

ISSN 2785-5228



EUWEB

EU-WESTERN BALKANS

Cooperation on Justice and Home Affairs

EUWEB Legal Essays
Global & International Perspectives
Issue 2/2026

EDITORIALE
SCIENTIFICA



EDITOR-IN-CHIEF

Teresa Russo, University of Salerno (Italy)

MANAGING EDITOR

Ana Nikodinovska Krstevska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

ASSOCIATED EDITORS

Francesco Buonomenna, University of Salerno (Italy)

Gaspere Dalia, University of Salerno (Italy)

Erjon Hitaj, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

Rossana Palladino, University of Salerno (Italy)

EDITORIAL COMMITTEE

Giuseppe Cataldi, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

Angela Di Stasi, University of Salerno (Italy)

Elżbieta Feret, University of Rzeszów (Poland)

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Sevilla (Spain)

Olga Koshevaliska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Pietro Manzini, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

Nebojsa Raicevic, University of Niš (Serbia)

Giancarlo Scalese, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

Anna Lucia Valvo, University of Catania (Italy)

Jan Wouters, University of KU Leuven (Belgium)

SCIENTIFIC COMMITTEE

Paolo Bargiacchi, KORE University of Enna (Italy)

Ivana Bodrožić, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

Valentín Bou Franch, University of Valencia (Spain)

Elena Crespo Navarro, University Miguel Hernández Elche (Spain)

Luigi Daniele, University of Roma Tor Vergata (Italy)

Jordi Nieva Fenoll, University of Barcellona (Spain)

Luigi Kalb, University of Salerno (Italy)

Anja Matwijkiw, Indiana University Northwest (United States of America)

Massimo Panebianco, University of Salerno (Italy)

Ioannis Papageorgiou, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

Nicoletta Parisi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

Francisco Pascual Vives, University of Alcalà, Madrid (Spain)

Dino Rinoldi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

REVIEWING COMMITTEE

Ersi Bozheku, University of Tirana (Albania)

Marco Borraccetti, University of Bologna (Italy)

Federico Casolari, University of Bologna (Italy)

Francesco Cherubini, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

Fabio Coppola, University of Salerno (Italy)

Jasmina Dimitrieva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Miroslav Djordjevic, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Angela Festa, University of Campania “L. Vanvitelli” (Italy)

Jelena Kostić, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Anna Iermano, University of Salerno (Italy)

Ivan Ingravallo, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

Elena Maksimova, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Daniela Marrani, University of Salerno (Italy)
Francesca Martines, University of Pisa (Italy)
Marina Matić Bošković, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)
Heliona Miço Bellani, EPOKA University of Tirana (Albania)
Pietro Milazzo, University of Pisa (Italy)
Stefano Montaldo, University of Turin (Italy)
Giuseppe Morgese, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Niuton Mulleti, EPOKA University of Tirana (Albania)
Amandine Orsini, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)
Luigi Palmieri, University of Salerno (Italy)
Mario Panebianco, University of Salerno (Italy)
Leonardo Pasquali, University of Pisa (Italy)
Christian Ponti, University of Milano (Italy)
Valentina Ranaldi, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)
Fabio Spitaleri, University of Trieste (Italy)
Maria Torres Perez, University of Valencia (Spain)
Paolo Troisi, University of Rome Tor Vergata (Italy)

EDITORIAL ASSISTANTS

Stefano Busillo, University of Salerno (Italy)
Matteo Del Chicca, University of Pisa (Italy)
Elisabetta Lambiase, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Miriam Schettini, University of Pisa (Italy)
Gabriele Rugani, University of Pisa (Italy)
Emanuele Vannata, University of Salerno (Italy)
Ana Zdraveva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

www.euweb.org

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index
2026, No.2

EDITORIAL

Andrea Cascone

Fifty Years after the Final Act: Safeguarding the Helsinki Principles 6

ESSAYS

Marco Evola

Continuity and Discontinuity in Ukraine's Admission to the EU 14

Nina Madjovska Naumovska

Protecting EU Financial Interests Beyond EU Borders: The European Public Prosecutor's Office, Candidate Countries and the Limits of Supranational Criminal Enforcement 40

Jelena Ristić

Hate Speech and Discrimination in the Case-Law of the European Court of Human Rights 53

Alfredo Rizzo

Il contrasto alle discriminazioni "sistemiche" (con particolare riguardo alle discriminazioni razziali) nel processo di allargamento dell'Unione europea. I casi della Bosnia ed Erzegovina e della Serbia 67

Roze Surlovska Ristevska

Human Dignity and Antigypsyism: Racial Profiling in a Preventive Criminal Law Perspective 107

FOCUS

Julinda Beqiraj, Edlira Osmani

Between the Map and the Mission: Justice on New Coordinates. An Evaluation of the 2022 Judicial Map Reform in Albania and Its Impact on Efficiency and Access to Justice 129

CONFERENCE PROCEEDINGS

Teresa Russo

Criticità e nuove forme di tratta degli esseri umani: la tutela delle vittime in vista dell'attuazione del Patto dell'Unione su migrazione e asilo (report) 152

IL CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI “SISTEMICHE”
(CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE DISCRIMINAZIONI RAZZIALI)
NEL PROCESSO DI ALLARGAMENTO DELL’UNIONE EUROPEA.
I CASI DELLA BOSNIA ED ERZEGOVINA E DELLA SERBIA

*di Alfredo Rizzo**

SOMMARIO: 1. Introduzione: le discriminazioni “sistemiche”. Alla ricerca di un concetto dotato di effetti giuridici. – 2. La dimensione internazionalistica del divieto di discriminazioni. – 2.1. Recenti indicazioni della Corte internazionale di giustizia. – 2.2. Cenni sul contrasto alle discriminazioni nel sistema del Consiglio d’Europa. – 3. L’Unione europea. – 3.1. Le disposizioni fondamentali – 3.2. Il divieto di discriminazioni nella prospettiva dell’art. 49 TUE. – 3.3. La portata del divieto di discriminazioni razziali tra diritto nazionale e diritto UE. – 4. La rilevanza del divieto di discriminazioni su base etnica o razziale nel processo di allargamento dell’Unione europea. – 4.1. Profili generali. – 4.2. Lo *status quo* del divieto di discriminazioni nei paesi in adesione: i casi di Bosnia-Erzegovina e Serbia. – 4.2.1. Bosnia-Erzegovina. – 4.2.1.1. La giurisprudenza di Strasburgo. – 4.2.1.2. I rapporti con l’Unione europea. – 4.2.2. Serbia. – 4.2.2.1. La giurisprudenza di Strasburgo. – 4.2.2.2. L’approccio dell’Unione europea. – 5. Riepilogo e osservazioni conclusive.

1. Introduzione: le discriminazioni “sistemiche”. Alla ricerca di un concetto dotato di effetti giuridici

Il coacervo di principi, regole legislativamente predisposte e interpretazioni giurisprudenziali operante nel nostro sistema giuridico “integrato” porta in luce la particolare insistenza con cui il divieto di discriminazioni viene perseguito rispetto agli abusi sempre emergenti nella prassi delle relazioni umane, oltre che tra individui e tra questi ed altri enti pubblici o privati (con riferimento particolare ai rapporti tra privati e pubblica amministrazione o insorgenti in ambito *lato sensu* lavoristico). In questo quadro, il concetto di discriminazioni ‘sistemiche’ sembra riferirsi più specificamente a un ‘plesso’ di modalità attraverso le quali i comportamenti discriminatori possono manifestarsi concretamente, spesso prescindendo perfino dall’individuazione e perseguimento di quei comportamenti sin dal livello legislativo. In questo senso, la tipologia di discriminazione vietata formalmente che più facilmente può acquisire carattere ‘sistemico’ è quella sicuramente fondata sulla razza, proprio per il suo carattere ‘multifattoriale’¹.

*Senior Researcher presso INAPP. Cultore di diritto dell’Unione europea (*EU Law Expert*) presso Università statale di Perugia e UniTelma Sapienza di Roma. Avvocato presso il Foro di Roma. e-mail a.rizzo@inapp.gov.it; rizzo_alfredo@yahoo.com.

¹ L’uso di tale aggettivo riguarda l’insorgenza di alcune patologie particolarmente complesse, cfr. Cassazione civile Sezione Lavoro del 5 febbraio 1998, n. 1196 secondo cui, in presenza di più fattori a cui è possibile ricondurre l’insorgere della patologia, è necessario considerarli tutti come concause; di recente v. Cassazione civile Sezione lavoro Ordinanza n. 21950 del 21 luglio 2023, segnalata in *La multifattorialità non esclude l’origine professionale della malattia: la Cassazione fa chiarezza*, Bollettino Adapt dell’11 ottobre 2023, <https://www.bollettinoadapt.it/la-multifattorialita-non-esclude-lorigine-professionale-della-malattia-la-cassazione-fa-chiarzza/>. Come vedremo, un approccio analogo è stato seguito anche a livello internazionalistico con riferimento ai fenomeni discriminatori e con ancora più specifico riguardo alle discriminazioni fondate su razza o origine etnica delle persone.

Guardando all'Unione europea, la stessa Commissione europea² ha avuto modo di menzionare il termine in questione – sistemico – specificamente con riguardo ad un altro obiettivo *overarching* dell'Unione stessa (e nel quale il divieto di discriminazioni razziali viene in genere collocato), riferito al perseguimento dei criteri della *Rule of Law* (Stato di diritto)³. In buona sintesi, l'aggettivo qui adottato vuole sottolineare non solo gli *effetti* discriminatori derivanti da certe scelte di tipo generale. Tali scelte possono infatti emergere da un determinato 'approccio culturale' ai temi coperti dalle stesse norme costituzionali, potendo quelle stesse scelte essere influenzate da determinate 'correnti di pensiero' dominanti in certe fasi storiche. Le stesse determinazioni di livello istituzionale possono, poi, riverberare i propri effetti con un meccanismo 'a cascata' a detrimento di profili individuali cui esse non si indirizzerebbero in prima battuta.

D'altro canto, il carattere "sistemico" di alcune forme di discriminazione può essere invece ricavabile anche da mere prassi o decisioni di livello amministrativo, o anche nella dimensione privatistica (ancora, emblematico il caso dei rapporti lavorativi), in grado,

² Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, *A New EU Framework to strengthen the Rule of Law*, dell'11 marzo 2014 (COM (2014) 158 fin): a pag. 7 la Commissione europea richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia sul diritto d'asilo, ricordando la possibilità che le regole stabilite attraverso le rilevanti fonti legislative dell'Unione siano "sospese" proprio nel caso in cui si verificano, in uno Stato membro dell'Unione, carenze "sistemiche" concernenti la tutela dei diritti umani, soprattutto se questi attengano ai divieti di tortura e trattamenti inumani o degradanti di cui all'art. 3 CEDU e 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cfr. art. 3 par. 2 del Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180, del 29 giugno 2013, pp. 31–59, cfr. *ex multis* A. RIZZO, *Ricollocazione infra-comunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione*, la Comunità internazionale 2017, p. 397–419, cfr. oggi art. 16 del Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013*, del 14 maggio 2024, in GUUE 2024/1351, del 22 maggio 2024, fonte che *inter alia* abroga il citato regolamento 604/2013). Per quanto attiene al Consiglio d'Europa, in un documento relativo alle competenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (Res(2004)3 *Resolution of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem*, del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, adottata il 12 maggio 2004, 114a sessione, Res(2004)3) si fa riferimento al fatto che in uno Stato membro della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (CEDU) il mancato rispetto di una o più disposizioni della stessa CEDU possa assumere proprio il suddetto carattere ("sistemico").

³ Nella diversa – ma correlata, cfr. art. 6 TUE – dimensione del Consiglio d'Europa (su cui si torna *infra*), la Commissione di Venezia (cfr. *Report on the Rule of Law Venice 25-26 March 2011* pubblicato il 4 aprile 2011, n. 5 12/2009 CDL-AD (2011)003rev.) ricorda che i criteri dell'uguaglianza in senso formale (*equality before the Law*) e quello di non-discriminazione "*are human rights principles as much as they are Rule of Law principles*" (cfr. pag. 13), nel senso che entrambi afferiscono a due requisiti essenziali (garanzia dei diritti umani e promozione dello Stato di diritto) di uno Stato titolato a divenire membro del Consiglio d'Europa. In tale documento, la Commissione di Venezia a pag. 10 riconosce il raggiungimento di un *consensus* tra i suoi membri su quali siano i criteri formali e sostanziali (*not only formal but also substantial or material (materieller Rechtsstaatsbegriff...)*) che compongono la nozione in questione (Stato di diritto). Questi ultimi sono i seguenti: "(1) *Legality, including a transparent, accountable and democratic process for enacting law* (2) *Legal certainty* (3) *Prohibition of arbitrariness* (4) *Access to justice before independent and impartial courts, including judicial review of administrative acts* (5) *Respect for human rights* (6) *non-discrimination and equality before the law*" (enfasi nostra). Sulla nozione di *Stato europeo* si vedano i criteri generali per l'adesione sia al Consiglio d'Europa sia all'Unione europea, cfr., da un lato, tale nozione (*Stato europeo*) come indicata nello Statuto del Consiglio d'Europa del 1949 e nella Risoluzione dell'Assemblea parlamentare dello stesso CdE n. 1247 del 1994 (dove, al punto 3, si stabilisce che "*The boundaries of Europe have not yet been comprehensively defined under international law*"); dall'altro lato, i requisiti richiesti per divenire Stato membro dell'Unione agli artt. 2, 3, 6 e 49 TUE. Su tali temi v. *infra* e, *ex multis*, A. RIZZO, *I caratteri dell'adesione all'Unione europea*, in G. NESI, P. GARGIULO (a cura di), *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione*, 2015, Napoli, p. 235 ss.

però, di rivelare una *tendenza* generale verso la costruzione di un impianto ‘sistemico’ delle discriminazioni stesse. Quando comportamenti discriminatori, *prima facie* legittimi e *sistematici*, giungono alla portata del giudice, essi il più delle volte hanno già provocato lesioni abbastanza serie dei diritti primari della persona. La particolare ‘estensione’ o ‘reiterazione’ di un determinato fenomeno discriminatorio può, a quel punto, rivelare la natura propriamente ‘sistemica’ di quest’ultimo.

Il rapporto quasi inestricabile tra multifattorialità e natura sistemica dei fenomeni discriminatori emerge in modo piuttosto esplicito dalla Convenzione Internazionale per l’Eliminazione di qualsiasi forma di Discriminazione Razziale (CERD o ICERD)⁴ che, al suo art. 5, offre una definizione di quanto precede (multifattorialità), collegando la possibile emersione di discriminazioni razziali (oggetto principale della Convenzione) a comportamenti discriminatori non solo di tipo generico, ma specificamente di tipo economico, sociale e culturale, quindi penetrando nella concretezza dei rapporti interindividuali, compresi, come accennato, quelli di tipo lavorativo⁵.

Anticipando le pagine che seguono, occorre ricordare come la definizione e il perseguimento di una determinata voce di garanzia individuale – nel caso di specie, il divieto di discriminazioni su base razziale – possano derivare da fonti di rango sia internazionalistico sia nazionale⁶. La Corte internazionale di giustizia (CIG) ha al riguardo già avuto occasione di rilevare come si possa verificare un fenomeno di ‘dualità’ della responsabilità per comportamenti commessi, da un lato, dagli Stati e, dall’altro, da individui che abbiano agito, direttamente o meno, in nome e per conto dello Stato⁷.

In sostanza, la dimensione afferente alle competenze della stessa Corte dell’Aia ed entro la quale vengono perseguite *inter alia* le discriminazioni razziali (il cui divieto è stato annoverato nella categoria di obblighi di diritto internazionale rivendicabili *erga omnes* sin dalla sentenza *Barcelona Traction*⁸), non esclude di per sé la competenza di altra organizzazione o istituzione sovranazionale ai fini del perseguimento dello stesso comportamento, se ne ricorrano i presupposti (ossia per i casi specificamente riguardanti attori statali o altre categorie di persone afferenti, direttamente o meno, allo Stato)⁹.

⁴ *International Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, ICERD, 21 December 1965, UN General Assembly Resolution 2106 (XX).

⁵ M. PAYANDE, *Addressing Racial Discrimination Through International Law. The Neglected Potential of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, in *VerfBlog*, 2024, disponibile al <https://verfassungsblog.de/addressing-racial-discrimination-through-international-law/>. Di recente, il carattere sistemico è stato rilevato dalla dottrina anche recente, cfr. L. AZOULAI, J. MEAKIN *et al.* (eds.), *The Law of the Everyday. An inquiry into the legal fabrics of European lives*, in *European University Institute Working Paper Law*, fascicolo n. 5, 2026.

⁶ Come noto, la posizione dell’ordinamento dell’Unione è in qualche modo autonoma anche rispetto al disposto dell’art. 53 della Carta delle Nazioni unite, in quanto si tratta di organizzazione dotata di propri caratteri peculiari, cfr. di recente P. PENNETTA, G. MARTINO, *Nozione di organizzazione internazionale*, in P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, II edizione, 2024, Napoli, in part. p. 17 ss.

⁷ Tale requisito – “dualità” – fu rilevato con riferimento al crimine di genocidio, cfr. Corte internazionale di giustizia, sentenza del 26 febbraio 2007, Rep. 2007, *Applicazione della Convenzione sulla prevenzione e la repressione del Genocidio (Bosnia-Herzegovina c. Serbia)*, par. 43, v. al punto 173 della stessa pronuncia dove si legge: “*duality of responsibility continues to be a constant feature of international law*”. In tema cfr. di recente l’*excursus* di A. RIZZO, *The Quest of an Ecocide under EU Law. The international context and prospects under current EU treaties and law*, in L. CASSETTI, C. TOZZI (a cura di), *I diritti tra pandemia e policrisi*, Perugia, n. 4, disponibile al <https://diritti-cedu.unipg.it>, 2026, in part. re v. pp 61-62 e letteratura citata *ivi*.

⁸ Corte internazionale di giustizia, sentenza del 5 febbraio 1970, *Barcelona Traction*, p. 3, in part. cfr. pag. 32 n. 34.

⁹ Si pensi alle rilevanti competenze della Corte penale internazionale (CPI, v. lo Statuto ratificato dall’Italia ai sensi della Legge 12 luglio 1999 n. 232 GURI n.167 del 19 luglio 1999 - Suppl. Ordinario n. 135). Nella

Per quanto attiene all'Unione europea, in verità, occorre tenere presente il forte grado di autonomia di cui questa gode nel sistema delle organizzazioni internazionali¹⁰. L'Unione europea, pertanto (e come vedremo), persegue il divieto di discriminazioni razziali in base alle specifiche regole 'costituzionali' stabilite nei propri trattati istitutivi e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione¹¹, seppure non potendo mai contravvenire ai rilevanti standard internazionali, compresi quelli di rango consuetudinario e quelli di derivazione ONU, notoriamente aventi una specifica rilevanza per l'Unione e le sue istituzioni (cfr. art. 21 TUE). È d'altronde nota la teoria dei c.d. *self contained regimes*, di cui l'Unione europea costituirebbe un esempio tipico, proprio nel senso che attraverso i trattati istitutivi è stata istituita un'organizzazione di 'nuovo tipo', con una più decisa autonomia della stessa sia dal modello delle organizzazioni internazionali 'tradizionali' sia dagli stessi ordinamenti dei membri che la compongono¹².

Le pagine che seguono intendono quindi tenere in considerazione la 'multifattorialità' del contrasto alle discriminazioni razziali che, come tali, possono emergere tanto nel contesto di rapporti giuridici di tipo 'verticale' (Stato e suoi apparati, da un lato, e soggetti privati, dall'altro) quanto nella dimensione 'orizzontale' degli stessi rapporti aventi rilevanza giuridica (se questi siano cioè sorti *iure privatorum*). Tali parametri assumono carattere preliminare vieppiù con riguardo al processo di allargamento dell'Unione. Basti al riguardo considerare il rapporto speculare tra, da un lato, l'art. 7 TUE (per quanto riguarda l'eventuale processo di 'esclusione' di uno Stato dall'Unione) e, dall'altro lato,

stessa citata pronuncia del 2007 resa nel caso *Genocidio*, al fine di dimostrare il consolidamento a livello internazionale della suaccennata 'dualità' della responsabilità, la CIG stessa ricorda che, ai sensi dell'art. 25 dello Statuto della CPI, "[n]o provision in this Statute relating to individual criminal responsibility shall affect the responsibility of States under international law". Viene qui traslata la questione affrontata dalla CIG nella sentenza del 27 giugno 1986, Rep. 1986, *Attività militari e paramilitari degli Stati uniti in Nicaragua*, p. 14 e dal Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia nel caso *Tadić*, sentenza del 2 ottobre 1995, *The Prosecutor v. Dusko Tadić*, IT-94-I-AR72, cfr. *ex multis*, U. VILLANI, *Lezioni di diritto internazionale*, II edizione, Bari, 2023, p. 223.

¹⁰ Parere della Corte di giustizia n. 2/13 del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, secondo cui (p. 183) "...un accordo internazionale può incidere sulle competenze [dell'Unione] soltanto a condizione che (...) non venga pregiudicata l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione", *ex multis* L.S. ROSSI, *Il Parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro fra Corti?*, in *SIDI Blog*, 2014, disponibile al <https://www.sidiblog.org/2014/12/22/il-parere-213-della-cgue-sulladesione-dellue-alla-cedu-scontro-fra-corti/> e di I. ANRO, *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sul progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU: una bocciatura senza appello?*, in *Eurojus*, 2014, disponibile al <http://www.eurojus.it/il-parere-213-della-corte-di-giustizia-sul-progetto-di-accordo-di-adesionedellunione-euro-pea-alla-ceduuna-bocciatura-senza-appello>.

¹¹ Per una panoramica su matrice e finale entrata in vigore della Carta, cfr. *ex multis* A. RIZZO, F.M. DI MAJO, *Commento alla Carta dei diritti dell'Unione*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 2591 ss.; in generale cfr. R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017.

