

MARCO BUCCARELLA

Dottorando di Ricerca in Scienze Giuridiche, Università di Foggia-Università di Siena

marco.buccarella@unifg.it

**IL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE PER ETÀ NEI
CONCORSI PUBBLICI IN ITALIA. RIFLESSIONI A
MARGINE DELLA SENTENZA DELLA CORTE DI
GIUSTIZIA UE, SEZ. III, N. 914 DEL 3 GIUGNO 2021 IN
MERITO AL REQUISITO ANAGRAFICO PREVISTO PER
L'AMMISSIONE AL CONCORSO NOTARILE**

**THE PROHIBITION OF AGE DISCRIMINATION IN ITALIAN
PUBLIC COMPETITIONS. SOME CONSIDERATIONS ON THE
DECISION OF THE E.U. COURT OF JUSTICE, THIRD SECTION,
NO. 914 OF 3 JUNE 2021, CONCERNING THE AGE LIMIT FOR
ADMISSION TO THE ITALIAN COMPETITION FOR
APPOINTMENT OF NOTARIES**

SINTESI

Il contributo analizza la recente pronuncia n. 914 del 3 giugno 2021, resa dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nella causa C-914/19, Ministero della Giustizia contro G.N., a seguito della questione pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato, Sez. IV, con ordinanza n. 8154 del 19 settembre 2019, in relazione al limite d'età previsto in Italia per l'ammissione al concorso notarile. Il lavoro si sviluppa attraverso l'analisi del principio di non discriminazione nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea e internazionale e, poi, della disciplina UE in materia di discriminazione per motivi d'età. In particolare, si analizzano le principali disposizioni previste dalla direttiva 2000/78/CE nonché l'evoluzione della giurisprudenza in materia, specialmente in relazione alle legittime ipotesi di trattamento discriminatorio fondato sull'età, come disciplinate dagli artt. 2.2, 2.5, 4.1 e 6.1 della direttiva 2000/78/CE. Dopo aver fornito un inquadramento generale della disciplina e della prassi in materia di *age discrimination*, l'autore analizza, alla luce delle motivazioni della sentenza della Corte di Giusti-

zia dell'Unione europea n. 914/2021, il limite anagrafico previsto dalla normativa italiana in materia di accesso alla professione notarile e la sua compatibilità con il diritto dell'Unione europea, illustrando le principali questioni giuridiche insite nel ragionamento della Corte. Nell'analizzare la sentenza n. 914/2021, il contributo sottolinea l'apporto della Corte rispetto alla conferma dell'ampio margine di discrezionalità, riservato agli Stati, nella definizione delle cause legittimanti misure discriminatorie fondate sull'età. Nella parte conclusiva del lavoro, si svolgono alcune riflessioni in merito all'adeguatezza del quadro normativo europeo e delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza della CGUE, rispetto al tema dei parametri di valutazione che dovrebbero consentire ai giudici interni di verificare la ragionevolezza delle misure di differenziazione di trattamento per età. In particolare, anche alla luce di due recenti questioni pregiudiziali sollevate dal Consiglio di Stato innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, l'autore si interroga rispetto agli scenari futuri, in cui potrebbe verificarsi un aumento delle controversie in materia e quindi dei casi di rinvii pregiudiziali alla CGUE, oppure un'eliminazione *tout court* dei limiti anagrafici nella maggior parte dei concorsi pubblici. Entrambe le opzioni si risolverebbero, tuttavia, in un paradosso, giacché, a fronte dell'ampia discrezionalità riconosciuta agli Stati membri in materia, i Paesi finirebbero per non assumere decisioni: in un caso, perché "la parola decisiva" spetterebbe in sostanza alla CGUE; nell'altro, perché si eviterebbero, di fatto, decisioni "di merito" nella definizione delle politiche interne sociali e di occupazione – segnatamente rispetto alla selezione e all'assunzione di dipendenti pubblici e assimilati.

ABSTRACT

This paper analyses the recent judgment no. 914 of 3 June 2021, rendered by the Court of Justice of the European Union in the case C-914/19, Ministry of Justice v. G.N., following the preliminary referral raised by the Council of State, Section IV, with ordinance no. 8154 of 19 September 2019, in relation to the age limit for admission to the Italian competition for appointment of nota-

ries. The work takes place through the analysis of the principle of non-discrimination in the European Union and international legal system and of the EU legislation on age discrimination, too. In particular, the main provisions of Directive 2000/78/EC are analyzed, as well as the evolution of the relevant case-law, especially with reference to the legitimate options of age discriminatory treatment, as provided by Articles 2.2, 2.5, 4.1 and 6.1 of Directive 2000/78 / EC. After providing a general framework of the discipline and jurisprudence in the field of discriminatory treatment based on age, the author analyzes, on the basis of the judgment of the CJEU no. 914/2021, the age limit provided for by Italian law on access to the notary profession and its compatibility with European Union law, illustrating the main legal issues inherent in the Court's reasoning. By analyzing the decision no. 914/2021, the paper underlines the contribution of the EU Court in confirming the margin of appreciation, allowed to States, in the definition of the causes which could justify age discrimination. The final section of the paper proposes some reflections upon the standard of the European regulatory framework and the indications provided by the jurisprudence of the CJEU, with respect to the issue of assessment indices that should allow national judges to verify the legitimacy of discriminate age-based treatment. In particular, also in the light of two recent preliminary referrals raised by the Italia's Council of State to the Court of Justice of the European Union, the author questions the future scenarios, in which disputes about age discrimination and preliminary referrals before the CJEU may be a rise, or there might be an outright elimination of age limits in most public competitions. However, both options would resolve into a paradox, because, despite of the wide margin of appreciation allowed to EU States about age discrimination, countries would end up not taking decisions: one way, since "the crucial word" is given to the CJEU, the other way would avoid "substantial" decisions in the formulation of internal social and labour policies – regarding selection and hiring of public employees.

