerosi Stati hanno proceduto, in sede di attuazione della Direttiva, ad estenderne ulteriormente (ed indebitamente) l'ambito di applicazione⁸³. Per limitarsi al caso italiano, va segnalato che la normativa di recepimento della Direttiva prevede semplicemente la possibilità di introdurre differenze di trattamento basate sulla religione da parte di enti religiosi o altre organizzazioni pubbliche o private⁸⁴; ciò, senza tuttavia precisare, come richiesto invece dalla Direttiva, che l'etica di tali enti deve necessariamente fondarsi sulla religione⁸⁵.

Ora, il fatto che la Corte di giustizia non abbia sin qui avuto modo di pronunciarsi sull'applicazione della Direttiva ad ipotesi di discriminazione basate sulla religione⁸⁶ non esclude che possano trovare spazio anche nell'ambito in esame alcune delle soluzioni offerte dalla giurisprudenza con riferimento ad altre ipotesi discriminatorie richiamate nell'atto UE. È in particolare evidente che, come recentemente ribadito nella pronuncia *Römer* rispetto alle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale⁸⁷, il divieto di discriminazione in base alla religione richiamato nella Direttiva non può essere invocato dai singoli al fine di garantire il primato del diritto dell'Unione con riferimento a fattispecie precedenti la scadenza del termine di recepimento di quest'ultima (fissato al 3 dicembre 2003)⁸⁸. Esso potrà dunque valere solo in relazione ad ipotesi discriminatorie verificatesi successivamente a tale data.

Del pari, analogamente a quanto stabilito dalla Corte di giustizia rispetto al divieto di discriminazione sulla base dell'età⁸⁹, deve ritenersi che la non discriminazione a motivo della religione costituisca un principio generale del diritto dell'Unione, affermatosi precedentemente all'entrata in vigore della Direttiva⁹⁰.

⁸³ Sul punto v. anche *infra*, par. 3.

⁸⁴ V. art. 3, par. 5, del Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, in *GURI* n. 187 del 13 agosto 2003.

⁸⁵ Cfr. Vickers, *Religion and Belief Discrimination in Employment – The EU Law*, Luxembourg, 2006, p. 58, nonché Pacillo, *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa nel rapporto di lavoro subordinato*, Milano, 2003, p. 297.

⁸⁶ Ciò, nonostante, in base ad un recente sondaggio svolto da Eurobarometro, il 39% dei cittadini europei ritenga che tali forme di discriminazione siano ancora largamente diffuse: cfr. *Discrimination in the EU in 2009*, Report, Special Eurobarometer 317, p. 99.

⁸⁷ Sentenza del 10 maggio 2011, *Jürgen Römer contro Freie und Hansestadt Hamburg*, causa C-147/08, non ancora pubblicata in *Raccolta*.

⁸⁸ Sul punto v. Bosio, *Discriminazioni ed orientamento sessuale nella sentenza Römer della Corte di Lussemburgo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 761 ss., p. 772 ss. e Di Federico, *Le discriminazioni in base all'età nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia: da Mangold a Georgiev e oltre*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 585 ss.

⁸⁹ Sentenza del 22 novembre 2005, *Werner Mangold contro Rüdiger Helm*, causa C-144/04, in *Raccolta*, 2005, p. I-9981 ss., punto 75 e sentenza del 19 gennaio 2010, *Seda Küçükdeveci contro Swedex GmbH & Co. KG*, causa C-555/07, in *Raccolta*, 2010, p. I-365 ss., punto 21.

⁹⁰ Nelle proprie conclusioni relative al caso *Römer*, l'Avvocato generale Jääskinen, riferendosi alla discriminazione a motivo dell'orientamento sessuale, argomentava in questo modo: "sul piano strettamente giuridico, non esiste alcuna giustificazione per applicare il principio della parità di trattamento in maniera meno rigorosa nel caso delle discriminazioni in base all'orientamento sessuale che non in quello delle discriminazioni fondate sugli altri motivi indicati all'art. 13 CE ora [ora 19 TFUE]. Ammettere che in tale settore esistano sensibilità particolari giuridicamente rilevanti significherebbe che la Corte attribuisce importanza a pregiudizi ingiustificati, quale che sia la loro origine, e nega una tutela giuridica paritaria a persone di orientamento sessuale minoritario" (conclusioni del 15 luglio 2010, *Jürgen Römer contro Freie und Hansestadt Hamburg*, causa C-147/08, punto 129). Vero è che, nella relativa sentenza, la Corte non ha riconosciuto formalmente la natura di principio generale dell'Unione al divieto di non discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale. Si tratta, certamente, di una dimenticanza criticabile; come tuttavia correttamente segnalato da Bosio, è da ritenersi che la Corte ne abbia implicitamente ammesso l'esistenza (Bosio, op. cit., p. 777).

Ciò detto, rimangono tuttavia irrisolti alcuni profili che solo un futuro intervento dei giudici di Lussemburgo potrebbe contribuire a sciogliere. In attesa che questo avvenga, può essere utile, per tornare al titolo di questo intervento, guardare alle soluzioni offerte da parte della Corte europea dei diritti umani, che ha avuto modo in molteplici occasioni di occuparsi della libertà di religione tutelata dalla CEDU⁹¹. Questo tenuto conto, da un lato, del fecondo dialogo che le Corti di Strasburgo e di Lussemburgo hanno sin qui mantenuto rispetto al tema della salvaguardia dei diritti fondamentali e, dall'altro, della speciale interazione sul piano normativo tra i due sistemi, ulteriormente rafforzata dalla prospettiva relativa all'adesione dell'Unione alla CEDU che è stata dischiusa con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

In particolare, due sono i profili che meritano di essere analizzati attraverso il "prisma" della giurisprudenza CEDU. Il primo riguarda la nozione di "religione" rilevante per il diritto dell'Unione. Il secondo, invece, il delicato problema del bilanciamento tra la tutela della libertà religiosa e la protezione di altri diritti garantiti dall'ordinamento.

2. La nozione di "religione" rilevante per il diritto dell'Unione europea

Nonostante, come visto, sia richiamata a più riprese nel diritto positivo, l'ordinamento dell'Unione non ha sino ad ora fornito una definizione inclusiva di cosa debba intendersi per "religione". Dal punto di vista normativo, l'unico elemento di un certo rilievo che merita di essere evidenziato è rappresentato da una definizione contenuta nella disciplina relativa al riconoscimento della qualifica di rifugiato o di persona bisognosa di protezione internazionale nei confronti di cittadini di Paesi terzi o apolidi. In base ad essa,

"il termine «religione» include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte"⁹².

Ancorché significativa, la definizione in parola presenta alcuni limiti che debbono essere evidenziati e che ne ridimensionano la portata. Anzitutto, essa risulta circoscritta ad un ambito settoriale specifico e dunque non può venire automaticamente estesa all'intero raggio di azione del diritto UE. In secondo luogo, come ben chiarisce l'*incipit* del brano sopra richiamato, la definizione riportata non ha alcuna pretesa di esaustività, limitandosi a specificare alcuni elementi particolarmente significativi che debbono essere ricompresi nel concetto di "religione" al fine di valutare i motivi di persecuzione che possono giustificare il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di protezione internazionale.

Indicazioni conclusive non vengono nemmeno dalla prassi politica delle istituzioni e, più precisamente, dal Dialogo con le chiese e le religioni che la Commissione europea ha instaurato sin dall'inizio degli anni '90 e che oggi trova esplicito riconoscimento, come già ricordato in precedenza, nell'art. 17, par. 3, TFUE. Pur trattandosi, infatti, di un'iniziativa

⁹¹ Per una panoramica complessiva sulla relativa giurisprudenza, v., ex multis, Pertile, Libertà di pensiero, di coscienza e di religione, in *La tutela internazionale dei diritti umani – Norme, garanzie, prassi*, a cura di Pineschi, Milano, 2006, p. 409 ss. e Pedrazzi, *Sviluppi nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in tema di libertà religiosa*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, I, Napoli, 2008, p. 645 ss.

⁹² V., ad esempio, art. 10, par. 1, lett. b), Direttiva 2011/95/UE.

di indubbio rilievo⁹³, essa risulta inevitabilmente limitata alle sole religioni maggiormente rappresentative, che certo non esauriscono il fenomeno religioso così come esso risulta diffuso nel territorio degli Stati membri.