¹² Sulla dottrina dei *self-contained regimes* la letteratura è ovviamente sterminata, cfr. B. SIMMA, *Self-contained regimes*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1985, pp. 111-136; B. DE WITTE, *Rule of Change in International Law. How special is the European Community*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, XXV, 1994, pp. 299-333; J. WEILER, *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes have an Emperor?" And Other essays on European integration*, Cambridge, 1999; P.-M. DUPUY, *Fragmentation du droit international ou des perceptions qu'on a?*, in *European University Institute Working Paper*, fascicolo n. 14, 2006; E. KLEIN, *Self-contained regime*, in *Oxford public international Law, Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008; J. KLABBERS, *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge, 2009; A. NOELLKAMPER, *Rethinking the Supremacy of International Law*, in *Amsterdam Centre for International Law, Working Paper*, 2009. Per una lettura specificamente riguardante il diritto dell'Unione europea, cfr. P. PIVA, *Diritto dell'Unione europea e "self-contained regimes"*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, pp. 505-528.

l’art. 49 TUE, come due ‘corni’ di un *iter* che non si esaurisce con l’adesione di uno Stato terzo all’Unione stessa, ma che confluisce esattamente in quel modello di ‘integrazione europea’ che proprio nel rispetto dei parametri ‘preliminari’ di cui all’art. 2 TUE trova, in definitiva, la propria matrice e fonte di ispirazione primaria.

2. La dimensione internazionalistica del divieto di discriminazioni

2.1. Recenti indicazioni della Corte internazionale di giustizia

In via generale e preliminare ci sembra utile ribadire che la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, nel suo Commentario ai *Draft Articles on State Responsibility*¹³, ha incluso il divieto di discriminazione razziale tra gli obblighi di diritto internazionale rivendicabili *erga omnes*¹⁴.

Posto tale ineludibile dato testuale, nella dimensione in esame assume, ovviamente, una portata del tutto specifica la già citata CERD¹⁵. Un caso recente, piuttosto significativo,¹⁶ ha implicato una corretta lettura, da parte della stessa Corte internazionale di giustizia, del primo articolo, par. 1, della CERD stessa, ai sensi del quale per discriminazione razziale deve intendersi quanto segue:

“any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life”.

La stessa CIG ha ammesso che l’ambito applicativo della CERD, pur risultando in definitiva più circoscritto rispetto alla lettura ampia del principio egualitario ricavabile da diversi strumenti di dimensione ‘regionale’, come, tra questi, la stessa CEDU¹⁷, non impedisce alla Corte medesima di interpretare i paragrafi 2 e 3 dell’art. 1 della CERD stessa¹⁸ nel senso che essi

¹³ Text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission’s report covering the work of that session: si veda il commentario della Commissione di diritto internazionale (doc. A/56/10), in part. par. 33 dove si legge come segue: “[e]very State, by virtue of its membership in the international community, has a legal interest in the protection of certain basic rights and the fulfilment of certain essential obligations. Among these the Court [il riferimento qui è proprio al caso *Barcelona Traction* richiamato supra] instanced “the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also ... the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination”.

¹⁴ In tema P. PICONE, *Gli obblighi erga omnes tra passato e futuro*, in *Rivista di diritto internazionale*, volume 88 n.4, 2015, p. 1081 ss. e di recente, per una panoramica anche inerente all’Unione europea, B. MINUCCI, *Lo ius cogens nell’Unione europea: un vincolo assoluto*, in *Eurojus*, 2025, pp. 31-54.

¹⁵ *International Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, c.d. ICERD, 21 December 1965, UN General Assembly resolution 2106 (XX).

¹⁶ Corte internazionale di giustizia, sentenza del 31 gennaio 2024, Rep. 2024, *Applicazione della Convenzione Internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo e della Convenzione Internazionale per l’eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale, Ucraina c. Federazione russa*, p. 78.

¹⁷ Corte internazionale di giustizia, sentenza del 4 febbraio 2021, Rep. 2021, *Applicazione della CERD (Qatar c. Emirati arabi uniti)*, p. 71, cfr. in part.re ai pp. 104 e 105.

¹⁸ In base a tali paragrafi si consentono trattamenti ‘differenziali’ (“*differential treatment*”) tra “cittadini e non cittadini” di uno Stato (art. 1, par. 2), e altri trattamenti ‘discriminanti’ a livello nazionale basati su nazionalità, cittadinanza e naturalizzazione delle persone (art. 1 par. 3).

“cannot be understood as excluding from the scope of CERD any application of citizenship laws that results in an act of discrimination based on nationality or ethnic origin by purpose or effect”¹⁹.

A livello di prassi (sempre di livello ONU), il Consiglio per i diritti umani (Human Rights Council) delle Nazioni unite ha presentato all’Assemblea generale dell’ONU stessa uno studio²⁰ che ha fatto emergere come, dai fatti relativi all’omicidio dell’afroamericano George Floyd avvenuta il 25 maggio 2020 in Minnesota per mano di alcuni agenti di polizia statunitensi, fosse necessario che le stesse Nazioni unite ribadissero la prevalenza di alcuni parametri fondamentali da contrapporre al potere autoritativo dello Stato. A seguito di tale proposta, lo stesso Consiglio per i diritti umani ha adottato una risoluzione specificamente intitolata alla promozione e protezione dei diritti degli africani e dei discendenti da popoli africani contro l’eccesso di uso della forza da parte delle forze dell’ordine attraverso un *“transformative change of racial justice and equality”*²¹. Sembra insomma che da tale prassi possa trarsi il riconoscimento del fatto che i fenomeni di discriminazioni a sfondo razziale perpetrati in modo ‘sistemico’ siano una realtà che si verifica nella concretezza dei rapporti tra pubbliche autorità e cittadini, in particolare nell’esercizio da parte delle prime delle proprie prerogative legislativamente predisposte, emergendo *inter alia* profili concernenti il pieno rispetto dei parametri già sanciti nella citata Convenzione ONU contro ogni forma di discriminazione razziale (ICERD)²². Ed in effetti, nella stessa risoluzione del Consiglio per i diritti umani si legge espressamente che occorre perseguire, a livello internazionale e quindi da parte di ciascuno Stato,

“a systemic approach to combating racial discrimination through the adoption and monitoring of whole-of-government and whole-of-society expenses that are contained in comprehensive and adequately resourced national and regional action plans and that include, where necessary, special measures to secure for disadvantaged groups, notably Africans and people of African descent, the full and equal enjoyment of human rights (...)”.

Per far questo, la Risoluzione citata invoca la creazione di un

“international independent expert mechanism, comprising three experts with law enforcement and human rights expertise, to be appointed by the President of the Human Rights Council, with guidance from the United Nations High Commissioner for Human Rights”.

Il citato meccanismo di esperti indipendenti di cui alla stessa risoluzione del 2021 ha contribuito così alla presentazione, da parte dell’Alto Commissario per i diritti umani, di

¹⁹ Così par. 286 della Corte internazionale di giustizia, *Ucraina c. Federazione russa* cit. *supra*. Come vedremo, anche l’ordinamento dell’Unione europea accoglie la distinzione tra motivi discriminatori basati sulla nazionalità (cfr. art. 18 TFUE) e quelli espressamente individuati, oggi, all’art. 19 TFUE, cfr. D. FENNELLY, C. MURPHY, *Racial Discrimination and Nationality and Migration Exceptions: Reconciling CERD and the Race Equality Directive*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2021, pp. 308-328.

²⁰ Comitato dei diritti umani delle Nazioni unite, report annuale dell’Alto Commissariato per i diritti umani, *Promotion and protection of the human rights and fundamental freedoms of Africans and of people of African descent against excessive use of force and other human rights violations by law enforcement officers*, del 28 giugno 2021, A/HRC/47/CRP.1.

²¹ V. Report dell’Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni unite, *Promotion and protection of the human rights and fundamental freedoms of Africans and of people of African descent against excessive use of force and other human rights violations by law enforcement officers through transformative change for racial justice and equality*, del 1 giugno 2021, A/HRC/47/53.

²² International Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, ICERD, 21 December 1965, UN General Assembly resolution 2106 (XX).

una serie di rapporti, l’ultimo dei quali²³ pone l’accento sulla già richiamata ‘intersezionalità’ o ‘intersectorialità’ dei fenomeni discriminatori, dando così seguito a quanto già riconosciuto nella precedente risoluzione 46/21 dell’UNHRC, e cioè che

“[s]ystemic racism was intersectional by nature as it spread in a variety of societal sectors and that, in order to tackle systemic racism and discrimination, response measures should also be intersectional”.

Tornando al contenzioso recente dinanzi alla CIG, ma tenendo in debito conto il quadro formale qui riassunto, nella successiva pronuncia sul merito delle contestazioni sollevate dall’Ucraina (ed in cui, oltre alle disposizioni della ICERD rilevavano questioni interpretative riguardanti la Convenzione internazionale per la soppressione del terrorismo c.d. ICSFT)²⁴, la stessa Corte ha finito per delimitare in particolare la portata del divieto di discriminazioni *indirette* (e quindi delimitando la portata del relativo obbligo degli stati parte della Convenzione stessa di rispettare quel divieto)²⁵. Nella sua sentenza, la Corte provvede a definire meglio il campo di applicazione della stessa Convenzione, includendovi misure che sembrano neutrali, ma i cui effetti lasciano emergere che quelle stesse azioni sono in realtà comunque fondate su un motivo vietato dalla ICERD (si veda al p. 196 della sentenza in oggetto), a meno che la misura non possa essere giustificata secondo criteri non correlati ai motivi protetti. In ogni caso, secondo la Corte, semplici effetti collaterali o secondari derivanti dall’attuazione da parte di uno Stato di uno dei motivi discriminatori proibiti dalla Convenzione e ricadenti su persone distinte rispetto ai destinatari principali di quelle stesse decisioni statali non costituiscono, di per sé stessi, discriminazione razziale ai sensi della Convenzione.

Una precedente pronuncia della stessa Corte dell’Aia²⁶ ha inteso delimitare meglio il perimetro applicativo della stessa CERD, pur sul presupposto secondo il quale

“[t]he aim of the Convention is thus to eliminate all forms and manifestations of racial discrimination against human beings on the basis of real or perceived characteristics as of their origin, namely at birth”.

Ciò posto, riprendendo una propria ‘storica’ giurisprudenza²⁷, la Corte dell’Aia rileva che dall’art. 1 ICERD, nei suoi paragrafi 2 e 3, si rende evidente come la stessa Convenzione non limiti il potere statale nell’attribuzione di requisiti come la cittadinanza,

²³ Si veda l’ultimo report dell’Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni unite, *Promotion and protection of the human rights and fundamental freedoms of Africans and of people of African descent against excessive use of force and other human rights violations by law enforcement officers through transformative change for racial justice and equality*, del 6 settembre 2024, A/HRC/57/67.

²⁴ Corte internazionale di giustizia, sentenza 31 gennaio 2024, *Applicazione della Convenzione Internazionale per la Repressione del Finanziamento del Terrorismo e della Convenzione Internazionale per l’Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale, Ucraina c. Federazione Russa*, cit. sulla ICSFT cfr. Risoluzione dell’Assemblea generale delle Nazioni unite 54/109 del 9 dicembre 1999.

²⁵ I. MARCHUK, *Unfulfilled Promises of the ICJ Litigation for Ukraine: Analysis of the ICJ Judgment in Ukraine v Russia (CERD and ICSFT)*, in *European Journal of International Law*, 2024, disponibile al www.ejiltalk.org/unfulfilled-promises-of-the-icj-litigation-for-ukraine-analysis-of-the-icj-judgment-in-ukraine-v-russiacerd-and-icsft/.

²⁶ Corte internazionale di giustizia, sentenza del 4 febbraio 2021, *Applicazione della Convenzione Internazionale per l’eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale (Qatar c. Emirati arabi uniti)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2021, p. 71. In particolare, al par. 81 della pronuncia la Corte precisa che “the definition of racial discrimination in the Convention includes “national or ethnic origin”. These references to “origin” denote, respectively, a person’s bond to a national or ethnic group at birth, whereas nationality is a legal attribute which is within the discretionary power of the State and can change during a person’s lifetime”. Questa precisazione segue alla “joint declaration” presentata, nel procedimento che ha condotto alla sentenza del 2021, dai giudici Tomka, Gaja e Gevorgian.

²⁷ Corte internazionale di giustizia, sentenza 6 aprile 1955, Rep. 1955, *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, pp. 20 e 23.

la nazionalità o la c.d. ‘naturalizzazione’ delle persone. In buona sintesi, nella lettura della Corte internazionale di giustizia, la ICERD sancisce il divieto di discriminazioni razziali tra le persone senza tuttavia incidere a detrimento di altre prerogative dello Stato che distinguano le persone in base, *in primis*, alla nazionalità delle stesse. Allo stesso tempo, tuttavia (e come già rilevato) la stessa Corte nella più recente pronuncia del 2024 riconosce che le prassi a livello ‘regionale’ (incluso quello della CEDU, su cui si torna *infra*) lasciano emergere il carattere più ‘ampio’ (*wide*, cfr. p. 104 della pronuncia) della protezione prevista a tale livello, e ciò specificamente nella prospettiva di una maggior garanzia dei diritti e libertà individuali sanciti dalle relative fonti convenzionali diverse dalla CERD, la quale, quindi, mantiene proprie peculiarità.

Tuttavia, tenuto conto di quanto precede, secondo tale stessa Corte, anche là dove strumenti di dimensione ‘regionale’ come la CEDU si riferiscano alla ‘origine nazionale’ delle persone, essi mirano a

“[to] ensure a wide scope of protection of human rights and fundamental freedoms. The jurisprudence of regional human rights courts based on those legal instruments is therefore of little help for the interpretation of the term “national origin” in CERD”.

Tale approccio è stato confermato dalla CIG stessa in un caso successivo²⁸, dove tale stesso Giudice ha ribadito (cfr. p. 286 della sentenza del 2024) che alla luce dei paragrafi 1 e 3 del primo articolo della CERD si deve ricavare che quest’ultima “*is not concerned with the grounds on which, or the way in which, nationality is granted*”. Tuttavia, nello stesso passaggio la Corte chiarisce che tali paragrafi non possono essere intesi nel senso che in base ad essi si possa estromettere (*excluding*)

“from the scope of CERD any application of citizenship laws that results in an act of discrimination based on national or ethnic origin by purpose or effect”.

Se è vero, quindi, che i concetti discriminatori ‘materiali’ (inclusi, *inter alia*, quelli ispirati all’origine razziale delle persone) e quelli ‘formali’ (*in primis*, la nazionalità, come requisito che è prerogativa dello Stato garantire o meno all’individuo) restano reciprocamente distinti, essi tuttavia non possono essere sempre tenuti separati nella concretezza delle singole situazioni. Infatti, la Corte parla anche di discriminazioni basate sull’origine tanto ‘nazionale’ quanto ‘etnica’ dell’individuo “*(...) that results*” (che possa, cioè, concretamente scaturire) in un atto discriminatorio (“*in an act of discrimination*”), nel senso quindi che tali discriminazioni possono essere *il risultato* (ossia, l’effetto concreto) di una determinazione delle pubbliche autorità nazionali. In tal senso, la ‘visione’ della Corte amplia non di poco il portato della disciplina internazionalistica in materia, individuando un punto di connessione ineludibile tra le varie fonti, siano esse di derivazione nazionale (quelle cioè che si occupano di disciplinare e attribuire o togliere la nazionalità alle persone), siano esse di derivazione internazionalistica, come la più volte citata ICERD.

2.2. Cenni sul contrasto alle discriminazioni nel sistema del Consiglio d’Europa

Nella dimensione ‘regionale’ del diritto internazionale, e con più preciso riguardo alla ‘regione’ europea, abbiamo già accennato al fatto che il Consiglio d’Europa ha promosso diverse iniziative rilevando l’emersione del fenomeno in oggetto²⁹. Proprio in seno al Consiglio d’Europa, la Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza

²⁸ Si v. Corte internazionale di giustizia, *Ucraina c. Federazione russa*, cit.

²⁹ In tale contesto assume rilevanza autonoma il report della Commissione di Venezia, *on the Rule of Law, Venice 25-26 March 2011*, del 4 aprile 2011, n. 5 12/2009, CDL-AD(2011)003rev.

(*European Commission against Racism and Intolerance*, ECRI), ente che non gode di poteri decisionali autonomi, svolge una costante e capillare attività di monitoraggio anche con riguardo agli sviluppi istituzionali attraverso i quali i paesi membri del Consiglio d’Europa perseguono gli obiettivi del contrasto a discriminazioni razziali e su base etnica³⁰. Sul punto controverso relativo ai cittadini di paesi terzi irregolarmente presenti in un paese membro del Consiglio d’Europa, è stato opportunamente ricordato dalla stessa ECRI³¹ che, anche in linea con la rilevante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo³², il sistema della CEDU stessa non garantisce il diritto di un cittadino di un paese terzo di entrare o risiedere in un determinato paese di accoglienza, lasciando agli Stati un certo ‘margine di apprezzamento’ riguardo al trattamento da riservare se non altro ai cittadini di paesi terzi irregolarmente presenti sul territorio di tali stessi Stati. In sostanza, sebbene non sia escluso in termini assoluti che lo Stato di accoglienza possa approntare nei confronti di tali soggetti (migranti irregolari) perfino strumenti detentivi, questi ultimi dovranno pur sempre rispondere a precise condizioni materiali coerenti con la tutela dei diritti fondamentali³³.

Per quanto attiene all’azione svolta in tale ambito dalla Corte europea dei diritti dell’uomo³⁴, rileva ricordare l’interpretazione, da parte di tale Giudice, dell’art. 14 della Convenzione stessa. Su tale disposizione ‘pivotal’ del sistema di Strasburgo, vale la pena ricordare la nota interpretazione che esclude la rilevanza ‘autonoma’ di tale norma, e che prescinda, cioè, dalla violazione, a livello nazionale, anche di altre disposizioni della CEDU stessa. Finalità sottesa a tale norma, in sintesi estrema, è quella di garantire che le persone inserite nello spazio giuridico creato dalla Convenzione possano godere dei diritti sanciti da quest’ultima in modo non discriminatorio in ciascuno degli Stati membri della Convenzione stessa³⁵. In una pronuncia relativamente recente³⁶, la Corte europea ha avuto l’occasione di chiarire come il sistema creato dalla CEDU e afferente al Consiglio d’Europa ponga al centro del proprio insieme di obiettivi e valori quello specifico della

³⁰ Per l’Italia l’ultimo rapporto di monitoraggio del 2024 <https://rm.coe.int/sixth-report-on-italy-translation-in-italian-/1680b205f7>.

³¹ ECRI, *General Policy Recommendation n. 16: Safeguarding irregularly present migrants from discrimination*, del 16 marzo 2016, CRI (2016)16.

³² Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 18 febbraio 1991, ricorso n. 12313/86, *Moustaquim c. Belgio*, p. 18, in part.re par. 36.

³³ Diversi enti afferenti al Consiglio d’Europa operano anche in collaborazione reciproca, come avviene in particolare tra l’ECRI su richiamata e il Gruppo di esperti del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (c.d. GRETA), tenuto conto che, in effetti, la relativa Convenzione di Varsavia sulla definizione di “tratta di esseri umani” include, tra le attività attraverso le quali la stessa tratta può essere perpetrata, include il “reclutamento” di persone a fini, per esempio, di sfruttamento lavorativo.

³⁴ Sulle competenze di tale Giudice internazionale si veda di recente A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e l’impatto nell’ordinamento interno (2021-2025)*, Milano, 2025.

³⁵ Nella propria sentenza del 13 giugno 1979, ricorso n. 6833/74, *Mercks*, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha infatti stabilito (cfr. par. 32) quanto segue: “*although Article 14 ... has no independent existence, it may play an important autonomous role by complementing the other normative provisions of the Convention and the Protocols: Article 14 ... safeguards individuals, placed in similar situations, from any discrimination in the enjoyment of the rights and freedoms set forth in those other provisions*”, cfr. G. SORRENTI, *Il principio di uguaglianza nella CEDU e le sue ricadute interne*, in *Rivista AIC*, 2022, reperibile al https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2022_01_Sorrenti.pdf.

³⁶ Si v., il punto 57 della Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 9 giugno 2013, ricorso n. 35943/10, *Vona c. Ungheria*: “*the State is also entitled to take preventive measures to protect democracy vis-à-vis such non-party entities if a sufficiently imminent prejudice to the rights of others threatens to undermine the fundamental values on the basis of which a democratic society exists and functions. One such value is the coexistence of members of society free from racial segregation, without which a democratic society is inconceivable*”.

pacifica “coesistenza” tra persone libere da qualsiasi tipo di condizionamenti o restrizioni che siano a propria volta basati, direttamente o meno, sulla ‘segregazione razziale’. In tal caso, infatti, nel sistema di Strasburgo deve essere preminentemente garantita “(...) *the coexistence of members of society free from racial segregation, without which a democratic society is inconceivable*”³⁷.

Il principio seguito anche in casi più recenti, e sempre in riferimento all’interpretazione da offrire tanto all’art. 14 CEDU quanto all’art. 1 del Protocollo n. 12, è che nessuna differenza di trattamento basata esclusivamente o in misura decisiva sull’origine etnica di una persona può essere giustificata oggettivamente in una società democratica come quella contemporanea fondata sui principi del pluralismo e del rispetto per le diverse culture³⁸. Nel quadro fattuale inerente al contenzioso tra Federazione russa e Ucraina, anche alla luce della citata giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, la Corte di Strasburgo³⁹ ha identificato come componenti di un’unica politica contrastante con i divieti di cui all’art. 14 CEDU (letto congiuntamente a diverse altre disposizioni della CEDU stessa, andando da quella che riguarda il divieto di tortura a quella concernente la tutela della libertà personale) molteplici azioni portate avanti dalle autorità russe come, *inter alia*, il trasferimento forzato di bambini ucraini in Russia⁴⁰. Tale precedente assume specifica rilevanza nel contesto delle competenze della Corte di Strasburgo, non solo in quanto in tal caso quest’ultima ha definito una controversia insorgente tra Stati (ai sensi dell’art. 33 della CEDU stessa, contenzioso c.d. “*inter-State*”)⁴¹, ma anche in quanto la stessa Corte ha rilevato il carattere ‘sistemico’ dei

³⁷ In un caso ormai risalente, fu accolto il ricorso di persone provenienti da diversi paesi dell’Africa orientale contro decisioni delle autorità britanniche basate sul *Commonwealth Immigrants Act* 1968 con cui veniva rifiutato ai primi di accedere o permanere nel Regno Unito, pur essendo tali stessi ricorrenti tutti detentori di passaporti britannici. Attraverso il suddetto rifiuto da parte delle autorità britanniche fu ritenuto che gli interessati fossero stati trattati come cittadini britannici di “seconda classe” perché sottoposti a discriminazione razziale, rilevando violazioni, da parte del R.U., degli articoli 3, 5 e 14 CEDU, v. Corte europea dei diritti dell’uomo, Decisione della Commissione dei diritti dell’uomo (*Plenary*) del 6 marzo 1978, ricorsi nn. 4626/70, 4669/70, 4672/70, 4727/71, 4745/71, 4775/71, 4788/71, 4816/71, 4817/71, 4826/71, *Asiatici dell’Africa orientale (cittadini del Regno Unito e delle colonie) c. Regno Unito*.