PAROLE CHIAVE: principio di non discriminazione; rinvio pregiudiziale; discriminazione fondata sull'età; requisiti d'età nei concorsi pubblici; International and EU anti-discriminatory law.

KEYWORDS: principle of non-discrimination; preliminary referral; age discrimination; age requirements in the public competitions; International and EU anti-discriminatory law.

INDICE: 1. Premessa: il caso sottoposto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea – 2. Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione europea e nel contesto giuridico internazionale di riferimento – 3. Segue: *age discrimination* nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia – 4. La discriminazione per età prevista dalla normativa italiana in materia di accesso alla professione notarile e la sua compatibilità con il diritto dell'Unione europea – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: il caso sottoposto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Con la sentenza n. 914 del 3 giugno 2021, resa nell'ambito della causa C-914/19 e a seguito della questione pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato quale giudice di ultima istanza¹, la Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE), Sez. III, ha statuito che l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 6, par. 1, della direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 – integranti il quadro normativo UE relativo alla parità di trattamento in tema di occupazione e di condizioni di lavoro – «*devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che fissa a 50 anni il limite di età per poter partecipare al concorso per l'accesso alla professione di notaio*»². Tale conclusione discende, secondo la Corte, dall'evidenza che il limite d'età stabilito dall'art. 1, co. 3, lett. b), l. 6 agosto 1926, n. 1365, in materia di conferimento dei posti notarili, come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 24 aprile 2006, n. 166 (recante le «*norme in materia di concorso notarile, pratica e tirocinio professionale, nonché in materia di coadiutori notarili in attuazione dell'articolo 7, comma 1, della legge 28 novembre 2005, n. 246*»), non appare oggettivamente e ragionevolmente giustificato alla luce di quanto previsto dall'art. 6, par. 1, della direttiva 2000/78/CE, non

¹Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. III, 3 giugno 2021, n. 914, causa C-914/19, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla CGUE *ex art.* 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), dal Consiglio di Stato, Sez. IV, nell'ambito del giudizio R.G. n. 10319/2018, con ordinanza n. 8154 del 19 settembre 2019, pervenuta alla cancelleria il 12 dicembre 2019 (liberamente consultabile sul sito ufficiale della CGUE, al seguente *link* <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-914/19&language=IT>).

²Cfr. le conclusioni della sentenza della CGUE, Sez. III, n. 914/2021, cit., p. 12.

rispondendo «agli obiettivi di garantire la stabilità dell'esercizio di tale professione per un lasso temporale significativo prima del pensionamento, di proteggere il buon funzionamento delle prerogative notarili e di agevolare il ricambio generazionale e il ringiovanimento del notariato e, in ogni caso, eccede quanto necessario per raggiungere tali obiettivi, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare»³.

La pronuncia *de qua* trae origine dall'esclusione di un aspirante notaio dal concorso pubblico per esami per 500 posti indetto con Decreto del Direttore Generale del Ministero della Giustizia del 21 aprile 2016 (il "Bando"), a causa dell'avvenuto superamento del limite d'età previsto ai fini della partecipazione al concorso. Invero, il predetto Decreto aveva fissato a cinquant'anni il limite d'età per l'ammissione al concorso notarile, in conformità a quanto previsto dall'art. 1, co. 3, lett. b), della l. n. 1365/1926 (come sostituito dall'art. 13 del d.lgs. n. 166/2006), secondo cui «per l'ammissione al concorso gli aspiranti devono (...) non aver compiuto gli anni cinquanta alla data del bando di concorso». A fronte di tale previsione esclusiva, quattro aspiranti notai avevano proposto ricorso e successivo atto per motivi aggiunti innanzi al giudice amministrativo, avverso, rispettivamente, il Bando e il conseguente decreto di esclusione per avvenuto superamento del limite d'età⁴. Il TAR Lazio, Roma, Sez. I, dapprima accoglieva la domanda cautelare con decreto presidenziale, ammettendo con riserva gli allora quattro ricorrenti al concorso, e poi, con la successiva ordinanza del 7 dicembre 2016, confermava la misura cautelare soltanto con riferimento alla posizione dell'unica ricorrente che aveva effettivamente consegnato le prove scritte. Successivamente, poiché nelle more del giudizio la predetta concorrente aveva superato sia le prove scritte sia quelle orali, il TAR Lazio, Roma, Sez. I, con la sentenza n. 10885 del 12 novembre 2018, dichiarava improcedibile il ricorso – oltre che rispetto ai tre ricorrenti originari – anche nei confronti di quest'ultima, atteso che «la successiva ammissione all'orale della ricorrente, di conseguenza, non costituiva atto necessitato dall'ordinanza cautelare del Tar e la sua adozione da parte

³*Ibid.*

⁴TAR Lazio, Sez. I, R.G. n. 7330/2016.

