



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 1/2016

3. LA CORTE DI GIUSTIZIA SI MISURA PER LA PRIMA VOLTA SULL'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE PER MOTIVI ETNICO RAZZIALI NEI CONFRONTI DELLA MINORANZA ROM

1. Premessa

Merita un approfondimento l'analisi della recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione, riunita in sezioni unite, nella causa *Chez* (Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 16 luglio 2015, causa C83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD / Komisia za zashtita ot diskriminatsia.*), nella quale viene affrontata, per la prima volta, una questione relativa alla discriminazione per motivi etnico-razziali nei confronti della minoranza Rom. I Rom presenti negli Stati membri dell'Unione sono circa 8-10 milioni di persone le quali vivono in condizione di forte disagio sociale ed economico, soggetti a forte pregiudizio e discriminazione e sono da considerarsi, per una serie di ragioni storiche, culturali e socio-economiche, la minoranza più svantaggiata in Europa. Per tale ragione, l'integrazione sociale dei Rom è uno degli obiettivi dichiarati dell'Unione europea.

La sentenza viene emanata nel luglio 2015, nell'ambito di una richiesta di rinvio pregiudiziale, a norma dell'articolo 267 TFUE, da parte del Tribunale Amministrativo di Sofia, Bulgaria. I fatti che danno origine alla causa riguardano l'installazione, da parte dell'azienda preposta alla fornitura di energia elettrica (*CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD*, in proseguo *Chez*), in un quartiere di una città bulgara in cui risiedono prevalentemente persone di origine Rom, di contatori elettrici su pali dell'elettricità ad un'altezza di 7 metri mentre negli altri quartieri i contatori si trovano ad un'altezza non superiore a 1,70 metri. La prassi controversa spingeva il giudice nazionale ad interrogarsi sulla sua natura discriminatoria, di matrice etnico-razziale, nei confronti della minoranza, ed in particolare sulla applicabilità della Direttiva (CE) n. 43/2000 attuativa del principio della parità di trattamento tra le persone senza distinzione di razza o di origine etnica. Le richieste di chiarimento alla Corte circa la corretta interpretazione della direttiva veniva quindi presentata dal Tribunale bulgaro nell'ambito di un procedimento nel quale la *Chez* chiedeva l'annullamento di una decisione della Commissione per la difesa contro la discriminazione (*Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, in proseguo Commissione), con la quale

quest'ultima intimava alla stessa *Chez* di porre fine alla discriminazione praticata nei confronti della ricorrente e di astenersi in futuro da questo tipo di comportamenti.

La Corte di Lussemburgo giunge alla conclusione che l'installazione di contatori elettrici a un'altezza inaccessibile in un quartiere densamente popolato da Rom costituisce una discriminazione fondata sull'origine etnica quando questi sono installati in altri quartieri ad un'altezza normale. Il trattamento sfavorevole, consistente in una prassi di carattere offensivo e stigmatizzante per i residenti in un quartiere prevalentemente di origine Rom, non può essere contestato stante l'estrema difficoltà o addirittura l'impossibilità per gli interessati di consultare i loro contatori elettrici e controllarne il consumo.

Sebbene la società fornitrice dell'energia elettrica sostenga che tale diverso trattamento sia giustificato

da un numero maggiore di manomissioni e danni ai contatori elettrici nonché da numerosi allacciamenti illegali alla rete di quel quartiere, la Corte evidenzia che anche nella ipotesi in cui sia dimostrato che i contatori

siano stati oggetto di interventi abusivi in tale quartiere, una prassi di questo tipo risulta sproporzionata rispetto al duplice obiettivo di garantire la sicurezza della rete di trasmissione dell'elettricità e il rilevamento adeguato del consumo di energia elettrica. L'eccezione al principio di non discriminazione non soddisfa pertanto i requisiti richiesti dall'art. 2, par. 2 lett. b della direttiva mancando, nel caso concreto, gli elementi della finalità legittima, della appropriatezza e necessità dei mezzi impiegati.

