



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ad vocem

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ad vocem / favilli chiara. - STAMPA. - (2017), pp. 413-422.

Availability:

This version is available at: 2158/1153836 since: 2019-04-22T18:07:41Z

Publisher:

Giuffrè

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

Non discriminazione

1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.
2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

Art. 21 – NON DISCRIMINAZIONE

Commento di CHIARA FAVILLI – in corso di pubblicazione in *Commentario alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di R. Mastroianni, F. Pappalardo, O. Pollicino

BIBLIOGRAFIA

- ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea parte speciale*, Torino, 2015, p. 64 ss.;
- ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, p. 521 ss.
- ARNARDÓTTIR, *Equality and Non-Discrimination under the European Convention on Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff Publisher, 2003
- BALLESTRERO, *Differenze e principio di uguaglianza*, in «Lavoro e diritto», 2001, 4, p. 419 ss.
- BARBERA, *Discriminazione ed uguaglianza nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1991
- BARBERA, *Not the Same? The Judicial Role in the New Community Anti-Discrimination Law Context*, in *Industrial Law Journal*, 2002, p. 82 ss.
- BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Milano, 2007
- BELL, *Antidiscrimination Law and the European Union*, Oxford, 2002
- BENEDETTELLI, *Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle Comunità europee*, Padova, 1989
- BESTAGNO, *I rapporti tra la Carta e le fonti secondarie di diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *DUDI*, 2015, p. 259 ss.
- BESTAGNO, *Validità e interpretazione degli atti dell'UE alla luce della Carta: conferme e sviluppi nella giurisprudenza della Corte in tema di dati personali*, in *DUE*, 2015, p. 21 ss.
- CAFARI PANICO, *Il principio di non discriminazione e la cittadinanza dell'Unione europea in rapporto all'autonomia impositiva regionale*, in VENTURINI, BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009 p. 35 ss.
- CASTANGIA, BIAGIONI, *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2011
- COUNCIL OF EUROPE, *Non-Discrimination: A Human Right. Seminar to Mark the Entry into Force of Protocol No. 12. Strasbourg, 11 October 2005*, Strasbourg, 2006
- CONTALDI, *Effetto diretto e primato del diritto comunitario*, in *Diz. dir. pubbl.*, a cura di S. Cassese, vol. III, Milano, 2006, 2124 ss.
- DASHWOOD, S. O'LEARY, *The Principle of Equal Treatment in E.C. Law. A collection of Papers by the Centre for European Legal Studies (Cambridge)*, London, 1997
- Editorial comments, Horizontal direct effect - A law of diminishing coherence?*, in *CMLR*, 2006, pp. 1-8
- FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione Europea*, Bologna, 2008
- FLYNN, *The Implications of Article 13 E.C.- After Amsterdam. Will some forms of discrimination be more equal than others?*, in *CMLR*, 1999, pp. 1127-1152
- GAJA, *Identifying the status of general principles in European community law*, in *Scritti in onore di G. F. Mancini*, Milano, 1998, II, p. 451 ss.
- GUARISO, *Direttiva 2011/98 e d.lgs. 40/14*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, 1, pp. 15-33
- HILSON, *Discrimination in Community Free Movement Law*, in *European Law Review*, p. 445 ss.
- KITCHING (a cura di), *Non-Discrimination in International Law. A Handbook for Practitioners*, London, 2005
- LAZZERINI, *(Some of) the fundamental rights granted by the Charter may be a source of obligations for private parties*: AMS, in *CMLR*, 2014, p. 907 ss.
- LENAERTS, *L'égalité de traitement en droit communautaire: un principe unique aux apparences multiples*, in *Cahiers de droit européen*, 1991, p. 3 ss.
- MAFFEIS, *Offerta al pubblico e divieto di discriminazione*, Milano, 2007

- MARTIN, «Discriminations», «entraves» et «raisons impérieuses» dans le Traité CE: trois concepts en quête d'identité, in *Cahiers de droit européen*, 1998, p. 275 ss.
- MASTROIANNI, Efficacia “orizzontale” del principio di eguaglianza e mancata attuazione nazionale delle direttive comunitarie, in *Diritti, lavori, mercati*, 2006, p. 442 ss.
- MORE, *The Principle of Equal Treatment: from Market Unifier to Fundamental Right?*, in Craig & de Burca (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999, pp. 516 ss.
- MORI, *I rapporti tra fonti nel diritto dell'Unione europea. Il diritto primario*, Torino, 2010
- MUNARI, *Gli effetti del diritto dell'Unione Europea sul sistema interno delle fonti*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, 725-748
- OLIVER, *General Principles of Community Law and Horizontal Effect*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1993, p. 1
- SCHIEK, *The ECJ Decision in Mangold: A Further Twist on Effects of Directives and Constitutional Relevance of Community Equality Legislation*, in *Industrial Law Journal*, 2006, p. 329 ss.
- ROSSI, *Fundamental Values, Principles and Rights After The Treaty of Lisbon: the Long Journey Toward An European Constitutional Identity*, in *Europe(s), Droit(s) européen(s), Liber Amicorum in onore del Professor Vlad Constantinesco*, Brussel, 2015, pp. 511-524
- ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, in VELLANO (a cura di), *Il futuro delle Organizzazioni internazionali - L'avenir des organisations internationales*, Napoli, 2015, p. 361 ss.
- SCHMIDT, *The Principle of Non-Discrimination in Respect of Age: Dimensions of the ECJ's Mangold Judgement*, in *German Law Journal*, 2005, p. 505 ss.
- SCHOKKENBROEK, *The Prohibition of Discrimination in Article 14 of the Convention and the Margin of Appreciation*, in *Human Rights Law Journal*, 1998, p. 20 ss.
- SCIARRA, *Association de médiation sociale. The Disputed Role of EU Fundamental Principles and the Point of View of Labour Law*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò III*, p. 2431 ss.
- SOMEK, *A constitution for antidiscrimination: Exploring the Vanguard Moment of Community Law*, in *European Law Journal*, 1999, p. 243 ss.
- SPITALERI, *Le discriminazioni alla rovescia nella recente giurisprudenza comunitaria: rimedi insufficienti o esorbitanti?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, p. 917 ss.
- SPITALERI, *Eguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea: dai singoli divieti al principio generale*, in Castangia, Biagoni (a cura di), *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2011
- TOBLER, *Putting Mangold in Perspective: in Response to Editorial Comments, Horizontal Direct Effect – A law of Diminishing Coherence?*, in *CMLR*, 2007, p. 1177 ss.
- TRIDIMAS, *The General Principles of EC Law*, 2^a ed., Oxford, 2006