³⁸ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 13 novembre 2007, ricorso n. 57325/00, *D.H. e aa. c. Repubblica ceca*.

³⁹ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 9 luglio 2025, ricorsi nn. 8019/16 e 43800/14, 28525/20 e 11055/22, *Ucraina e paesi bassi contro Federazione russa*.

⁴⁰ Il 17 marzo 2023, la pre-trial Chamber della Corte Penale Internazionale (CPI) ha emesso un mandato di arresto ai termini dell’art. 58 dello Statuto c.d. ‘di Roma’, istitutivo della stessa CPI, contro Vladimir Putin nella sua qualità di Comandante in Capo delle Forze Armate Russe e Maria Lvova-Belova, sulla base della sussistenza di c.d. “ragionevoli motivi” che hanno indotto a ritenere i due indagati responsabili di atti riconducibili ai crimini di deportazioni illegali e trasferimento forzato di parte della popolazione (e in particolare di minori) ucraini sin dal febbraio 2022, con ciò violando i disposti degli artt. 8, par. 2, lett. a), punto vii (riferito al divieto di deportazione, trasferimento e detenzione illegale di persone) e 8, par. 2, lett. b), punto viii (che vieta il trasferimento, diretto o indiretto, ad opera della potenza occupante, di parte della propria popolazione civile nei territori occupati o la deportazione e il trasferimento di tutta o di parte della popolazione del territorio occupato all’interno o all’esterno di tale territorio) dello Statuto della CPI. Per quanto riguarda il Presidente Putin, la CPI fa riferimento non solo alla sua responsabilità individuale, ma anche al fatto che presumibilmente questi avrebbe commesso atti riconducibili a quelli di cui all’art. 28 dello stesso Statuto, per non aver esercitato un “controllo adeguato sui subordinati civili e militari” cfr. C. J. TARFUSSER, *Le indagini della Corte Penale Internazionale. “Into the situation of Ukraine”. Alcune criticità*, in *Giurisprudenza penale*, fascicolo n. 3, 2022, p. 1 ss.

⁴¹ Cfr. Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa M. O’FLAHERTY, *Memorandum on human rights elements for peace in Ukraine*, Council of Europe, 2025. La Corte, nella sua pronuncia sulla situazione intercorrente tra Russia e Ucraina, ricorda che in casi simili gli Stati non sottopongono alla Corte di Strasburgo una presunta violazione delle loro prerogative in quanto enti sovraordinati, ma agiscono, semmai, per la difesa dell’ordine pubblico europeo (*in defense of the public order in Europe*, cfr. p. 161 della Sentenza in commento e per un precedente cfr. Commissione europea dei diritti dell’uomo, decisione

comportamenti palesemente discriminatori perpetrati da parte delle autorità russe sin dal 2014 e fino al 2022, cioè in un periodo prolungato sino all’invasione del territorio ucraino da parte delle stesse autorità russe avvenuta appunto il 24 febbraio 2022⁴².

A seguito dell’entrata in vigore del già menzionato Protocollo n. 12 (il cui art. 1 introduce un divieto di discriminazioni di portata più ampia, in quanto tale divieto sarebbe sganciato dalla contestuale violazione di altre disposizioni della CEDU stessa)⁴³, la Corte europea ha riconosciuto agli Stati la possibilità di attuare, a certe condizioni, solo discriminazioni di tipo ‘correttivo’⁴⁴. Inoltre, pur ribadendo sostanzialmente un approccio già seguito in casi attinenti alla violazione dell’art. 14 CEDU⁴⁵, l’adozione del protocollo richiamato ha consentito alla stessa Corte di Strasburgo di dare indicazioni particolarmente dirimenti e tendenti ad ‘autonomizzare’ il divieto in questione⁴⁶.

del 6 Dicembre 1983, ricorsi nn. 9940/82, 9942/82, 9944/82, 9941/82 e 9943/82, *France, Norway, Denmark, Sweden and the Netherlands v. Turkey*, p. 143). Per quanto riguarda la Russia, espulsa dal Consiglio d’Europa nel 2022 – mediante la risoluzione del Consiglio dei ministri, *on the Cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe*, adottata il 16 marzo 2022 (Res. (2022)2) – è stato ritenuto che essa sia rimasta vincolata agli obblighi derivanti dalla sua appartenenza alla stessa organizzazione, comprese le condanne a suo carico emesse dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, almeno fino alla data di tale stessa espulsione.

⁴² Su tale contenzioso v. *ex multis*, A. PAVLIUK, A. MORA, *Looking Ahead: Implications of the Inter-State Judgment in Ukraine and the Netherlands v. Russia for Individual Applications*, in *European Journal of International Law*, 2025, disponibile al www.ejiltalk.org/looking-ahead-implications-of-the-inter-state-judgment-in-ukraine-and-the-netherlands-v-russia-for-individual-applications/, V. BOTTICELLI, *Can the ECtHR Serve as an Alternative Venue for Inter-State Racial Discrimination Claims? Ukraine and the Netherlands v. Russia and the Strategic Value of Multi-Forum Litigation*, in *European Journal of International Law*, disponibile al www.ejiltalk.org/can-the-ecthr-serve-as-an-alternative-venue-for-inter-state-racial-discrimination-claims-ukraine-and-the-netherlands-v-russia-and-the-strategic-value-of-multi-forum-litigation/.

⁴³ Al 12.5.2026 il Protocollo n. 12 alla CEDU risulta sottoscritto da 17 Stati membri del Consiglio d’Europa (18, considerando la Russia, non più membro di tale organizzazione internazionale), ratificato e reso esecutivo da 20 paesi membri dello stesso CdE, cfr. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=177>.

⁴⁴ Si tratta di un approccio che segue la teoria generale in base alla quale più che l’eguaglianza su un piano assoluto, allo Stato spetti il compito di ridurre le disuguaglianze applicando una determinata disposizione anche in modo differente, a seconda delle circostanze soggettive e oggettive che rilevano in un caso determinato, si veda Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 29 gennaio 2013, ricorso n. 11146/11, *Horváth and Kiss c. Ungheria*, in part.re par. 101.

⁴⁵ Nel caso *Oršuš c. Croazia*, ad esempio (Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 16 marzo 2010, ricorso n. 15766/03) i richiedenti erano giovani cittadini croati di etnia Rom che, sulla base della presunta scarsa conoscenza della lingua croata, erano stati assegnati a classi separate. La Corte ha riscontrato una violazione del divieto di discriminazione a causa del mancato intervento delle autorità nel prendere tutte le misure necessarie per garantire ai richiedenti un rapido progresso nell’apprendimento della lingua nazionale e la loro successiva integrazione nelle classi miste.

⁴⁶ Corte Europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 31 maggio 2022, ricorsi nn. 73548/17 e 45521/19 *X e aa. c. Albania*, e in tema C. NARDOCCI, *Il Protocollo n. 12 CEDU alla prova dei fatti: qualcosa di nuovo o, forse, no. In margine a X e altri c. Albania (Terza Sezione, nn. 73548/17, 45521/19, 31.05.2022, in Forum di Quaderni Costituzionali*, fascicolo n. 3, 2022; M. VRANKEN, *Breaking the ‘Circle of Marginalisation’ through Desegregation Measures: X and others v. Albania*, in *Strasbourg Observer*, reperibile al <https://strasbourgobservers.com/2022/07/01/breaking-the-circle-of-marginalisation-through-desegregation-measures-x-and-others-v-albania/>

3. Unione europea

3.1. Le disposizioni fondamentali

L'Unione europea rappresenta, come già accennato, un caso importante di ordinamento fondato su accordi tra Stati idonei ad offrire un'autonomia particolarmente forte alla stessa organizzazione così costituita⁴⁷.

Nell'ordinamento dell'Unione europea il parametro egualitario viene trasfuso innanzitutto con l'affermazione del divieto di discriminazioni in base alla nazionalità (cfr. art. 18 TFUE). Tale criterio, risalente ai primi trattati istitutivi delle comunità economiche europee⁴⁸, rileva ancor oggi, sulla scorta delle indicazioni di fonte internazionalistica (sopra citate) secondo cui l'ordinamento giuridico come tale non impedisce agli Stati di porre delle distinzioni tra le persone in virtù del criterio in questione.

Ciò posto, il parametro egualitario sopra accennato sembrava, almeno fino alle riforme dei trattati più recenti, relegato a obiettivi specifici perseguiti dai trattati dell'Unione. Anche per questo motivo, con il Trattato di Amsterdam fu introdotto l'art. 13 del trattato istitutivo della Comunità europea⁴⁹, corrispondente oggi all'art. 19 TFUE⁵⁰. Attraverso

⁴⁷ Emblematico in tal senso il rapporto tra Unione europea e Consiglio d'Europa, in particolare con riferimento al sistema di tutela dei diritti fondamentali sanciti, rispettivamente, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e nella CEDU, cfr. art. 6 TUE, ed *ex multis* B. NASCIMBENE, C. SANNA, *Commento all'art. 6 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 65 ss.

⁴⁸ Si ricordi il brocardo consolidato secondo cui il principio di non discriminazione “*costituisce un parametro inderogabile per qualsiasi rapporto giuridico purché questo, in considerazione sia del luogo in cui sorge, sia del luogo in cui dispiega i suoi effetti, possa essere ricondotto al territorio della Comunità*” (Corte di giustizia, sentenza del 12 dicembre 1974, causa 36-74, *B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch contro Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federación Española Ciclismo*, pp. 1405 ss.). Inoltre, “[i]l principio della parità di trattamento [sancito dal diritto comunitario] vieta non solo le discriminazioni palesi, fondate sulla nazionalità, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, fondandosi su altri criteri di distinzione, pervenga in effetti al medesimo risultato” (Corte di giustizia, sentenza del 12 febbraio 1974, causa 152/73, *Sotgiu*, pp. 153 ss.). Si sorvola qui, per meri motivi di spazio, dal rilevare che nello stesso ordinamento sovranazionale il divieto di discriminazioni in base al sesso, e con specifico riguardo all'accesso al lavoro, fu stabilito sin dall'articolo 119 del Trattato istitutivo della Comunità europea e dalla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia sin dalla sentenza dell'8 aprile 1976, causa C-43/75, *Defrenne/SABENA*. La tutela antidiscriminatoria si estende anche alle discriminazioni di tipo “dissimulato” (cfr. *ex multis*, Corte di giustizia, sentenza del 15 gennaio 1986, causa 41/84, *Pinna*, secondo cui il diritto comunitario “*vieta non soltanto le discriminazioni palesi, basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, mediante l'applicazione di altri criteri distintivi, conduca di fatto allo stesso risultato*”).

⁴⁹ Trattato di Amsterdam, che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che costituiscono le Comunità europee e alcuni altri connessi, del 10 novembre 1997, GUUE C 340 del 10 novembre 1997 pag. 1-144, cfr. art. 6A, poi confluito nell'art. 13 Trattato istitutivo della Comunità Europea (TCE) cfr. versione consolidata di tale trattato in GUCE C 325 del 24 dicembre 2002 pp. 1-184, ed a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, in GUCE C 80 del 10 marzo 2001, pag. 1-87, cfr. *ex multis* L. FERRARI BRAVO e A. RIZZO (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, III° edizione, Milano, 2008, in part.re pag. 93; cfr. A. TIZZANO (a cura di), *Trattati della Comunità europea e dell'Unione europea*, Milano, 2004, commento dello stesso art. 13 TCE di C. SANNA (cfr. pp. 237-241). Per un primo studio organico in *subiecta materia*, cfr. *ex multis* C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008.

⁵⁰ Per il testo dell'attuale articolo 19 TFUE, a seguito delle modifiche introdotte attraverso il Trattato di Lisbona (GUUE C 306 del 17 dicembre 2007, pp. 1-271 e versione consolidata dei trattati in GUUE C 326 del 26 ottobre 2012, p. 15-390), cfr. *ex multis*, C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, con commento dell'art. 19 TFUE di K. BERTHOU pp. 554-558; v. anche A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, con commento dell'art. 19 TFUE di F. SPITALERI pp. 482-492. Più di recente, cfr. *ex multis*, P. CRAIG, G. DE BURCA *EU Law. Texts, Cases and Materials*, VIII° edizione, Oxford, 2024, p. 908 ss. (cfr. in part.re, sul divieto di discriminazioni razziali, p. 919-922).

tale disposizione gli obiettivi antidiscriminatori sono stati estesi a diversi comportamenti tramite i quali possano essere perpetrate discriminazioni basate su sesso, razza o l’origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l’esistenza di eventuali handicap, l’età e l’orientamento sessuale delle persone. Con il trattato di Nizza è stata introdotta la previsione, nello stesso art., secondo cui il Consiglio dell’Unione, a maggioranza qualificata e in co-decisione con il Parlamento europeo (secondo quella che ora è definita “procedura legislativa ordinaria”, cfr. art. 19 secondo comma TFUE), può adottare misure comunitarie “di incoraggiamento” per sostenere le azioni intraprese dai paesi membri miranti all’ottenimento degli obiettivi di cui al primo comma, appena citati. In tema, rileva anche citare la reiterazione di tali criteri nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (cfr. artt. 20 e 21)⁵¹.

La disciplina “di dettaglio”⁵² si è rivelata generatrice di cospicua giurisprudenza. Occorre richiamare, in particolare, la soluzione dei non pochi aspetti controversi sollevati dalla nozione di “discriminazione indiretta” ricavabile da entrambe le direttive (2000/78 e 2000/43, come citate in nota), proprio al fine di estendere oltre il limite di comportamenti ‘direttamente’ discriminatori la possibilità di sanzionare (per contrarietà ai precetti delle direttive in questione) anche comportamenti che *prima facie* possano non violare in modo immediato i parametri egualitari, ma che, in concreto o in prospettiva, possano esplicare effetti opposti, contrari alla disciplina in questione⁵³. D’altro canto, la prassi e la giurisprudenza, oltre alla specifica legislazione di derivazione sovranazionale (ma compresa anche abbondante giurisprudenza internazionalistica sul punto), hanno già avuto modo di espandere non di poco l’operatività del divieto di discriminazioni, come tale inclusivo sia di discriminazioni di tipo ‘diretto’ sia di discriminazioni di tipo ‘indiretto’. Come è stato correttamente notato – sulla base della premessa per cui “[the] concept of ‘indirect discrimination’ aims to denote discrimination, [which] is often of a structural nature. It serves as a tool to make visible and challenge underlying causes of

⁵¹ A. MORRONE, C. CARUSO, *Uguaglianza, Commento all’art. 20*, e C. FAVILLI, F. GUARRIELLO, *Non discriminazione, Commento all’art. 21*, entrambi in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, 2017, pp. 386-411 e pp. 412-436; M. CONDINANZI, *L’invocabilità della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nei rapporti orizzontali*, in C. AMALFITANO, M. D’AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali nell’Unione europea nel sistema integrato di tutela. Atti del convegno svoltosi nell’Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, Torino, pp. 125-146; in generale G. LATTANZI, G. GRASSO, S. LEMBO, M. CONDINANZI, C. AMALFITANO (a cura di), *I diritti fondamentali fra Carte e Costituzioni europee, Scuola Superiore della magistratura*, Roma, 2022.

⁵² Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, *che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica*, del 29 giugno 2000, in GUUE L 180, del 19 luglio 2000, pp. 0022-0026, p. 22 e Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, *che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, del 27 novembre 2000, in GUUE L 303, del 2 dicembre 2000, pp. 0016-0022, p. 16.

⁵³ Le discriminazioni ‘indirette’ – la cui definizione deriva in buona misura dalla giurisprudenza concernente le discriminazioni in base al sesso (cfr. ad es. Corte di giustizia, sentenza 27 ottobre 1998, causa C-411/96, *Boyle e a.*, Racc. pag. I-6401, pp. 31-33) – riguardano quindi una valutazione sugli “effetti” che una determinata prassi o legislazione nazionale (di uno Stato membro dell’Unione) esplica nei rapporti giuridici anche sorti *iure privatorum* cfr. le conclusioni dell’Avvocato generale G. Pitruzzella, del 18 giugno 2020 nella causa C-16/19, *VL*, , in particolare *sub* nota 29: “[a]nche la CEDU ha fatto propria questa definizione di discriminazione indiretta, affermando che ‘una differenza di trattamento può consistere nell’effetto sproporzionatamente pregiudizievole di una politica o di una misura generale che, se pur formulata in termini neutri, produce una discriminazione nei confronti di un determinato gruppo’, Cedu sentenza 13 novembre 2007, *D.H. e a. c. Repubblica ceca [GC]* (n. 57325/00), punto 184; CEDU, sentenza 9 giugno 2009, *Opuz c. Turchia* (n. 33401/02), punto 183. Cedu sentenza 20 giugno 2006, *Zarb Adami c. Malta* (n. 17209/02), punto 80 (...)”.

*discrimination*⁵⁴ – è poi nell'alveo in particolare della seconda categoria di discriminazioni citate (di tipo 'indiretto') che può essere collocato un esame di casi, ancora non perfettamente chiariti in giurisprudenza e in dottrina, concernenti le discriminazioni c.d. 'sistemiche'.

A partire dalla sentenza *Mangold*⁵⁵, la Corte ha specificato a più riprese che tale disciplina, in quanto 'meramente' riproduttiva di un principio generale, attiene anche a rapporti sorti *iure privatorum*, rilevando l'applicabilità a tale categoria di rapporti di almeno alcune tra le previsioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che riguardano sia il divieto di discriminazioni sia il diritto a ottenere condizioni di lavoro *giuste ed eque*, con particolare richiamo alle questioni dell'orario di lavoro⁵⁶.

D'altro canto, adottando uno sguardo ampio sul *trend* generale in Europa su questi temi, vale la pena di rimarcare come il comportamento delle autorità pubbliche di vari paesi membri tanto della CEDU quanto dell'Unione europea (dato che tutti gli Stati membri di quest'ultima sono anche membri del Consiglio d'Europa e della CEDU stessa) abbia fatto emergere un atteggiamento generalmente ispirato a criteri analogamente perseguiti a livello delle Nazioni unite attraverso i recenti atti volti alla protezione dei diritti di cittadini di origine africana o discendenti da africani, presenti in Europa⁵⁷.

Inoltre, la Commissione europea ha avuto modo di rilevare come, durante la crisi sanitaria causata dalla diffusione del virus COVID-19, sia emersa la particolare fragilità ed esposizione a fenomeni discriminatori basati in particolare sull'origine etnica e la razza delle persone⁵⁸. Anche alla luce della distinzione tra discriminazioni 'dirette' e 'indirette', è bene tenere conto della tendenza espansiva dei criteri antidiscriminatori, seguendo soprattutto la giurisprudenza della Corte del Lussemburgo⁵⁹.

⁵⁴ La frase è reperibile a p. 314 di I. TOURKOKHORITI, *Disparate Impact' and 'Indirect Discrimination': Assessing Responses to Systemic Discrimination in the U.S. and the E.U.*, in *European Journal of Human Rights*, 2015, p. 297-324; cfr. anche C. TOBLER, *Limits and potential of the concept of indirect discrimination*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G.2, 2008.

⁵⁵ Corte di giustizia, sentenza del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold*. La diretta applicabilità del principio egualitario anche nei rapporti sorti *iure privatorum* è stata sancita in parte al p. 76 della citata sentenza *Mangold*, là dove la Corte, correttamente, attribuisce carattere formale al dovere, sancito all'art. 288 TFUE, per gli Stati di trasporre le direttive dell'Unione nei termini fissati generalmente nelle disposizioni finali di tali stesse fonti normative. La rilevanza di tale obbligo, in pratica, si colloca in una posizione autonoma rispetto al dovere, comunque gravante sullo Stato membro, di rispettare il divieto di discriminazioni sancito dalla direttiva stessa.

⁵⁶ Corte di giustizia, sentenze del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk* e del 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV c. Tetsuji Shimizu*. G. BRONZINI, *Il "trittico" della Corte di giustizia sul diritto alle ferie nel rilancio della Carta di Nizza*, in *Federalismi*, fascicolo n. 10, 22 maggio 2019, R. PALLADINO, *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, fascicolo n. 1, 2019, pp. 175 ss.

⁵⁷ Di recente v. European Union Agency on Fundamental Rights, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, Luxembourg, 2024.

⁵⁸ European Commission, *Study to support the preparation of an EU initiative to address possible gaps in the legal protection against discrimination on grounds of racial or ethnic origin*, Luxembourg, pp. 202–203 e 208–209. Si veda anche European Union Agency on Fundamental Rights, *Addressing Racism in Policing*, Luxembourg, 2024.