La sentenza *Chez* è il risultato di un percorso di maturazione giurisprudenziale che vede il suo inizio nel 2011 nell'ambito della causa *Belov* (Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 31 gennaio 2013, causa C-394/11, *Valeri Hariev Belov / CHEZ Elektro Bulgaria AD*), quest'ultima certamente di stimolo alla Corte rispetto alla posizione raggiunta nel caso oggetto della presente nota. Nella causa *Belov*, avente ad oggetto fatti simili, la Corte di Giustizia dichiarava l'irricevibilità della domanda per la natura non giurisdizionale della Commissione bulgara e quindi incompetente a rispondere alle questioni ad essa sottoposte nella decisione di rinvio del 19 luglio 2011, mancando così l'opportunità di affrontare il merito.

Se da un lato, il caso *Belov* rappresenta un'occasione mancata per la Corte di Giustizia per perfezionare la giurisprudenza sul tema della discriminazione indiretta fondata sull'origine etnica - ed infatti la significatività del caso stava nel fatto che la fattispecie era sì da ricondursi al ricorso di un singolo, ma l'interesse si concentrava sul carattere generale e collettivo di misure che riguardano un intero gruppo ed in quanto tali idonee a stigmatizzare tutti gli appartenenti ad esso e il loro contesto sociale - dall'altro, la causa *Chez* rappresenta un momento di ulteriore riflessione su di un caso analogo, e la definitiva presa di posizione nel senso di fornire al giudice nazionale una interpretazione della normativa al caso di specie che configura la sussistenza di una pratica discriminatoria nei confronti dei Rom consolidata, fortemente stigmatizzante, diffusa territorialmente, oltre che connessa alle modalità di fornitura di un servizio pubblico.

In maniera non dissimile dal caso *Belov*, la domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa *Chez* interessa l'interpretazione della direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, in particolare gli articoli 1 e 2, paragrafi 1 e 2, lettere a) e b) nonché dell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2. L'eccezione della incompetenza della Corte ai sensi dell'art. 3, par. 1 della direttiva 2000/43

La Corte si misura, in via preliminare, sulla sua competenza in quanto la controparte confuta la competenza dell'Unione a trattare la materia richiamando la precisazione contenuta nell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2000/43, in forza della quale la stessa si applica «nei limiti dei poteri conferiti [all'Unione]». Esso sostiene come sia assente una normativa di carattere sostanziale applicabile ai fatti oggetto della controversia ovvero che l'Unione non abbia regolato mediante il diritto derivato la materia relativa alla collocazione dei contatori elettrici o all'accesso visivo a questi ultimi, e pertanto la direttiva non sia applicabile al caso di specie. L'eccezione viene superata dalla Corte evidenziando come l'articolo 3, paragrafo 1, lettera h), della direttiva 2000/43 faccia riferimento, in generale, all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, a disposizione del pubblico. Inoltre, essa richiama le disposizioni della direttiva 2006/32 e della direttiva 2009/72, riguardanti la messa a disposizione, agli utenti finali, di contatori elettrici individuali destinati a consentire agli interessati di misurare, seguire e regolare il loro consumo energetico, evidenziando come non vi siano dubbi che la materia delle condizioni di utilizzo del servizio "universale" rientri nel settore delle competenze dell'Unione.

Da ultimo, e forse punto più rilevante ai fini della presente nota, la Corte ritiene, quale espressione di una considerazione di respiro più ampio, che la sfera di applicazione della direttiva non può essere di natura restrittiva in considerazione del suo oggetto e della natura dei diritti che intende tutelare in quanto essa è l'espressione del principio di uguaglianza, ovvero uno dei principi generali del diritto dell'Unione, riconosciuto all'articolo 21 della Carta di Nizza.

3. Il merito: L'estensione del principio di non discriminazione

Il principale punto di diritto sostanziale affrontato dalla Corte è quello dell'estensione del principio di non discriminazione razziale dal momento che il ricorrente nella causa dinanzi alla Corte amministrativa bulgara, la *Chez*, confutava l'applicabilità della normativa antidiscriminazione alla Sig.ra *Nikolova*, non possedendo, quest'ultima, origini Rom. La Corte è chiara nel sostenere che l'applicazione del principio non è limitata soltanto a coloro che possiedono la caratteristica personale tutelata. Essa sostiene la posizione del giudice *a quo*, richiamando anch'essa la giurisprudenza *Feryn* e *Coleman* (Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 10 luglio 2008, causa C-54/07, *Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding /Firma Feryn N. V.*, e sentenza del 17 luglio 2008, causa C-303/06, *Coleman /Attridge Law e Steve Law*), al fine di evidenziare come il principio enunciato nella direttiva 2000/43 vada interpretato nel senso che esso si applica in relazione ai motivi indicati nel suo articolo 1, e non in relazione ad una determinata categoria di persone: «Ciò implica che esso è applicabile anche a coloro che, seppure non appartenenti essi stessi alla razza o all'etnia interessata, subiscono tuttavia un trattamento meno favorevole o un particolare svantaggio per uno di tali motivi». In particolare, rispetto all'analogia con il caso *Feryn*, la Corte ricorda che la sussistenza di una discriminazione non presuppone che venga individuato un denunciante che sostiene di essere stato vittima di tale discriminazione. Operando una comparazione tra i due casi, se un fatto discriminatorio può essere accertato nonostante l'assenza della vittima, nel caso