L'assenza di una definizione di "religione" applicabile trasversalmente nel quadro della normativa europea anti-discriminazione e, più in generale, nell'ambito dell'ordinamento giuridico nel suo complesso determina effetti contrastanti sul sistema. Da un lato, tale mancanza garantisce a quest'ultimo un elevato livello di adattabilità ai mutamenti sociali che possono incidere anche sui fenomeni religiosi e, dunque, sulla nozione stessa di "religione". D'altra parte, però, si determina in tal modo una frammentazione dell'applicazione della normativa dell'Unione (e, segnatamente, della Direttiva 2000/78), posto che l'approccio degli Stati membri rispetto ai fenomeni religiosi non sempre coincide. In un recente studio sulla normativa UE in materia di contrasto alle discriminazioni in base alla religione, condotto da Vickers per conto della Commissione europea, l'A. segnalava, ad esempio, come Scientology venisse riconosciuta come religione in Italia, ma non in Germania o nel Regno Unito⁹⁴.

Come noto, proprio per evitare interpretazioni difformi della normativa sovranazionale e per garantirne al contempo l'effetto utile, la Corte di giustizia ha da tempo chiarito che le nozioni contenute nel diritto dell'Unione, salvo che non sia diversamente previsto, debbono ritenersi autonome rispetto alle corrispondenti nozioni in uso negli Stati membri.

Nella pronuncia *Ekro*, ad esempio, la Corte di giustizia, ha precisato che:

*"... dall'imperativo tanto dell'applicazione uniforme del diritto comunitario quanto del principio di uguaglianza discende che i termini di una disposizione di diritto comunitario che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata devono di norma essere oggetto nell'intera Comunità di un'interpretazione autonoma e uniforme da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e della finalità perseguita dalla normativa di cui trattasi"*⁹⁵.

Più recentemente, nel caso *Navas*, la Corte di giustizia ha richiamato *verbatim* il passaggio sopra riprodotto per confermare che la nozione di "handicap" contenuta nella Direttiva 2000/78 non può essere ricondotta ai diversi significati che essa assume negli ordinamenti nazionali⁹⁶. Ciò, evidentemente, deve valere anche con riferimento agli altri motivi di discriminazione richiamati nella Direttiva e, dunque, anche per la nozione di "religione" da essa recepita.

Per cercare di ricostruire una definizione generale valevole per l'intero ordinamento può essere utile, per i motivi già ricordati, guardare alla prassi della CEDU. Va detto che ad oggi nemmeno il sistema CEDU ha ufficialmente fornito una definizione della nozione *de qua*⁹⁷. A ciò si aggiunga che, come sottolineato in dottrina⁹⁸, i giudici di Strasburgo hanno spesso applicato l'art. 9 in via subalterna rispetto ad altre norme contenute nella

⁹³ V. in proposito http://ec.europa.eu/bepa/activities/outreach-team/dialogue/index_en.htm.

⁹⁴ Vickers, *op. cit.*, p. 28.

⁹⁵ Sentenza del 19 gennaio 1984, *Ekro*, causa 32/82, in *Raccolta*, 1984, p. 107 ss., punto 11.

⁹⁶ Sentenza dell'11 luglio 2006, *Sonia Chacón Navas contro Eurest Colectividades SA*, causa C-13/05, in *Raccolta*, 2006, p. I-6467 ss., punto 40.

⁹⁷ V. Murdoch, *Freedom of thought, conscience and religion – A guide to the implementation of Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks, No. 9, Strasbourg, 2007, p. 13.

⁹⁸ V. recentemente Morini, *op. cit.*, pp. 222-223.

Convenzione, adottando un approccio di *self-restraint*, che, anche attraverso il ricorso alla teoria del margine statale di apprezzamento⁹⁹, ha spesso consentito loro di non sostituire la propria valutazione a quella offerta dagli Stati. Occorre poi ricordare il fatto che, come sottolineato sempre in dottrina¹⁰⁰, spesso la giurisprudenza rilevante evidenzia la tendenza a vincolare la decisione finale alle circostanze di fatto, cosa che evidentemente impedisce di ricostruire una teoria generale in materia, o quantomeno di delineare degli orientamenti che possano "ispirare" il comportamento degli Stati parti della Convenzione¹⁰¹.

Tutto ciò premesso, è però vero che la prassi degli organi di controllo della CEDU (ossia della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo) consente di ricostruire un approccio di tipo pragmatico nei confronti del concetto di "religione", che, almeno potenzialmente, risulta idoneo a garantire una tutela particolarmente estesa al diritto alla libertà religiosa. Tale approccio è stato per la prima volta evidenziato nel noto caso *X c. Regno Unito*, nel quale la Commissione europea dei diritti dell'uomo, riferendosi all'esistenza della religione neo-pagana denominata "Wicca", che un detenuto presso una prigione inglese sosteneva di professare al fine di ottenere condizioni detentive più favorevoli, ha ritenuto che non potesse invocarsi nel caso di specie l'art. 9 della Convenzione perché non erano state fornite indicazioni che consentissero di identificare con chiarezza la religione e i suoi precetti¹⁰². Così argomentando, la Commissione ha in sostanza sposato una visione di tipo individualista del fenomeno religioso, suggerendo pertanto che, indipendentemente dalla sua diffusione nella società, *qualsiasi* credo che sia identificabile e che implichi l'osservanza di precetti religiosi possa ricadere nella nozione di "religione" rilevante per la CEDU.

Una ricostruzione siffatta, giova ricordarlo, è stata avallata anche, a livello universale, dal Comitato dei diritti umani, organo deputato al controllo del rispetto del Patto sui diritti civili e politici del 1966, che, nel Commento generale relativo all'art. 18 del Patto (dedicato alla libertà di pensiero, coscienza e religione)¹⁰³, ha tra l'altro evidenziato come tale disposizione "is not limited in its application to traditional religions or to religions and beliefs with institutional characteristics or practices analogous to those of traditional religions"¹⁰⁴.

Certo, a parte quanto già sopra ricordato circa l'interpretazione delle norme della Convenzione europea sulla libertà di religione, gli organi di controllo della CEDU hanno dimostrato in altre occasioni particolare cautela nel ricondurre determinate condotte nell'ambito della sfera religiosa. Nel caso *Arrowsmith c. Regno Unito*, per esempio, la Commissione europea dei diritti dell'uomo ha precisato che la libertà di religione "does not cover each act which is motivated by or influenced by religion or belief"¹⁰⁵. Nel di poco successivo caso *C. c. Regno Unito*, poi, essa ha chiarito che debbono viceversa ritenersi "coperti" dalla Convenzione tutti quegli "acts which are intimately linked to these attitudes, such as acts of worship or devotion which are aspects of the practice of

⁹⁹ Sulla quale v. *infra*, par. 3.

¹⁰⁰ V. Pertile, *op. cit.*, p. 423.

¹⁰¹ Anche su questo profilo v. *infra*, par. 3.

¹⁰² Decisione del 4 ottobre 1977, *X c. Regno Unito*, ricorso n. 7291/75, D.R. 11, p. 56.

¹⁰³ V. General Comment 22, The right to freedom of thought, conscience and religion, <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/9a30112c27d1167cc12563ed004d8f15>, nonché Walter, *Religion or Belief, Freedom of, International Protection*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, www.mpepil.com.

¹⁰⁴ General Comment 22, *cit.*, punto 2.

¹⁰⁵ Rapporto del 12 ottobre 1978, *Arrowsmith c. Regno Unito*, ricorso n. 7050/75, D.R. 19, p. 5 ss., p. 33; corsivo aggiunto.

a religion or a belief in a generally recognized form"¹⁰⁶.

Tali precisazioni non debbono tuttavia essere necessariamente interpretate come una forma di ridimensionamento della posizione espressa in *X c. Regno Unito*. Semmai, esse contribuiscono a chiarire il fatto che il credo religioso, per poter accedere alla tutela riconosciuta dalla Convenzione, non può rimanere circoscritto al *foro interno* dell'individuo, ma deve poter essere identificabile anche all'esterno, assumendo dunque forme generalmente riconoscibili.

Del resto, la prassi successiva ha confermato l'ampiezza della tutela fornita dalla CEDU, riconducendo nell'ambito di applicazione dell'art. 9 non solo pratiche religiose che costituivano delle variazioni rispetto a religioni largamente diffuse, ma anche credi con un seguito assai meno significativo (come il Druidismo, la Setta della luna, e il Divine Light Zentrum)¹⁰⁷.