dell'amministrazione, a mezzo di apposito atto successivo, risulta espressione di una autonoma e indipendente volizione, di più ampio contenuto rispetto a quella imposta dal dictum giuridiale interinale, incompatibile con quella a suo tempo espressa a mezzo dei provvedimenti impugnati nei confronti della ricorrente»⁵. Avverso tale sentenza, il Ministero della Giustizia proponeva appello innanzi al Consiglio di Stato⁶, sostenendo, in sostanza, che il giudice di primo grado avrebbe dovuto respingere il ricorso, senza attribuire alcuna rilevanza all'avvenuto superamento delle prove del concorso – giacché reso possibile solo grazie alla concessione della misura cautelare. La parte appellata si costituiva in giudizio, chiedendo il rigetto dell'appello e riproponendo *ex art. 101, co. 2, c.p.a.* le domande non esaminate in primo grado, tra cui quella relativa all'incompatibilità della previsione del limite d'età previsto dal Bando con la normativa nazionale e dell'Unione europea. Con la sentenza non definitiva n. 8152 del 28 novembre 2019, il Consiglio di Stato, Sez. IV, accoglieva l'appello del Ministero contro la declaratoria di improcedibilità del ricorso in primo grado, respingeva le censure della parte appellata sulla presunta incompatibilità tra il Bando e la normativa nazionale (art. 1, co. 3, lett. *b*, l. 6 agosto 1926, n. 1365) e, infine, con riferimento alla questione pregiudiziale *illo tempore* sollevata innanzi al giudice di prime cure, disponeva la sospensione del giudizio *ex art. 267, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)*. Quindi, con successiva ordinanza n. 8154 del 28 novembre 2019, il Collegio rimetteva la questione pregiudiziale alla CGUE, interrogandosi sulla possibile natura ingiustificatamente discriminatoria della normativa italiana che stabilisce un limite d'età per il potenziale conseguimento delle funzioni notarili. Il giudice del rinvio, nel sollevare la questione pregiudiziale rispetto all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 10 TFUE e all'art. 6, par. 1, della direttiva 2000/78/CE, dava atto delle controdeduzioni del Ministero della Giustizia, secondo cui non sarebbe «*irragionevole la scelta del legislatore di porre un limite di età per la partecipazione al concorso notarile, in quanto*

⁵TAR Lazio, Sez. I, 12 novembre 2018, n. 10885, p. 4.

⁶Cons. Stato, Sez. IV, R.G. n. 10319/2018.

l'immissione nei ruoli di professionisti che abbiano già raggiunto una determinata età contrasterebbe con l'esigenza di garantire la stabilità dell'esercizio della pubblica funzione per un periodo di tempo significativo, senza gravare sull'equilibrio dei conti del sistema previdenziale del notariato, impedendo l'accesso di soggetti non lontani dal limite di età previsto per il collocamento a riposo»⁷.

Nell'ottica di affrontare criticamente i profili giuridici sottesi alla questione che ha condotto la CGUE a rigettare le argomentazioni del Ministero resistente e a pronunciarsi sull'incompatibilità dell'art. 1, co. 3, lett. b), l. 6 agosto 1926, n. 1365, con le disposizioni UE, occorre soffermarsi sul quadro normativo in materia di discriminazione e disparità di trattamento collegate all'età.

2. Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione europea e nel contesto giuridico internazionale di riferimento.

Ai fini di un corretto inquadramento giuridico della vicenda in esame, occorre innanzitutto analizzare – per i profili che assumono rilievo rispetto alla sentenza in commento – il principio di non discriminazione con riguardo all'ordinamento dell'Unione europea e ai principali strumenti giuridici internazionali di riferimento, prima di concentrarci, in particolare, sulle disposizioni UE finalizzate a contrastare forme di c.d. *age discrimination*. Giova precisare, nell'ottica di meglio definire il campo di indagine, che in questa sede si farà genericamente riferimento al principio di non discriminazione quale corollario del principio di uguaglianza⁸, nel segno della giurisprudenza della CGUE che ha impiegato detti termini come un'endiadi in cui il secondo costituisce il verso positivo del primo⁹.

⁷Cons. Stato, Sez. IV, ordinanza n. 8154 del 28 novembre 2019, punto 5.

⁸Sulla distinzione, elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, dei concetti di non discriminazione e uguaglianza nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano, dell'Unione europea e internazionale si veda G. GUIGLIA, *Non discriminazione ed uguaglianza: unite nella diversità*, in *Gruppo di Pisa*, 2012.

⁹In proposito, si veda lo studio pubblicato di recente dal Servizio di Ricerca del Parlamento europeo: EPRS, *I principi di uguaglianza e non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato*, in *Unità Biblioteca di diritto comparato*, PE679.060 – Gennaio 2021. Tale studio è liberamente consultabile online al link [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679060/EPRS_STU\(2021\)679060_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679060/EPRS_STU(2021)679060_IT.pdf). Nell'ambito della giurisprudenza, cfr.: CGUE, sentenza del 13 novembre 1984,

Le prime indicazioni in merito al principio di non discriminazione si possono rinvenire nella risalente giurisprudenza della CGUE¹⁰. Invero, già al tempo in cui la legislazione comunitaria si occupava quasi esclusivamente di fenomeni, attività e questioni di natura economica, gli avvocati generali Van Gerven e Tesauro avevano qualificato il principio di non discriminazione quale «*pietra angolare*» di tutti i fondamenti della Comunità europea¹¹, cioè la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali.

Fino agli anni 2000, tuttavia, le norme in materia di non discriminazione riguardavano per lo più le discriminazioni fondate sul sesso, nel contesto dell'occupazione e della sicurezza sociale. In questo senso, già il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), al fine di assicurare la concorrenza tra i Paesi ed evitare vantaggi concorrenziali fondati su legislazioni sociali meno favorevoli, aveva introdotto il principio «*della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile*»¹². In tale quadro, il più generale principio di discriminazione era stato sostanzialmente ricavato per via interpretativa dalla Corte di giustizia, desumendolo, nello specifico, dai singoli divieti di discriminazione già presenti nel diritto primario (art. 13 e art. 141 del Trattato

causa C-283/83, *Racke c. Hauptzollamt Mainz*; CGUE, sentenza dell'8 ottobre 1980, causa C-810/79, *Peter Überschär contro Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*; CGUE, causa C-427/06, *Birgit Bartsch contro Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, conclusioni del 22 maggio 2008 dell'Avvocato generale Sharpston, par. 34, 35, 42 e 65.

¹⁰Per un approfondimento sulla genesi e sull'evoluzione della tutela antidiscriminatoria nell'ordinamento UE, si veda A. SCIORTINO, *L'uguaglianza di genere nell'UE: categorie giuridiche e tutele*, in *Rivista AIC*, 4, 2020, pp. 19 e ss.