⁵⁹ Vale la pena segnalare che la prassi anche di dimensione sovranazionale distingue attualmente tra le seguenti tipologie di discriminazioni, oltre a quelle di tipo sia "diretto" che "indiretto", di cui le rilevanti direttive si occupano *expressis verbis* (si vedano *ex multis* Corte di giustizia, sentenza del 14 marzo 2017, causa C-157/15, *Samira Achbita* e Corte di giustizia, sentenza 15 luglio 2021, cause riunite C-804/18 e C-341/19, *IX c. WABE e V*; E. HOWARD, *Headscarves and the CJEU: Protecting fundamental rights or pandering to prejudice*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2022, pp. 648-666; ID. *Headscarves and the Court of Justice of the European Union. An Analysis of the Case Law*, UK, 2024): quelle di tipo "associativo" (Corte di giustizia, sentenza del 17 luglio 2008, cause C-303/06, *S. Coleman c.*

In questo contesto, occorre riconoscere ai criteri antidiscriminatori (siano essi di derivazione sovranazionale o internazionale) una pervasività particolarmente seria negli ordinamenti interni (tenuto conto che l’Italia persegue tali stessi criteri sin dal suo art. 3 Cost. it.)⁶⁰. Ciò è stato dimostrato anche da una nostra giurisprudenza di legittimità, che ha riconosciuto, ad esempio, portata immediatamente precettiva nei rapporti tra privati alle rilevanti disposizioni del T.U. sull’immigrazione⁶¹ (cfr. artt. 43 e 44) in tema di divieto di discriminazioni anche solo ‘indirette’, perpetrate nell’esercizio di libertà costituzionalmente garantite come quella di espressione⁶². In effetti, in tale circostanza la Suprema Corte ha ricondotto al generale e onnicomprensivo concetto di “dignità della persona umana” (cfr. ad es. Titolo primo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea) il divieto che a quest’ultima siano rivolti trattamenti discriminatori basati sull’appartenenza a una razza o dovuti all’origine etnica, trattandosi di concetti particolarmente pregnanti proprio con riferimento alla possibile emersione di quell’elemento di sistematicità delle discriminazioni, scaturenti anche da comportamenti individuali (*iure privatorum*) in quanto non adeguatamente perseguiti, se non addirittura tollerati (quando non pienamente autorizzati) dalle autorità pubbliche. Nella stessa pronuncia la Corte di Cassazione sembra riferirsi a un’idea ancora più ampia di divieto di

Attridge Law e Steve Law e in dottrina ex multis G. QUINN, Disability discrimination Law in the EU, in H. MEENAN, Equality Law in an Enlarged European Union, Cambridge, 2010, p. 231 ss.); quelle di tipo “intersectoriale”, esemplificate in modo emblematico dalle discriminazioni su base razziale sulla base della considerazione secondo cui “race as a marker of social differentiation is itself routed through a range of other concepts”, così a pag. 9 di S. ATREY, Structural Racism and Race Discrimination, in Current Legal Problems, 2021 pp. 1-34; quelle di tipo “algoritmico” insorgenti nello sviluppo di nuove tecnologie digitali soprattutto nei rapporti di lavoro (cfr. Commissione europea, Livre blanc sur l’intelligence artificielle: une approche européenne axée sur l’excellence et la confiance, COM (2020) 65 fin. p. 11 e Regolamento 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce regole armonizzate sull’intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull’intelligenza artificiale), del 13 giugno 2024, in GUUE L, del 12 luglio 2024).

⁶⁰ Per un excursus recente cfr. A. D’ALOIA, *Il principio di pari dignità sociale e di eguaglianza in senso formale* e A. ALGOSTINO, *Il principio di eguaglianza in senso sostanziale*, entrambi in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale, Vol. II, I principi fondamentali*, Torino, rispettivamente pp. 207-162 e pp. 263-286. Per quanto riguarda le discussioni sulla redazione della stessa norma costituzionale in Assemblea costituente si ricordi l’intervento del Presidente della sottocommissione dedicata alla formulazione di tale disposizione Meuccio Ruini, seduta pomeridiana di quella stessa Assemblea del 24 marzo 1943 (in tema di recente A. RIZZO, *Le discriminazioni “sistemiche” nel contesto del diritto antidiscriminatorio contemporaneo. Uno sguardo al trattamento dei cittadini di paesi terzi in contesti lavorativi*, in *INAPP Working Paper*, n. 149, Roma, 2025.). In Italia il giudizio c.d. “antidiscriminatorio” presenta delle peculiarità. Oltre alle citate disposizioni fondamentali del TUI, cfr. il d.lgs. del 1° settembre 2011, n. 150 in GURI 220 del 21 settembre 2011, il cui art. 28 estende il c.d. “rito semplificato di cognizione” (cfr. oggi all’art. 281 *decies* c.p.c.) ai temi coperti *inter alia* dalle suddette disposizioni del TUI. Si veda di recente (anche per l’ampio riferimento a precedente dottrina italiana), L. FOGLIA, *Sull’interazione tra diritto dell’Unione europea e controllo di costituzionalità nel contrasto alle discriminazioni*, in *EQUAL Rivista di diritto antidiscriminatorio*, 2025, p. 167 ss.

⁶¹ Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 GURI del 18 agosto 1998, Suppl. ord. n. 139 e successive modifiche. (cfr. a pag. 27 della pronuncia) ledendo la stessa dignità di qualsiasi essere umano.

⁶² Cassazione terza sezione civile, sentenza del 16 agosto 2023, n. 24686, *Lega Nord*, con la quale la Suprema Corte reinviava la causa al giudice d’appello, indicando a quest’ultimo di inserire nella propria pronuncia il seguente dispositivo: a. “[i]ntegra molestia per ragioni di razza o di etnia, equiparata alle ipotesi di discriminazione diretta e indiretta e tutelata dall’art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 215 del 2003, qualsiasi comportamento che sia lesivo della dignità della persona e sia potenzialmente idoneo a creare o incrementare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante e offensivo nei confronti della predetta etnia, al di là e a prescindere da qualsiasi motivazione soggettiva”; b. “[p]uò integrare gli estremi della molestia rilevante ai sensi dell’art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 215 del 2003 sia la denigrazione diretta delle caratteristiche di una etnia in quanto tale, sia l’associazione di tale etnia a comportamenti delittuosi”.

discriminazioni. Infatti, secondo tale Giudice il ricorso a certa terminologia (nel caso di specie, l'appellativo 'clandestino', riferito ai soggetti ricorrenti nei gradi inferiori di giudizio) determina l'attribuzione di un connotato negativo non solo specificamente rispetto a persone *richiedenti* protezione internazionale, e crea un "*clima intimidatorio, ostile, degradante e umiliante*".

3.2. Il divieto di discriminazioni nella prospettiva dell'art. 49 TUE

Il divieto di discriminazioni viene richiamato quale valore proprio del sistema creato dai trattati istitutivi dell'Unione europea (cfr. art. 2 TUE). Tale indicazione attribuisce quindi valenza particolarmente pregnante ai criteri antidiscriminatori intesi quali principi e finalità propri di un ordinamento giuridico 'avanzato', così come essi sono stati esplicitati in molte fonti legislative e in altre disposizioni di rango primario. Questo aspetto assume carattere del tutto paradigmatico sia per quanto attiene agli standard minimi relativi all'appartenenza degli Stati membri all'Unione sia per quanto attiene alla valutazione dei progressi ottenuti da uno Stato terzo che abbia fatto domanda di adesione all'Unione (art. 49 TUE) o che sia già stato riconosciuto come paese 'aderente' all'Unione e per il quale, quindi, sia stato aperto uno specifico processo di adesione nel quale viene chiaramente inclusa la materia che qui interessa (divieto di discriminazioni) come parametro per valutare il grado di avanzamento di tale stesso paese terzo verso il rispetto delle condizioni di cui all'art. 2 TUE.

Per quanto attiene al primo profilo (rispetto degli standard di cui all'art. 2 TUE quali parametri necessariamente imposti per sancire l'appartenenza di uno Stato all'Unione), sembra quasi superfluo ricordare il perdurante contenzioso tra l'Unione europea ed alcuni tra i paesi che hanno aderito all'Unione nel 2004⁶³.

Recentemente⁶⁴ è stata proposta una lettura particolarmente estensiva dell'art. 2 TUE – che potrebbe avere quindi valenza 'autonoma', in quanto norma che si renderebbe applicabile anche a prescindere dalla contestuale violazione, da parte di uno Stato membro dell'Unione, di altri obblighi derivanti dall'ordinamento creato dai trattati, in particolare se già legislativamente stabiliti – con riferimento a una disciplina nazionale (nel caso di specie, ungherese) che predisponga misure direttamente lesive dei diritti delle persone LGBTQIA+⁶⁵.

Secondo tale interpretazione, la stessa disposizione di rango 'costituzionale' dell'Unione di cui si discute non riprodurrebbe solo, come già indicato, contenuti aventi

⁶³ V.A. RIZZO, *L'allargamento ad Est dell'Unione europea. Problematiche del Trattato di adesione*, Napoli, 2004; ID., *L'Unione europea e i paesi dei Balcani occidentali nella prospettiva dell'allargamento*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 445 ss., M. CARTA, *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'UE (o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto)*, in *Eurojus*, fascicolo n. 4, 2022, pp. 177 ss., L.S. ROSSI, 'Concretised', 'Flanked', or 'Standalone'? *Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *European Papers*, volume n. 10, fascicolo n. 1, 2025, pp. 1 ss.

⁶⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale T. Čapeta, presentate il 5 giugno 2025, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria*. Si veda ora la Corte di giustizia sentenza del 21 aprile 2026 con la quale sono state accolte pressoché tutte le istanze della Commissione europea riguardo al carattere discriminatorio e illegale della legislazione ungherese rilevante (legge n. LXXIX del 2021, recante misure più severe contro i criminali pedofili e modifica di talune leggi per la protezione dei minori). Di recente cfr. L.S. ROSSI, *Commission v. Hungary: Why Article 4(2) TEU Protects only a National Identity which is Consistent with Article 2 TEU*, in *EULAWLive*, 2026.

⁶⁵ Sul tema specifico, l'Avvocato generale ha apertamente affermato quanto segue: "*Se esiste una disuguaglianza strutturale all'interno di una società, come sembra esistere nei confronti della minoranza LGBTI in Ungheria, lo Stato membro dovrebbe adoperarsi attivamente per risolvere tale problema strutturale e, a fortiori, deve astenersi dall'aggravarlo*" (cfr. p. 185 delle conclusioni).

carattere normativamente vincolante e che, come tali, sovrintendono a tutta l’attività dell’Unione (ponendosi probabilmente anche a un rango gerarchico superiore alle norme dei trattati dell’Unione stessi), ma sarebbe espressione di un insieme di valori (o *principi*⁶⁶) che giustificerebbero l’esistenza dell’Unione *en tant que telle*. Seguendo quindi questa linea interpretativa, come proposta dall’Avvocato generale Çapeta, “*il rispetto dei valori sanciti all’articolo 2 TUE è la condizione politica e pratica per l’esistenza dell’ordinamento giuridico dell’Unione*”⁶⁷.

D’altro canto, anche per quanto riguarda la lettura del citato art. 49 TUE, inerente all’adesione di nuovi Stati all’Unione europea, l’Avvocato generale ha ricordato la prassi della c.d. ‘condizionalità’ operante, sicuramente, nella fase *ex ante* di avvicinamento di uno Stato terzo ai parametri dell’Unione stessa, ma che estende i propri effetti anche dopo tale fase, dato che “*il rispetto di tali valori [quelli di cui all’art. 2 TUE] non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato [all’adesione] è tenuto al fine di aderire all’Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione*”⁶⁸.

In sintesi, l’art. 49 TUE sull’adesione di nuovi Stati all’Unione implica l’estensione dell’obbligo di rispetto dei parametri di cui all’art. 2 TUE non solo ai paesi che, in quanto *aderenti* all’Unione, non siano ancora membri *pleno iure* dell’Unione stessa, ma anche a paesi che siano divenuti membri di quest’ultima successivamente al processo di adesione che lo stesso art. 49 TUE disciplina. Allo stesso tempo, tale norma configura un duplice obbligo derivante dall’art. 2 TUE: quello di ‘non regressione’ già menzionato (e, in tal senso, i parametri dell’art. 2 TUE costituiscono solo uno standard minimo) e l’obbligo ‘positivo’ di adottare qualsiasi misura volta a realizzare i valori elencati da tale stessa norma.

Le due disposizioni (artt. 2 e 49 TUE) interagiscono quindi proprio nel senso di imputare al ‘nuovo’ Stato membro degli obblighi che sorgono dalla domanda di adesione e i cui effetti vincolanti proseguono anche dopo l’adesione all’Unione. Il divieto di discriminazioni, vale la pena ribadirlo, assume una valenza particolarmente significativa nel contesto qui solo riassuntivamente illustrato, come ricavabile peraltro *apertis verbis* dal più volte citato art. 2 TUE⁶⁹. Sembra utile ricordare che il Regolamento sulla condizionalità del bilancio UE (su cui si torna anche *infra*)⁷⁰, al suo ‘considerando’ n. 5, recita come segue:

⁶⁶ Secondo l’Avvocato generale “*i Trattati stessi utilizzano i termini ‘valori’ e ‘principi’ in modo intercambiabile*” (cfr. p. 170 delle conclusioni in oggetto).

⁶⁷ cfr. al p. 163 delle conclusioni citate. Si veda G. DI FEDERICO, M. LANOTTE, *Le conclusioni dell’AG Çapeta in Commissione c. Ungheria e l’uso a sé stante dell’art. 2 TUE*, in *Eurojus*, fascicolo n. 22, 2025, pp. 347-359.

⁶⁸ Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, causa C-156/21, p. 126, cfr. p. 180 delle conclusioni richiamate *supra*.

⁶⁹ Il reticolo di disposizioni e fonti che ribadiscono il divieto in questione, e il principio egualitario che lo ispira, è dimostrato dalla reiterazione dello stesso divieto nel “*Pilastro europeo dei diritti sociali*” proclamato a Göteborg il 17 novembre 2017 che ha poi offerto impulso per la creazione, in seno all’Unione stessa, dell’Agenzia (o Autorità) Europea del Lavoro, cfr. Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce l’Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344*, del 20 giugno 2019, in GUUE L 186, dell’11 luglio 2019, pp. 21-56 e, in tema, cfr. L. BATTISTA, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell’Autorità europea del lavoro*, Bari, 2021; M. BELL, *The Principle of Equal Treatment and the European Pillar of Social Rights*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, fascicolo n. 180, 2018, p. 783ss.

⁷⁰ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione*, del 16 dicembre 2020, in GUUE L 433, del 22 dicembre 2020, pp. 1-10, v. Corte di giustizia, sentenze del 16 febbraio 2022, cause riunite C-157/21 e C-157/22, *Polonia e Ungheria c. Parlamento europeo*, su cui si veda *ex multis* E. PERILLO, *Il*

“[q]uando un paese candidato diventa uno Stato membro [dell’Unione], aderisce a una costruzione giuridica che poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l’Unione si fonda, così come precisato all’articolo 2 TUE. Questa premessa implica e giustifica l’esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, pertanto, al rispetto del diritto dell’Unione che li attua⁷¹. Le leggi e le prassi degli Stati membri dovrebbero continuare a rispettare i valori comuni sui quali l’Unione si fonda”.

Alla luce di quanto sopra, rileva richiamare una giurisprudenza di inizio decennio⁷², ma sempre concernente un ‘nuovo’ Stato membro dell’Unione (Romania, aderente all’Unione nel 2007 accanto alla Bulgaria)⁷³, là dove (ai pp. 160-161) la Corte di giustizia ha rilevato quanto segue:

“l’articolo 49 TUE, che prevede la possibilità per ogni Stato europeo di chiedere di diventare membro dell’Unione, precisa che quest’ultima riunisce Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni attualmente previsti dall’articolo 2 TUE, che rispettano tali valori e che si impegnano a promuoverli. (...) il rispetto dei valori di cui all’articolo 2 TUE costituisce (...) una condizione preliminare all’adesione all’Unione di qualsiasi Stato europeo che chieda di diventare membro dell’Unione”.

I parametri dell’art. 2 TUE definiscono quindi il contesto *preliminare* che riguarda il funzionamento dello Stato aderente all’Unione, ma anche dello Stato che sia già membro di quest’ultima. A noi sembra che sia poco proficuo continuare a ritenere tale disposizione inadatta a trovare un’applicazione ‘autonoma’, in quanto norma contenente ‘principi’ e non veri e propri ‘precetti’ giuridicamente vincolanti⁷⁴. Invero, proprio il binomio

rispetto dello “Stato di diritto europeo” alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?, in *BlogDUE*, 2022, disponibile al <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2022/03/Perillo-BlogDUE.pdf>; J. ALBERTI, *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del “regolamento condizionalità”*, in *Eurojus*, fascicolo n. 2, 2022, pp. 25-45. Rileva ricordare come sia stata proprio la Corte di giustizia, anche “forzando” certa dottrina maggiormente “conservatrice” riguardo ai contenuti dell’art. 2 TUE, a ritenere che qualsiasi comportamento statale che non rispetti i parametri dello Stato di diritto integri una violazione di tale disposizione, ritenendo che tale norma non possa essere surclassata dai criteri relativi al rispetto delle c.d. ‘identità nazionali’ (cfr. art. 4 n. 2 TUE) che d’altro canto, proprio alla luce del citato art. 2 ma anche dell’art. 49 TUE, non possono violare il citato standard generale, oltre a quelli inerenti a democrazia e tutela dei diritti umani, nella stessa misura in cui uno Stato voglia aderire all’Unione e, successivamente, restarne membro *pleno iure* (a meno di incorrere nella procedura di cui all’art. 7 TUE).

⁷¹ Vedi citato Parere n. 2/13 della Corte di giustizia, *Adesione dell’Unione Europea alla CEDU*, del 18 dicembre 2014, in part.re par. 168.

⁷² Corte di giustizia, sentenza dell’8 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din Romania» e a. contro Inspekția Judiciară e a.*

⁷³ Su quel trattato specificamente, cfr. A. RIZZO, *Elementi di approfondimento e sviluppo dell’Unione europea nel processo di allargamento*, Studi sull’integrazione europea, 2006, p. 281.

⁷⁴ Su questi temi cfr. *ex multis* P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, fascicolo n. 1, 2021, p. 73. Aderendo a questa chiave interpretativa “forte” dei valori dell’Unione, altri (in part. C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcement of the Rule of Law Oversight in the European Union: Key options*, in W. SCHROEDER (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe. From Common concepts to mechanisms of implementation*, Oxford, 2016, pp. 173-196, in part. p. 183) rilevano che l’art. 2 TUE andrebbe letto sempre congiuntamente all’art. 7 dello stesso trattato (concernente come noto la procedura di “sospensione” di uno Stato membro dal consesso unionale per violazione appunto dei

composto dall'art. 2 e dall'art. 49 TUE (come indicato dalla citata giurisprudenza) realizza un obiettivo centrale dell'integrazione europea e, cioè, quello di definire i caratteri imprescindibili non solo dei membri all'Unione, ma precipuamente di quest'ultima, emergendo da ciò il rango prettamente ‘costituzionale’ delle disposizioni indicate (artt. 2 e 49 TUE). Si può anche concludere osservando che il rapporto ‘speculare’ che si crea tra Stato (membro dell'Unione o aderente a quest'ultima) e Unione stessa stabilisce un meccanismo attraverso il quale l'ordinamento creato dai trattati vuole tenere saldo un principio di ‘non contraddizione’ tra (volontà di) appartenenza all'Unione e violazione dei criteri ordinatori di tale ordinamento⁷⁵.

3.3. La portata del divieto di discriminazioni razziali tra diritto nazionale e diritto UE

Con più specifico riguardo al perseguimento delle discriminazioni basate su razza o origine etnica delle persone, occorre rilevare come la Corte di giustizia sia stata coinvolta in via interpretativa su tale quadro regolatorio in un numero relativamente esiguo di casi (v. *infra*), alla luce soprattutto degli anni di vigenza della relativa disciplina⁷⁶. Ciò vale tanto più in considerazione della premessa d'ordine generale secondo cui la direttiva in questione non si applica, seguendo una logica non dissimile da quella seguita dalla CERD, alle discriminazioni fondate *esclusivamente* sulla nazionalità⁷⁷.

L'approccio antidiscriminatorio mantiene portata generale e risulta riflesso in alcune norme fondamentali del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, cfr. all'art. 18 o all'art. 19) e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (art. 21). Tale approccio non fa che costituire uno di quegli stessi criteri ordinatori del sistema creato dai trattati rispetto ai quali parametri ermeneutici quali quelli dell'effetto utile⁷⁸ e

parametri indicati alla prima tra le due disposizioni, come espressamente indicato al par. 2 dell'art. 7 TUE medesimo). In tale passaggio si sottolinea correttamente che proprio il carattere “sistemico” della violazione di uno degli standard di cui all'art. 2 TUE giustificerebbe l'apertura di una procedura di “messa in stato d'accusa” del paese membro e l'eventuale sospensione dello stesso dallo *status* di membro dell'Unione.

⁷⁵ In tal senso, ci sembra sempre utile ricordare che tale approccio è stato seguito dall'Unione sin dai tempi delle pronunce della Corte di giustizia risalenti al caso *Internationale Handelsgesellschaft* (Corte di giustizia, sentenza del 17 settembre 1970, causa 11-70, Racc. p. 1125), quando già allora Stati membri come la Germania ponevano dubbi sul carattere “quasi-costituzionale” dell'ordinamento creato dai trattati comunitari, in assenza, all'epoca, di un testo scritto in tema di diritti individuali come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, in tema cfr., *ex multissimis* e solo per la letteratura citata, A. RIZZO, *Unione europea e diritti fondamentali. Un rapporto ancora da definire?*, in *la Comunità internazionale*, fascicolo n. 1, 2001, p. 103 ss.; più di recente, Id., *Diritti fondamentali e criticità dell'Unione europea tra Unione economica e monetaria ed “European Social Union”. A margine della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in *Freedom Security and Justice. European Legal Studies*, fascicolo n. 3, 2020, p. 100 ss.

⁷⁶ La direttiva 2000/43 è per consolidata prassi citata come RED, acronimo derivante dal termine inglese *racial equality directive*.

⁷⁷ G. DE BURCA, V. PASSALACQUA, *The Curious Absence of Race Discrimination Litigation in EU Law*, in *European University Institute Working Paper, Department of Law*, 2025.

⁷⁸ Per tutti, v. I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017. Si veda anche *ex multissimis*, U. VILLANI, *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos dopo cinquant'anni*, in *Studi sull'integrazione europea*, fascicolo n. 2, 2013, p. 225 ss., C. PESCE, *Il principio dell'effetto utile e la tutela dei diritti nella giurisprudenza dell'Unione*, in *Studi sull'integrazione europea*, fascicolo n. 2, 2014, p. 359 ss. e D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.

dell'interpretazione conforme⁷⁹ operano quali meccanismi volti a garantirne la piena operatività in qualsiasi situazione contenziosa in cui emerga la rilevanza delle voci di tutela invocate.