Ancora, nella pronuncia relativa al caso *Metropolitan Church di Bessarabia e altri c. Moldova*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha precisato che "religious freedom is primarily a matter of individual conscience"¹⁰⁸, ribadendo così il paradigma individualista della prima ora. Nella stessa occasione, essa ha pure ricordato quanto già affermato in *Kokkinakis*, e cioè che "[t]hat freedom entails, *inter alia*, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion"¹⁰⁹. Ciò significa, tra l'altro, che il diritto alla libertà religiosa deve giocoforza implicare anche la tutela delle convinzioni espresse dagli atei, dagli agnostici ma anche della condizione di coloro che non hanno una particolare posizione sul tema.

Ora, non vi è motivo per ritenere che una siffatta ricostruzione del concetto di "religione" non possa applicarsi anche nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. In termini generali, ciò è suggerito dallo stesso diritto primario e, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In base all'art. 52, par. 3, della Carta, infatti, il significato e la portata dei diritti in essa contenuti, che corrispondono a quelli garantiti dalla CEDU, debbono intendersi in termini uguali rispetto a quelli conferiti da quest'ultima.

Dato che, come visto in precedenza, la libertà di religione figura tanto nella Carta quanto nella CEDU, si deve concludere che la relativa giurisprudenza della Corte europea possa (*rectius*, debba) essere invocata per "illuminare" le disposizioni di diritto UE che a tale libertà fanno riferimento¹¹⁰.

A ciò si aggiunga, poi, che la prassi CEDU sopra richiamata appare del tutto in linea con la definizione di "religione" che è contenuta nella normativa UE in materia di rifugiati e richiedenti protezione internazionale, normativa, quest'ultima, che – lo si ricorda – rappresenta l'unico tentativo definitorio presente nel diritto vincolante dell'Unione.

Del resto, è solo garantendo un'estesa tutela alla libertà in parola che è possibile assicurare un contrasto efficace e diffuso nei confronti delle discriminazioni basate sulla religione.

A questo proposito, è stato sostenuto che l'adozione di una nozione così estesa del

¹⁰⁶ Decisione del 15 dicembre 1983, *C. c. Regno Unito*, ricorso n. 10358/83, D.R. 37, p. 142 ss., p. 144; corsivo aggiunto.

¹⁰⁷ V. in proposito la ricognizione svolta da Murdoch, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰⁸ Sentenza del 13 dicembre 2001, *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova*, ricorso n. 45701/99, ECHR 2001-XII, punto 114.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ V. anche, in questo senso, Morini, *op. cit.*, p. 221. La soluzione richiamata in testo non viene contraddetta, ma anzi, se possibile, rafforzata dalla circostanza, menzionata nello stesso art. 52, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali, secondo cui il rinvio alla giurisprudenza CEDU non impedisce all'Unione di garantire un livello di tutela dei diritti umani più elevato.

concetto di "religione" determinerebbe una situazione di sostanziale disequilibrio della normativa contenuta nella Direttiva 2000/78, rendendo in particolare estremamente difficile per il datore di lavoro tenere un comportamento conforme alla Direttiva che non discrimini in alcun modo le convinzioni religiose dei propri dipendenti. Tale eventualità è stata in particolare evocata con riferimento all'ipotesi di discriminazioni indirette¹¹¹. Il ragionamento che viene fatto in proposito muove dalla considerazione secondo la quale, tutelando la libertà religiosa su base individuale (e, dunque, riconoscendo la protezione a qualsiasi forma di credo religioso manifestato), qualsiasi individuo potrebbe sempre obiettare che una determinata regola dell'ambiente di lavoro in cui opera contrasta con le proprie convinzioni e quindi configura una discriminazione nei suoi confronti.

Questa interpretazione appare, tuttavia, al contempo il frutto di un'applicazione errata della nozione di "religione" sopra ricostruita e di una lettura distorta della norma della Direttiva che si riferisce alle discriminazioni indirette.

Quanto al primo profilo, si è ricordato poc'anzi che il credo religioso, per poter accedere alla tutela riconosciuta dall'ordinamento, deve poter essere riconoscibile *in foro externo*. Al datore di lavoro, dunque, deve poter venire comunque offerta la possibilità di valutare se la misura che intende adottare può risultare lesiva delle convinzioni religiose dei suoi dipendenti.

A ciò va poi aggiunto il fatto che l'art. 2, par. 2, lett. b), della Direttiva richiede, ai fini della qualificazione di un determinato comportamento come discriminazione indiretta, che le persone che ne sono oggetto siano poste "in una posizione di particolare svantaggio". La Direttiva non precisa cosa debba intendersi con l'espressione *de qua*. Può tuttavia ritenersi che essa sottintenda la necessità che il comportamento controverso dia vita ad un documento sufficientemente apprezzabile anche sotto il profilo del numero dei soggetti coinvolti¹¹². Ciò dovrebbe dunque escludere che una condotta tenuta dal datore di lavoro che determini una compressione della libertà religiosa di un singolo lavoratore configuri *automaticamente* una discriminazione indiretta vietata ai termini della Direttiva. Una soluzione siffatta appare del resto in linea con il principio di proporzionalità che, in quanto principio generale dell'Unione, trova applicazione anche nel settore in esame¹¹³.

3. Conflitti tra diritti e contrasto alle discriminazioni basate sulla religione

Il secondo profilo che merita di essere preso in considerazione in questa sede riguarda la delicata questione del bilanciamento tra diritti confliggenti. Si tratta di questione tanto delicata quanto nota: non a caso tutti i principali strumenti internazionali a tutela dei diritti umani prevedono che la maggior parte dei diritti da essi proclamati, fatta eccezione per quelli ritenuti inderogabili, non possano essere intesi in termini assoluti, potendo al contrario subire limitazioni anche per garantire il rispetto dei diritti altrui.

A questa logica non sfugge nemmeno la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, all'art. 52, precisa che limitazioni ai diritti in essa contenuti possono aversi anche per rispondere "all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui".

¹¹¹ Per la relativa definizione, v. *supra*, nota 25.

¹¹² Una conferma indiretta della necessità di tenere conto anche del numero dei soggetti interessati dal comportamento antidiscriminatorio viene dal 'considerando' n. 15 della Direttiva, che consente agli Stati membri di introdurre normative per la valutazione dell'esistenza di una discriminazione indiretta che prevedano il ricorso all'evidenza statistica.

¹¹³ Sul principio in generale, v. Cannizzaro, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000, p. 6 ss.

Il tema del conflitto tra diritti non riveste, tuttavia, una rilevanza solo con riferimento alla disciplina relativa alla protezione dei diritti e delle libertà fondamentali, ma può avere anche delle ricadute sulle politiche e sulle azioni anti-discriminazione.

Ciò avviene, in particolare, quando gli ordinamenti prevedono misure di favore nei confronti di determinate religioni: è il caso, per esempio, delle condizioni che determinate chiese od organizzazioni religiose possono imporre a coloro che intendono svolgere attività di servizio al loro interno e che possono tradursi anche in forme discriminatorie potenzialmente lesive dei diritti altrui (divieto di assunzione di persone divorziate, divieto di sacerdozio per le donne, ecc.). Ma le misure adottate a favore di determinate religioni possono pure produrre delle compressioni della libertà di religione altrui (sia di quella positiva che di quella negativa) e, dunque, dare vita a loro volta a discriminazioni sulla base della religione: basti pensare ai provvedimenti che concedono l'utilizzo o l'ostensione di simboli religiosi nei luoghi di lavoro.

La Direttiva 2000/78 non interviene, in termini generali, sulla questione. Ciò non significa, tuttavia, che siano del tutto assenti nell'articolato riferimenti, più o meno espliciti, al tema del bilanciamento tra diritti contrapposti. Una prima indicazione di rilievo viene dall'art. 4 della Direttiva, che, come in parte si è già avuto modo di anticipare¹¹⁴, consente, a talune condizioni, il mantenimento di differenze di trattamento basate sulla religione. La disposizione chiarisce altresì, al par. 2, che,

"[a] condizione che le sue disposizioni siano d'altra parte rispettate, la presente Direttiva non pregiudica ... il diritto delle chiese o delle altre organizzazioni pubbliche o private la cui etica è fondata sulla religione ..., e che agiscono in conformità delle disposizioni costituzionali e legislative nazionali, di esigere dalle persone che sono alle loro dipendenze un atteggiamento di buona fede e di lealtà nei confronti dell'etica dell'organizzazione".