di specie essa lo è, sebbene non appartenente alla minoranza Rom, rafforzando così l'applicabilità della normativa al caso *Chez*. Infine, il richiamo al caso *Coleman*, consente alla Corte di ricordare come essa abbia ritenuto sussistente una discriminazione basata sulla "disabilità" ai sensi della direttiva 2000/78 non tanto nei confronti della vittima "diretta" del comportamento discriminatorio, nella fattispecie un giovane disabile, ma della madre, la quale per il fatto di essere genitore del disabile veniva trattata in modo meno favorevole rispetto ai propri colleghi sul luogo di lavoro. Ed ancora a sostegno della sua posizione, la Corte richiama il considerando 16 e l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2000/43, i quali sono espliciti nel dichiarare che la protezione contro la discriminazione fondata sulla razza o l'origine etnica si applica a "tutte" le persone. In questo senso va interpretato anche l'articolo 19 TFUE, il quale costituisce la base giuridica della suddetta direttiva, che conferisce all'Unione la competenza ad adottare i provvedimenti necessari a combattere "qualsiasi discriminazione" fondata in particolare sulla razza e l'origine etnica.

3.1 Segue: La definizione delle nozioni di discriminazione diretta e indiretta, e configurazione della fattispecie di discriminazione indiretta

Successivamente la Corte interpreta la definizione delle nozioni di "discriminazione diretta" e di "discriminazione indiretta" contemplate rispettivamente dalle lettere a) e b) dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2000/43, al fine di fornire elementi chiarificatori al giudice del rinvio sull'applicabilità delle stesse al caso concreto. Vale la pena ricordare che la distinzione tra le due tipologie di discriminazione rileva in sede di accertamento della sussistenza di eventuali eccezioni al principio: nel caso di una disparità di trattamento indiretta, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva, le condizioni sono alquanto generiche («oggettivamente giustificat[a] da una finalità legittima»), mentre nel caso di una disparità di trattamento diretta, essa può essere giustificata soltanto «in casi strettamente limitati». Nel suo compito di fornire al giudice nazionale tutti gli elementi d'interpretazione attinenti al diritto dell'Unione, essa ricorda come sia quest'ultimo a dover valutare se le circostanze del procedimento principale configurino una discriminazione diretta o indiretta.

Nello specifico, la Corte affronta i dubbi espressi dal giudice del rinvio in ordine alla portata della normativa nazionale in materia di contrasto alla discriminazione secondo la quale si è in presenza di una discriminazione indiretta quando una persona viene posta in una posizione meno favorevole rispetto ad altre persone "a causa della razza o dell'origine etnica". La Corte chiarisce che l'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), deve essere interpretato nel senso che esso osta a una norma nazionale che subordini la sussistenza di una discriminazione indiretta fondata sulla razza o sull'origine etnica al requisito che la misura sia stata adottata a causa della razza o dell'origine etnica.

Relativamente poi al quesito se sussista una discriminazione indiretta solo se il «particolare svantaggio» per le persone di una determinata razza od origine etnica rispetto ad altre persone, prevista nell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva, attenga ad un «caso rilevante, evidente e grave», la Corte è chiara nel sostenere che in detto articolo, né in altre parti della norma discende tale limite. Al contrario, precisa come tale condizione debba essere intesa nella sua più ampia accezione ovvero nel senso che le persone di una determinata origine etnica si

trovano svantaggiate per via della disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri *tout court*. La giurisprudenza in materia di discriminazione indiretta deve essere intesa nel senso che tale discriminazione sussiste quando l'applicazione di una misura nazionale, sebbene formulata in modo neutro, «di fatto sfavorisce un numero molto più elevato di titolari della caratteristica personale protetta che di persone che non la possiedono». Tale è l'interpretazione più conforme agli obiettivi perseguiti dal legislatore dell'Unione.