I comportamenti discriminatori possono come tali costituire forse il principale indicatore della condizione di sottomissione, a seconda dei casi piena o parziale, del soggetto 'debole' del rapporto giuridico (tenuto conto dell'approccio 'sostanzialistico' alla determinazione dei criteri strumentali alla riconducibilità di un determinato rapporto giuridico nell'alveo della materia lavoristica, o meno). Come ricavabile anche dalla citata casistica di dimensione internazionalistica, la limitazione degli effetti delle regole di diritto c.d. 'antidiscriminatorio' secondo un'interpretazione restrittiva, anche con riferimento alle discriminazioni fondate sulla nazionalità, deve essere confrontata con un'accezione in chiave 'oggettiva' della stessa tutela, che possa quindi prescindere – almeno ai fini dell'emersione dello sfruttamento – dalla non appartenenza del soggetto discriminato ad uno degli Stati dell'Unione, oltre che dalla condizione specifica di regolarità o meno (e più in generale dallo stesso *status civitatis*) della presenza dell'interessato nel territorio dell'Unione stessa⁸⁰.

Si noti quindi il *trait d'union* che si viene a creare su tali temi tra l'approccio del nostro stesso Giudice di legittimità e quello del Tribunale costituzionale federale tedesco, soprattutto alla luce della dottrina della c.d. "applicazione orizzontale *mediata* dei diritti umani fondamentali" ("*mittelbare Drittwirkung der Grundrechte*"). Tale dottrina ha ammesso che anche nel contesto di rapporti giuridici sorti *iure privatorum* vigono quegli stessi "valori costituzionali" ("*verfassungsrechtliche Wertentscheidungen*") che in definitiva permeano di sé qualsiasi branca degli studi giuridici⁸¹. Ed è quindi del tutto logico ritenere che proprio (ed anche) nel contesto di tali categorie di rapporti giuridici trovi applicazione il divieto di ricorrere a *stereotipi o pregiudizi* come definiti dalla stessa Corte dell'Unione nella pronuncia resa nel caso *Chez*⁸², quando il divieto di discriminazioni (in particolare sulla base della razza) è stato applicato seguendo un criterio oggettivo, e non soggettivistico, in virtù del quale i divieti imposti dalla direttiva stessa possono estendere i propri effetti protettivi "*anche a coloro che, seppure non*

⁷⁹ Per una lettura aggiornata e sufficientemente onnicomprensiva del principio in oggetto, v. di recente C. AMALFITANO, S. BARBIERI (a cura di), *Da Granital al "tono costituzionale": l'interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto UE, oggi*, in *Rivista del contenzioso europeo*, fascicolo speciale n. 2, 2025.

⁸⁰ Gli obiettivi antidiscriminatori sanciti con il Trattato di Lisbona sono sottesi anche alle competenze attribuite all'Unione nel settore della cooperazione giudiziaria penale, v. in part. il riferimento agli obiettivi di cui all'art. 79 n. 2 lett. d) TFUE, in tema di lotta alla tratta degli esseri umani, *particolarmente* per quanto riguarda la tutela delle donne e dei minori e all'art. 83 n. 2 TFUE concernente le competenze legislative dell'Unione in materia di crimini legati allo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori.

⁸¹ Sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, 11 aprile 2018 BVerfG – 1 BvR 3080/09: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/04/rs20180411_1bvr308009.html. Le stesse norme di rango "primario" di diritto dell'Unione che conferiscono ai privati alcune specifiche garanzie – c.d. "libertà fondamentali" riconosciute dai trattati – devono essere intese quali regole attinenti all'ideazione di un sistema fondato su una vera e propria "costituzione economica" (*Wirtschaftsverfassung*), nel cui contesto emerge la necessità che tali diritti-libertà individuali siano oggetto di specifica tutela anche all'insorgere di controversie tra privati. Emblematica in tal senso la pronuncia resa nel caso *van Gend en Loos* della Corte di giustizia, sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26-62. Si veda anche Corte di giustizia, sentenza del 6 giugno 2000, causa C-281/98, *Angonese*, per quanto attiene alla libera circolazione dei lavoratori, cfr. A. COLOMBI CIACCHI, *The Direct Horizontal Effect of European Law*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, pp. 1-12 e A. RIZZO, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti nel diritto dell'Unione europea e la sua attuazione nel diritto italiano*, Bari, 2024.

⁸² Corte di giustizia, sentenza del 16 luglio 2015, causa C-83/14 su cui *ex multis*, C. MONTEFUSCO, *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*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, fascicolo n. 1, 2016, pp. 256-262.

appartenenti essi stessi alla razza o all’etnia interessata, subiscono tuttavia un trattamento meno favorevole o un particolare svantaggio per uno di tali motivi” (v. p. 56 della sentenza).

In tal caso è emerso proprio il carattere di ‘sistematicità’ dei comportamenti direttamente discriminatori portati avanti dalle stesse autorità nazionali a danno della stessa minoranza di etnia Rom. Secondo la Corte, il divieto in questione si applica in base a criteri ‘oggettivi’, dato che i divieti di cui alla direttiva 2000/43 pervadono di sé l’intero sistema di rapporti giuridici emergenti a livello dei singoli Stati membri dell’Unione stessa⁸³.

Il caso *Firma Feryn*⁸⁴ riguardava una dichiarazione pubblica di un datore di lavoro belga che indicava che soggetti ‘immigrati’ non sarebbero stati assunti dall’azienda in questione. La Corte dell’Unione ha qualificato tale prassi come discriminazione diretta per motivi razziali. Tale pronuncia è stata menzionata tra i ‘considerando’ della direttiva sugli organismi nazionali che si occupano di parità di trattamento e contrasto alle discriminazioni razziali⁸⁵: il caso in questione nacque, in effetti, dall’iniziativa di un ente⁸⁶ che, in Olanda, ha basato la propria azione sui criteri paritari di cui alla direttiva in questione. Nella pronuncia in oggetto la Corte ha ricordato, quindi, come un caso di discriminazione sulla base della razza possa emergere anche in assenza di una vittima esplicita della discriminazione stessa.

Nel caso *Slagelse Almennyttige Boligselskab contro MV*⁸⁷ la Corte di giustizia ha ribadito che, in base alla stessa più volte citata CERD, il termine di ‘discriminazione razziale’ sta ad indicare qualsiasi distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica, di talché la discriminazione fondata sulla *origine etnica* di una persona costituisce una forma di discriminazione razziale ai sensi di detta Convenzione. Secondo l’Avvocato generale

⁸³ Nella stessa sentenza *Chez* si fa riferimento al considerando 16 e all’art. 3, par. 1, della direttiva 2000/43, ai sensi dei quali la protezione contro la discriminazione fondata sulla razza o l’origine etnica si applica a “tutte” le persone, C. MONTEFUSCO, *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*, cit. F. CECCARONI, *Collective discrimination without an identifiable victim in EU law. Discrimination by public speech*, in *Federalismi.it*, fascicolo n. 33, 2020.

⁸⁴ Corte di giustizia, sentenza del 10 luglio 2008, causa C-54/07.

⁸⁵ Direttiva 2024/1499 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulle norme riguardanti gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall’origine etnica, tra le persone in materia di occupazione e impiego indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall’età o dall’orientamento sessuale e tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l’accesso a beni e servizi e la loro fornitura, e che modifica le direttive 2000/43/CE e 2004/113/CE*, del 7 maggio 2024, in GUUE L 2024/1499, del 29 maggio 2024.

⁸⁶ Si trattava, in quel caso, del *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding* (Centro per le pari opportunità e per la lotta contro il razzismo).

⁸⁷ Corte di giustizia, sentenza del 18 dicembre 2025, causa C-417/23, *Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge e a. contro MV e a.* Si tratta di un contenzioso sorto intorno ad una disciplina danese che impone alle associazioni per gli alloggi pubblici l’obbligo di adottare, di concerto con le rispettive autorità locali, piani urbanistici volti a ridurre al 40% il numero di alloggi pubblici nei quartieri designati come “aree di trasformazione” caratterizzate da situazioni socio-economiche svantaggiate in quanto popolate da oltre il 50% di persone descritte come “immigrati e loro discendenti provenienti da paesi non occidentali”, cfr. K. DE VRIES, S. GANTY, *Race, Housing, and the Limits of EU Anti-Discrimination Law: A Commentary on the CJEU’s Judgment in the Danish ‘ghetto law’ case*, in *EU Law Analysis, Blog*, 10 marzo 2026, reperibile qui <https://eulawanalysis.blogspot.com/2026/03/race-housing-and-limits-of-eu-anti.html>.

della Corte di giustizia dell'Unione⁸⁸, tali determinazioni di livello governativo possono assumere quel carattere 'sistemico', tale per cui i destinatari delle stesse possono essere anche persone diverse da quelle direttamente destinatarie della relativa disciplina. Pertanto, una locuzione, ricavabile dalla rilevante legge olandese sugli alloggi pubblici, che interessi in senso restrittivo individui "*immigrati provenienti da paesi non occidentali e [dei] loro discendenti*" può configurare una discriminazione fondata sulla "origine etnica" di cui all'art. 2, par. 2, lett. a) e b), della direttiva 2000/43, ed è quindi idonea a configurare una discriminazione sia diretta sia indiretta nei confronti degli individui così nominati. Secondo la Corte, pur se una disposizione come quella richiamata rientrasse in un ambito (provvidenze socio economiche a favore di cittadini di paesi terzi⁸⁹) per il quale gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità⁹⁰, ciò non toglie che questi ultimi sono pur sempre obbligati a rispettare sia alcuni diritti sociali fondamentali riconosciuti alle persone a prescindere dall'origine nazionale delle stesse⁹¹, sia il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche alla luce della norma di cui all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione⁹².

4. La rilevanza del divieto di discriminazioni su base etnica o razziale nel processo di allargamento dell'Unione europea

4.1. Profili generali

Come già ricordato *supra*, occorre innanzitutto rilevare lo stretto legame intercorrente tra la disposizione di carattere 'preliminare' di cui all'art. 2 TUE e quella, altrettanto fondativa del sistema creato dai trattati, di cui all'art. 49 TUE.

In questo contesto formale, sin dal processo di allargamento avviato a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e dell'adozione dei noti 'criteri di

⁸⁸ Conclusioni dell'Avvocato generale. Čapeta, del 13 febbraio 2025 rese nel citato caso *Slagelse Almennyttige Boligselskab*, causa C-417/23.

⁸⁹ Tale materia rientra fra quelle indicate nell'art. 79 TFUE, in riferimento alle politiche dell'immigrazione *stricto sensu*. In tale contesto rileva citare quella che in gergo viene definita una vera e propria "riserva di sovranità" concessa dai trattati agli Stati membri dell'Unione ai sensi dell'art. 79 par. 5 TFUE, ai sensi del quale ogni Stato dell'Unione viene lasciato libero di determinare l'ammontare di flussi di persone provenienti da paesi terzi per motivi di accesso al mercato del lavoro nazionale.

⁹⁰ In tema, cfr. Corte di giustizia, sentenza del 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e 223/22, *Procedimento penale a carico di CU e ND*, che ha dichiarato l'incompatibilità con le rilevanti fonti di diritto in materia di provvidenze sociali a favore di cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nell'Unione dell'articolo 1 del decreto-legge del 28 gennaio 2019, n. 4 – Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (GURI n. 23 del 28 gennaio 2019), convertito dalla legge del 28 marzo 2019, n. 26 (GURI n. 75 del 29 marzo 2019), A. RIZZO, *La sentenza della Corte costituzionale sul Reddito di cittadinanza: una critica di merito e "di metodo"*, in *Post di AISDUE*, IV, fascicolo n. 3, 2022; G. GRECO, *Reddito di cittadinanza, lotta alla povertà, diritti sociali*, in M. STARITA (a cura di) *La povertà nel diritto internazionale e dell'Unione europea XXVIII Convegno Palermo 6-7 giugno 2024*, Napoli, 2025, pp. 301-314.

⁹¹ Ad esempio, nel caso del Reddito di cittadinanza la Corte dell'Unione, nella sentenza di cui alla nota precedente, ha richiamato in particolare l'art. 34, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali, ai sensi del quale "*l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa con l'obiettivo di combattere l'esclusione sociale e la povertà, garantendo così «un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti»*".

⁹² Per altre sentenze sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE, si vedano anche Corte di giustizia, sentenza del 19 aprile 2012, causa C-415/10, *Meister*; Corte di giustizia, sentenza del 3 settembre 2014, causa C-201/13, *Deckmyn and Vrijheidsfonds*; Corte di giustizia, sentenza del 15 novembre 2018, causa C-457/17, *Maniero* e Corte di giustizia, sentenza del 15 aprile 2021, causa C-30/19, *Brathens*.

Copenaghen⁹³, la Commissione ha inteso sottolineare la centralità del criterio in questione⁹⁴. In tale testo, l’esecutivo comunitario interviene a chiarimento del fatto che, pur tenuto conto dell’adesione di dieci nuovi Stati membri all’Unione (cfr. il c.d. Trattato di Atene⁹⁵), il divieto di discriminazioni su base etnica o razziale rimane un punto centrale del processo di allargamento e dell’appartenenza all’Unione di uno Stato (anche alla luce di quanto precedentemente rilevato in ordine a quanto stabilito all’art. 49 TUE). La Commissione, quindi, chiarisce tale premessa rilevando che, innanzitutto, il principio di non discriminazione fa parte della base di diritti fondamentali sui quali si fonda l’UE. Si tratta, quindi, di un criterio che è presupposto all’ordinamento giuridico complessivamente inteso e comprensivo, come tale, della tutela dei diritti individuali stabiliti nelle dimensioni internazionale, nazionale e dell’Unione stessa. Nell’ottica precipua dell’adesione di un nuovo Stato all’Unione, tale divieto è sotteso, dunque, ai cosiddetti ‘criteri politici’ – accanto a quelli economici e a quello concernente l’adeguamento alla legislazione comunitaria complessivamente intesa (c.d. *acquis* comunitario) – per l’adesione, come convenuti all’esito del citato Consiglio europeo di Copenaghen del 1993.

Alla luce di quanto precede, il mancato recepimento, alla data di adesione all’Unione, delle direttive del 2000 sul contrasto alle discriminazioni su base etnica e razziale e di quella contro le discriminazioni al lavoro, comporta l’equiparazione di tali nuovi Stati dell’Unione ad altri Stati già membri di quest’ultima e che non abbiano recepito o abbiano recepito non adeguatamente la disciplina dell’Unione, rendendo quindi anche i nuovi Stati passibili di rilevanti procedure d’infrazione per il mancato, errato o non completo recepimento delle direttive stesse. Nello stesso documento del 2004 la Commissione europea ha inoltre rilevato che la legislazione e le politiche sulla non discriminazione a livello dell’Unione sono idonee a conferire maggiore solidità alle politiche sia della stessa Unione sia dei nuovi Stati membri di quest’ultima, volte a promuovere l’inclusione e la partecipazione delle minoranze e delle categorie svantaggiate, e ciò grazie anche ai relativi finanziamenti di cui potranno beneficiare proprio i nuovi Stati, anche in altri ambiti delle politiche sociali e del lavoro.

Da quanto precede emerge quindi come i criteri antidiscriminatori siano impliciti al processo di adesione in quanto definiscono un quadro di condizioni che, proprio alla luce dei parametri stabiliti sin dalle già citate conclusioni del Consiglio europeo di

⁹³ Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, <https://www.consilium.europa.eu/media/21223/72929.pdf>, cfr. in part.re pag. 12 e ss. Si ricorda anche, quale “quarta” condizione, quella inerente alla capacità per la stessa Unione (quindi uscendo dalla logica degli obblighi incombenti in via esclusiva sul paese candidato) “*di assorbire nuovi membri, mantenendo nello stesso tempo inalterato il ritmo dell’integrazione europea*”, criterio che, come tale, “*riveste parimenti grande importanza, nell’interesse generale dell’Unione e dei paesi candidati*”.

⁹⁴ Libro verde della Commissione europea, “*Uguaglianza e non discriminazione nell’Unione europea allargata*”, del 28 maggio 2004, COM (2004) 379 def. Per un quadro ancora antecedente, si ricorda che problemi di relazioni di tipo inter-etnico erano stati già rilevati dalla stessa Commissione europea nel rapporto annuale del 1999 sul processo di allargamento ai Balcani, ciò che spinse lo stesso Esecutivo europeo ad adottare una specifica Comunicazione della Commissione europea, *Countering racism, xenophobia and anti-semitism in the candidate countries*”, del 26 maggio 1999, COM (1999) 256 fin. In tema, M. BELL, *Racism and Equality Law in the European Union*, Oxford, 2008. Sul rispetto degli standard relativi al capitolo concernente la Giustizia (Justice and Home Affairs, JHA), cfr. di recente T. RUSSO, *Justice and Home Affairs Cooperation (JHAC) in the perspective of enlargement*, in *Freedom Security and Justice European Legal Studies*, fascicolo n. 2, 2025, p. 211-227.

⁹⁵ Trattato relativo all’adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca all’Unione europea, GUUE L 236, del 23 settembre 2003 p. 17.

Copenaghen del 1993, predeterminano il quadro negoziale tra Unione e Stato terzo incluso in un processo di adesione.

Il caso dei Balcani occidentali è particolarmente significativo in quanto il processo di adesione all'Unione che riguarda tali paesi – incluse, lo si ricordi, Slovenia e Croazia, entrambe già divenute membri dell'Unione – invoca in maniera più 'radicale' una politica di contrasto alle discriminazioni in un contesto sociale molto complesso e nel quale proprio i conflitti interetnici sono stati la matrice di aspri scontri civili interni⁹⁶.

⁹⁶ Oltre a A. RIZZO, *L'Unione europea e i paesi dei Balcani occidentali nella prospettiva dell'allargamento*, cit. e M. CARTA, *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento ...*, cit., v. I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulle prospettive di allargamento dell'Unione europea ai Balcani occidentali*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di) *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 567 ss. Specificamente sulle vicende attinenti alla missione EULEX Kosovo (cfr. Azione comune del Consiglio 2008/124/PESC del 4 febbraio 2008 GUUE L 42, 16 febbraio 2008, p. 92 e successiva Decisione 2012/291/PESC del Consiglio, del 5 giugno 2012, che modifica e proroga l'azione comune 2008/124/PESC relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo, EULEX Kosovo GUUE L 146 del 6 giugno 2012, p. 4), cfr., *ex multissimis*, R. ZUPANČIČ, N. PEJIČ, *Limits to the European Union's Normative Power in a Post-conflict Society. EULEX and Peacebuilding in Kosovo*, 2018, Cham: Springer. Si ricorda che l'Unione europea ha concluso, nel frattempo, ai termini dell'art. 217 TFUE, un Accordo di stabilizzazione e di associazione con il Kosovo (GUUE L 71 del 16 marzo 2016, p. 3). Nel testo di tale accordo si chiarisce che esso non pregiudica le posizioni riguardo allo status del Kosovo ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza delle N.U. (che ha autorizzato una presenza civile e militare nel territorio del Kosovo a seguito delle repressioni e violenze commesse dalle autorità militari serbe, senza però sottrarre il Kosovo stesso dalla sovranità della preesistente Repubblica federativa di Jugoslavia) e con il parere consultivo della CIG del 22 giugno 2010 sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo (CIG Rep. 2010, p. 403), cfr. *ex multissimis*, A. TANCREDI, *Il Parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo*, Rivista di diritto internazionale, 2010, p. 994 ss.; E. MILANO, *Il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo: qualche istruzione per l'uso*, SIDI <https://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2013/05/Milano-su-Kosovo.pdf>). Per una ricostruzione dei rapporti recenti tra Belgrado e Pristina, cfr. Parlamento europeo, *Briefing, Belgrade-Pristina. The rocky road to a Comprehensive Normalisation Agreement*, Brussels, 2025. Il riferimento centrale di tale pubblicazione riguarda l'Accordo tra Serbia e rappresentanti del Kosovo pubblicato il 27 febbraio 2023 sul sito del Servizio Europeo per l'Azione Esterna dell'Unione (cfr. *Agreement on the Path to Normalisation between Kosovo and Serbia*, https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en). La Corte di giustizia con sentenza del 17 gennaio 2023, causa C-632/20 P, *Spagna c. Commissione*, rispondendo a quesiti specifici (relativi a un contenzioso intorno a una decisione con cui la Commissione europea aveva ammesso l'Autorità nazionale di regolamentazione sulle comunicazioni elettroniche c.d. ANR del Kosovo a partecipare al comitato dei regolatori e ai gruppi di lavoro dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche c.d. BEREC) ha riconosciuto al Kosovo stesso la qualità di "paese terzo" agli effetti del Regolamento (UE) 2018/1971 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC), modifica il regolamento (UE) 2015/2120 e abroga il regolamento (CE) n. 1211/2009 (Testo rilevante ai fini del SEE)*, dell'11 dicembre 2018, in GUUE L 321, del 17 dicembre 2018, p. 1-35, e per alcune osservazioni critiche in ordine alla possibilità di attribuire soggettività di diritto internazionale a un soggetto giuridico come il Kosovo, cfr. A. BIANCO, *Engagement without recognition: il Kosovo come paese terzo*, in *DPCE Online*, volume n. 59, fascicolo n. 2, 2023; A. PAU, *Profili di statualità e riconoscimento quale ostacolo all'allargamento dell'UE. Il caso del Kosovo come "candidato potenziale"*, in *EUWEB Legal Essays Global and International perspectives*, fascicolo n. 1, 2026, p. 46). Nel rapporto sulla Serbia del 2022 (*Combined sixth to ninth periodic reports submitted by Serbia under article 9 of the Convention, due in 2020*, disponibile al https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FSRB%2F6-9&Lang=en) il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale afferente alla già citata ICERD segnalava gravi fenomeni di discriminazione istituzionale perpetrati da forze provvisorie di autogoverno kosovare (c.d. PISG, Provisional institutions of self-government cfr. *Regulation n. 2001/9* istitutivo del c.d. *Constitutional Framework for Self-Government*) nei confronti delle minoranze serbe presenti nel Kosovo settentrionale. Nello stesso rapporto fenomeni analoghi venivano segnalati a danno delle minoranze serbe residenti in Kosovo, e ciò soprattutto nel settore giudiziario.