Ne deriva pertanto che è ben possibile, per tali chiese od organizzazioni, richiedere ai propri dipendenti requisiti connessi all'etica religiosa, che possono – potenzialmente – risultare discriminatori su altri fronti. Resta fermo il fatto che le differenze di trattamento che possono derivarne devono perseguire un risultato legittimo ed essere proporzionate rispetto ad esso.

Un problema che può sorgere a questo proposito è costituito dal trattamento riconosciuto nei singoli ordinamenti statali alle chiese e alle c.d. organizzazioni di tendenza. Negli ordinamenti che garantiscono forme di autonomie a tali enti possono infatti aversi difficoltà a svolgere un controllo giurisdizionale sulla proporzionalità e legittimità delle misure adottate da questi ultimi.

In Germania, per esempio, lo strumento di recepimento della Direttiva 2000/78, la *Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung – Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*, del 14 agosto 2006, ha previsto che tali organizzazioni possano richiedere piena sintonia ideologica ai propri lavoratori indipendentemente dalla natura della mansione da loro esercitata, ridimensionando pertanto le cautele introdotte nell'art. 4 della Direttiva¹¹⁵. Altre forme di limi-

¹¹⁴ V. *supra*, par. 1.

¹¹⁵ V. Bettetini, *Identità religiosa del datore di lavoro e licenziamento ideologico nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *I quaderni europei*, aprile 2011 n. 30, p. 10 (http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/30_2011.pdf). È da notare che la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti della Germania relativa al non corretto recepimento della Direttiva 2000/78. Tra i motivi evidenziati nel relativo parere motivato figura anche la non conformità della normativa nazionale in tema di licenziamenti discriminatori col contenuto dell'atto UE. La procedura risulta tuttora pendente. Cfr.

tazione dell'applicazione del contenuto della Direttiva nei confronti delle chiese e delle organizzazioni religiose sono poi previste in Estonia e nei Paesi Bassi¹¹⁶. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, già si è dato conto dell'imperfetta attuazione dell'art. 4 della Direttiva¹¹⁷. Bisogna comunque riconoscere che le chiese e le organizzazioni religiose rimangono comunque sottoposte all'applicazione della Direttiva e al conseguente controllo giurisdizionale operato dai giudici nazionali. Ciò vale anche con riferimento alla Chiesa Cattolica, atteso che, come recentemente ricordato dalla Corte di Cassazione con sentenza n. 16847 del 19 aprile 2011, la garanzia da ogni ingerenza dello Stato per gli enti di qualsiasi natura gestiti dalla Santa Sede in Italia, originariamente prevista dall'art. 27 del Concordato, è stata superata e abrogata dall'Accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede del 18 febbraio 1984. D'altra parte, come sempre ricorda la Suprema Corte, l'immunità dalla giurisdizione italiana deve intendersi limitata esclusivamente alla Santa Sede, agli altri enti centrali della Chiesa Cattolica e agli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede e non può dunque estendersi ad ulteriori organismi che rimangono pertanto soggetti alla giurisdizione ordinaria.

Oltre all'art. 4, un altro elemento di flessibilità contenuto nella Direttiva, che lascia all'operatore giuridico un certo margine di valutazione nel bilanciamento di interessi contrapposti, si rinviene nella definizione di "discriminazione indiretta" e, più precisamente, nella affermazione secondo cui dette discriminazioni devono ritenersi lecite ove il differente trattamento sia giustificato da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari¹¹⁸.

Certo, l'assenza di prassi giurisprudenziale non consente di valutare pienamente l'applicazione delle disposizioni appena richiamate. Anche in questo caso, dunque, può essere utile guardare alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che è stata spesso chiamata a compiere dei bilanciamenti tra il diritto alla libertà religiosa ed altri diritti contenuti nella CEDU. Come tuttavia si avrà modo di evidenziare nel prosieguo, il valore orientativo della giurisprudenza di Strasburgo risulta sul punto assai più limitato rispetto a quello che emerge dalla prassi relativa alla nozione di "religione".

Un primo filone giurisprudenziale che merita di essere richiamato è quello relativo ai rapporti di lavoro all'interno delle chiese o delle organizzazioni religiose. La Corte europea è stata infatti più volte chiamata a verificare la legittimità di licenziamenti operati da detti enti nei confronti di propri lavoratori per motivi connessi all'etica degli enti medesimi. Ciò a motivo del fatto che i ricorrenti (ossia i lavoratori licenziati) lamentavano una lesione di alcuni diritti tutelati dalla Convenzione europea (in particolare, del diritto alla tutela della vita privata, ma anche dello stesso diritto alla libertà religiosa).

Rispetto alla questione, la giurisprudenza della Corte sembrerebbe aver delineato un *test* generale, che appare invero idoneo a condurre a risultati assai simili a quelli derivanti dall'applicazione delle condizioni imposte alle chiese ed alle organizzazioni religiose dalla Direttiva 2000/78. In base ad esso, il licenziamento dei c.d. lavoratori di tendenza dovrebbe ritenersi legittimo qualora sia riconducibile a circostanze della vita personale del lavoratore che presentano un collegamento specifico con le mansioni espletate all'interno dell'organizzazione e che risultano, dunque, attinenti alla sua capacità professionale.

All'atto pratico, tuttavia, l'applicazione di questo *test* ha dato luogo a risultati discor-

Employment equality rules: case closed for Estonia; reasoned opinions to Germany and Italy, Press Release IP/09/1620, 29 ottobre 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1620&type=HTML>.

¹¹⁶ V. Vickers, *op. cit.*, pp. 41-42.

¹¹⁷ V. *supra*, nota 30 e testo corrispondente.

¹¹⁸ Art. 2, par. 2, lett. b), della Direttiva.

danti, frutto soprattutto delle circostanze fattuali dei singoli casi, che non consentono di trarre conclusioni generali ed indicazioni utili per orientare il comportamento delle Parti contraenti (prima ancora di quello degli operatori giuridici). Due esempi possono aiutare a comprendere meglio quanto appena affermato.

Nel caso *Schüth c. Germania*, la Corte europea doveva pronunciarsi sulla legittimità del licenziamento del ricorrente da parte della Parrocchia cattolica Saint-Lambert di Essen. Il Signor Schüth, che prestava servizio come organista presso la Parrocchia, era stato licenziato con la motivazione che era venuto meno all'obbligo di lealtà nei confronti della Chiesa Cattolica, essendosi nel frattempo separato dalla moglie. Ritenendo che tale condotta fosse lesiva del proprio diritto alla vita privata – riconosciuto dall'art. 8 della CEDU –, e non avendo ottenuto tutela per le ordinarie vie giurisdizionali, il Schüth decideva di rivolgersi ai giudici di Strasburgo. Nella relativa sentenza, la Corte riconosceva la violazione dell'art. 8; ciò sulla base del fatto che le giurisdizioni nazionali che si erano occupate in precedenza del caso non avevano sufficientemente motivato per quale ragione il bilanciamento dei diritti rilevanti dovesse risolversi ad esclusivo vantaggio della Parrocchia¹¹⁹.

Lo stesso giorno in cui si pronunciava sul caso *Schüth c. Germania* la Corte decideva anche il caso *Obst c. Germania*. I fatti sono assai simili a quelli appena considerati: il Signor Obst lamentava, infatti, una violazione del diritto alla vita privata derivante dal suo licenziamento, da parte della Chiesa mormone, a motivo di una relazione sentimentale intrattenuta al di fuori del matrimonio. Nella relativa sentenza, contrariamente a quanto affermato in *Schüth*, la Corte giungeva però alla conclusione che, tenuto anche conto del margine di apprezzamento di cui godono gli Stati contraenti nel valutare la contrapposizione di diritti contrapposti, margine che è tanto più ampio quanto più gli Stati sono in disaccordo circa l'importanza e la tutela degli interessi in gioco, le giurisdizioni nazionali avevano "suffisamment démontré que les obligations de loyauté imposées au requérant étaient acceptables en ce qu'elles avaient pour but de préserver la crédibilité de l'Église mormone"¹²⁰. Di conseguenza, non vi era stata in questo caso alcuna violazione dell'art. 8.