Nella successiva valutazione del caso, ove il giudice del rinvio pervenga alla conclusione che non sussistono le condizioni per l'accertamento di un caso di discriminazione diretta fondata sull'origine etnica, la Corte rileva come i fatti così come accertati costituiscono piuttosto una evidenza della sussistenza di caso di discriminazione indiretta ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/43, fatta salva la verifica dell'eccezione prevista ai sensi della suddetta disposizione.

Ed infatti gli elementi significanti che spingono la Corte ad assumere tale posizione sono da un lato la sussistenza di una prassi e un criterio apparentemente neutri, segnatamente l'ubicazione delle abitazioni in un quartiere in cui sono stati accertati numerosi danni e manomissioni ai contatori elettrici oltre ad allacciamenti illegali, dall'altro, il fatto che tale prassi si sia sviluppata soltanto in quartieri dove risiedono prevalentemente persone di origine Rom, ed in quanto tale, incide in misura notevolmente maggiore sulle persone che possiedono tale origine etnica. La conseguenza è che la prassi controversa costituisce un particolare svantaggio per le persone aventi tale origine etnica rispetto ad altre persone e questo attiene, in particolare, “al carattere offensivo e stigmatizzante della prassi controversa” ed al fatto che essa renda estremamente difficile, se non impossibile, la consultazione da parte dell'utente finale del suo contatore elettrico ai fini del controllo del relativo consumo.

Tale posizione, non può non richiamare quella più volte espressa dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo nelle sue molteplici sentenze di accertamento della sussistenza di comportamenti e prassi poste in essere da autorità pubbliche o norme facenti parte degli ordinamenti giuridici dei paesi europei, di natura discriminatoria nei confronti dei Rom. Il parallelo si rende necessario in quanto con la sentenza *Cheŕ* la Corte di Giustizia sembrerebbe allinearsi a quella della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo assumendo una posizione chiara di condanna verso pratiche stigmatizzanti nei confronti della minoranza Rom, e fornendo quindi una interpretazione della parità di trattamento la più ampia possibile.

Un altro punto su cui la Corte si sofferma è quello della applicabilità del divieto di discriminazione a situazioni che non comportano un pregiudizio a diritti o legittimi interessi posto che la legislazione nazionale richiamata prevede il limite dell'estensione del principio a fattispecie che configurino un pregiudizio ad un diritto soggettivo od a un interesse legittimo. Secondo la Corte, i concetti di discriminazione diretta e indiretta, così come definiti nell'articolo 2, paragrafi 1 e 2, lettere a) e b) della direttiva 2000/43 devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una norma nazionale secondo la quale, ai fini della sussistenza di una discriminazione diretta o indiretta fondata sulla razza o sull'origine etnica nei settori disciplinati dall'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva, il “trattamento meno favorevole” o il “particolare svantaggio” devono configurare una lesione a diritti o interessi legittimi. L'accertamento del conflitto tra il diritto bulgaro e quello dell'Unione in favore di quest'ultimo rispetto all'estensione e portata del principio di non discriminazione è rilevante nella misura in cui, va ricordato, le

conseguenze vanno a ricadere sugli ordinamenti di tutti gli Stati membri: ove sussista una limitazione analoga in uno o più ordinamenti nazionali, i giudici dovranno tener conto della interpretazione della Corte di Giustizia qualora si trovino a giudicare fatti simili. Tale meccanismo dovrebbe assicurare pertanto la più ampia applicazione del principio di parità di trattamento in favore dei Rom.