Restando all’approccio sistematico da parte dell’Unione europea, occorre rilevare che proprio gli obiettivi antidiscriminatori, e con particolare riferimento a quelli concernenti il contrasto al razzismo, assumono specifica rilevanza nel contesto delle politiche ‘esterne’ dell’Unione. I documenti rilevanti, da questo punto di vista, generalmente associano le questioni attinenti all’attuazione da parte dell’Unione delle proprie politiche rivolte a paesi terzi o comunque nella dimensione propriamente internazionalistica, da un lato, e la politica d’allargamento, dall’altro, considerando che quest’ultima, in verità, per consolidata interpretazione sia dottrinarica sia giurisprudenziale non afferisce in senso stretto alla prima categoria di politiche unionali (relazioni esterne). Ciò è d’altronde dimostrato dal fatto che la politica di allargamento, a differenza di quella relativa alle relazioni esterne dell’Unione, lega in modo più deciso i propri progressi alla c.d. ‘condizionalità democratica’, e cioè, per l’appunto, alla necessità che lo Stato accolto in un processo di adesione all’Unione rispetti i criteri di cui all’art. 2 TUE, incluso il divieto di discriminazioni nella definizione riconosciuta già internazionalmente sin dalla pronuncia della Corte internazionale di giustizia resa nel celebre e già citato caso della *Barcelona Traction* (e quindi con particolare e diremmo ‘preliminare’ riguardo alle discriminazioni basate su razza e origine etnica delle persone)⁹⁷.

Tenuto conto del quadro indicato, occorre rilevare che, d’altro canto, la Corte di giustizia ha chiarito ormai da diverso tempo il carattere peculiare del processo di adesione di uno Stato terzo alle comunità economiche europee, e ciò proprio sotto il profilo della necessità che, diversamente da quanto normalmente avviene nelle relazioni tra Stati disciplinate attraverso accordi internazionali, l’adesione all’Unione non è mai effettivamente ‘garantita’ allo Stato terzo (che ne abbia fatto richiesta). Sin dalla sentenza *Lothar Mattheus*⁹⁸ è stato infatti chiarito che

“affinché si possano aprire trattative d’adesione, lo Stato richiedente deve possedere, sul piano giuridico, due requisiti fondamentali: essere uno Stato europeo”⁹⁹ ed avere una costituzione di tipo democratico pluralista che consenta la rappresentanza delle diverse opinioni politiche e contempli le procedure necessarie per garantire il rispetto dei diritti dell’uomo”.

⁹⁷ Tale conclusione deve anche tenere conto di come la Commissione di diritto internazionale nelle proprie note di accompagnamento al testo della Convenzione sulla responsabilità dello Stato – *Text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission’s report covering the work of that session* (A/56/10) – abbia esplicitamente annoverato il divieto di discriminazioni razziali tra le regole di diritto internazionale valevoli *erga omnes*, secondo l’indicazione della stessa CIG resa nel caso *Barcelona Traction* (già citato *supra* sentenza del 5 febbraio 1970, Rep. 1970 p. 3). Si vedano anche, più di recente e con riferimento specifico al Consiglio d’Europa, le indicazioni della Commissione di Venezia, *Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session, Venezia 25-26 marzo 2011* già citata e le cui conclusioni sono state pienamente avallate dalla Commissione europea, nella sua Comunicazione, *A new framework to strengthen the Rule of Law*, cit.

⁹⁸ Corte di giustizia, sentenza del 22 novembre 1978, causa 93/78, *Lothar Mattheus v Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost* eG; cfr. A. RIZZO, *I caratteri dell’adesione all’Unione europea*, in G. NESI, P. GARGIULO (a cura di), Luigi Ferrari Bravo. *Il diritto internazionale come professione*, cit.

⁹⁹ Statuto del Consiglio d’Europa 1949 dove al Preambolo si prevede che la “nuova” organizzazione internazionale mira a condurre “*all European States to a closer association*”. Quello di Stato europeo è un concetto i cui contenuti sono ricavabili dall’art. 3 dello stesso Statuto del Consiglio d’Europa, v. anche Raccomandazione 1247 del 1994 dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa concernente l’allargamento del Consiglio d’Europa stesso, pur sul presupposto per cui i confini dell’Europa non sono stati ancora “*comprehensively defined under international law*”, ma che “*all member States of the Council of Europe are European*”, inclusa la Turchia. Per quanto attiene alle Comunità europee cfr. *Dichiarazione sull’Identità europea* in Bollettino delle Comunità europee n. 12, 1973, pp. 118-122.

D'altro canto, occorre constatare come il *trait d'union* tra i criteri antidiscriminatori e l'azione esterna dell'Unione complessivamente considerata sia ricavabile *expressis verbis* non solo dalla generale disposizione dell'art. 2 TUE, volta a radicare l'Unione in quanto tale ad alcuni criteri e principi generali che all'evidenza non possono non riguardare (e fondare) anche l'azione esterna dell'Unione: in effetti, lo stesso art. 21 TUE, nel definire gli scopi specificamente in tale ultimo ambito, anche a partire dalle competenze fissate in quello stesso trattato (PESC e PSDC), colloca il principio d'eguaglianza, e il divieto di discriminazioni ad esso connesso, in cima alla lista delle priorità di tale stessa azione, legando ad essa in qualche modo la stessa essenza dell'Unione e dei principi sui quali essa riposa (ancora, ex art. 2 TUE, ma si veda anche l'art. 3 dello stesso trattato, nel punto in cui imputa all'Unione l'obbligo "positivo" di combattere le discriminazioni).

Dopo quello del 2012¹⁰⁰, il nuovo Piano d'azione dell'Unione su diritti umani e democrazia (sempre nella dimensione internazionale di questi obiettivi, ossia nell'attuazione in particolare della c.d. 'azione esterna' dell'Unione)¹⁰¹ interviene con particolare insistenza sul divieto di discriminazioni "*with a specific attention to multiple and intersecting forms of discrimination*". È peraltro noto come l'Unione concepisca la propria azione esterna – e con particolare riguardo alla cooperazione allo sviluppo e alla cooperazione economica finanziaria e tecnica con paesi terzi¹⁰² – in quanto fondata sui già accennati standard generali indicati nell'art. 21 TUE. Un documento più recente¹⁰³ chiarisce come l'obiettivo del contrasto alle discriminazioni sia alla base proprio delle citate politiche esterne dell'Unione ispirate a un c.d. "*rights based approach*" (RBA) che, come tale, conferisce coerenza alle iniziative prese dall'Unione in campo internazionale anche alla luce di quanto definito sin dalla "*Global Strategy on the EU's Foreign and Security Policy*"¹⁰⁴.

Partendo dalla citazione anche di altri strumenti internazionalistici come la Convenzione n. 100 dell'OIL sulla parità di remunerazione al lavoro (oltre che ovviamente alla sopra citata Dichiarazione OIL sui principi e diritti fondamentali al lavoro, del 1998¹⁰⁵), nelle *Guidelines* sul divieto di discriminazioni (nel punto in cui viene sottolineato il ruolo assunto dalla società civile nella promozione del suddetto RBA) si

¹⁰⁰ *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, Luxembourg, 2012, doc. n. 11855/12, cfr. M. MAYRHOFFER, *Opportunities and Pitfalls of Anti-discrimination Policies in the European External Action Service*, in *Peace Human Rights Governance*, volume n. 2, fascicolo n. 1, pp. 51 ss.

¹⁰¹ Emerge, e ai nostri fini va sottolineato, il riferimento proprio alla 'intersezionalità' e al carattere sia 'multiplo' sia 'sistemico' (v. *supra*) che possono assumere i comportamenti (decisioni o veri e propri atti normativi) discriminatori delle stesse autorità statali cfr. *EU Action Plan on Human Rights and Democracy*, Brussels, 2020-2024.

¹⁰² Corte di giustizia, sentenza del 6 novembre 2008, causa C-155/07, *Parlamento c. Consiglio*, che ha stabilito una sorta di linea di demarcazione tra obiettivi di cooperazione allo sviluppo e obiettivi invece più specifici, come quelli di cui all'attuale art. 212 TFUE. Resta il fatto che entrambe le politiche devono perseguire, a favore in particolare dei paesi terzi, obiettivi di consolidamento della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani. Occorre altresì ricordare come l'attuale sistema di preadesione, impostato a suo tempo tramite il programma CARDS (*Community assistance for Reconstruction Development and Stabilisation*), oggi sia basato su uno specifico strumento finanziario (*Instrument of Pre-accession*, IPA, giunto ormai alla sua terza edizione cfr. Regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III)*, del 15 settembre 2021, in GUUE L 330, del 20 settembre 2021, pp. 1-26) basata sul citato art. 212 TFUE.

¹⁰³ Cfr. *EU Guidelines on Non-Discrimination in External Action*, Brussels, 2019.

¹⁰⁴ Il riferimento è al documento del 14 novembre 2016 predisposto dall'allora Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza Federica Mogherini.

¹⁰⁵ Adottata alla 86ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro (1998) e modificata alla 110ª sessione (2022).

chiarisce insomma che l’Unione radica tutte le proprie politiche ‘esterne’ sul principio antidiscriminatorio, dovendo aderire a tale criterio anche la politica di allargamento (sempre che questa afferisca alle politiche concernenti le ‘relazioni esterne’ dell’Unione) nell’ottica ‘sinergica’ tra tali politiche già individuata in precedenti documenti istituzionali¹⁰⁶.

Tenuto conto di quanto esposto sopra in merito ad alcune recenti sentenze della Corte di giustizia che hanno riguardato il rispetto del divieto in questione in alcuni Stati appartenenti al ‘blocco’ che aderì all’Unione tra il 2004 e il 2007¹⁰⁷, nel contesto attuale l’adesione all’Unione implica l’inserimento dello Stato interessato in un processo che non si esaurisce con l’entrata in vigore del relativo trattato di adesione. In effetti, la congiunta lettura degli articoli 2 e 49 TUE (come svolta in precedenza) conferisce una certa coerenza al quadro di obblighi ricadenti in capo ad un nuovo Stato membro e ciò non solo in termini sostanziali ma anche, più precipuamente, temporali, proprio nel senso che quel ‘processo’ non esaurisce la necessità di un costante *screening* sul rispetto delle stesse condizioni che hanno consentito la conclusione del relativo accordo di adesione, anche ad adesione avvenuta.

4.2. *Lo status quo del divieto di discriminazioni nei paesi in adesione: i casi di Bosnia-Erzegovina e Serbia*

Come noto, la Croazia è l’ultimo tra i paesi della penisola balcanica che ha aderito all’Unione europea¹⁰⁸. Tra tali paesi, la Bosnia-Erzegovina risulta invece essere l’ultimo per cui sono stati aperti formalmente i negoziati di adesione¹⁰⁹. D’altro canto, come vedremo, nonostante la chiusura di diversi capitoli cruciali di negoziato, il ritmo complessivo dei negoziati con la Serbia – paese che ha avviato il processo di adesione formalmente dal 2014¹¹⁰ – continuerà a dipendere dalle riforme nei settori dello Stato di diritto e dalla normalizzazione delle relazioni con il Kosovo¹¹¹. Alla luce di ciò, c’è da ritenere che quelli attinenti tali due paesi rappresentino due casi-studio molto rilevanti per definire, anche in riferimento ai temi antidiscriminatori, lo stato d’avanzamento complessivo dei paesi afferenti alla penisola balcanica rispetto agli standard rilevanti per la prospettiva dell’adesione all’Unione.

¹⁰⁶ Tale approccio si ricava anche dal documento del Consiglio dell’Unione, OR. En 14191/17, “*A Strategic Approach to Resilience in the EU’s External Action*”, Brussels, del 13 novembre 2017.

¹⁰⁷ *Ex multis*, cfr. A. RIZZO, *L’allargamento ad est dell’Unione europea. Problematiche del Trattato di adesione*, Napoli, 2004 e, per quanto riguarda specificamente il travagliato iter formativo del Trattato di adesione di Romania e Bulgaria alla stessa Unione, ID., *Elementi di approfondimento e sviluppo del diritto comunitario e dell’Unione europea nel processo di allargamento*, in *Studi sull’integrazione europea*, fascicolo n. 2, 2006, pp. 281-300. Più di recente, cfr. T. RUSSO, *Allargamento e membership dell’Unione europea*, Napoli, 2024.

¹⁰⁸ Per i relativi testi di Trattato e Atto di adesione della Croazia all’UE, cfr. GUUE L 112 del 24 aprile 2012, pp. 6-110, disponibile al Trattato e Atto di adesione della Croazia all’UE, cfr. GUUE L 112 del 24 aprile 2012, pagg. 6-110, disponibile al https://www.ecas.europa.eu/node/27711_en.

¹⁰⁹ Si v. le conclusioni del Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2024, punto 30, EUCO 7/24.

¹¹⁰ Si v. le conclusioni del Consiglio europeo del 27 e 28 giugno 2013, punto 19, EUCO 104/13 EXT 1.

¹¹¹ Si v. nota 97.

4.2.1. Bosnia-Erzegovina

Il percorso “europeo” della Bosnia risale al 2002, quando quel paese aderì al Consiglio d’Europa sottoponendosi alla giurisdizione della Corte europea dei diritti dell’uomo per la verifica circa il rispetto degli standard fissati dalla CEDU¹¹². Il 5 ottobre di quello stesso anno si sono altresì tenute le prime elezioni politiche¹¹³ sotto monitoraggio delle stesse autorità bosniache, le prime indette sin dalla stipulazione degli accordi di Dayton¹¹⁴.

Alla luce delle complesse questioni problematiche sui temi antidiscriminatori in Bosnia (sostanzialmente causa dei gravi conflitti interetnici degli anni Novanta del secolo scorso), con le suddette elezioni si è tentato di prevenire futuri scontri garantendo innanzitutto la piena partecipazione alla vita pubblica alle tre etnie più numerose (bosniaco-croate e serbe afferenti, le prime, a Bosnia-Erzegovina e, le seconde, a *Republika Srpska*, cui si aggiunge il distretto di Brcko, sezione amministrativa formalmente autonoma). Sul piano generale, la rilevanza del tema si ricava sin dalle fonti internazionalistiche, come l’art. 25 della stessa ICERD¹¹⁵ ai sensi del quale (cfr. lett. b) il diritto di voto attivo e passivo rappresenta una specifica espressione del principio egualitario perseguito dalla Convenzione stessa complessivamente considerata.

Tuttavia, lo Stato federale così concepito ha rappresentato esso stesso la causa di successivi problemi connessi a un assetto territoriale e amministrativo rispetto al quale ciascuna rappresentanza istituzionale era chiamata *in primis* a garantire gli interessi della comunità di appartenenza, generando in qualche modo fenomeni intrinsecamente discriminatori su base etnica. Ai sensi dell’art. V della Costituzione, la Presidenza della Bosnia doveva essere composta da due persone elette dalla Federazione (rappresentanti delle minoranze bosniaca e croata) e da un rappresentante serbo afferente alla c.d. ‘*Republika Srpska*’.

4.2.1.1. La giurisprudenza di Strasburgo

Il carattere strutturalmente discriminatorio dell’assetto formale richiamato è stato denunciato da altri gruppi etnici minoritari. Emblematica, in tal senso, la pronuncia resa dalla Corte di Strasburgo nel caso *Sejdic and Finci*¹¹⁶, allorché il Giudice europeo dovette

¹¹² Si v. il parere favorevole dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa del 22 gennaio 2002 *Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the Council of Europe* <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16967&lang=en>

¹¹³ Si v. Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Final report, Bosnia and Herzegovina General Elections*, 2002.

¹¹⁴ Parallelamente alla firma degli Accordi di pace c.d. ‘di Dayton’ (*General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* conclusi nella base dell’aeronautica militare statunitense Wright-Patterson stabilita nella citata località dell’Ohio U.S.A. il 26 novembre del 1995, ma formalizzati a Parigi il successivo 14 dicembre), le delegazioni dei nove Stati della regione (fuoriusciti dalla disgregazione della Repubblica federativa di Jugoslavia), unitamente a quelle dei 15 paesi dell’UE, dell’Ungheria, degli Stati Uniti e della Russia, si riuniscono presso l’abbazia di Royaumont, sempre in Francia, per firmare una dichiarazione promossa dalla Presidenza francese dell’Unione con la quale quest’ultima intendeva fare propri i vincoli creati dal nuovo quadro di accordi internazionali riguardanti l’area, inserendoli nel contesto degli obiettivi più specifici di buon vicinato e stabilizzazione che saranno il vero fulcro dei successivi interventi comunitari (in tema sia consentito richiamare A. RIZZO, *L’Unione europea e i paesi del Balcani occidentali nella prospettiva dell’allargamento*, cit.).

¹¹⁵ *International Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, ICERD, 21 December 1965, UN General Assembly Resolution 2106 (XX).

¹¹⁶ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 22 dicembre 2009, ricorsi n. 27996/06 e 34836/06, *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*; cfr. M. MILANOVIC *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, in *American Journal of International Law*, fascicolo n. 104, 2010, disponibile online

accertare il carattere apertamente discriminatorio della disciplina bosniaca nei confronti di esponenti politici afferenti a minoranze Rom e di origine ebraica (oltre ad altre), diverse cioè da quelle sopra indicate e cui la legislazione e Costituzione di quel paese non garantiva la possibilità di partecipare alle elezioni politiche per la Presidenza tripartita e alla Seconda Camera del Parlamento Nazionale.

Nel 2019, la Corte europea dei diritti dell’uomo si è pronunciata a favore di Irma Baralija¹¹⁷, una figura politica locale operante nel comune di Mostar e che ha citato in giudizio lo Stato per averle impedito di votare o di candidarsi alle elezioni in quella città (dove, peraltro, le elezioni di livello comunale erano state sospese per diverso tempo). Su tali profili, una sentenza della Corte costituzionale della stessa Bosnia e Erzegovina del 26 novembre 2010 aveva già dichiarato incostituzionali diverse disposizioni di una legge elettorale del 2001 e di una disciplina specificamente riguardante il comune di Mostar stesso. Nonostante tale precedente, la Corte, nella sua pronuncia del 2019, ha osservato che in quel Comune la sospensione delle elezioni a partire dal 2012 aveva creato un *vulnus* ai criteri stessi sanciti dall’art. 25 lett. b) della ICERD e con riferimento anche ai criteri di “*effective political democracy*” e “*Rule of Law*” perseguiti in generale nel cosiddetto *Ordine pubblico Europeo*, CEDU compresa. Tali ‘capisaldi’, compresi i criteri costituzionali rilevanti nei singoli paesi membri del Consiglio d’Europa, hanno infine indotto la Corte di Strasburgo ad accogliere il ricorso per non avere lo Stato e il Comune di Mostar attivato i meccanismi necessari a garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone in campo, appunto, elettorale.

Il caso recente più rilevante sul tema delle discriminazioni in Bosnia – e, ancora una volta, specificamente sui processi elettorali interni di quel paese, è la sentenza della Corte di Strasburgo resa nel caso *Kovacevic*¹¹⁸ riguarda la lamentata discriminazione delle persone in base ai requisiti etnici e territoriali richiesti per poter accedere alle procedure elettorali per la Camera dei Popoli e la Presidenza della Bosnia-Erzegovina. Il ricorrente inizialmente aveva basato il proprio ricorso sull’art. 14 della Convenzione, interpretato in congiunzione all’art. 3 del Protocollo n. 1 della Convenzione stessa (concernente il diritto individuale alle elezioni). Successivamente, lo stesso ricorrente mutò la propria richiesta, lamentando una violazione dell’art. 1 del Protocollo n. 12 (che sancisce il dovere per gli Stati membri della CEDU di garantire che le persone possano godere dei diritti sanciti nella CEDU stessa in modo). Vale la pena, preliminarmente, rilevare – come fa la stessa Corte – che, se l’art. 14 CEDU rappresenta una disposizione non applicabile in modo ‘autonomo’, riguardando discriminazioni nell’applicazione dei diritti e libertà sanciti dalla Convenzione, l’art. 1 del Protocollo 12, invece, stabilisce un generale divieto di

<https://ssrn.com/abstract=1672883>. Si v. European Stability Initiative (ESI) *Lost in the Bosnian labyrinth. Why the Sejdic-Finci case should not block an EU application*, Discussion Paper, 2013.

¹¹⁷ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 29 ottobre 2019, ricorso n. 30100/2018, *Baralija v. Bosnia and Herzegovina*. Per una panoramica dei temi su cui vertono questa e altre pronunce della Corte di Strasburgo, cfr. *ex multis* L BONIFATI, *Molto rumore per nulla? Dieci anni dalla sentenza Sejdić-Finci*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fascicolo n. 1, 2020, disponibile al www.forumcostituzionale.it. Per un altro caso sulla tutela dei diritti politici in Bosnia, cfr. anche Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza dell’8 dicembre 2020, ricorso n. 55799/2018, *Pudarić v. BiH*; cfr. I. INGRAVALLO, *Bosnia-Erzegovina, diritti di partecipazione politica e CEDU: nulla di nuovo sotto il cielo. Osservazioni sulla sentenza Pudarić della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *SIDIBlog*, 2021, disponibile al <https://www.sidiblog.org/2021/01/18/bosnia-erzegovina-diritti-di-partecipazione-politica-e-cedu-nulla-di-nuovo-sotto-il-cielo-osservazioni-sulla-sentenza-pudarić-della-corte-europea-dei-diritti-dell'uomo/>.

¹¹⁸ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 25 giugno 2025, ricorso n. 43651/22, *Kovačević v. Bosnia and Herzegovina*, commentata da J. MARKO, *A Fallen Curtain and Open Questions. The Grand Chamber Decision of the European Court of Human Rights in Kovačević v. Bosnia and Herzegovina*, disponibile al <https://verfassungsblog.de/ecthr-voting-bosniaherzegovina/>.

discriminazioni applicabile al comportamento delle autorità degli Stati membri della Convenzione stessa¹¹⁹.

Ciò posto, la Corte, nel caso di specie, ha deciso innanzitutto di esaminare il caso alla luce solo del citato art. 1 del Protocollo n. 12. Da ciò la stessa Corte rileva che il ricorrente, nel caso di specie, non poteva essere ricondotto al criterio di vittima del comportamento presuntivamente discriminatorio delle autorità bosniache, in ragione del diritto riconosciuto allo stesso ricorrente di partecipare in modo attivo alle elezioni cantonali, dovendosi da ciò inferire che lo stesso ricorrente non avesse un titolo ulteriore a partecipare anche alle elezioni su base nazionale. Venendo ad aspetti più dirimenti, la stessa Corte afferma che la separazione della Bosnia ed Erzegovina in diversi collegi elettorali costituiti su base locale in vista delle elezioni parlamentari è coerente con la struttura costituzionale di quel paese fortemente decentrata, quale risultante dai complessi accordi di pace risalenti agli anni Novanta del secolo scorso. Ebbene, nel caso di specie la Corte non rileva un collegamento sufficientemente diretto tra la situazione individuale del ricorrente e l'assetto del sistema elettorale, così peculiare e costituzionalmente garantito, della Bosnia-Erzegovina, rispondente, peraltro, a esigenze superiori di stabilità e pacifica convivenza tra le diverse etnie.