SOMMARIO

1. L'art. 21, par. 1, e la codificazione del principio di non discriminazione. – 2. L'efficacia diretta del principio generale e dell'art. 21, par. 1. – 3. Il giudizio sulla discriminazione. – 4. L'art. 21, par. 2: il divieto di discriminazione in base alla nazionalità.

1. Il titolo III della Carta è interamente dedicato all'*Uguaglianza* e offre una sistemazione organica del principio di uguaglianza davanti alla legge (art. 20; v. *infra* p. #), del principio di non discriminazione (art. 21, par. 1) e di divieti specifici (art. 21, par. 2, e 23; v. *infra* p. #); nello stesso titolo sono anche considerate altre dimensioni dell'uguaglianza, con l'enunciazione del rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica (art. 22; v. *infra* p. #) e dei diritti di categorie particolarmente vulnerabili della società quali i minori (art. 24; v. *infra* p. #), gli anziani (art. 25; v. *infra* p. #) e i disabili (art. 26; v. *infra* p. #). La stretta correlazione tra tali disposizioni è stata sottolineata dalla Corte di giustizia, secondo la quale «il principio della parità di trattamento, sancito dall'articolo 20 della Carta, è un principio generale del diritto dell'Unione e il principio di non discriminazione enunciato all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta ne è una particolare espressione» (sent. 22 maggio 2014, *Glatzel*, C-356/12, ECLI:EU:C:2014:350, punto 43; in questa sentenza la Corte interpreta, in sequenza, l'art. 21, par. 1, l'art. 26 e l'art. 20, congiuntamente all'art. 52, par. 1 e 5, della Carta).

I principi di uguaglianza e di non discriminazione sono spesso enunciati congiuntamente ed intesi come intercambiabili, quasi fossero due sinonimi, nonostante ciascuno abbia un'autonoma funzione (sent. 26 settembre 2013, *IBV & Cie*, C-195/12, ECLI:EU:C:2013:598, punto 50). Questo deriva principalmente dal fatto che il diritto ad un uguale trattamento comporta necessariamente il diritto a non essere discriminati. Il principio di non discriminazione è dunque una componente del principio di uguaglianza, che obbliga a valutare l'illegittimità di differenze di trattamento basate sui motivi espressamente menzionati o su quelli ritenuti meritevoli di tutela dalla Corte di giustizia. Inoltre, prima dell'avvento della Carta, nell'ordinamento dell'Unione europea non vi era una norma che sancisse il principio generale di uguaglianza, l'esistenza del quale era stata riconosciuta dalla Corte a partire dall'interpretazione dei divieti espressi di discriminazione (si veda, *ex multis*, la sent. 8 ottobre 1980, *Überschär*, causa 810/79, ECLI:EU:C:1980:228, par. 16). Nei Trattati sono infatti presenti numerose disposizioni

relative alla non discriminazione, ulteriormente arricchite in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in un processo che ha visto attenuare la loro dimensione economica: uguaglianza, lotta contro la discriminazione e parità tra uomini e donne sono contemplate sia tra i valori dell'Unione sia tra gli obiettivi che l'Unione tutta deve perseguire nell'attuazione delle sue politiche (art. 2 e 3, par. 2, TUE), anche sulla base di un principio c.d. di *mainstreaming* (art. 10 TFUE).

Le spiegazioni della Carta chiariscono che l'art. 21, par. 1, si ispira (e non «corrisponde») all'art. 19 del TFUE, all'art. 14 della CEDU (sent. Corte giust. 7 novembre 2013, *X e a.*, C-199/12, ECLI:EU:C:2013:720, punto 54) e «all'art. 11 della convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina per quanto riguarda il patrimonio genetico». Rispetto all'art. 14 della CEDU le differenze sono costituite dall'affermazione generale del principio di non discriminazione e dall'estensione dei motivi di discriminazione espressamente enunciati. L'art. 14 infatti sancisce il divieto di discriminazione relativamente al godimento degli altri diritti riconosciuti dalla Convenzione (Corte EDU, 8 aprile 2014, *Dhabi c. Italia*, n. 17120/09, par. 39-41). Per questo nel 2000 è stato adottato un Protocollo aggiuntivo, il n. 12, che contiene un'unica norma volta a sancire un divieto generale di discriminazione in relazione a qualsiasi diritto. Entrato in vigore il 1° aprile 2005, è stato ratificato da un numero limitato di Stati e solo da 9 Stati membri dell'Unione europea. Nonostante che l'elenco dei motivi espressamente contemplati sia diverso, in entrambe le disposizioni esso è formulato in modo non tassativo. La Corte EDU ha ad esempio applicato l'art. 14 alla discriminazione per motivi di orientamento sessuale e di nazionalità che pur non figurano tra i motivi di discriminazione espressamente menzionati (Corte EDU, 21 dicembre 1999, *Salgueiro da Silva Mouta c. Portogallo*, n. 33290/96; 21 luglio 2015, *Oliari c. Italia*, n. 18766/11; 30 giugno 2016, *Taddeucci and McCall c. Italia*, 51362/09; 16 settembre 1996, *Gaygusuz c. Austria*, n. 17371/90; 27 marzo 1998, *Petrovic c. Austria*, n. 20458/92; 8 aprile 2014, *Dhabi c. Italia*, cit.)