Come chiaramente dimostra il confronto tra queste due decisioni, non solo le circostanze del caso impediscono l'individuazione di un canone generale applicabile alla fattispecie astratta, ma anche l'incidenza della teoria del margine di apprezzamento¹²¹, che, come noto, riconosce agli Stati contraenti una sfera di autonomia variabile nell'applicazione delle deroghe previste dalla CEDU, concorre a frammentare l'applicazione delle disposizioni relative alla tutela della libertà religiosa contenute nella Convenzione.

Quanto appena detto a proposito della teoria del margine di apprezzamento emerge anche da un altro gruppo di decisioni della Corte europea rilevanti per la questione in

¹¹⁹ Sentenza del 23 settembre 2010, *Schüth c. Germania*, ricorso n. 1620/03, punto 74. Nella sentenza, la Corte europea ha fatto riferimento anche alla Direttiva 2000/78, in quanto normativa applicabile alla fattispecie. Anzitutto, la Corte ha rammentato che, "si, au regard de la Convention, un employeur dont l'éthique est fondée sur la religion ou sur une croyance philosophique peut certes imposer à ses employés des obligations de loyauté spécifiques, une décision de licenciement fondée sur un manquement à une telle obligation ne peut pas être soumise, au nom du droit d'autonomie de l'employeur, uniquement à un contrôle judiciaire restreint, effectué par le juge du travail étatique compétent, sans que soit prise en compte la nature du poste de l'intéressé et sans qu'il soit procédé à une mise en balance effective des intérêts en jeu à l'aune du principe de proportionnalité". Quindi, essa ha evidenziato che "la transposition par l'Allemagne de la directive 78/2000/CE dans son ordre juridique interne a fait, en ce qui concerne certains points, l'objet d'une réclamation par la Commission européenne pour des motifs comparables" (*ibid.*, punto 70).

¹²⁰ Sentenza del 23 settembre 2010, *Obst c. Germania*, ricorso n. 425/03, punto 51.

¹²¹ Su di essa v., di recente, con particolare riferimento al tema di questo contributo, Nigro, *Il margine di apprezzamento e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul velo islamico*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 71 ss.

esame, che riguardano l'utilizzo e l'ostensione di simboli religiosi. La giurisprudenza elaborata dalla Corte in materia è ormai abbondante. In questa sede, è opportuno però limitarsi a valutare le pronunce che hanno un diretto rilievo rispetto all'ambito di applicazione della Direttiva 2000/78 e che dunque si riferiscono alla presenza di simboli religiosi sul luogo di lavoro. Il bilanciamento, in questi casi, è tutto interno all'art. 9 della Convenzione. Da un lato, infatti, si pone il diritto alla libertà religiosa, inteso come diritto alla manifestazione del proprio credo, da parte di coloro che indossano simboli religiosi (per esempio il velo islamico) o che favoriscono/dispongono l'ostensione di simboli religiosi. Dall'altro, sussiste il diritto degli altri soggetti che si trovano nel medesimo ambiente a non vedere condizionata la propria libertà religiosa. Come per il licenziamento di lavoratori di tendenza, è sufficiente limitarsi a richiamare due casi recentemente decisi dalla Corte europea in cui il riferimento alla teoria del margine di apprezzamento ha portato i giudici di Strasburgo ad operare due bilanciamenti opposti dei diritti in gioco. La prima pronuncia che merita di essere ricordata è quella relativa al caso *Dahlab c. Svizzera*. In esso la Corte era chiamata a pronunciarsi sulla legittimità, alla luce dell'art. 9 della CEDU, del divieto, imposto dalle autorità elvetiche agli insegnanti, di indossare qualsiasi simbolo religioso nell'esercizio della propria attività professionale. Nella relativa decisione,

*"weighing the right of a teacher to manifest her religion against the need to protect pupils by preserving religious harmony, the Court considers that, in the circumstances of the case and having regard, above all, to the tender age of the children for whom the applicant was responsible as a representative of the State, the Geneva authorities did not exceed their margin of appreciation and that the measure they took was therefore not unreasonable"*¹²².

Qui, dunque, il margine di apprezzamento dello Stato viene sottoposto ad una valutazione di *ragionevolezza* alla luce dei contrapposti interessi del ricorrente, l'insegnante, e dei suoi allievi. Per tale via, la Corte giunge ad una soluzione che è volta, in ultima istanza, a tutelare la neutralità dello Stato in materia religiosa.

Diverso approccio ha assunto la Corte nel noto caso *Lautsi c. Italia*, relativo all'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. Non è questa la sede opportuna per una ricostruzione dettagliata della questione, che vedeva contrapposta la Signora Lautsi, madre di due ragazzi e contraria all'esposizione del crocifisso nelle classi (in quanto ritenuta contraria alla libertà religiosa), allo Stato italiano¹²³. Basti solo ricordare che, nella relativa sentenza, la Grande Camera ha ritenuto di dover concludere che, a motivo dell'assenza di un consenso diffuso tra le Parti contraenti circa la presenza del crocifisso nelle aule scolastiche, tale questione doveva rimanere sottoposta al margine di apprezzamento dei singoli Stati¹²⁴. In questo caso, dunque, il ricorso alla formula del margine di apprezzamento è divenuto lo strumento per lasciare agli Stati libertà di decidere come risolvere il bilanciamento. L'unico limite che la Corte ha ritenuto di dover opporre a tale

¹²² Decisione del 15 febbraio 2001, *Dahlab c. Svizzera*, ricorso n. 42393/98, ECHR 2001-V.

¹²³ Dopo una lunga vicenda giudiziaria a livello nazionale, il caso è stato prima deciso dalla seconda sezione della Corte europea e quindi sottoposto a riesame, su richiesta del Governo italiano, innanzi alla Grande Camera. In proposito, v. Palombino, *Laicità dello Stato ed esposizione del crocifisso nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Lautsi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 134 ss., nonché, dello stesso Autore, *La decisione della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Lautsi: un uso incongruo della nozione di "simbolo passivo"*, ivi, 2011, p. 463 ss. e Andreone, *L'identità culturale di un popolo appesa ai muri della scuola. In margine alla sentenza della Grande Camera nel caso Lautsi*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 572 ss.

¹²⁴ Sentenza del 18 marzo 2011, *Lautsi c. Italia*, ricorso n. 30814/06, punti 68-70.

libertà è costituito dal divieto di indottrinamento: per usare le parole di Conforti, è difficile, tuttavia, negare che dire che il limite invalicabile per gli Stati "sia costituito dall'evitare una qualsiasi forma di indottrinamento equivalga ad eliminarlo *sic et simpliciter* in un caso in cui è in gioco l'esposizione di un simbolo religioso"¹²⁵...

La soluzione adottata in *Lautsi*, fortemente criticata da alcuni membri del collegio¹²⁶ ed in dottrina¹²⁷, conferma ulteriormente quanto già osservato in precedenza circa la limitata capacità ricostruttiva della giurisprudenza di Strasburgo rispetto al tema del bilanciamento del diritto alla libertà religiosa con altri diritti tutelati dalla CEDU. Ciò rende dunque difficile trasferire le soluzioni elaborate in proposito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento dell'Unione europea e, di conseguenza, evidenzia ulteriormente la necessità dello sviluppo di una prassi giurisprudenziale della Corte di giustizia in materia.

4. Conclusioni

L'analisi svolta nei paragrafi precedenti ha messo in luce l'opportunità che la Corte di giustizia prenda quanto prima posizione sulla normativa UE di contrasto alle discriminazioni sulla base della religione al fine di fornire orientamenti agli Stati membri e agli operatori giuridici. È evidente che ciò non può avvenire sulla base di un'autonoma volontà dei giudici di Lussemburgo. È cioè necessario che la giurisdizione della Corte sia "sollecitata" tramite l'utilizzo dei sistemi di tutela giurisdizionale offerti dall'ordinamento. In particolare, come dimostra la prassi giurisprudenziale sin qui sviluppatasi rispetto al contenuto della Direttiva 2000/78, è il rinvio pregiudiziale a confermarsi lo strumento più idoneo ad orientare l'azione dei soggetti dell'ordinamento¹²⁸.