¹¹Conclusioni dell'Avvocato Generale Van Gerven del 28 novembre 1990, causa C-340/89, *Irène Vlassopoulou contro Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, par. 6; conclusioni dell'Avvocato Generale Tesauro del 23 gennaio 1991, causa C-63/89, *Assurances du crédit e Compagnie belge d'assurance crédit SA contro Consiglio e Commissione delle Comunità europee*, par. 11. Nei medesimi termini si è espressa di recente, *mutatis mutandis*, la Commissione europea a seguito dell'approvazione della strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, affermando che uguaglianza e non discriminazione costituiscono «*le pietre angolari delle politiche dell'UE*». Cfr. Comunicato Stampa della Commissione europea del 3 marzo 2021, *Un'Unione dell'uguaglianza: la Commissione europea presenta la strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*.

¹²Art. 119 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), sottoscritto il 25 marzo 1957 unitamente al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (TCEE). Tali Trattati, noti come Trattati di Roma, segnano, unitamente al trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) firmato a Parigi il 18 aprile del 1951, il momento costitutivo della Comunità europea (CE).

istitutivo della Comunità europea, ora, rispettivamente, art. 19 e art. 157 TFUE). A seguito dell'approvazione del Protocollo sulla politica sociale allegato al Trattato di Maastricht¹³ e incorporato al Trattato di Amsterdam¹⁴, il più generale principio della pari opportunità tra uomini e donne – non più limitato solo ai profili della parità retributiva – ha poi assunto valore fondamentale, essendo espressamente riconosciuto tra i compiti e gli obiettivi della Comunità europea¹⁵.

Il progressivo riconoscimento giurisprudenziale del principio di non discriminazione ha, poi, condotto all'adozione della direttiva 2000/43/CE¹⁶ e della direttiva 2000/78/CE¹⁷. La prima è volta a contrastare le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, sia nel contesto del lavoro, sia nell'accesso alla sicurezza sociale e ai beni e ai servizi. La seconda – che interessa specificamente il tema della *age discrimination* – vieta le discriminazioni fondate sulla religione, gli handicap, l'età e l'orientamento sessuale nell'ambito del lavoro. Nel quadro degli atti di diritto derivato approvati nell'ordinamento UE in materia di non discriminazione, occorre poi anche ricondurre la direttiva 2004/113/CE¹⁸,

¹³Il Trattato di Maastricht, o Trattato sull'Unione europea (TUE), è uno dei trattati dell'Unione europea (UE). È stato approvato nel dicembre 1991 dai 12 capi di governo dell'allora Comunità Europea (CE) ed è stato firmato il 7 febbraio del 1992, per poi entrare in vigore il 1° novembre 1993. Il Trattato di Maastricht costituisce il punto di arrivo di un percorso avviato nel 1983 in occasione del Consiglio europeo di Stoccarda, quando venne rilanciata l'idea di un'unione politica da affiancare alla CEE. Sulla storia e l'evoluzione dell'Unione europea si vedano, per tutti, G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, VIII ed., Torino, 2020; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, VII ed., Padova, 2012; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, VI ed., Bari, 2020.

¹⁴Il Trattato di Amsterdam – che ha apportato rilevanti modifiche al Trattato di Maastricht – è stato firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 Stati membri ed è entrato in vigore il 1° maggio 2019.

¹⁵Cfr. art. 3, par. 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE), oggi confluito nell'art. 8 del TFUE, e art. 13 del TCE, oggi art. 19 TFUE.

¹⁶Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000, che «*attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*», reperibile online al link <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:it:HTML>.

¹⁷Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che «*stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*», reperibile online al link <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:it:HTML>.

¹⁸Direttiva 2004/113/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004, che «*che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura*», reperibile online al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/LSU/?uri=CELEX%3A32004L0113>.

adottata allo scopo di estendere il principio della parità di trattamento oltre l'ambito del mercato del lavoro e della vita professionale, e la decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio in tema di «*lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale*»¹⁹. Il definitivo riconoscimento del diritto antidiscriminatorio si è poi avuto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁰, che ha assunto valore giuridico vincolante il 1° dicembre 2009 a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona²¹ e in particolare per effetto dell'art. 6, par. 1, del TUE, secondo cui «[l]’Unione riconosce i diritti, le libertà ed i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea [...], che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». L'art. 21 della Carta – che oggi rientra nel diritto primario dell'Unione europea – vieta espressamente «*qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opi-*

¹⁹La decisione quadro 2008/913/GAI ha sostanzialmente posto in capo a tutti gli Stati membri UE l'obbligo di prevedere sanzioni penali nel caso di episodi di incitamento alla violenza o all'odio sulla base di razza, colore, origine, religione o credo, etnia e nazionalità, oltre che nell'ipotesi di diffusione di materiale razzista o xenofobico. Gli Stati membri sono stati inoltre obbligati a considerare come aggravante di reato l'intento razzista o xenofobo. Detta decisione è reperibile online al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32008F0913>.

²⁰La Carta è stata proclamata la prima volta solennemente a Nizza nel 2000 dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione e poi, in seguito ad alcune modifiche, di nuovo nel 2007. Detto strumento giuridico enuncia i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei e di tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione. Si compone di 54 articoli e di un preambolo, che definisce i valori spirituali e morali dell'UE.