Più complesso è il rapporto con l'art. 19 TFUE, tant'è che anche le Spiegazioni della Carta si soffermano soprattutto su di esso, chiarendo che «non v'è contraddizione né incompatibilità fra il paragrafo 1 e l'articolo 19 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che ha campo d'applicazione e finalità diversi [...]» e che «il paragrafo 1 non altera quindi l'ampiezza delle facoltà conferite a norma dell'articolo 19 né l'interpretazione data a tale articolo». L'art. 19 TFUE, infatti, conferisce al Consiglio il potere di combattere le discriminazioni per i motivi ivi indicati, quali la razza e l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l'età, la disabilità e l'orientamento sessuale. Si tratta di una norma a vocazione sociale che non sancisce un divieto di discriminazione ma che conferisce al Consiglio il potere di agire per combattere le discriminazioni adottando le misure appropriate. Proprio in quanto norma attributiva di un potere, l'elenco dei motivi contenuti nell'art. 19 è formulato in modo tassativo. Sebbene se ne possa desumere implicitamente lo sfavore nei confronti della discriminazione per tali motivi, ciò non è sufficiente per trarne direttamente obblighi diretti gli Stati e, tanto meno, per i privati (sent. 17 febbraio 1998, *Grant*, C-249/96, ECLI:EU:C:1998:63).

L'art. 21 non è dunque una norma attributiva di competenza, né amplia la competenza dell'Unione a combattere le discriminazioni derivanti dall'art. 19 TFUE. Esso però codifica, innovandolo, il principio generale di non discriminazione già presente nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea grazie ad una copiosa e consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha tratto ispirazione dai trattati internazionali e dalle tradizioni costituzionali comuni (sent. 22 novembre 2005, *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709, punto 74, e 19 gennaio 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21, punti 20 e 21); nel solco di tale giurisprudenza la Corte ha già collocato anche l'art. 21, par. 1: «Dalla giurisprudenza della Corte risulta altresì che tale principio, ora sancito all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere considerato un principio generale del diritto dell'Unione» (sent. 19 aprile 2016, *Dansk Industri*, C-441/14, ECLI:EU:C:2016:278, punto 22; 1° ottobre 2015, *O.*, C-432/14, ECLI:EU:C:2015:643del, punto 25). La Carta conferisce così espressamente al principio generale di non discriminazione e di uguaglianza una base giuridica primaria e qualifica i divieti di discriminazione come diritti fondamentali.

Quanto ai motivi menzionati, l'ampliamento sia rispetto all'art. 19 TFUE sia rispetto all'art. 14 della CEDU, ha l'effetto di estendere la nozione materiale di uguaglianza protetta, vale a dire l'insieme dei valori in base ai quali si arriva a ritenere rilevanti certi criteri di distinzione (BENEDETTELI, *Il giudizio di uguaglianza nell'ordinamento delle Comunità europee*, Padova, 1989, p. 32 e pp. 187 ss.). Non tutti i motivi saranno egualmente tutelati. In primo luogo, la Carta riproduce la gerarchia esistente nei Trattati con la conferma della preminenza assicurata alla nazionalità e al sesso che hanno una menzione separata e una corrispondenza in altrettanti articoli dei Trattati, alle quali ha fatto seguito un consolidato *corpus* di norme e giurisprudenza. Inoltre la tutela assicurata ai singoli divieti varia a seconda di numerose circostanze che si riflettono nel diverso peso conferito alle diverse fasi del giudizio sulla discriminazione (*infra*, par. 3).

Inoltre, l'elenco è formulato in modo non tassativo, così che è teoricamente possibile che anche altri motivi non espressamente menzionati possano determinare l'applicazione del divieto di non discriminazione, in quanto considerati meritevoli di tutela. Tale apprezzamento deve essere effettuato caso per caso, attraverso un delicato bilanciamento di interessi e di valori. Il principio generale di non discriminazione consente, infatti, di sindacare le

differenze di trattamento anche al di là di quanto esplicitamente previsto ma pur sempre nell'ambito dei valori ricavabili dall'intero ordinamento in un dato momento storico. L'elenco dei motivi di discriminazione assolve alla funzione di predeterminare la rilevanza di taluni fattori, per i quali ogni differenza di trattamento risulta «sospetta» ed oggetto di scrutinio attraverso l'applicazione del giudizio sulla discriminazione (v. *infra* par. 3). Potrebbe anche essere giustificato un esame più rigoroso dei motivi «sospetti» rispetto a quelli non espressamente menzionati. Tra questi ultimi, nell'attuale contesto dell'ordinamento europeo, potrebbe esservi la nazionalità, comprensiva della cittadinanza dei cittadini di Paesi terzi. L'art. 21, par. 2, (v. *infra* par. 4), sancisce il divieto di discriminazione per motivi di nazionalità ma, corrispondendo la disposizione all'art. 18 TFUE, deve essere intesa come riferita ai soli cittadini dell'Unione (sent. 4 giugno 2009, cause riunite C-22/08 e C-23/08, *Vatsouras*, ECLI:EU:C:2009:344; 7 aprile 2011, C-291/09, *Franscesco Guarnieri & Cie*, ECLI:EU:C:2011:217, punto 20; 24 aprile 2012, C-571/10, *Kamberaj*, ECLI:EU:C:2012:233). La Corte potrebbe giungere ad un'interpretazione estensiva di tale disposizione, pur mantenendo lo *status* preferenziale riconosciuto ai cittadini UE, come peraltro pacificamente ammesso anche dalla Corte europea (Corte EDU, 21 giugno 2011, *Ponomaryovi c. Bulgaria*, n. 5335/05). In mancanza di una tale interpretazione estensiva, la discriminazione per motivi di nazionalità riferita ai cittadini di Paesi terzi dovrebbe essere considerata nell'ambito del principio di non discriminazione sancito dal primo paragrafo dell'art. 21. Tale risultato potrebbe essere conseguito sia ritenendolo un motivo non contemplato, sia interpretando estensivamente la nozione di «origine nazionale». Peraltro talune delle norme derivate adottate dall'Unione prescrivono un obbligo di riconoscimento ai cittadini di Paesi terzi dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato in cui soggiornano. L'estensione della competenza dell'Unione in materia di immigrazione e la conseguente adozione di norme derivate rende certamente applicabile la Carta anche in questo ambito, in conformità con la giurisprudenza della Corte EDU che, come si è già detto, si ritiene pacificamente competente a valutare la compatibilità delle differenze di trattamento praticate nei confronti degli stranieri con l'art. 14 della Convenzione.