In attesa che la Corte di giustizia sia chiamata a prendere posizione sulla questione, indicazioni solo in parte utili possono venire dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che invece ha da tempo sviluppato un ampio filone giurisprudenziale relativo alla libertà religiosa. In effetti, come dimostra la ricognizione che precede, l'utilità della giurisprudenza CEDU pare essenzialmente circoscritta alla questione relativa alla nozione di "religione" da accogliere nell'ordinamento dell'Unione. Sul tema assai delicato del bilanciamento tra il diritto alla libertà religiosa, che contiene quello alla non discriminazione sulla base della religione, e altri diritti tutelati dalla Convenzione, la prassi degli organi di Strasburgo risulta, invece, ancora eccessivamente schiacciata sulla posizione degli Stati contraenti e non appare pertanto idonea a delineare orientamenti consolidati ed aventi portata generale.

Recentemente, pronunciandosi su questione diversa da quella relativa al contrasto nei confronti della discriminazione a motivo della religione (si trattava infatti di valutare la legittimità dell'azione dell'Unione contro il terrorismo internazionale), l'Avvocato generale Maduro ha avuto modo di osservare quanto segue:

¹²⁵ Conforti, *Crocifisso nelle scuole, una sentenza che lascia perplessi*, in *AffarInternazionali*, 24 marzo 2011, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1705>.

¹²⁶ Cfr. in particolare l'opinione dissidente dei giudici Malinverni e Kalaydjieva.

¹²⁷ Per tutti v. ancora le penetranti considerazioni di Conforti, *op. cit.*, che arriva addirittura a sostenere "che in questa sentenza la Corte abbia prima deciso quale soluzione dare alla questione sottoposta e poi trovato la motivazione".

¹²⁸ Delle ventidue pronunce sin qui emanate dalla Corte di giustizia riguardo all'applicazione della Direttiva 2000/78, ben venti sono state richieste tramite il ricorso allo strumento del rinvio pregiudiziale. Fonte: banca dati Eur-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>; ultimo accesso: 6 febbraio 2012.

"È certamente corretto asserire che, nell'assicurare il rispetto dei diritti fondamentali all'interno della Comunità, la Corte di giustizia trae ispirazione dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Restano nondimeno notevoli differenze tra le due Corti. Il compito della Corte europea dei diritti dell'uomo è di garantire il rispetto degli obblighi assunti dagli Stati contraenti in base alla Convenzione. **Sebbene lo scopo della Convenzione sia la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, essa è volta ad operare principalmente quale accordo interstatale, che crea obbligazioni tra le parti contraenti a livello internazionale.** Ciò è illustrato dal meccanismo di esecuzione intergovernativo della Convenzione. Il Trattato CE, diversamente, ha istituito un ordinamento giuridico **autonomo all'interno del quale sia gli Stati sia gli individui godono di diritti e sono soggetti ad obbligazioni di carattere immediato**"¹²⁹.

Ciò che Maduro intendeva affermare in questo passaggio è il fatto che la Corte europea opera in un contesto in cui la composizione interstatale degli interessi contrapposti continua ad esercitare un peso assai rilevante. La Corte di giustizia si trova al contrario ad agire in un "ambiente" in cui i fattori interstatali, pur rilevanti (in alcuni casi, rilevantissimi) vengono controbilanciati dalla capacità d'integrazione dell'ordinamento UE e dal suo primato sul diritto interno. Non a caso, nel procedimento cui si riferiscono le parole di Maduro, la Corte di giustizia si è pronunciata con una sentenza che afferma il primato del diritto dell'Unione sugli obblighi derivanti dalla partecipazione degli Stati membri all'Organizzazione delle Nazioni Unite (che rappresenta, forse, la massima espressione di organizzazione internazionale nella quale la cooperazione si fonda su di una chiara matrice interstatale)¹³⁰. Ciò in contrasto con la posizione assunta in precedenza dalla Corte europea che, in un caso per certi versi analogo, aveva sposato la tesi esattamente opposta, ossia quella del primato degli obblighi ONU su quelli CEDU¹³¹. *Mutatis mutandis*, non si può dunque escludere che la Corte di giustizia possa giungere a fornire indicazioni più univoche e meno attendiste anche sul tema della non discriminazione a motivo della religione. Non rimane che aspettare...

¹²⁹ Conclusioni del 16 gennaio 2008, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, in *Raccolta*, 2008, p. I-6351, punto 37; corsivo aggiunto.

¹³⁰ Sentenza del 3 settembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, cit. Sulla questione v. Casolari, *La tutela dei diritti fondamentali da parte delle Corti comunitarie nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale*, in *Il dialogo tra le culture - Diversità e conflitti come risorse di pace*, a cura di Baraldi e Ferrari, Roma, 2008, p. 175 ss.

¹³¹ Decisione del 2 maggio 2007, *Behrami e Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*, ricorsi n. 71412/01 e 78166/01. Sulla decisione, v. Palchetti, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 681 ss.



Le discriminazioni in base all'età nella più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia: da *Mangold* a *Georgiev* e oltre¹³²

Giacomo Di Federico

Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bologna

1. Premesse

In tempi recenti, il deficit demografico che interessa i paesi occidentali ha determinato la necessità di intervenire attivamente sul mercato del lavoro. La crisi economica ha certamente favorito l'intensificarsi del fenomeno. Per altro verso, il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, e il conseguente innalzamento dell'età media di uomini e donne, ha posto l'accento sui diritti degli anziani. In questo senso, gli accorgimenti normativi da parte degli Stati possono avere finalità solidaristiche o perseguire obiettivi di sviluppo economico. Questi due aspetti sono autonomi e tendenzialmente antinomici, ma connessi ed interdipendenti. Ne è riprova la tensione che evidenziano le normative nazionali degli Stati membri dell'Unione europea in materia di condizioni di accesso, esercizio e cessazione del lavoro. L'intervento del legislatore interno, peraltro, non è completamente svincolato dagli obiettivi fissati a livello sovranazionale. Il riferimento è, per un verso, all' "Obiettivo Stoccolma", volto a potenziare la partecipazione dei meno giovani al mercato del lavoro¹³³ e, per l'altro, all' "Obiettivo Barcellona", che scredita le politiche di prepensionamento e valorizza l'innalzamento dell'età pensionabile¹³⁴.

Nelle pagine che seguono verranno svolte alcune considerazioni sul principio di non discriminazione in base all'età in materia di occupazione e condizioni di lavoro. L'obiettivo è in primo luogo quello di verificare la portata del principio quale specificato nella Direttiva 2000/78. In secondo luogo, si analizzerà la più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia per stabilire il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati nell'adozione di normative che pur prevedendo una disparità di trattamento perseguono (asseritamente o in concreto) finalità legittime. Infine, verrà preso in esame lo standard di tutela giurisdizionale offerto alle vittime di discriminazioni basate sull'età.

2. Il principio generale di non discriminazione in base all'età nell'ordinamento dell'UE e la Direttiva 2000/78

Il principio di non discriminazione in base all'età può essere ricondotto, sebbene con un certo sforzo interpretativo, all'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che proibisce ogni discriminazione basata sul sesso, la razza, il colore, la lingua

¹³² Le ricerche che hanno consentito l'elaborazione di questo contributo sono state condotte nell'ambito della Jean Monnet Chair Ad Personam "The impact of the Lisbon Treaty on European integration", titolare Prof.ssa Lucia Serena Rossi, Università di Bologna (pgr. 2010-2788).

¹³³ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Stoccolma del 23 e 24 marzo 2001.

¹³⁴ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002.

e altri motivi ancora senza tuttavia menzionare l'età¹³⁵. Dal canto suo, l'art. 13 del Trattato sulla Comunità europea (TCE), inserito dal Trattato di Amsterdam, ha rappresentato la base giuridica per l'adozione di misure per la lotta contro le discriminazioni basate sul "sesso, la razza, l'origine etnica, la religione o credenza, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale". Sulla base di tale disposizione è stata adottata la Direttiva 2000/78, **che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.**

Oggi, l'art. 13 TCE corrisponde all'art. 19 Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il principio di parità di trattamento ivi contemplato viene peraltro riaffermato dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, "che ha lo stesso valore giuridico dei trattati"¹³⁶. Nella ormai celebre sentenza *Mangold*, la Corte ha affermato che il "principio generale della parità di trattamento, in particolare in ragione dell'età" costituisce un principio generale di diritto comunitario suscettibile di produrre effetti diretti tra i singoli (cosiddetti effetti diretti orizzontali)¹³⁷. Ne ha dedotto la necessità di disapplicare ogni normativa interna in contrasto con la Direttiva 2000/78, all'epoca dei fatti non ancora scaduta. L'efficacia del principio non può dipendere dalla scadenza del termine per il recepimento della Direttiva. Allo stesso modo, però, il principio non può operare in assenza della Direttiva, che definendone la portata assurge a parametro di conformità per la legislazione interna.