²¹Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 dai Capi di Stato e di Governo ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha apportato modifiche al TUE e al TCE, che è stato quindi rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detto Trattato costituisce il risultato di un importante percorso di riforma istituzionale dell'UE che ha determinato, tra i tanti, alcuni fondamentali cambiamenti nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione: il riconoscimento della personalità giuridica all'UE, una nuova ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri e il rafforzamento del principio democratico e la tutela dei diritti fondamentali, anche attraverso l'attribuzione alla Carta dei diritti fondamentali del medesimo valore giuridico dei Trattati. Per un approfondimento sul percorso di riforma dell'UE che ha condotto all'approvazione del Trattato di Lisbona si vedano: M.C. BARUFFI, *Dalla Costituzione europea al trattato di Lisbona*, Padova, Cedam, 2008; M. DONY, *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008; A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona, nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009; C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, Giappichelli Editore, 2009.

nioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

Nel sistema normativo definito dai Trattati europei, la «*non discriminazione*» è espressamente inquadrata tra i valori «*comuni agli Stati membri*» (art. 2 del Trattato sull'Unione europea o TUE) ed è riconosciuta quale priorità del processo di integrazione europea, atteso che il contrasto alle discriminazioni rientra tra gli obiettivi delle politiche e delle azioni UE (art. 10 TFUE), anche rispetto al funzionamento del «*mercato interno*» (art. 3, par. 3, del TUE). Gli articoli 18 e 19 del TFUE, collocati nella Parte Seconda «*Non discriminazione e cittadinanza*», costituiscono, poi, la base giuridico-istituzionale che consente all'UE di dare concreta attuazione, tramite strumenti di diritto derivato, al principio di non discriminazione – segnatamente nella prospettiva dell'età, del genere, della nazionalità, della religione e dell'orientamento sessuale.

Inoltre, il generale principio di non discriminazione è affermato anche in alcuni trattati delle Nazioni Unite (ONU), in materia di diritti umani, cui hanno aderito i Paesi membri dell'Unione²² e che, dunque, assumono rilievo nell'attuazione degli altri strumenti giuridici previsti dal diritto eurounitario, ossia: il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR), la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione, nei confronti della donna (CEDAW), la Convenzione contro la tortura e la Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC). Il più recente trattato ONU che afferma il principio di non discriminazione, nella specifica prospettiva del divieto di discriminazione fondato sulla disabilità, è la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (UN-CRPD) del 2006, che l'UE ha ratificato il 23 dicembre 2010²³.

²²Giova precisare che alcuni Stati membri sono, inoltre, parti contraenti della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (doc. n. A/61/611, 13 dicembre 2006) e della Convenzione internazionale sulla protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate (doc. n. ONU A/61/488, 20 dicembre 2006); tuttavia, nessun Paese UE ha ancora ratificato la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (doc. n. ONU A/RES/45/158, 1 luglio 2003).

²³La UNCRPD è il primo trattato ONU, in materia di diritti umani, cui possono aderire anche le organizzazioni di integrazione regionale. A tutt'oggi, l'UE è l'unica organizzazione re-

Al quadro degli strumenti giuridici internazionali che affermano il principio di non discriminazione e assumono rilievo nell'ordinamento UE, deve essere poi ricondotta – per quanto non espressamente richiamata nell'ambito della controversia in commento – la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU)²⁴. L'art. 14 della CEDU, similmente a quanto previsto dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali UE, stabilisce che il godimento dei diritti e delle libertà previste dalla predetta Convenzione «*deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione*». Fin dal principio, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU) ha chiarito che detta disposizione non può trovare un'applicazione indipendente, bensì solo strumentale, in relazione al «*godimento dei diritti e delle libertà*» garantite dalla CEDU medesima²⁵. In questo senso, l'art. 14 CEDU integra le altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli, in particolare del Protocollo n. 12²⁶. Con l'entrata in vigore di tale atto,

gionale ad aver ratificato detto trattato.

²⁴La CEDU non è ormai più considerata soltanto quale «*source of the inspiration for the discovery of general principles of EU law*», come *illo tempore* affermato nella celebre sentenza Corte di giustizia europea, sentenza del 14 maggio 1974, causa 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contro Commissione delle Comunità europee*. Oggi la CEDU, in ragione dei richiami contenuti nella Carta europea dei diritti fondamentali e di quanto espressamente previsto dall'art. 6, par. 3, TUE, ha assunto un ruolo fondamentale nel contesto normativo UE, pur sempre nel rispetto dell'unità, del primato e dell'effettività del diritto dell'Unione (come chiarito da CGUE, Sez. V, sentenza del 10 luglio 2014, causa C-198/13, *Victor Manuel Julian Hernández e a. contro Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) e a.*). Sulla rilevanza della CEDU e dei suoi Protocolli all'interno dell'ordinamento UE, nella specifica prospettiva del principio di non discriminazione, si veda S.M. CARBONE, *Discriminazioni sulla base dell'età tra principi generali UE e criteri applicativi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, pp. 23-26.

²⁵La giurisprudenza si è pronunciata in questo senso a partire da Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), sentenza 23 luglio 1968, cause 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, *Affaire "relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique" c. Belgique*, secondo cui «*cette garantie n'a pas, il est vrai, d'existence indépendante en ce sens qu'elle vise uniquement, aux termes de l'article 14 (art. 14), les "droits et libertés reconnus dans la Convention"*», par. 9.

²⁶Il Protocollo n. 12, aperto alla firma il 4 novembre 2000 a Roma, è entrato in vigore il 1° aprile 2005 ed è stato finora ratificato soltanto da 20 dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa; l'Italia, pur avendo sottoscritto detto Protocollo il 4 novembre 2000, non l'ha ancora

sottoscritto in occasione della celebrazione del cinquantenario della CEDU, il principio di non discriminazione è stato di fatto esteso a tutti i diritti previsti dalla legge (e non solo a quelli sanciti dalla Convenzione, come previsto dall'art. 14 CEDU), nell'espressa convinzione, manifestata dagli Stati firmatari, che «tutte le persone sono uguali innanzi alla legge e hanno diritto alla stessa protezione da parte della legge»²⁷.