2. Con orientamento costante la Corte di giustizia ha riconosciuto l'idoneità delle fonti UE, non qualificate come direttamente applicabili, a produrre effetti diretti, vale a dire a creare situazioni giuridiche soggettive che le persone fisiche e giuridiche possono far valere nei confronti sia delle autorità pubbliche sia di altre persone fisiche e giuridiche. Tale idoneità sussiste concretamente allorché le norme siano formulate in modo chiaro, preciso e incondizionato, così che il diritto invocato sia perfetto e, dunque, applicabile per regolare un determinato rapporto giuridico, eventualmente disapplicando una norma nazionale di contenuto difforme. Inoltre, affinché si possano produrre effetti diretti sia verticali sia orizzontali, occorre che tutti i soggetti dell'ordinamento, inclusi i privati, siano astrattamente vincolati dalla norma, di modo che a fronte di un soggetto beneficiario di un diritto vi possa esserne un altro gravato da un obbligo, dal quale pretendere il riconoscimento del diritto ricavabile dalla norma UE.

Tale idoneità è stata riconosciuta anche al principio generale basato sui divieti di discriminazione per motivi di nazionalità e di sesso, qualificati come regole imperative del diritto dell'Unione (sent. 8 aprile 1976, *Defrenne*, causa 43/75, ECLI:EU:C:1976:56, punti 38-39; 6 giugno 2000, *Angonese*, C-281/98, ECLI:EU:C:2000:296, punto 36) e precisando che può produrre effetti diretti sia verticali sia orizzontali (OLIVER, *General Principles of Community Law and Horizontal Effect*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1993, 1). La Corte ha anche chiarito che: «Contro questa conclusione non si può trarre argomento dai termini usati dall'art. 119 [ora 157 TFUE]. In primo luogo non si può invocare, contro l'efficacia diretta, l'uso del termine «principio», giacché il trattato usa questa espressione proprio per porre in rilievo l'importanza fondamentale di determinate disposizioni, come si desume ad esempio dall'intestazione della prima parte del trattato, dedicata ai «principi», e dall'art. 113 [ora 207 TFUE], a norma del quale la politica commerciale della Comunità è basata su «principi uniformi». Se si attenuasse questa nozione, fino al punto di ridurla al rango di indicazione vaga, si metterebbero quindi indirettamente in forse le basi stesse della Comunità e la coerenza delle sue relazioni esterne» (sent. *Defrenne*, cit., punti 27/29). Analoghe argomentazioni sono state riproposte anche per il principio di non discriminazione per motivi di età, dapprima nel 2005 (sent. *Mangold*, cit., punto 74) e poi in successive pronunce che hanno placato il profluvio di commenti, spesso critici, su tale orientamento (sent. 19 gennaio 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21, punti 20 e 21; 19 aprile 2016, *Dansk Industri*, cit. punti 22-23).

Una delle critiche suscitate dalla sentenza *Mangold* deriva dal fatto che la Corte ha ricavato tale principio dai trattati internazionali e dalle tradizioni costituzionali comuni, senza tuttavia specificare quali trattati internazionali e quali ordinamenti conferiscano una tale protezione (*Mangold*, cit. punto 73). Inoltre l'età è un motivo di discriminazione previsto dall'art. 19 TFUE che, però, come si è visto, non sancisce un vero e proprio divieto di discriminazione ma «si limita» a conferire al Consiglio la competenza ad adottare norme per combattere la discriminazione, con ciò marcando una rilevante differenza con la discriminazione per motivi di sesso e di nazionalità che, invece, è prevista in norme del Trattato produttive di effetti diretti. Così, nella causa *Mangold*, le parti, nel contestare il carattere discriminatorio di una norma nazionale, avevano invocato non la norma prima ma la direttiva 2000/78/CE, adottata in sua attuazione insieme alla gemella 2000/43/CE. La Corte conferma l'inidoneità

delle direttive a produrre effetti diretti orizzontali (sent. 13 novembre 1990, *Marleasing*, C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395; sent. 19 novembre 1991, *Francoovich*, C-6/90, ECLI:EU:C:1991:428; 14 luglio 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, ECLI:EU:C:1994:292; 5 ottobre 2004, *Pfeiffer*, C-397/01, ECLI:EU:C:2004:584) a differenza dei principi generali che, invece, possono essere applicati a procedimenti nei quali sono coinvolti dei soggetti privati, con l'eventuale disapplicazione della legge interna in contrasto con essi. Essa ha anche chiarito che il fatto che una direttiva, nella specie la 2000/78/CE, sia stata adottata per rafforzare la protezione del principio generale non può essere invocato per attenuare tale protezione e negare l'efficacia diretta orizzontale del principio generale, che rimane integra a prescindere da quale sia la fonte di diritto UE che determini la competenza del diritto dell'Unione europea ed anche se la medesima regola derivante dal principio generale sia prevista in una pluralità di fonti, con caratteristiche e rango diversi.