4.2.1.2. I rapporti con l'Unione europea

Il quadro di pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo offre uno "spaccato" sufficientemente illustrativo delle questioni problematiche relative all'assetto territoriale e amministrativo di quel paese, emergendo, a tal fine, il caso del comune di Mostar come particolarmente emblematico delle svariate difficoltà gestionali che, da un livello nazionale, penetrano nella vita delle comunità locali. Le soluzioni nel frattempo raggiunte non sembrano ancora del tutto dirimenti, anche se certamente hanno consentito a quel paese di concludere un Accordo di associazione¹²⁰ con l'Unione europea e, di recente, di presentare domanda di adesione a quest'ultima.

Tuttavia, l'approccio delle istituzioni unionali è ormai quello di garantire che le attività delle stesse istituzioni rivolte allo stabilimento delle *basi* per l'adesione del paese terzo interessato 'camminino' parallelamente ai progressi dello Stato in adesione, soprattutto sui punti cruciali dello Stato di diritto e della riforma del settore giudiziario (oltre che per aspetti più specifici ma ugualmente dirimenti, come il contrasto alla corruzione): emerge in sostanza un profilo 'premiale' per lo Stato candidato, per il quale i progressi ottenuti sul piano delle riforme interne sono condizione per il progresso nella 'chiusura' dei vari capitoli negoziali con l'Unione e quindi nel processo di avvicinamento all'obiettivo dell'apertura di un negoziato sul trattato di adesione.

¹¹⁹ Al punto 182 della pronuncia da ultimo indicata, inoltre, la stessa Corte di Strasburgo precisa che, alla luce del Rapporto esplicativo inerente al Protocollo n. 12, l'art. 1 di quest'ultimo mira a garantire che nessuno sia discriminato in particolare nei seguenti casi: "i. *in the enjoyment of any right specifically granted to an individual under national law*; ii. *in the enjoyment of a right which may be inferred from a clear obligation of a public authority under national law, that is, where a public authority is under an obligation under national law to behave in a particular manner*; iii. *by a public authority in the exercise of discretionary power (for example, granting certain subsidies)*; iv. *by any other act or omission by a public authority (for example, the behaviour of law enforcement officers when controlling a riot)*".

¹²⁰ Siglato nel 2008 con Decisione (UE) 2015/997, del Consiglio dell'Unione, *relativa alla firma, a nome della Comunità europea, dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Bosnia-Erzegovina, del 16 giugno 2008*, in GUUE L 164 del 30 giugno 2015, p. 2-547.

Nella Dichiarazione di Granada del Consiglio europeo del 6 ottobre 2023 si parla espressamente di un “*merit-based nature of the accession process*” (si tratterebbe cioè di un carattere tipicamente ‘meritocratico’ di tale processo, che non assicura quindi l’obiettivo finale dell’adesione se non a costo di impegni concreti dimostrati dal paese aderente attraverso la progressiva ‘chiusura’ dei vari capitoli di negoziato). In tal senso, l’apertura dei negoziati di adesione decisa dal Consiglio europeo¹²¹ si basa in definitiva sulle raccomandazioni del Collegio risalenti al 29 maggio 2019¹²² suddivise, in quel documento, in 14 punti tra i quali, al punto 4 lett. f), figura la condizione descritta nel modo seguente: “[e]nsure equality and non-discrimination of citizens, notably by addressing the Sejdić-Finci ECtHR case law”¹²³.

Ciò posto, nel *Progress report* del 2024¹²⁴ la Commissione già lamentava ancora lo scarso livello di informazioni sui fenomeni discriminatori nel paese, anche per quanto attiene alla pratica giudiziaria. Al riguardo, va certamente notato come il caso *Sejdić e Finci*, pur relativo all’ambito dei diritti politici degli interessati, certamente rileva in quanto esemplificativo della condizione in cui versano soggetti appartenenti a minoranze (nel caso di specie, ebrei e rom) diverse da quelle per le quali sin dagli accordi di Dayton è stato predisposto il complesso assetto geografico e istituzionale di quel paese. Ad ogni buon conto, anche nei rapporti di monitoraggio più recenti¹²⁵ la Commissione europea continua a riscontrare scarsi progressi nel trattamento, in particolare, delle persone appartenenti all’etnia Rom, soprattutto alla luce degli standard condivisi sin dalla Dichiarazione di Poznan sull’integrazione, appunto, di tale minoranza¹²⁶.

Per i profili sostanziali in questione, l’attività di un organo riconducibile a un ‘mediatore’ o ‘ombudsman’ in Bosnia ed Erzegovina¹²⁷ rilevava già come particolarmente rilevanti i casi di discriminazioni su base etnica in particolare nei luoghi di lavoro. Allo stesso tempo un fenomeno che nel report del 2024 viene stigmatizzato è quello della segregazione scolastica – c.d. “*two schools under one roof*” –, sebbene esso riguardi solo alcuni cantoni della Federazione di Bosnia ed Erzegovina, senza, invece, coinvolgere la Repubblica ‘Srpska’ o il distretto di Brčko. La stessa Corte Suprema Federale ha accertato casi di discriminazioni nelle scuole per motivi etnici, sebbene non si sia consolidato un indirizzo giurisprudenziale univoco sul punto¹²⁸.

¹²¹ Conclusioni del Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2024, cit., pp. 29 e 30.

¹²² Comunicazione della Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio, *Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Bosnia-Erzegovina all’Unione europea*, del 29 maggio 2019.

¹²³ Richiamato *supra*.

¹²⁴ Documento di lavoro del personale della Commissione, *Bosnia and Herzegovina 2024 report*, documento correlato, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *2024 Communication on EU enlargement policy*, del 30 ottobre 2024, SWD (2024) 691 fin.

¹²⁵ Documento di lavoro del personale della Commissione, *Bosnia and Herzegovina 2025 report*, documento correlato, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *2025 Communication on EU enlargement policy*, del 4 novembre 2025, SWD (2025) 751 fin.

¹²⁶ *Declaration of Western Balkans Partners of Roma Integration within the Enlargement Process*, 5 luglio 2019.

¹²⁷ La *ratio* sottesa all’istituzione di un Mediatore del paese risale agli allegati IV e VI dell’Accordo quadro di Pace per la Bosnia ed Erzegovina concluso a Parigi il 14 dicembre 1995. Successivamente, cfr. *Law on Ombudsman for Human Rights of Bosnia and Herzegovina*, Official Gazette n. 19/2002, reperibile qui https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2013041003342457eng.pdf.

¹²⁸ Suprema Corte della Federazione di Bosnia e Herzegovina, sentenza del 19 agosto 2014, causa n. 58 0 Ps 085653, cfr. European Commission on Racism and Intolerance (ECRI), istituto afferente al sistema del Consiglio d’Europa, *Bosnia and Herzegovina Monitoring Report*, del 9 April 2024, p. 19 n. 52) e Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), *Assessment of the Work of Bosnia and Herzegovina Institutions in Combating Discrimination*, del 28 febbraio 2018.

Restando al tema in argomento applicato al trattamento riservato a cittadini di paesi terzi (e con particolare riguardo a quelli presenti nel paese in condizione di irregolarità¹²⁹) sin dal 2022 la Commissione europea ha registrato alcuni progressi nel trattamento di tale specifica categoria individuale in Bosnia-Erzegovina¹³⁰. Come noto, il fenomeno migratorio lungo la c.d. ‘rotta balcanica’ vede i paesi di tale area geografica coinvolti soprattutto come paesi di c.d. ‘transito’, trattandosi cioè di paesi nei quali coloro che attraversano quei confini non hanno intenzione di permanere. Questo tendenzialmente implica che, pur presentando richiesta di asilo o di protezione internazionale come rifugiati, tali cittadini non hanno generalmente intenzione di risiedere stabilmente in tale paese. Anche dinanzi a tali situazioni, tuttavia, e anche in caso di procedure c.d. di ‘riammissione’ o eventuale respingimento ‘legale’ (cioè volontario o a seguito di condanna per reati commessi nel paese di accoglienza), gli standard generali impongono il rispetto di diritti fondamentali delle persone interessate, anche nel contesto del divieto di discriminazioni, tanto più se queste possano coniugarsi a motivazioni relative alla provenienza etnica o razziale delle vittime. In tali casi, infatti, emerge la c.d. ‘multifattorialità’ della condizione di vittima assunta dai soggetti interessati, proprio in quanto, allo stesso tempo, stranieri, in condizione migratoria e in condizione di irregolarità. Ed in effetti, proprio nel rapporto della Commissione più recente¹³¹ viene riferito che, nel contesto delle politiche di c.d. ‘riammissione’¹³² tra paesi dell’Unione e la Bosnia Erzegovina (in quanto paese terzo, seppur in adesione), il fenomeno dei ‘respingimenti’ illegali (c.d. ‘push backs’) riguarda in modo particolare la Croazia, le cui autorità di frontiera eseguono tali pratiche vietate proprio al confine con la Bosnia.

D’altro canto, il fenomeno migratorio comprende anche quello degli sfollati¹³³. A tale riguardo, nel rapporto da ultimo citato (2025) la Commissione europea segnala che la Bosnia-Erzegovina ospita circa 90.000 individui provenienti da teatri di guerra o sfollati c.d. ‘interni’ (ancora, coloro che vengono respinti da un paese all’altro della stessa penisola balcanica in quanto zona di transito per chi intende accedere ai confini con l’Unione europea), con oltre 1.000 famiglie ancora residenti in 45 centri collettivi e in alloggi alternativi e ciò anche in conformità con i criteri di abitabilità sostenibile e accesso ai servizi come ricavabili anche da una fonte che interessa direttamente le stesse autorità bosniache come l’Allegato VII degli accordi di Dayton, relativo al trattamento da riservare a rifugiati e sfollati¹³⁴.

¹²⁹ Tenuto fermo lo stesso approccio della Corte europea dei diritti dell’uomo sul tema (cfr. sentenza del 18 febbraio 1991, ricorso n. 12313/86, *Moustaquim*) e Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, del 18 giugno 2009, in GUUE L 168 del 30 giugno 2009, p. 24, recepita in Italia dal Decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109 GURI del 25 luglio 2012 Serie Generale n. 172.

¹³⁰ Documento di lavoro del personale della Commissione, *Bosnia and Herzegovina 2022 report*, documento correlato, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *2022 Communication on EU enlargement policy*, del 10 dicembre 2022, SWD (2022) 336 fin.

¹³¹ Documento di lavoro del personale della Commissione, *Bosnia and Herzegovina 2025 report*, cit.

¹³² In tema, *ex multis*, S. CARRERA, *Implementation of EU Readmission Agreements Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Berlino, 2016; A. RIZZO, *La dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Sviluppi recenti e sfide aperte*, in *Freedom Security and Justice European Legal Studies*, fascicolo n. 1, 2017, p. 147 ss.

¹³³ Sul fenomeno dei respingimenti illegali si veda la Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 18 novembre 2021, ricorsi n. 15670/18 and 43115/18, *M.H. e aa. c. Croazia*, nonché, per quanto attiene all’ordinamento dell’Unione europea, Corte di giustizia, sentenza del 26 luglio 2017, causa C-490/16, *A.S. c. Slovenia*.

¹³⁴ Office of the High Representative Dayton Peace Agreement Thursday, December 14, 1995, Annex 7 Dayton agreements – refugees and displaced persons.

4.2.2. Serbia

4.2.2.1. La giurisprudenza di Strasburgo

In via di premessa, occorre osservare che a livello internazionale, il Consiglio d’Europa, con il contributo determinante della già citata *European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) e del Comitato consultivo sull’applicazione della Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali¹³⁵, porta avanti, specificamente nei confronti della Serbia, un’attività denominata “*Combating discriminations and promoting diversity in Serbia*”, focalizzata sul fornire supporto continuo alle riforme legislative e politiche volte a combattere la discriminazione e proteggere i diritti delle minoranze nazionali/etniche/linguistiche; rafforzare le capacità dei beneficiari nel contrastare i discorsi d’odio e i crimini d’odio; promuovere e proteggere i diritti dei gruppi sociali vulnerabili, inclusi i giovani, Rom e persone LGBTI.

In tale quadro, rileva segnalare che la Corte europea dei diritti dell’uomo ha rilevato una violazione dell’art. 1 del Protocollo n. 12 in un caso concernente l’uso di alcune varianti linguistiche della lingua serba dinanzi alle autorità giudiziarie di quello stesso paese¹³⁶. Nel caso di specie, il ricorrente dinanzi alla Corte di Strasburgo lamentava, in quanto avvocato, di aver subito discriminazioni durante un processo in cui, da un lato, gli era stato impedito di usare una particolare variante della lingua serba (variante c.d. *Ijekavian*) e, dall’altro lato, gli era stato imposto di usare un’altra variante linguistica della stessa lingua (variante c.d. *Ekavian*). La Corte europea ha rilevato che l’uso di una variante linguistica di una lingua ufficiale avrebbe potuto essere certamente vietata a favore di un’altra variante della stessa lingua in circostanze fattuali come quelle riguardanti un’udienza pubblica. Tuttavia, lo stesso giudice di Strasburgo ha rilevato che, in assenza di alcuna formale indicazione nella legislazione serba, il comportamento del giudice – che aveva impedito all’avvocato in questione di proseguire l’udienza ricorrendo a tale variante linguistica, favorendo però il ricorso ad un’altra – estrinsecasse una violazione del divieto di discriminazioni indicato. Il caso, seppure non inerente in modo immediato al rilevamento di una prassi discriminatoria di tipo precipuamente *sistemico* (essendo questo l’oggetto del nostro *excursus*), mette in luce l’approccio espansivo della Corte di Strasburgo rispetto ai contenuti della disposizione del Protocollo n. 12 della CEDU, nel senso che il divieto in essa sancito è destinato a trovare applicazione secondo uno schema di *lex generalis*. In tal modo, le eventuali eccezioni al divieto stesso devono sempre essere legislativamente predisposte e adeguatamente motivate e, in ultima analisi, sottoposte al vaglio del giudice, nazionale o europeo, in ordine all’effettiva proporzionalità delle stesse.

¹³⁵ C.d. *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFCNM)*. Si ricorda che la citata “Framework Convention” (del 1° febbraio 1995, European Treaties Series, ETS 157) è basata sul criterio del diritto individuale di manifestare l’appartenenza ad una determinata minoranza c.d. “nazionale”, cioè presente all’interno di un paese membro del Consiglio d’Europa. Essa estende i propri effetti alla tutela di qualsiasi tra le dette minoranze sotto i profili etnici, religiosi, culturali e linguistici. Centrale, ovviamente, il principio antidiscriminatorio riguardante le persone appartenenti a tali minoranze e anche queste ultime *en tant que telles*, sancito, come già indicato, all’art. 14 CEDU e dal Protocollo n. 12 CEDU.

¹³⁶ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 7 febbraio 2023, ricorso n. 41394/2015, *Paun Jovanović c. Serbia*.

Nel caso *Ramadani*¹³⁷, relativo ad un giovane appartenente all'etnia Rom nato in Serbia e cui le autorità avevano rifiutato l'iscrizione anagrafica a causa della mancanza di documenti di riconoscimento della madre, essendo la presentazione di tale categoria di documenti un requisito richiesto dalla rilevante disciplina serba per l'attribuzione dell'identità a persone nate in quel paese. La Corte, in tal caso, ha rilevato la violazione, da parte della Serbia, dell'art. 8 della CEDU (inerente al diritto a una vita privata e familiare delle persone) e del sopracitato art. 14 CEDU, letto congiuntamente alla prima disposizione. La Corte ha stigmatizzato la disciplina nazionale attribuendo alla registrazione delle persone alla nascita la qualità di un vero e proprio diritto di carattere 'universale' e non condizionato dalla previa attestazione della nazionalità o cittadinanza dei genitori, data l'evidente disegualianza che si verrebbe a creare nel medesimo territorio nazionale tra neonati appartenenti a etnie che non contemplano come pratica legale quella della propria registrazione anagrafica e neonati invece afferenti a genitori già registrati anagraficamente nello Stato interessato¹³⁸. Pertanto, quello della registrazione anagrafica si configura come un diritto individuale del minore riconducibile all'art. 8 CEDU. Viene in rilievo anche l'art. 7 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ai sensi del quale si impone allo Stato che i bambini siano registrati immediatamente dopo la nascita e godano della cittadinanza dello stesso Stato dove tale nascita sia materialmente avvenuta. Invero, secondo la Corte rileva anche una discriminazione di tipo indiretto basata sull'origine etnica dell'interessato, nel caso di specie un ragazzo di etnia Rom.

Riprendendo anche una propria precedente giurisprudenza, la Corte ha ricordato quindi, nella stessa pronuncia *Ramadani*, che qualsiasi disposizione nazionale implicante, direttamente o meno, un trattamento discriminatorio tra soggetti motivato dalla razza o l'origine etnica di questi ultimi, deve essere interpretata "nel modo più severo possibile" e in quanto tale essere ritenuta presuntivamente contraria al divieto in questione. In altri termini, le eventuali motivazioni – per es. di ordine pubblico o di maggior tutela delle persone nate da genitori correttamente identificabili e registrati anagraficamente nello stesso paese di nascita del minore – sottese a una tale disciplina devono soccombere dinanzi al divieto di discriminazioni su base razziale o etnica, salve eccezioni fondate su prevalenti esigenze di ordine pubblico o pubblica sicurezza (per esempio, ragioni di tipo sanitario) che, in ogni caso, dovrebbero avere effetti limitati sia temporalmente sia sul piano applicativo (oggettivo e soggettivo).

¹³⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza dell'8 gennaio 2024, ricorso n. 32903/22, *Ramanani c. Serbia*. Per un caso molto recente di abusi (cfr. art. 3 CEDU) motivati da motivi di tipo razziale su detenuti di etnia Rom si veda Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 17 febbraio 2026, ricorso n. 35786/22, *Stalovic c. Serbia*.

¹³⁸ Il tema riguarda, *inter alia*, anche la tutela dei diritti delle persone prive di nazionalità (persone in condizione di apolidia o *statelessness*), cfr. *ex multis* European Network on Statelessness (ENS), *Thematic Briefing, Birth registration and the prevention of statelessness in Europe: identifying good practices and remaining barriers*, July 2020, p. 3; ENS, *Submission to the UN Special Rapporteur on violence against women and girls* May 2023, p. 1; Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, *Global Action Plan to End Statelessness: 2014-2024, Action 7*, 2014, p. 23; Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 2012, p. 12; ENS, *Thematic Briefing, Birth registration and the prevention of statelessness in Europe*, n. 1, p. 3; Consiglio per i diritti umani delle Nazioni unite, *Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law*, 2023, A/HRC/RES/52/25.

4.2.2.2. L’approccio dell’Unione europea

Data la centralità del ruolo – sostanziale, oltre che simbolico – assunto dalla Serbia nel contesto della politica di allargamento dell’Unione, vale la pena ricordare che sin dalla c.d. ‘Agenda di Salonicco’ stabilita al vertice del 21 giugno 2003¹³⁹ l’Unione europea ha preso certamente spunto dall’allargamento realizzato col Trattato di Atene (2004, v. *supra*) per applicare ai paesi afferenti alla penisola balcanica il processo c.d. di Stabilizzazione e di Associazione (PAS o, nell’acronimo inglese, SAP), basato su Accordi di associazione in buona misura ispirati a quelli stipulati con i paesi dell’Europa centro-orientale (la cui base giuridica risiedeva già nell’art. 310 TCE corrispondente all’attuale art. 217 TFUE, le cui essenziali peculiarità sotto il profilo degli effetti delle disposizioni in essi contenute furono sottolineate sin dalla giurisprudenza del Lussemburgo concernente l’Accordo di associazione tra Unione europea e Turchia)¹⁴⁰. Come già accennato, nel caso dei Balcani occidentali l’elemento della ‘stabilizzazione’ ha acquisito una rilevanza particolarmente significativa, alla luce degli eventi bellici della fine del secolo scorso culminati nella sin troppo (e assai tristemente) nota strage di Srebrenica¹⁴¹. È pertanto pletorico sottolineare la rilevanza della Serbia nel processo di allargamento dell’Unione ai Balcani occidentali. Si tratta peraltro di un paese che residua da un rapido processo di smembramento della citata Repubblica federativa di Jugoslavia iniziato negli anni Novanta del secolo scorso (con la creazione delle repubbliche di Slovenia, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia e Croazia) e proseguito sino al 2006 con la separazione tra Serbia stessa e Montenegro¹⁴².

Il quadro regolatorio sul contrasto alle discriminazioni in Serbia è stato consolidato sin dalla metà del primo decennio di questo nuovo secolo, anche in coerenza col quadro di modifiche sul piano territoriale che come indicato hanno infine visto la costituzione della Serbia quale paese autonomo, separato dallo stesso Montenegro. Una specifica Legge contro le Discriminazioni è stata emanata dal Parlamento della Repubblica di

¹³⁹ Vertice di salonicco, Unione europea e Balcani occidentali, *Dichiarazione “The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration”*, del 21 giugno 2003, 10229/03 (Presse 163).

¹⁴⁰ Si veda il relativo accordo di associazione tra Comunità economiche europee e Turchia, in GUCE L 217 del 29 dicembre 1964, p. 3, e *ex multis* Corte di giustizia, sentenza del 30 settembre 1987, causa 12/86, *Demirel*; in tema, v. A. RIZZO, *L’Accord d’Ankara. Accord d’association ou de véritable pre-adhesion?*, in B. BONNET (ed.), *Turquie et Union européenne. État des lieux*, Bruxelles, 2012, pp. 105-132 e P. GARGIULO (a cura di), *La Turchia come attore globale e regionale*, in *i Quaderni de la Comunità internazionale*, fascicolo n. 14, Napoli, 2013. Per quanto riguarda i rapporti tra la Comunità europea e l’ex Repubblica federativa di Jugoslavia, e l’interpretazione dell’allora vigente accordo di cooperazione firmato il 2 aprile 1980 a Belgrado dalla Comunità economica europea e dai suoi Stati membri, da una parte, e dalla Repubblica federativa di Jugoslavia dall’altra, e approvato a nome della Comunità con il Regolamento (CEE) n. 314/83 del Consiglio, *relativo alla conclusione dell’accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia*, del 24 gennaio 1983, in GUCEE L 41, del 14 febbraio 1983, p.1; cfr. Corte di giustizia, sentenza del 16 giugno 1998, causa C-162/96, *Racke*, racc. p. 69; cfr. R. MASTROIANNI, *La rilevanza delle norme consuetudinarie sulla sospensione dei trattati nell’ordinamento comunitario: la sentenza Racke*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1999, p. 86 ss.