In un simile contesto normativo – evidentemente rafforzato dopo la vincolatività giuridica riconosciuta alla Carta dei diritti fondamentali UE e accresciuta dal crescente valore attribuito alla CEDU – il principio di non discriminazione ha quindi acquisito una propria “indipendenza”, anche grazie all'intervento della giurisprudenza della CGUE. In proposito, assumono rilievo le sentenze rese dalla Corte in tema di discriminazione per età, nelle controversie *Mangold*²⁸ e *Kucukdeveci*²⁹. Con tali pronunce, la CGUE ha riconosciuto l'applicazione del principio di non discriminazione sulla base dell'età anche nelle controversie fra privati, conferendo a detto fondamentale principio il c.d. “effetto diretto orizzontale”³⁰ in quanto valore fondante l'identità europea.

ratificato. Sul tema dell'apporto del Protocollo n. 12 alla tutela antidiscriminatoria, si veda E. CRIVELLI, *Il Protocollo n. 12 Cedu: un'occasione (per ora) mancata per incrementare la tutela antidiscriminatoria*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 137 e ss. In generale, sul Protocollo n. 12, cfr., *ex plurimis*, J. SCHOKKENBROEK, *A New European Standard Against Discrimination: Negotiating Protocol no. 12 to the European Convention on Human Rights*, in J. NESSEN, I. CHOPIN (a cura di), *The Development of Legal Instruments to Combat Racism in a Diverse Europe*, Leiden- Boston, Martinus Nijhoff Publishers 2004, pp. 61-79.

²⁷Così il Preambolo del Protocollo n. 12.

²⁸CGUE, Grande Sezione, sentenza del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Werner Mangold contro Rüdiger Helm*, raccolta della giurisprudenza: 2005 I-09981.

²⁹CGUE, Grande Sezione, sentenza del 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Seda Küçükdeveci contro Svedex GmbH & Co. KG*, raccolta della giurisprudenza 2010 I-00365. Per un commento in merito alla portata di tale pronuncia si veda R. COSIO, *La sentenza Küçükdeveci: le nuove frontiere dell'Unione Europea*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2010, pp. 1079 e ss.

³⁰In proposito, si veda specificamente V. PICCONI, *Parità di trattamento e principio di non discriminazione nell'ordinamento integrato*, in *Questione Giustizia*, 2016. In generale, sul tema della diretta applicabilità dei principi generali di diritto e sull'efficacia diretta verticale od orizzontale delle direttive cfr.: C. FRATEA, *La portata delle direttive in pendenza del termine di recepimento: riflessioni a margine della sentenza Casertana Costruzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, 481 ss.; M. GUIDI, *Sulla questione dell'obbligo di interpretazione conforme di una direttiva rispetto al termine della sua entrata in vigore*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, pp. 409 e ss.; B. DE WITTE, *Direct Effect, Primacy and the nature of the legal order*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (a cura di), *The Evolution of EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2011. Occorre precisare che, a tutt'oggi, la Corte di Giu-

Ovviamente, l'importanza assunta dal principio di non discriminazione nell'ambito dell'ordinamento UE non esclude che, rispetto ad una applicazione in senso "assoluto", possano essere fatti valere dei vincoli o delle specifiche limitazioni alla sua operatività – su cui ci si soffermerà in seguito attraverso l'analisi della direttiva 2000/78/CE. In tal senso, assumono innanzitutto rilievo le condizioni ed i limiti che derivano dall'applicazione dell'art. 6, par. 1, del TUE e dell'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali UE, oltretutto della disciplina prevista dalla CEDU. In linea generale, sia nella prospettiva delle disposizioni UE (come rafforzate dagli altri strumenti giuridici internazionali in materia) sia in quella della CEDU³¹, le limitazioni al principio di non discriminazione possono essere legittimamente previste, nell'ambito degli ordinamenti interni, in funzione della tutela di interessi generali o dell'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Per quanto ogni Stato goda di una certa discrezionalità in proposito, eventuali misure discriminatorie dovranno comunque risultare proporzionate rispetto agli scopi perseguiti che li giustificano³² e, dunque, non arbitrarie, ovvero fornite di adeguata giustificazione e fondate su criteri di natura obiettiva³³.

stizia ha riconosciuto efficacia orizzontale al principio di non discriminazione rispetto a specifici profili, quali l'età, la nazionalità, la razza e il genere.

³¹M.G. PUTATURO DONATI, *Il principio di non discriminazione ai sensi dell'art. 14 CEDU: risvolti sul piano del diritto internazionale e del diritto interno*, in *www.europeanrights*, 51, 2015. In tal senso, nell'ambito della giurisprudenza della Corte EDU, si vedano, *ex multis*: Corte EDU, Sez. II, sentenza del 7 gennaio 2014, ricorso n. 77/07, *Cusan e Fazio c. Italia*, par. 60; Corte EDU, Sez. IV, sentenza del 20 giugno 2006, ricorso n. 17209/02, *Zarb Adami contro Malta*, par. 73; Corte EDU, sentenza del 28 maggio 1985, ricorsi nn. 9214/80, 9473/81 e 9474/81, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom*, par. 82.

³²S.M. CARBONE, *Discriminazioni sulla base dell'età tra principi generali UE e criteri applicativi*, cit., p. 26.

³³Cfr., *ex plurimis*, CGUE, sentenza del 15 settembre 1982, causa 106/81, *Julius Kind KG c. CEE*.

3. Segue: *age discrimination* nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Il principio di non discriminazione sulla base dell'età³⁴ è disciplinato – oltre che dalle norme dei trattati citate innanzi e dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali UE – dalla già citata direttiva 2000/78/CE³⁵, che al considerando n. 6 richiama inoltre la «*carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*» e «*l'importanza di combattere qualsiasi forma di discriminazione, compresa la necessità di intraprendere azioni appropriate per l'integrazione sociale ed economica degli anziani e dei disabili*». Sotto il profilo del campo di applicazione, detta direttiva – secondo quanto stabilito dall'art. 3 – trova attuazione in materia di accesso all'occupazione, al lavoro e a tutti i tipi di livello di orientamento e formazione professionale (anche rispetto ai criteri di selezione e alle condizioni di assunzione)³⁶, nonché con riferimento all'occupazione e alle condizioni di lavoro in generale³⁷ e all'attività svolta nell'ambito delle organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro³⁸. A livello di inquadramento normativo generale, il divieto di discriminazione in ragione dell'età, come disciplinato dalla direttiva 2000/78/CE e richiamato dall'art. 21, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere letto alla luce del fondamentale diritto di lavorare di cui all'articolo