Questo profilo del rapporto tra più fonti che dispongono la medesima regola era stato considerato nella già citata sentenza *Defrenne*: anche in tale causa la Corte si è pronunciata sul rapporto tra il divieto di discriminazione per motivi di sesso sancito nel Trattato, il principio generale di non discriminazione e la direttiva volta a dare attuazione a tale principio. Allora la Corte ha fatto ricorso al principio generale nonostante vi fosse una norma del Trattato, l'art. 157 TFUE che vieta la discriminazione per motivi di sesso e una normativa derivata di attuazione (punti 65/68). Il principio generale, infatti, ha un ambito di applicazione più ampio dei divieti specifici ed è idoneo a produrre effetti diretti verticali e orizzontali, a differenza delle direttive e analogamente alle norme dei Trattati. Se, dunque, l'interrelazione tra le differenti fonti giuridiche non è una novità nella giurisprudenza della Corte di giustizia, ciò che è stato innovativo a partire dalla sentenza *Mangold* è la sua applicazione al principio di discriminazione per motivi di età. L'art. 21 della Carta si inserisce in questo corposo contesto di norme e giurisprudenza, confermando e consolidando l'orientamento della Corte di giustizia.

L'art. 21 ha infatti sgomberato ogni dubbio circa l'esistenza di un principio generale di non discriminazione che, accanto al principio di uguaglianza di fronte alla legge, conferisce tutela contro differenze di trattamento ingiustificate per i motivi espressamente contemplati in tale disposizione, nonché per quelli che la Corte riterrà meritevoli di tutela.

La Corte ha così valorizzato l'entrata in vigore della Carta per confermare l'impianto argomentativo elaborato prima della sua entrata in vigore, nonostante le incertezze sollevate da quanto disposto dall'art. 52, par. 5, che sembra limitare l'efficacia diretta, verticale e orizzontale, alle disposizioni che contengono diritti ed escluderla rispetto a quelle che contengono principi (v. *infra*, commento all'art. 52, p. #). La Corte ha però già affermato o, meglio, confermato, che il principio di non discriminazione in base all'età, sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, è di per sé sufficiente per conferire ai singoli un diritto soggettivo invocabile in quanto tale» (15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2, punto 47). La stessa conclusione dovrebbe essere estesa a tutti i motivi di discriminazione contemplati nell'art. 21, par. 1 (LAZZERINI, *(Some of) the fundamental rights granted by the Charter may be a source of obligations for private parties*: AMS, in CMLR, 2014, p. 928), nonché a quei motivi non esplicitamente menzionati che dovessero essere considerati tutelati in base al principio generale di non discriminazione. Nella stessa pronuncia ha invece escluso l'efficacia diretta orizzontale del diritto di cui all'art. 27, in quanto la norma effettua un rinvio alla legge nazionale e non sarebbe dunque idonea a produrre effetti diretti, poiché non produce un diritto soggettivo direttamente invocabile (v. *infra*, commento all'art. 27, p. #). Con altra sentenza, la Corte ha ritenuto che l'art. 26, nell'enunciare un principio di rispetto e riconoscimento del diritto dei disabili di beneficiare di misure di inserimento, non può «conferire di per sé ai singoli un diritto soggettivo autonomamente azionabile» (*Glatzel*, cit., punto 78). L'orientamento seguito dalla Corte in queste pronunce è chiaro: se la regola ricavabile dal principio è autonomamente applicabile, come quella della parità di trattamento e di non discriminazione, sancita – anche – dalla Carta, allora essa sarà idonea a produrre effetti diretti; se, invece, tale regola non reca un diritto soggettivo perfetto, come quella dell'art. 26 della Carta, allora non sarà applicabile di per sé ma potrà esplicare i propri effetti come parametro di legittimità o di canone interpretativo della normativa che si situi nell'ambito di applicazione del diritto UE.

La Corte ha per ora evitato di affrontare la questione degli effetti diretti delle disposizioni della Carta a partire dalla distinzione tra diritti e principi in base all'art. 52, par. 5, e si è invece posta in continuità con il proprio tradizionale orientamento in materia di efficacia dei principi generali, offrendo una lettura della Carta coerente con quella propria di tutte le altre fonti (SCIARRA, *Association de médiation sociale. The Disputed Role of EU Fundamental Principles and the Point of View of Labour Law*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro III*, pp. 2451-2452). Sebbene il processo d'interpretazione della Carta sia solo agli inizi, è comunque da escludere che si possa ricondurre a qualsiasi disposizione della Carta, incluso l'art. 52, par. 5, un effetto di diminuzione dell'efficacia propria dei principi generali ed *in primis* del principio generale di non discriminazione, frutto di una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia ormai pluridecennale.

3. Il giudizio sulla discriminazione

Preliminare all'applicazione del divieto di discriminazione è la definizione dei singoli motivi di discriminazione, il che implica l'interpretazione delle nozioni impiegate, spesso prive di definizione normativa (si veda da ultimo rispetto alla disabilità le sentenze *Glatzel*, cit., punto 44; 18 dicembre 2014, *Fag og Arbejde (FOA)*, C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463; 11 aprile 2013, *HK Denmark*, C-335/11, ECLI:EU:C:2013:222; 11 luglio 2006, *Chacón Navas*, C-13/05, ECLI:EU:C:2006:456). La stessa nozione di discriminazione è stata ampiamente elaborata e scissa nelle due articolazioni di discriminazione diretta e indiretta, secondo cui sono vietate non solo le discriminazioni palesi ma anche quelle prodotte da atti normativi o da prassi che, sebbene apparentemente neutri, producano nei fatti una discriminazione (sent. 23 febbraio 1994, *Scholz*, C-419/92, ECLI:EU:C:1994:62, punto 7). La tutela contro le discriminazioni indirette è un aspetto che caratterizza particolarmente l'ordinamento dell'Unione ed è intesa a garantire l'efficacia di uno dei suoi "principi basilari" (sent. 12 febbraio 1974, *Sotgiu*, causa 152/73, ECLI:EU:C:1974:13, punto 11).