La sentenza *Mangold* lasciava aperto un importante interrogativo: quello di sapere se una direttiva fosse suscettibile, anche prima della scadenza del termine, di attrarre una data situazione nell'ambito di applicazione del diritto UE. L'eventualità è stata categoricamente esclusa in *Bartsch*¹³⁸. Ancora una volta, però, la Corte non si è pronunciata sugli effetti orizzontali delle direttive e nemmeno sul rapporto tra il principio generale di non discriminazione in base all'età e la Direttiva 2000/78, già scaduta. L'occasione per chiarire questi (ed altri) aspetti si è presentata poco dopo con la causa *Kücükdeveci*¹³⁹. Qui la Corte ha ribadito, con un significativo riferimento all'art. 21 della Carta, che il principio di non discriminazione sulla base dell'età esiste e può produrre effetti diretti orizzontali imponendo al giudice nazionale la disapplicazione di ogni normativa interna contrastante. In tal modo, posto che la situazione rientrava nel campo di applicazione del diritto comunitario, essa ha tratto le logiche conseguenze dalla sentenza *Mangold*: se la Direttiva 2000/78 poteva essere invocata insieme al principio prima della scadenza, a maggior ragione i diritti che essa esprime devono essere garantiti dopo tale data.

Prima di addentrarsi nell'esame delle sentenze rese dai giudici di Lussemburgo è necessario soffermarsi seppur brevemente sulle proprietà e il contenuto della normativa europea in questione. A riguardo preme innanzitutto segnalare che la Direttiva 2000/78 è una direttiva quadro: come tutte le direttive fissa un obbligo di risultato in capo alle competenti autorità statali, ma non esige un recepimento *ad hoc* da parte del legislatore. La Direttiva si applica a tutte le persone per quanto concerne: le condizioni di accesso al lavoro, autonomo e dipendente, pubblico o privato, ivi incluso l'orientamento e la formazione professionale; i criteri di selezione, l'affiliazione presso un'organizzazione professionale o di categoria, la promozione, il licenziamento e la retribuzione¹⁴⁰. Non

¹³⁵ Solo recentemente, infatti, la Corte di Strasburgo ha riconosciuto l'età come criterio discriminatorio ai sensi dell'art. 14 CEDU, v. ricorso n. 25762/07, sentenza del 10 giugno 2010, *Schwizgebel c. Svizzera*.

¹³⁶ Art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

¹³⁷ Sentenza del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold*, in *Racc.*, p. I-9981.

¹³⁸ Sentenza del 23 settembre 2008, causa C-427/06, *Bartsch*, in *Racc.*, p. I-7245.

¹³⁹ Sentenza del 10 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kücükdeveci*, non ancora pubblicata.

¹⁴⁰ Direttiva 2000/78, cit., art. 3, par. 1.

riguarda invece le disposizioni nazionali che stabiliscono l'età pensionabile¹⁴¹, né i regimi di sicurezza sociale e di protezione sociale che prevedono prestazioni in natura ovvero le elargizioni statali volte alla creazione o al mantenimento di posti di lavoro¹⁴².

Sono proibite le discriminazioni dirette, che si realizzano quando "una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga"¹⁴³, e quelle indirette, "quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di un particolare handicap, le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, rispetto ad altre persone"¹⁴⁴.

Laddove la disciplina statale venga attratta nell'ambito di applicazione della Direttiva sarà possibile argomentare che l'adozione di provvedimenti discriminatori è stata necessaria per lo svolgimento dell'attività lavorativa¹⁴⁵ o per la protezione dell'ordine pubblico, della sicurezza pubblica e della salute¹⁴⁶. In proposito, la Direttiva contempla due regimi derogatori apparentemente distinti: se direttamente discriminatorie le misure devono essere "ragionevolmente e oggettivamente giustificate" da una finalità legittima, inclusi gli obiettivi di politica sociale¹⁴⁷, e i mezzi per il suo conseguimento devono risultare appropriati e necessari; nel caso di discriminazione indiretta, invece, è sufficiente che le predette siano "oggettivamente giustificate" idonee e proporzionate¹⁴⁸.

3. Le discriminazioni dirette (e indirette) nella giurisprudenza della Corte di Giustizia

In concreto, la Direttiva ha trovato applicazione in relazione a misure nazionali direttamente discriminatorie che limitano la possibilità di licenziare un dipendente per raggiunto pensionamento (*Age Concern England*¹⁴⁹) o l'accesso e l'esercizio di una data professione dopo una certa età (*Wolf*¹⁵⁰, *Petersen*¹⁵¹ e *Georgiev*¹⁵²) ovvero escludono i periodi di lavoro svolti prima di una data età ai fini del calcolo della durata del termine di preavviso (*Kucukdeveci*), negano lo scatto retributivo per un apprendistato svolto da un minore (*Hutter*¹⁵³) o il diritto ad un'indennità di licenziamento ai lavoratori che possono già percepire una pensione di anzianità (*Ole Andersen*¹⁵⁴). Di converso, la Corte non ha ancora sanzionato una misura nazionale indirettamente discriminatoria. Nelle cause *Hennings* e *Mai*, attualmente pendenti, il *Bundesarbeitsgericht* di Berlino chiede se la

¹⁴¹ *Ibid.*, considerando n. 14.

¹⁴² Cfr. considerando n. 13 e art. 3, par. 3 della Direttiva 2000/78. Inoltre, l'art. 3, par. 4 consente agli Stati di non applicare il divieto di discriminazione in base all'età (e all'handicap) alle forze armate.

¹⁴³ Direttiva 2000/78, cit., art. 2, par. 2, lett. a).

¹⁴⁴ *Ibid.*, art. 2, par. 2, lett. b).

¹⁴⁵ *Ibid.*, art. 4, par. 1.

¹⁴⁶ *Ibid.*, art. 2, par. 5.

¹⁴⁷ *Ibid.*, art. 6, par. 1.

¹⁴⁸ *Ibid.*, art. 2, par. 2, lett. b).

¹⁴⁹ Sentenza del 5 marzo 2009, causa C-388/07, *NcoA*, in *Racc.*, p. I-1569.

¹⁵⁰ Sentenza del 12 gennaio 2010, causa C-229/08, *Wolf*, non ancora pubblicata.

¹⁵¹ Sentenza del 12 gennaio 2010, causa C-341/08, *Petersen*, non ancora pubblicata.

¹⁵² Sentenza del 18 novembre 2010, causa C-250/09, *Georgiev*, non ancora pubblicata.

¹⁵³ Sentenza del 18 giugno 2009, causa C-88/08, *Hütter*, in *Racc.*, p. I-5325.

¹⁵⁴ Sentenza del 12 ottobre 2010, causa C-499/08, *Andersen*, non ancora pubblicata.

fissazione di retribuzioni di base per i singoli gradi retributivi secondo livelli di anzianità anagrafica contrasti con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 21, par. 1, della Carta, come concretizzato dalla Direttiva 2000/78. Tra le domande rivolte alla Corte figura anche la possibilità di giustificare un contratto collettivo che adotta criteri indirettamente discriminatori. I giudici di Lussemburgo avranno quindi presto l'occasione per chiarire eventuali differenze nel regime derogatorio applicabile.

Per quanto attiene alla possibilità di giustificare situazioni direttamente discriminatorie, la giurisprudenza ha individuato una serie di finalità 'astrattamente' legittime: la tutela della salute degli assicurati affiliati al regime pubblico obbligatorio di assicurazione malattia (*Petersen*); la tutela dell'accesso all'occupazione giovanile (*Petersen*); il buon funzionamento del corpo dei vigili (*Wolf*); l'incentivo alla prosecuzione degli studi secondari (*Hutter e Kucukdeveci*); la protezione dei lavoratori in possesso di una maggiore anzianità di servizio e la promozione del loro reinserimento professionale (*Ole Andersen*). La Corte ha riconosciuto un ampio margine discrezionale agli Stati membri (*Palacios de la Villa*¹⁵⁵) precisando tuttavia che ciò "non può avere l'effetto di svuotare della sua sostanza il principio di non discriminazione in base all'età" (*Ole Andersen*).