Da ultimo, la *Chez* ha mancato di dare prova della insussistenza della violazione del principio della parità di trattamento ovvero del fatto che la prassi controversa e il suo mantenimento nel tempo non sono motivati dal fatto che in tali quartieri risiedano prevalentemente cittadini bulgari di origine Rom, ma esclusivamente da fattori oggettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione fondata sulla razza o l'origine etnica. Relativamente all'ipotesi di discriminazione indiretta, la Corte sottolinea come la sola circostanza che il quartiere accolga anche residenti che non siano di origine Rom non è idonea ad escludere di per sé che la prassi controversa sia stata posta in essere in considerazione di tale origine, che accomuna la maggior parte dei residenti di tale quartiere. Tra gli elementi probatori che inducono a ritenere sussistente la pratica discriminatoria vi sono il fatto che la prassi controversa è stata posta in essere soltanto nei quartieri urbani, incluso il quartiere di *Gizdova mahala*, notoriamente popolati prevalentemente da cittadini bulgari di origine Rom, senza che ciò fosse contestato dalla *Chez*. Il giudice del rinvio deve tenere conto anche del carattere coatto, generalizzato e duraturo della prassi controversa, peraltro estesa indistintamente a tutti i residenti del quartiere, indipendentemente dal fatto che il contatore individuale fosse stato oggetto di manomissione o di allacciamenti illegali, e senza individuare gli autori di tali comportamenti. Il protrarsi della prassi per circa quindici anni in un certo modo suggerisce che i residenti di tale quartiere, che come è noto è popolato principalmente da cittadini bulgari di origine Rom, “sono considerati nel complesso come potenziali autori di tali comportamenti illegali”. Ciò viene considerato dalla Corte come una evidenza significativa ai fini della valutazione complessiva della prassi in questione che il giudice bulgaro deve valutare in sede di giudizio.

4. Conclusioni. Gli elementi innovativi della sentenza e la sinergia con le policy in materia di inclusione dei Rom nell'Unione Europea

In conclusione, sebbene la Corte non abbia risolto la controversia nazionale, la quale spetta invece al giudice *a quo*, questa ha fornito elementi di notevole portata nel panorama del contrasto alla discriminazione etnico-razziale nei confronti dei Rom, in ogni caso necessari alla corretta interpretazione del diritto dell'Unione. Va ricordato come tale decisione tendenzialmente vincoli i giudici nazionali degli altri Stati membri che si trovano dinanzi ad una questione simile. Dopo le riserve espresse nel caso *Belov*, la Corte ha inteso interpretare il principio di non discriminazione per ragioni etnico-razziali nei confronti della più numerosa minoranza dell'Unione, nel modo più ampio e universale. La giurisprudenza *Chez* rappresenta pertanto un apprezzabile precedente nel panorama della concreta attuazione del principio di non discriminazione nei confronti della minoranza, con conseguenze dirette anche nei confronti degli altri Stati membri. Sarà inoltre interessante verificare se la Corte consoliderà tale posizione e, in caso positivo, quali ricadute avrà nella attuazione concreta del principio di parità di trattamento e delle direttive antidiscriminazione *vis-à-vis* la minoranza Rom. Nella sua pronuncia, essa ha

ritenuto che, anche coloro che non possiedono l'origine etnica discriminata ma hanno subito le conseguenze pregiudizievoli di una prassi discriminatoria a loro rivolta, hanno diritto di protezione al pari delle prime. La Corte ha inoltre eliminato qualsiasi dubbio rispetto all'estensione del principio a situazioni che non configurano la lesione di un diritto soggettivo o interesse legittimo, chiarendo in questo modo come sia presa in considerazione, ai fini dell'applicazione della direttiva 2000/43, "qualsiasi" fattispecie atta a pregiudicare la persona che ne richiede tutela. Ed ancora, la Corte si allinea senza indugi alla posizione della Corte di Strasburgo, rafforzando così i meccanismi di tutela "europei" e possibilmente, in prospettiva futura, di protezione dei Rom all'interno dell'Unione. Nell'ambito di quest'ultima si può aggiungere che il quadro giuridico di *soft law*, man mano strutturato dalle istituzioni a partire dal 2010 mediante l'adozione di una serie di comunicazioni e documenti di *policy* per fare fronte alla grave situazione di disuguaglianza sociale ed economica dei Rom in Europa, viene arricchito da una componente di *hard law*, grazie alla sentenza *Chez* che, in quanto tale, ha un effetto vincolante e obbligatorio rispetto alla corretta applicazione dei Trattati e del diritto derivato ad opera degli Stati membri. Da ultimo, non è da escludere che in futuro la Corte possa pronunciarsi nuovamente su questioni analoghe stante l'avvio di alcune fasi precontenziose nel quadro della procedura d'infrazione ai sensi degli articoli 258-260 TFUE nei confronti di alcuni Stati membri. Una siffatta ipotesi potrebbe ulteriormente rafforzare la tutela dei diritti dei Rom nell'ambito dell'Unione.

CRISTINA MONTEFUSCO