Successivamente la Corte applica un vero e proprio giudizio da essa stessa elaborato e che è stato in gran parte codificato e ampliato dalle direttive antidiscriminazione a loro volta ispirate dalle direttive in materia di pari opportunità per motivi di sesso (BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Milano, 2007). Con formula *standard* la Corte afferma sovente che «Secondo una costante giurisprudenza, i principi di parità di trattamento e di non discriminazione impongono che situazioni simili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (sent. 14 aprile 2013, *Blanka*, C-401/11, ECLI:EU:C:2013:223, punto 35). Una differenza di trattamento è giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi (sent. 16 dicembre 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine*, C-127/07, EU:C:2008:728, punto 47; 17 ottobre 2013, *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 77).

La prima fase del giudizio è costituita dalla comparabilità delle situazioni, dato che si può parlare di discriminazione solo quando la differenza di trattamento è prodotta da un atto rispetto a situazioni comparabili e giudicate simili, oppure quando a situazioni oggettivamente diverse è praticato un trattamento identico (sent. 2 ottobre 2003, *García Avello*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539). La seconda fase è volta a verificare l'effettivo svantaggio subito da una persona rispetto ad un'altra, anche potenziale, causato da una specifica normativa o prassi (sent. 23 maggio 1996, *O'Flynn*, C-237/94, ECLI:EU:C:1996:206, punto 21; sent. 10 luglio 2008, *Feryn*, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397; sentenza 25 aprile 2013, *Accept*, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275). Da ultimo occorre escludere l'esistenza di una giustificazione oggettiva che renda legittima e compatibile con il Trattato la disposizione contestata. La complessità del giudizio deve necessariamente essere «risolta» dalla giurisprudenza, alla quale è rimessa in ultima analisi l'applicazione del principio di non discriminazione che, soprattutto nella fase relativa all'esistenza o meno di una giustificazione oggettiva, deve effettuare un delicato bilanciamento tra valori contrapposti (si vedano le conclusioni in parte divergenti dell'Avv. Gen. Sharpston del 13 luglio 2016, C-188/15, EU:C:2016:553, e dell'Avv. Gen. Kokott del 31 maggio 2016, C-157/15, ECLI:EU:C:2016:382, su due casi analoghi relativi al divieto di indossare il velo in orario di lavoro).

Quanto alle conseguenze della mancata osservanza del principio di parità di trattamento secondo la Corte occorre concedere alle persone appartenenti alla categoria sfavorita gli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone che rientrano nella categoria privilegiata (sent. 26 gennaio 1999, *Terhoeve*, C-18/95, ECLI:EU:C:1999:22, punto 57; 22 giugno 2011, *Landtová*, C-399/09, ECLI:EU:C:2011:415, punto 51; *Blanka*, cit., punto 35). La persona sfavorita deve dunque essere posta nella stessa situazione in cui si trova la persona che beneficia del vantaggio in questione.

Le tre fasi volte ad accertare la comparabilità, lo svantaggio e l'inesistenza di giustificazioni oggettive si susseguono in ordine logico; la valutazione negativa su una di esse determina la cessazione del giudizio, escludendo la sussistenza della discriminazione.

Tale giudizio sulla discriminazione elaborato dalla Corte di giustizia è stato in larga parte codificato dalle direttive c.d. antidiscriminazione adottate in attuazione degli articoli 19 e 157 del TFUE, che prevedono un sistema organico di tutela, individuando regole di dettaglio allo scopo di rendere effettiva la sua applicazione (*Mangold*, cit., punto 73). In particolare le direttive contengono una definizione tassativa di discriminazione, diretta e indiretta e delle giustificazioni ammissibili; prevedono poi alcune norme sulla tutela giurisdizionale e l'istituzione di un organismo indipendente volto a promuovere la parità di trattamento (FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008, p. 221 ss.).

Esiste dunque una differenza nella regola concretamente applicabile a seconda che il divieto di discriminazione sia ricavato dal principio generale o dalle direttive. Se da una parte il principio generale consente di applicare la regola anche a motivi diversi rispetto a quelli espressamente menzionati e/o di produrre effetti diretti, anche orizzontali, le direttive recano un sistema di difesa dei diritti che facilita l'accesso alla giustizia. Tuttavia tale sistema di tutela può trovare applicazione solo nell'ambito di applicazione delle direttive che lo dispongono (si vedano l'articolo 3 comune ad entrambe le direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE). Al di fuori di tale ambito, le regole di dettaglio da esse previste non dovrebbero trovare applicazione, mentre potrà applicarsi direttamente il principio

generale di non discriminazione sancito, oggi, dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali, attraverso il giudizio sulla discriminazione elaborato dalla stessa Corte. Mentre dunque il principio generale può applicarsi anche quando si applicano le direttive, non vale l'inverso. Così la Corte ha verificato la compatibilità con l'art. 21 della Carta di una norma nazionale francese volta a vietare la donazione di sangue umano da parte di persone che abbiano avuto rapporti sessuali con altri uomini (sent. 29 aprile 2015, *Léger*, C-528/13, ECLI:EU:C:2015:288). Si trattava di un ambito non coperto dalla direttiva 2000/78/CE che ha un'applicazione limitata al settore del lavoro e dell'occupazione. La Corte ha effettuato tale valutazione applicando l'art. 21 in combinato disposto con l'art. 52, par. 1, sui limiti all'esercizio dei diritti riconosciuti dalla Carta. Secondo la Corte, tale esclusione basata sull'orientamento sessuale del donatore costituisce una discriminazione vietata in via di principio dall'art. 21, la cui legittimità deve essere valutata alla luce dell'art. 52, par. 1, il cui testo richiama la definizione di giustificazioni oggettive (v. *infra*, commento all'art. 52, p. #).