³⁴In generale sul tema, cfr.: G. BAGIONI, *Il principio di non discriminazione sulla base dell'età. In margine al caso Kucukdeveci*, in I. CASTANGIA, G. BAGIONI (a cura di), *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 257 e ss.; O. BONARDI, *Le discriminazioni basate sull'età*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio: il quadro comunitario e nazionale*, 2007, pp. 125 e ss.; S.M. CARBONE, *Discriminazioni sulla base dell'età tra principi generali UE e criteri applicativi*, cit., pp. 23 e ss.; V. LUBELLO, *Discriminazione basata sull'età e deroghe ammesse per obiettivi di politica del lavoro, mercato del lavoro e formazione professionale*, in DPCE, 2009, pp. 1928 e ss.; G. DI FEDERICO, *Le discriminazioni in base all'età nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia: da Mangold a Georgiev e oltre*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, pp. 585 e ss.; D. SCHIEK, *Age Discrimination before the ECJ - Conceptual and Theoretical Issues*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 771 e ss.

³⁵Sotto il profilo dell'applicazione negli ordinamenti nazionali, il principio di non discriminazione sulla base dell'età, unitamente a quello fondato su motivi connessi alla disabilità, è quello che ha presentato maggiori difficoltà rispetto al recepimento da parte del diritto interno. Tale circostanza ha comportato un'estensione di tre anni del termine di scadenza previsto per l'applicazione del motivo discriminazione sulla base dell'età, rispetto a quello *illo tempore* determinato in materia di discriminazione fondata sui diversi motivi di religione, orientamento sessuale e genere.

³⁶Art. 3, par. 1, lett. a) e b).

³⁷Art. 3, par. 1, lett. c).

³⁸Art. 3, par. 1, lett. d).

15, par. 1, della predetta Carta e in considerazione delle disposizioni della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori³⁹. In questo senso, la partecipazione dei lavoratori anziani alla vita professionale e, quindi, alla vita economica, culturale e sociale, rappresenta un aspetto cui gli Stati devono porre particolare attenzione, nell'ottica di favorire la diversità nell'occupazione.

L'art. 2, par. 1, della direttiva 2000/78/CE stabilisce che per «*principio della parità di trattamento*», si deve intendere l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata su uno dei motivi di cui all'articolo 1 della medesima direttiva, ovvero «*religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali*». L'art. 2, par. 2, definisce i concetti di discriminazione «*diretta*» e «*indiretta*», precisando alla lett. a) che la prima forma di discriminazione si verifica allorché, per i motivi di cui all'art. 1, «*una persona è trattata meno favorevolmente*» rispetto ad un'altra che si trova in una situazione analoga. Diversamente, l'ipotesi di discriminazione indiretta ricorre quando «*una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di un particolare handicap, le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, rispetto ad altre persone*».

Rispetto a tali regole generali, l'art. 6 della direttiva 2000/78/CE indica i casi di «*Giustificazione delle disparità di trattamento collegate all'età*», specificando «*gli Stati membri possono prevedere che le disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscono discriminazione laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale, e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari*»⁴⁰. Più in dettaglio, alle successive lett. a), b) e c), il paragrafo 1 dell'art. 6 precisa che tali giustificate disparità di

³⁹La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata nel corso della riunione del Consiglio europeo tenutasi a Strasburgo il 9 dicembre 1989, riconosce la necessità di intraprendere azioni appropriate per l'integrazione sociale ed economica dei lavoratori meno giovani.

⁴⁰Cfr. anche il considerando 25 della direttiva 2000/78/CE.

trattamento possono consistere nella previsione, da parte degli Stati, di: condizioni speciali di accesso all'occupazione e alla formazione professionale per i giovani al fine di «*favorirne l'inserimento professionale*» (lett. *a*); condizioni minime di età, di esperienza professionale o di anzianità di lavoro «*per l'accesso all'occupazione o a taluni vantaggi connessi all'occupazione*» (lett. *b*); un'età massima per l'assunzione che sia «*basata sulle condizioni di formazione richieste per il lavoro in questione o la necessità di un ragionevole periodo di lavoro prima del pensionamento*» (lett. *c*). Un'espressa deroga, rispetto a quanto generalmente stabilito dall'art. 2, par. 2, della direttiva 2000/78/CE, è inoltre prevista per gli Stati anche in materia previdenziale, con riferimento alla «*fissazione per i regimi professionali di sicurezza sociale di un'età per poter accedere o aver titolo alle prestazioni pensionistiche o all'invalidità*» (così il paragrafo 2 dell'art. 6). Per completezza⁴¹, occorre ricondurre al quadro delle deroghe previste dalla direttiva 2000/78/CE anche le disposizioni di cui agli artt. 2, par. 5, e 4, par. 1⁴². La prima contempla un'eccezione generale – riservata ai casi di stretta necessità – con riferimento a tutte quelle misure discriminatorie che siano funzionali «*alla sicurezza pubblica, alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione dei reati e alla tutela della salute e dei diritti e delle libertà altrui*». L'articolo 4, par. 1, prevede, invece, che si possa derogare al dettato della direttiva 2000/78/CE nell'ipotesi in cui il requisito professionale che il lavoratore deve possedere risulti essenziale e determinante, per lo svolgimento delle mansioni previste⁴³.

⁴¹L'articolo 6, par. 1, costituisce l'eccezione più comunemente utilizzata dagli Stati per derogare alla direttiva 2000/78/CE. Del resto, la gran parte della giurisprudenza sul divieto di discriminazione sulla base dell'età si è per lo più soffermata su questa disposizione e sulle ampie possibilità di deroga che conferisce.