¹⁴¹ In generale cfr., per la ricostruzione storica e storiografica, J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Torino, 2014.

¹⁴² Per quanto riguarda i rapporti della Serbia con il Kosovo, invece, come sopra indicato la situazione è ancora in parte disciplinata dalla Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle N.U. n. 1244/1999, dopo le forti polemiche a livello internazionale anche intorno al Parere della Corte internazionale di giustizia che ha riconosciuto effetti giuridicamente rilevanti alla dichiarazione di indipendenza del Kosovo, v. *supra* e F. BIEBER, *The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story?*, in *Review of Central and East European Law*, fascicolo n. 40, 2015, pp. 285-319.

Serbia durante la sessione primaverile del 2009¹⁴³. Tale disciplina è entrata in vigore il 3 aprile 2009.

Sotto il profilo dell'avvicinamento della Serbia ai parametri fissati dal relativo Accordo di associazione¹⁴⁴ un ruolo cruciale è giocato dal rapporto con il Kosovo, tema cui si è accennato anche in precedenza. La presenza dell'ormai risalente Parere della Corte internazionale di Giustizia sembra, da questo punto di vista, assumere una valenza poco più che simbolica. Difatti, sui concreti sviluppi dei rapporti tra il Kosovo e la Serbia sembrano siano stati compiuti in pochi passi in avanti in merito ad alcuni punti critici come, *inter alia*, la gestione dei c.d. *common crossing points* (CCPs) istituiti lungo le linee che definiscono il territorio del Kosovo rispetto a quello della Serbia. Le autorità di quest'ultima, infatti, tardano a realizzare le infrastrutture necessarie così come delineate anche tramite il supporto dell'Ufficio ONU per i servizi e i progetti (UNOPS)¹⁴⁵.

In generale, la situazione tra la Serbia e la comunità-Stato del Kosovo resta “calma ma fragile”¹⁴⁶. Nel gennaio 2025 il Consiglio dell'Unione ha nominato, sempre in seno al Servizio Europeo per l'Azione esterna dell'Unione europea, un Rappresentante speciale per i rapporti tra Belgrado e Pristina il cui mandato è riconducibile anche a una Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che sin dal 2010 ha inteso incoraggiare il processo di stabilizzazione nelle relazioni tra le parti anche nell'ottica della pacifica convivenza tra comunità nell'area¹⁴⁷. In questo quadro formale, lo stesso rapporto della Commissione del 2025 segnala (v. pag. 52: “*The countering of violent extremism, in particular ethnonationalism and violent right-wing extremism, needs to be improved*”) il fenomeno del cosiddetto “etnonazionalismo” come ancora non efficacemente affrontato dalle autorità serbe. In questo contesto, vale la pena ricordare che l'ascesa del nazionalismo nella Repubblica federativa di Jugoslavia e in particolare nella provincia di Belgrado e in Serbia risale alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso¹⁴⁸.

¹⁴³ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Serbia, n. 22/09 del 26 marzo 2009.

¹⁴⁴ *Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra*, in GUUE L 278, del 19 ottobre 2013, p. 16-473. Si vedano le conclusioni del Consiglio europeo del 1° e 2 marzo 2012 e le conclusioni del Consiglio europeo successive (27 e 28 giugno 2013) di apertura dei relativi negoziati di adesione.

¹⁴⁵ Unops, *Towards better movement between Serbia and Kosovo*, 2017, disponibile al <https://www.unops.org/news-and-stories/news/towards-better-movement-between-serbia-and-kosovo>.

¹⁴⁶ Documento di lavoro del personale della Commissione, *Serbia 2025 report*, documento correlato, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *2026 Communication on EU enlargement policy*, del 4 novembre 2025, SWD (2025) 755 fin. 4 novembre 2025, cfr. pag. 72.

¹⁴⁷ Assemblea generale delle Nazioni unite, Risoluzione 64/298, *Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law*, del 13 ottobre 2010, che accoglieva favorevolmente “*the readiness of the European Union to facilitate a process of dialogue between the parties; the process of dialogue in itself would be a factor for peace, security and stability in the region, and that dialogue would be to promote cooperation, achieve progress on the path to the European Union and improve the lives of the people*”.

¹⁴⁸ All'epoca si era trattato di una modalità attraverso la quale le élites politiche, governative e afferenti all'esercito serbo reagivano alle pressioni per la democratizzazione del sistema economico e politico dell'ex Repubblica federativa di Jugoslavia sostituendo alla narrativa di socialismo reale quella nazionalistica implicante il prevalere di quella parte della popolazione appartenente ad una minoranza definita in termini etnoculturali e religiosi. L'etnonazionalismo serbo è stato ispirato dall'ideologia di San Sava, divulgata negli anni '30 del secolo scorso e (presuntivamente) propugnata da Nikolaj Velimirović, vescovo della Chiesa ortodossa serba. L'essenza di tale dottrina risiede in una combinazione di nazionalismo e clericalismo ortodosso che opera una sorta di “nazionalizzazione” della religione che unifica il culto religioso con quello della razza-stirpe serba che si dovrebbe invereare nella creazione di una nazione separata e chiusa rispetto a qualsiasi influenza esterna. E. BEĆIREVIĆ, P. PETROVIĆ, *Ethnonationalism and Religious Radicalization: Serbia and Bosnia and Herzegovina*, in *Resisting Radicalization: Exploring the*

La presenza di questi fenomeni e orientamenti culturali nel paese – documentati e studiati anche a livello dottrinario – potrebbero spiegare anche alcuni casi di perpetrazione di comportamenti discriminatori a sfondo razziale delle stesse autorità pubbliche e forze dell’ordine come quelli indicati in precedenza ed esaminati a livello di Corte europea dei diritti dell’uomo. In tal senso, pare emblematico – e anche agevolmente risolto dallo stesso Giudice di Strasburgo – il caso *Stalovic*, da cui sono recentemente emersi chiari comportamenti vietati ai termini dello stesso art. 3 della CEDU nei confronti in particolare di individui di etnia Rom in Serbia.

Ovviamente, oltre alle minoranze appartenenti a diversi gruppi etnici o religiosi rileva in particolare la situazione dei cittadini serbi di origine Rom come particolarmente esposte ai fenomeni discriminatori consolidati e perpetrati anche nel settore pubblico.

La Serbia ha adottato una propria *Strategia* per la prevenzione e la protezione contro la discriminazione¹⁴⁹. Nell’edizione più recente di tale documento si pone un interessante e non secondario *trait d’union* tra gli obiettivi generali sottesi alla strategia e quelli attinenti allo sviluppo sostenibile come sanciti nei noti obiettivi stabiliti dall’Agenda ONU 2030¹⁵⁰. In particolare, la riduzione delle disuguaglianze, come obiettivo n. 10 del documento appena citato, implica tra le altre cose la necessità per gli stati di combattere e ridurre le discriminazioni in vari ambiti, a cominciare da quello relativo all’accesso lavorativo e all’inclusione economica e sociale (e anche politica), di chiunque, indipendentemente da quei fattori già ampiamente ricavabili da vari testi di rango costituzionale e legislativo in tema (età, sesso, disabilità, razza etnia, origine, religione, status economico o altro). Alla luce di ciò, il rapporto redatto dalle autorità serbe segnala che la Serbia in anni recenti sta riscontrando un processo di invecchiamento della popolazione autoctona cui fa riscontro, d’altro canto, un incremento dei flussi in ingresso di cittadini stranieri migranti tanto regolari quanto irregolari. Tali flussi invocano l’esigenza, chiaramente espressa nel documento, di integrazione di tali nuovi gruppi etnici e sociali proprio a fini di sostenibilità socioeconomica nel paese.

Il superamento delle discriminazioni è quindi un obiettivo trasversale che attiene anche al contrasto alle distinzioni basate sull’orientamento sessuale e alla definizione di nuove tipologie di nuclei familiari. In generale, le politiche pubbliche nazionali devono essere indirizzate specificamente a quegli individui e gruppi umani maggiormente esposti al rischio di discriminazione, a pena di esporre il paese al rischio di una seria instabilità economico-finanziaria e sociale, tenuto conto della progressiva riduzione della popolazione giovanile autoctona disponibile ad accedere al mercato del lavoro.

5. Riepilogo e osservazioni conclusive.

Il rapporto tra i parametri dell’art. 2 TUE e la prospettiva dell’adesione di nuovi paesi all’Unione (art. 49 TUE) è stato oggetto di diversi studi ed è di recente tornato al centro del dibattito pubblico e della stessa giurisprudenza, nazionale e sovranazionale. Alla luce

Nonoccurrence of Violent Extremism, Boulder, 2025, pp. 103-118, disponibile al <https://doi.org/10.1515/9781962551557-008>.

¹⁴⁹ La prima edizione del report della Serbia in merito risale al 2013 (Official Gazette of the Republic of Serbia, n. 60/2013), si veda G. BASIC, *Roma in the Republic of Serbia: The Challenges of Discrimination, Minority Rights Group Europe (MRGE)*, Brussels, 2021. Per l’ultima si veda: Ministry of Serbia on minority rights and social dialogue, *Report on the Implementation of the Strategy for the Prevention and Protection against Discrimination 2022–2030 for the Period 2022–2024*, Belgrade, 2025.

¹⁵⁰ Assemblea generale delle Nazioni unite, Risoluzione 70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, il 25 settembre 2015, A/RES/70/1.

delle recenti evoluzioni, anche di tipo legislativo (si pensi, a titolo di mero esempio, all'esplicito riferimento ai criteri della Rule of Law in alcuni atti legislativi), si è quindi osservato un aspetto evolutivo della materia, che vede emergere, in primo luogo, una sorta di "concentrazione" tra i criteri di cui all'art. 2 e i contenuti stessi dell'adesione ex art. 49 TUE, nel senso che tale seconda disposizione non gode di autonomia, almeno sul piano dei contenuti, nel contesto delle norme di rango 'costituzionale' dell'Unione.

Sembra quindi agevole sviluppare una lettura evolutiva dei contenuti di tali due disposizioni, nel senso di rendere ancora più aleatoria la prospettiva dell'adesione, in assenza di un pieno adeguamento ai parametri 'costituzionali' dell'Unione¹⁵¹. Ciò consolida un deciso allontanamento del modello di adesione all'Unione dal modello generale di adesione ad altre organizzazioni internazionali, nel senso che la decisione 'politica' del Consiglio europeo rappresenta, nel processo stesso di adesione all'UE, sempre più un limite che può concretamente rivelarsi invalicabile, facendo emergere la natura intrinsecamente politica di tale istituto (adesione all'Unione stessa). Il discutibile grado di 'giuridicizzazione' o 'legalizzazione' del processo di allargamento dell'Unione e di adesione a quest'ultima di nuovi Stati, pur se basato su criteri stringenti come quello dell'adeguamento all'*acquis* unionale (con la funzione centrale affidata a tal fine alla Commissione europea nella definizione, ad esempio, dei c.d. *National Programs for the Adaptation to the Acquis*, c.d. NPAA relativi alle legislazioni dei paesi in adesione¹⁵²), può finire per prescindere da parametri giuridici dotati di effettività e sufficiente trasparenza, in quanto non sempre verificabili (o passibili di contestazione da parte del paese terzo interessato) né *ex ante* né *ex post*. Il grado di "politicizzazione" di tale processo resta, cioè, piuttosto alto.

A conferma delle considerazioni precedenti, occorre constatare che il 'nuovo' processo di allargamento dell'Unione si basa su una 'condizionalità' più restrittiva, che configura l'adesione come effetto 'premiale' dell'adeguamento agli standard fondamentali sanciti sin dalle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen. L'adesione all'Unione non condivide pressoché alcuno degli elementi costitutivi della tipica adesione di uno Stato terzo a un accordo internazionale contenente una clausola di 'accessione'. In verità, nella combinata lettura degli art. 2 e 49 TUE (ma anche dell'art. 3 e 19 dello stesso trattato) risiede il senso di autonomia dell'ordinamento dell'Unione rispetto sia agli ordinamenti degli Stati membri sia all'ordinamento internazionale¹⁵³.

Tuttavia, e come già ribadito dalla stessa Corte dell'Unione sin dal citato caso *Kadi I* in merito al rapporto tra ordinamento creato dai trattati di quest'ultima e ordinamento internazionale, l'Unione non può non tenere conto *anche* dei parametri di fonte internazionalistica, cui il divieto di discriminazioni razziali afferisce per come affermato dalla più volte citata Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite¹⁵⁴. Non

¹⁵¹ In tal senso cfr. *ex multis* F. SAVASTANO, *European Constitutional Identity in the Light of EU Enlargement*, in M.G. RODOMONTE, L. DURST (eds.), *Judicial Review, Fundamental Rights and Rule of Law*, Torino, 2025, pp. 44 ss.

¹⁵² Si veda, per la Serbia, il *National Program for the Adoption of the EU Acquis* (NPAA) 2024-2027, <https://www.mei.gov.rs/eng/documents/national-documents/national-programme-for-adoption-of-the-acquis-2024-2027/>. Per la Bosnia e Herzegovina, cfr. *Decision on the procedure for aligning legislation of Bosnia and Herzegovina with the EU acquis* (Official Gazette of BiH, 75/16, 2/18 and 32/23).

¹⁵³ cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 16 gennaio 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:30, già citate. Si veda in particolare il punto (n. 23) delle citate conclusioni in cui Poiares Maduro rileva l'emersione dell'obbligo di rispettare alcuni criteri generali dell'Unione proprio nello svolgimento delle relazioni internazionali: tra tali obblighi figura quello già citato di leale cooperazione e il divieto di discriminazioni, quest'ultimo inteso come vero e proprio dovere rilevabile anche nelle relazioni sorte *iure privatorum* sotteso al funzionamento dell'Unione.

¹⁵⁴ A titolo d'esempio, rileva ricordare il già richiamato documento redatto dall'Alto Commissariato ONU per i diritti umani A/HRC/47/CRP.1, 28 June 2021, *Promotion and protection of the human rights and*

pare quindi del tutto certo se la condizionalità ‘ristretta’ o restrittiva seguita dall’Unione nel processo di allargamento ai Balcani occidentali sia perfettamente conferente rispetto alla circostanza che vede emergere fenomeni discriminatori anche gravi in molti paesi della comunità internazionale contemporanea, Stati Uniti compresi. A tale ultimo riguardo, sarà sufficiente richiamare non solo la giurisprudenza concernente, in particolare, il rispetto del divieto in oggetto nel contesto dei parametri ricavabili dalla CEDU, ma anche la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione attinente al rispetto degli standard di cui all’art. 2 TFUE. D’altro canto, il carattere in qualche modo preliminare dei criteri antidiscriminatori a livello internazionale si può ricavare anche dal funzionamento della Convenzione sulla responsabilità dello Stato, alla luce in particolare delle sopra accennate osservazioni svolte dalla Commissione di diritto internazionale ispirate in buona misura alla dottrina degli obblighi *erga omnes* di diritto internazionale ormai da tempo formulata dalla Corte internazionale di giustizia.

Ciò che ovviamente desta maggiore preoccupazione, però, è che sia a livello ONU sia a livello dalla giurisprudenza di Strasburgo e del Lussemburgo si può ricavare un quadro di situazioni in cui le stesse autorità pubbliche nazionali si sono rese artefici di iniziative fondate su una concezione chiaramente discriminatoria delle relazioni umane e ‘sistemica’. Con riguardo ai Balcani occidentali la giurisprudenza di Strasburgo continua infatti a rilevare atti e comportamenti delle stesse autorità pubbliche a contenuto discriminatorio con effetti sistemici proprio perché riguardanti ancor oggi interi gruppi sociali afferenti di volta in volta a questa o quella minoranza presente in una determinata area sottoposta ad una delle rispettive autorità nazionali o locali (il caso delle elezioni nel comune di Mostar resta emblematico del carattere fortemente capillare e pervasivo delle questioni interetniche nella Regione).

Senza voler proporre facili soluzioni, vale la pena comunque segnalare che le questioni antidiscriminatorie stanno assumendo progressivamente un’espansione sempre maggiore sia in termini contenutistici (proprio perché esse acquistano sempre più quel carattere sistemico in quanto perpetrate da interi apparati delle pubbliche amministrazioni, quando non derivanti anche da fonti normative o regolamentari, e ricadenti su un notevole numero di persone, anche non tutte appartenenti alla stessa nazionalità o minoranza) sia in termini geografici, in quanto cioè riscontrabili in molte parti del pianeta e in paesi dotati di apparati normativi e leggi fondamentali pur ispirati al divieto in questione.

Il caso dei Balcani occidentali pone all’Unione un coacervo di sfide che riguardano allo stesso tempo l’allargamento e l’approfondimento del modello di integrazione definito dai trattati istitutivi dell’Unione stessa. Sembra che anche seguendo le direttrici della giurisprudenza internazionale la difesa dei criteri antidiscriminatori si presenti come sfida nuova per ampiezza dei fenomeni e quantità delle persone potenzialmente vittime dei fenomeni stessi (e tanto più là dove il confronto riguarda fenomeni discriminatori ‘sistemici’ che, come tali, possono riguardare vaste platee di vittime). Definire quindi in termini solo formali uno Stato come ‘già membro’ dell’Unione oppure come Stato ‘terzo’

fundamental freedoms of Africans and of people of African descent against excessive use of force and other human rights violations by law enforcement officers, dove si invoca una “transformative change of racial justice and equality”, emergendo così una nuova consapevolezza a livello istituzionale e internazionale riguardo ad una realtà fortemente conflittuale, tale da imporre un nuovo “systemic approach” volto a contrastare i fenomeni di discriminazioni a sfondo razziale che provengano dagli stessi apparati amministrativi e dal quadro legislativo di livello nazionale. Un altro documento (anche questo già citato, del 6 settembre 2024, A/HRC/57/67) pone l’accento sulla già richiamata “intersezionalità” dei fenomeni discriminatori, sulla base della constatazione del fatto che il razzismo “sistemico” (“systemic racism”) è di per sé stesso *intersezionale* (“intersectional by nature”).

o ‘in adesione’ a quest’ultima, potrebbe risultare formalistico e lontano dalla constatazione di un progressivo ampliamento dello iato tra diritto e scelte politico-legislative. In questa sfida la difesa dei diritti della persona umana si pone come baluardo che porta sul terreno del confronto *caso per caso* la verifica che principi come quello egualitario non restino un *flatus vocis* difendibile solo *ex post*, quando, cioè, il danno della discriminazione abbia già rivelato la sua pervasività, svilendo il discorso pubblico a continua tensione tra un ‘noi’ e un ‘loro’ foriera di sempre maggiori pericoli non solo (e non tanto) per un ordinamento propriamente democratico, ma per la stessa pace e sicurezza internazionale.

ABSTRACT

La giurisprudenza recente – nel contesto di forte turbolenza a livello internazionale – rivolge un’attenzione sempre maggiore nei confronti dei fenomeni discriminatori generalizzati che si dimostrano essere tra le cause principali delle crisi di sicurezza internazionale, oltre che di più diretta crisi di alcuni valori fondamentali sottesi al funzionamento dello Stato. Le discriminazioni di tipo “sistemico” – seppure di non facile definizione – possono riguardare perfino alcune scelte del legislatore nazionale, e come tali sono idonee a estendere i propri effetti negativi ad una platea anche vasta di persone. Lo scritto esamina tale tema sia in termini di impostazione generale sia con più specifico riguardo all’emersione di alcuni fenomeni discriminatori di tipo sistemico specificamente in alcuni paesi dei Balcani occidentali. In tal modo emerge un forte elemento di crisi dello stesso processo di allargamento dell’Unione che rappresenta storicamente un aspetto cruciale del processo di integrazione europea, potendo quest’ultimo riguardare anche paesi terzi nei confronti dei quali sia stato aperto un processo di avvicinamento al modello di Stato definito dalle norme fondamentali dei trattati istitutivi dell’Unione stessa. Il caso dei Balcani è tanto più emblematico alla luce della peculiare situazione venutasi a creare in particolare in alcuni tra tali paesi (Bosnia e Serbia) nei quali la tutela delle minoranze interne rappresenta un fattore di stabilizzazione ancora non completamente acquisito.

KEYWORDS

Allargamento dell’Unione, Balcani occidentali, Diritto dell’Unione europea, Diritto internazionale, Divieto di discriminazioni.

THE FIGHT AGAINST “SYSTEMIC” DISCRIMINATIONS (WITH A FOCUS ON RACIAL DISCRIMINATION) IN THE EU ENLARGEMENT PROCESS. THE CASES OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND SERBIA.

ABSTRACT

Recent case-law – in the context of strong turbulence at the international level – is paying increasing attention to the generalised discriminatory phenomena that prove to be among the main causes of international security crises, as well as a more direct factor impairing some fundamental values underlying the functioning of the State. “Systemic” discriminations – although not easy to define – can concern some choices of the national legislator, and as such are suitable for extending their negative effects to a wide range of individuals. The paper examines this issue both in terms of a general approach and with

more specific regard to the emergence of some systemic discriminatory phenomena in some countries of the Western Balkans. In this way, a strong element of crisis emerges in the process of enlargement of the Union itself, which historically represents a crucial aspect of the process of European integration, since the latter may also concern third countries towards which a process of approximation to the State model defined by the fundamental rules of the treaties establishing the Union has already been opened. The case of the Balkans is even more emblematic in the light of the peculiar situation that has arisen in particular in some of these countries (Bosnia and Serbia) in which the protection of internal minorities represents a stabilising factor that has not yet been fully acquired.

KEYWORDS

EU Enlargement, European Union Law, International Law, Prohibition of Discrimination, Western Balkans.