Proprio rispetto all'ammissibilità delle giustificazioni oggettive emerge una differenza rilevante nel giudizio sulla discriminazione applicato in base alle direttive o in base al principio generale: in base alle direttive, la discriminazione diretta è vietata se non siano applicabili le eccezioni stabilite o le limitazioni dell'ambito di applicazione espressamente previste; mentre applicando il principio generale la Corte valuta sempre l'esistenza di eventuali giustificazioni oggettive, sia nei casi di discriminazione diretta sia nei casi di discriminazione indiretta. Analogo è il giudizio sulla discriminazione applicato dalla Corte EDU in relazione al principio di non discriminazione sancito dall'art. 14. La Corte applica le nozioni di discriminazione diretta e indiretta, valuta la comparabilità delle situazioni, nonché l'esclusione di giustificazioni oggettive per qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta (conclusioni dell'Avv. Gen. Sharpston del 13 luglio 2016, C-188/15, EU:C:2016:553, punti 63-64).

4. L'art. 21, par. 2: il divieto di discriminazione per motivi di nazionalità

Il 2° paragrafo dell'art. 21 sancisce il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità. Dato che la norma trova esatta corrispondenza nell'art. 18 del TFUE, si applica l'art. 52, par. 2, secondo il quale i diritti da questa riconosciuti «per i quali i Trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti».

Il divieto di discriminazione in base alla nazionalità è stabilito nei Trattati istitutivi sin dalle origini del processo di integrazione europea. La Corte lo ha qualificato come norma di importanza fondamentale, produttiva di effetti diretti, verticali e orizzontali (sent. *Angonese*, cit.; si veda *supra* par. 2).

La nozione di nazionalità è sempre stata interpretata come «cittadinanza di uno Stato membro» ed i due termini, nazionalità e cittadinanza, sono spesso usati come sinonimi. Altre appartenenze devono trovare una differente protezione giuridica, come nel caso della razza od origine etnica o delle minoranze ora menzionate al paragrafo 1 (quanto all'applicazione ai cittadini di Paesi terzi si veda *supra* par. 1). Nel caso in cui in uno Stato vi siano più categorie di cittadini, è onere dello Stato indicare a quale di essi si applicano i Trattati (sent. 20 febbraio 2001, *Kaur*, C-192/99, ECLI:EU:C:2001:106; sent. 12 settembre 2006, *Spagna c. Regno Unito*, C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543).

All'affermazione generale del divieto di discriminazione sulla base della nazionalità corrispondono diverse specificazioni riguardanti la libera circolazione dei lavoratori (artt. 45-48 TFUE), il diritto di stabilimento (artt. 49-55 TFUE), la libera circolazione dei servizi (artt. 56-62 TFUE), la libertà di movimento dei capitali (artt. 56-60 TCE, ora 63-66 TFUE) ed il divieto di misure fiscali discriminatorie (art. 114 TFUE). Tali disposizioni sono volte complessivamente a garantire che i fattori di produzione e di scambio possano competere e circolare nel mercato europeo senza ostacoli dovuti a differenze di trattamento in ragione dello Stato d'origine. Spesso il divieto di discriminazione per motivi di nazionalità è invocato congiuntamente ad una di tali norme, che ne costituiscono un'espressione specifica. In molti casi è sostanzialmente indifferente valutare un caso in base alla norma generale o in base alla norma specifica. Tuttavia mentre l'art. 18 TFUE non ammette deroghe al divieto, nelle disposizioni specifiche vi sono eccezioni e limiti specificamente stabiliti. Per questo se esiste una norma specifica che vieta la discriminazione per motivi di nazionalità in un determinato settore, la Corte tende ad applicare quest'ultima (sent. 20 ottobre 1993, *Phil Collins*, C-92/92 e C-326/92; 6 giugno 2002, *Ricordi*, C-360/00; 24 novembre 1998, *Horst Otto Bickel, Ulrich Franz*, C-274/96).

L'istituzione della cittadinanza europea in combinato disposto con il diritto di circolazione e soggiorno riconosciuto dal Trattato con effetti diretti ha comportato l'estensione dell'ambito di applicazione alla norma (v. *infra*, commento all'art. 45, p. #) (sent. 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99). Ogni cittadino dell'Unione potrà invocare nel territorio di un altro Stato membro il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza, rispetto a situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione europea.

In particolare secondo la Corte tale principio osta a che uno Stato membro subordini la concessione di un diritto ad un cittadino dell'Unione europea alla condizione della residenza sul territorio mentre detto requisito non è richiesto ai propri cittadini (sent. 2 febbraio 1989, *Cowan*, causa 186/87, ECLI:EU:C:1989:47). La Corte ha anche

precisato che il divieto può giungere sino a travolgere ambiti di competenza esclusiva degli Stati misura in cui queste non devono possono infatti porre in essere discriminazioni nei confronti di soggetti ai quali il diritto UE attribuisce il diritto alla parità di trattamento né limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto UE (sent. 2 ottobre 1997, *Saldanha*, C-122/96, ECLI:EU:C:1997:458.; 20 marzo 1997, *Hayes*, C-323/95, ECLI:EU:C:1997:169).