Nella pratica, la deferenza mostrata nei confronti del legislatore interno emerge dalla valutazione condotta in relazione all'idoneità e alla necessità della misura statale. A riguardo, la Corte di Giustizia si è raramente sostituita al giudice nazionale e si è limitata a richiedere la non manifesta inadeguatezza del provvedimento nazionale rispetto agli scopi del legislatore (*Age Concern England e Ole Andersen*). Nondimeno, nella causa *Hutter* la contraddizione tra le finalità invocate dal governo austriaco per giustificare la normativa interna - da un lato, l'intento di non pregiudicare la posizione di coloro che hanno seguito studi generali rispetto a coloro che hanno intrapreso un percorso di formazione professionale; dall'altro, la volontà di non trasferire sul settore pubblico il costo della formazione professionale - l'ha spinto la Corte ad optare per l'incompatibilità della disciplina con la Direttiva. Nella più recente sentenza *Ole Andersen* la Corte ha rilevato che: "la legge relativa agli impiegati ha l'effetto di arrecare un eccessivo pregiudizio agli interessi legittimi dei lavoratori...ed eccede quanto necessario per la realizzazione degli obiettivi di politica sociale perseguiti". Ad un risultato diverso sono pervenuti i giudici di Lussemburgo nel caso *Wolf* ritenendo che le disposizioni interne fossero idonee a proteggere il buon funzionamento del corpo dei vigili del fuoco senza andare oltre quanto necessario per assicurare tale risultato.

4. La tutela giurisdizionale riservata ai singoli che lamentano discriminazioni fondate sull'età

Prima di concludere, è bene soffermarsi sulla tutela giurisdizionale del principio di non discriminazione sulla base dell'età per verificare se essa sia realmente piena ed effettiva. Fatta eccezione per i procedimenti penali, l'onere di dimostrare che non vi è stata discriminazione incombe in principio sulla parte convenuta¹⁵⁶. Più in generale, occorre assicurare "un'adeguata protezione giuridica in difesa delle vittime"¹⁵⁷ e prescrivere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, tra cui il risarcimento dei danni¹⁵⁸. Con tutta evidenza gli Stati membri sono liberi di offrire una protezione maggiore, ma

¹⁵⁵ Sentenza del 16 ottobre 2007, causa C- 411/05, *Palacios de la Villa*, in *Racc.*, p. I-8531.

¹⁵⁶ Direttiva 2000/78, *cit.*, art. 10, par. 1.

¹⁵⁷ *Ibid.*, considerando n. 30.

¹⁵⁸ *Ibid.*, art. 17.

devono sincerarsi che l'attuazione della Direttiva non comporti un abbassamento della tutela rispetto allo standard già garantito dal diritto interno in situazioni rientranti nel suo ambito di applicazione¹⁵⁹.

In base all'art. 11 della già richiamata Direttiva 2000/78: "Gli Stati membri introducono nei rispettivi ordinamenti giuridici le disposizioni necessarie per proteggere i dipendenti dal licenziamento, o da altro trattamento sfavorevole da parte del datore di lavoro, quale reazione a un reclamo interno all'impresa o a un'azione legale volta a ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento". La Direttiva ha dunque contemplato l'ipotesi, ben nota all'ambiente giuslavoristico statunitense, e nostrano, della *third party victimisation*: il soggetto discriminato viene danneggiato per avere esercitato i propri diritti o dissuaso dall'esercitarli minacciando ritorsioni nei confronti di persone ad esso vicine. A riguardo, un primo problema riguarda l'ambito di applicazione *ratione personae*. In altri termini, quale legame deve sussistere affinché possa essere utilmente invocata la norma? Viene richiesto un vincolo di parentela? Non solo. E' possibile applicare la norma a situazioni in cui la "reazione a un reclamo" non esplica i suoi effetti "all'interno dell'impresa", ma nell'ambito della medesima realtà aziendale? Infine, è ipotizzabile estendere la portata della disposizione a ipotesi in cui il datore di lavoro non coincide?

Una lettura rigorosa della norma non offre molta protezione alla vittima. Ad avviso di chi scrive è tuttavia possibile una lettura più estensiva fondandosi sul principio generale di tutela giurisdizionale piena ed effettiva. Già in passato il principio evocato è stato utilizzato dalla Corte di Giustizia per colmare i *vacuum* presenti nel Trattato e nel diritto derivato. Nella prospettiva dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU (cfr. art. 6, par. 3 TUE), non si rinviene nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa all'art. 14 (non discriminazione) alcuna indicazione circa un obbligo di elevare lo standard di protezione attualmente offerto¹⁶⁰. Per altro verso, non può farsi a meno di rilevare che ai sensi dell'art. 52, par. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE: "Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa".


5. Riflessioni conclusive

Alla luce di quanto esposto è possibile formulare alcune considerazioni conclusive. Nella sua più recente giurisprudenza la Corte di Giustizia ha avuto modo di affermare l'efficacia orizzontale del principio generale di non discriminazione in base all'età nella misura in cui risulti sufficientemente esplicitato nel diritto derivato. I giudici europei hanno altresì decretato l'obbligo per le competenti autorità nazionali, laddove la conformità non possa essere assicurata tramite il ricorso all'interpretazione conforme, di disapplicare ogni normativa interna incompatibile.

Pur dimostrandosi risoluta nel garantire il rispetto della disciplina europea, quale emerge dalla Direttiva 2000/78, la Corte ha ammesso che gli Stati membri dispongono di un ampio margine di valutazione discrezionale nella scelta delle misure atte a realizzare i loro obiettivi di politica sociale. Tuttavia, tale margine di valutazione discrezionale non

¹⁵⁹ *Ibid.*, art. 8.

¹⁶⁰ Peraltro la norma richiamata potrebbe operare solo qualora si ritenesse applicabile a situazioni quali quella in esame anche l'art. 8 della CEDU; eventualità che dovrebbe comunque essere limitata alle ipotesi più gravi quali il licenziamento.



può avere l'effetto di svuotare della sua sostanza l'attuazione del principio di non discriminazione in funzione dell'età. Semplici affermazioni generiche, riguardanti l'attitudine di un provvedimento determinato a partecipare alla politica del lavoro, del mercato del lavoro o della formazione professionale, non sono sufficienti affinché risulti che l'obiettivo perseguito da tale provvedimento possa essere tale da giustificare una deroga al principio in discorso, né costituiscono elementi sulla scorta dei quali poter ragionevolmente ritenere che gli strumenti prescelti siano atti alla realizzazione di tale obiettivo. In linea di principio, spetta al giudice nazionale determinare se e in che misura, ad esempio, una disposizione che consente ai datori di lavoro di licenziare i lavoratori che hanno raggiunto l'età del pensionamento sia giustificata da finalità legittime. Esistono tuttavia casi in cui la Corte decide autonomamente circa la compatibilità della misura interna con la Direttiva. Benché la prassi decisionale esaminata rifletta un approccio casistico, i giudici sembrano modulare il loro intervento in funzione della discriminazione materialmente posta in essere nonché degli interessi nazionali in gioco. Resta da capire il ruolo che potrà giocare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sulla discrezionalità del legislatore europeo e sulle esperienze normative degli Stati membri. In particolare, andrà verificata l'incidenza del principio solidaristico sul bilanciamento di interessi operato dalla Corte in punto di valutazione sulla giustificazione e sulla proporzionalità delle misure nazionali che impongono forme di discriminazione diretta ovvero indiretta basate sull'età. Purtroppo, almeno sino ad ora, nessuna delle menzionate pronunce ha utilizzato la Carta per risolvere un conflitto di tipo valoriale, ma non può escludersi che ciò avverrà in un futuro molto prossimo.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MODENA E REGGIO EMILIA

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
CENTRO DI DOCUMENTAZIONE E RICERCHE
SULL'UNIONE EUROPEA



Comune di Modena

Assessorato alle Politiche Sociali,
Sanitarie e Abitative
Punto di ascolto Antidiscriminazione



Regione Emilia-Romagna
Assessorato alla Promozione delle Politiche sociali e di integrazione
per l'immigrazione, volontariato, associazioni e terzo settore

www.regione.emilia-romagna.it/antidiscriminazioni