La Corte ha avuto anche modo di estendere ulteriormente l'ambito di applicazione *ratione personae* del divieto di discriminazione, ritenendolo applicabile anche ai figli nati nel Paese contro il quale lo invocano (sent. 2 ottobre 2003, *García Avello*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539, punti 22-28; 8 marzo 2011, *Zambrano*, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124). Basta questa connessione per rendere applicabile il Trattato, ponendo le premesse per poter sindacare qualsiasi normativa, di qualsiasi materia, che abbia una influenza sul diritto di circolazione e di soggiorno, incluse norme di diritto internazionale privato (sent. 10 giugno 1999, *Johannes*, C-430/97, ECLI:EU:C:1999:293). Analogo orientamento è stato ribadito in casi di esecuzione forzata (sent. 29 aprile 2004, *Pusa*, C-224/02, ECLI:EU:C:2004:273), in materia fiscale (sent. 12 luglio 2005, *Schempp*, C-403/03, ECLI:EU:C:2005:446) ed in materia di prestazioni sociali, sostanzialmente applicando alla libertà di circolazione dei cittadini UE il medesimo orientamento consolidato nell'ambito delle libertà di circolazione specificamente previste nel Trattato (sent. 26 ottobre 2006, *Tas-Hagen*, C-192/05, ECLI:EU:C:2006:676, punto 31; 14 giugno 2016, *Commissione c. Regno Unito*, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436).

La Corte ha anche riconosciuto che si trovano in una situazione analoga ai cittadini di altri Stati membri i cittadini che rientrano nel proprio Stato d'origine dopo aver esercitato il diritto alla libertà di circolazione derivante dal Trattato. Ha affermato più volte che «se un cittadino di uno Stato membro, per il fatto che ha risieduto regolarmente nel territorio di un altro Stato membro e vi abbia acquisito una qualificazione professionale, si trova, nei confronti del suo Stato membro di origine, in una situazione equiparabile a quella di un lavoratore migrante, esso deve anche beneficiare dei diritti e delle libertà garantiti dal Trattato» (sent. 8 luglio 1999, *Bobadilla*, C-234/97, ECLI:EU:C:1999:367; 7 febbraio 1979, *Knoors*, C-115/78, ECLI:EU:C:1979:31; 7 luglio 1992, *Singh*, C-370/90, ECLI:EU:C:1992:296). Analoghe situazioni di vantaggio possono verificarsi in capo ai prestatori di servizi che, pur se stabiliti nel proprio Stato di cittadinanza, svolgano un'attività economica di rilevanza nel mercato interno (sent. 11 luglio 2000, *Carpenter*, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434).

L'estensione dell'ambito di applicazione delle norme del Trattato sulla libera circolazione e di soggiorno e, dunque, anche del divieto di discriminazione in base alla nazionalità non può mai giungere fino ad includere i cittadini dell'Unione «sedentari» che, come tali, non rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato (sent. 15 novembre 2011, *Dereci*, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734; 5 maggio 2011, *McCarthy*, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277).

Come noto, le fattispecie che non presentano alcuna connessione con il diritto dell'Unione europea sono definite dalla Corte come «situazioni puramente interne» e disciplinate integralmente dal diritto nazionale. Rispetto a tali situazioni, a nulla vale denunciare il contrasto con il principio di non discriminazione in base alla cittadinanza poiché esso non può trovare applicazione (sent. 15 gennaio 1986, *Hurd*, C-44/84, ECLI:EU:C:1986:2; 29 maggio 1997, *Kremzow*, C-299/95, ECLI:EU:C:1997:254; 27 Ottobre 1982, *Morson e Jhanjan*, causa 35/82, ECLI:EU:C:1982:368; 28 giugno 1984, *Moser*, causa 180/83, ECLI:EU:C:1984:233; 28 marzo 1979, *Saunders*, causa 175/78, ECLI:EU:C:1979:88; 26 gennaio 1993, *Werner*, C-112/91, ECLI:EU:C:1993:27).

Ciò comporta che laddove la normativa nazionale di uno Stato membro sia meno favorevole di quella UE il cittadino dello stesso Stato che non abbia esercitato la libertà di circolazione subirà un trattamento meno favorevole rispetto al cittadino di uno Stato membro che tale libertà abbia invece esercitato (sent. 28 gennaio 1992, *Steen*, C-332/90, ECLI:EU:C:1992:40; 5 giugno 1997, *Uecker e Jacquet*, C-64/96, ECLI:EU:C:1997:285). In queste situazioni si verifica quella che viene definita come discriminazione a rovescio: mentre si garantisce che i cittadini o le imprese di altri Stati membri non siano svantaggiati allorché circolino in un territorio «straniero», non si tutela il cittadino o l'impresa che in tale territorio da sempre operano. Più in particolare ciò può verificarsi in due ipotesi: quando il diritto UE richiede che in un certo settore si applichi il principio del mutuo riconoscimento o quando il diritto UE conferisce delle situazioni di vantaggio in funzione della realizzazione della libera circolazione.

La discriminazione tra cittadini in ragione dell'aver o meno esercitato il diritto alla libera circolazione è tale da porre in maniera più evidente il contrasto con il principio di uguaglianza vigente nei singoli Stati membri. Ciò è tanto più evidente se si pensa all'ipotesi del cittadino che abbia fatto ritorno nel proprio Stato d'origine e al quale possono essere applicate le norme UE volte a favorire la libera circolazione, a differenza invece dei cittadini che tale libertà non abbiano esercitato (sent. 18 febbraio 1987, causa 98/86, *Mathot*, ECLI:EU:C:1987:89, punto 7, e 5 dicembre 2000, C-448/98, *Guimont*, ECLI:EU:C:2000:663, punto 15). La Corte di giustizia nella sentenza *Steen II* ha precisato che spetta eventualmente al legislatore nazionale rimuovere una tale discriminazione estendendo la normativa dell'Unione anche alle fattispecie nazionali di propria competenza (sent. 16 giugno 1994, *Steen*, C-132/93, ECLI:EU:C:1994:254, punti 10-11; Corte cost. 30 dicembre 1997 n. 443). Nell'ordinamento italiano sono state introdotte due norme rilevanti nella l. 24 dicembre 2012 n. 234, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*: gli articoli 32, co.

1, lett. *i*) e 53, assicurano la parità dei cittadini italiani rispetto ai cittadini UE e prescrivono la non applicazione di norme o prassi che producano effetti discriminatori a carico dei cittadini italiani.