⁴²In materia di valutazione della legittimità di una misura nazionale rispetto al principio di non discriminazione stabilito dalla direttiva 2000/78/CE, si rinvia per un approfondimento a CGUE, Grande Sezione, sentenza del 13 settembre 2011, causa C-447/09, *Reinhard Prigge e altri contro Deutsche Luftbansa AG*. Nell'ambito di tale sentenza, la Corte di Giustizia ha infatti analizzato un caso di violazione del principio di non discriminazione, alla luce delle tre principali deroghe previste dalla direttiva 2000/78/CE: l'art. 2.5, l'art. 4.1 e l'art. 6.1.

⁴³Si pensi, ad esempio, all'importanza determinante che il requisito dell'età può assumere con riferimento a particolari professioni. Sul punto, cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza del 12 gennaio 2010, *Colin Wolf contro Stadt Frankfurt am Main*, par. 28 e giurisprudenza ivi citata. Con tale sentenza, la Corte ha riconosciuto l'ammissibilità, ai sensi dell'art. 4, par. 1, del limite di età stabilito dalla normativa tedesca per l'assunzione nel corpo dei vigili del fuoco.

Sotto il profilo dell'analisi giurisprudenziale in materia di *age discrimination*, giova innanzitutto evidenziare che la Corte, nella già richiamata sentenza *Kucukdeveci*, ha per la prima volta fatto riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴⁴. I principi espressi dalla predetta giurisprudenza sono stati, poi, oggetto di molte pronunce⁴⁵, tra le quali si richiamano, in ragione della loro rilevanza, le sentenze della Grande Sezione della CGUE rese nell'ambito delle controversie *Dansk Industri*⁴⁶, *Sorondo*⁴⁷ e *Abercrombie*⁴⁸. In questo senso, una volta stabilita la regola del principio di non discriminazione sulla base dell'età quale principio generale del diritto dell'Unione Europea, la giurisprudenza si è poi concentrata sulla portata di siffatto principio, soffermandosi in particolare sulle relative eccezioni e quindi sul margine di discrezionalità riservato agli Stati membri nella definizione delle proprie politiche occupazionali.

In linea generale, con riferimento alle ipotesi di trattamento giustificato in base all'età, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità non soltanto nella scelta di perseguire un determinato fine, fra tanti, in materia di politica sociale e occupazione, ma altresì nella definizione delle misure atte a realizzarlo⁴⁹. Nel corso degli anni, la Corte ha infatti chiarito che gli Stati membri possono derogare in modi differenti al generale divieto di discriminazione stabilito dal diritto dell'Unione. Le eventuali giustificazioni di trattamento differenziato in funzione dell'età sono dipendenti da scelte e normative interne relative a condizioni e politiche lavorative, per lo più riconducibili alla

⁴⁴In proposito, si veda R. COSIO, R. FOGLIA (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, Milano, 2013.

⁴⁵Per un commento sulle principali pronunce della CGUE in materia, si veda R. COSIO, *La discriminazione per ragioni di età. La figlia di un dio minore si prende la scena*, in *LavoroDirittiEuropa*, 2019, pp. 2 e ss.

⁴⁶CGUE, Grande Sezione, sentenza del 19 aprile 2016, causa C-441/14, *Dansk Industri (DI) contro Successione Karsten Eigil Rasmussen*.

⁴⁷CGUE, Grande Sezione, sentenza del 15 novembre 2016, causa C-258/15, *Gorka Salaberria Sorondo contro Academia Vasca de Policía y Emergencias*.

⁴⁸CGUE, Grande Sezione, sentenza del 19 luglio 2017, causa C-143/16, *Abercrombie & Fitch Italia Srl contro Antonino Bordonaro*.

⁴⁹CGUE, Grande Sezione, sentenza del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold*, cit., par. 63; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 16 ottobre 2007, causa C-411/05, *Palacios de la Villa*, cit., par. 68.

competenza dei singoli Stati; l'esercizio di tale discrezionalità, però, non deve comunque compromettere la valenza del principio in esame. Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della CGUE⁵⁰, detto margine discrezionale non può avere l'effetto di svuotare di contenuto l'attuazione del principio di non discriminazione in ragione dell'età, configurandosi quale valvola aperta che permette qualsivoglia discriminazione in materia da parte degli Stati. Rispetto a tale possibilità, il considerando 15 della direttiva 2000/78/CE rimette ogni valutazione, in ordine agli specifici fatti sulla base dei quali riscontrare l'esistenza di una legittima discriminazione (diretta o indiretta) in base all'età, «alle autorità giudiziarie nazionali o ad altre autorità competenti conformemente alle norme e alle prassi nazionali».

In questo quadro, le autorità statali possono, ad esempio, decidere – con l'obiettivo di favorire l'occupazione fra le generazioni più giovani – un'età di pensionamento obbligatorio in certi ambiti lavorativi⁵¹, a condizione che la restrizione risulti ragionevole e proporzionata rispetto al fine perseguito. Sempre nella medesima ottica, un trattamento differenziato può essere giustificato nel caso in cui specifiche caratteristiche d'età siano funzionali, dunque fondamentali, per lo svolgimento della stessa prestazione di lavoro. In tal senso, la CGUE ha, ad esempio, ritenuto legittima l'esclusione dei candidati, per avvenuto superamento del limite d'età, da un concorso per l'assunzione di agenti di polizia, in cui il possesso di capacità fisiche particolari – caratteristica inscindibilmente connessa al fattore anagrafico – rappresenta un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa in questione⁵².

⁵⁰CGUE, Grande Sezione, sentenza del 12 ottobre 2010, causa C-499/08, *Ingenjorforeningen i Danmark, per conto del sig. Ole Andersen, contro Region Syddanmark*, par. 33; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 5 marzo 2009, causa C-388/07, *The Queen on the application of: The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) contro Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, par. 51; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 18 giugno 2009, causa C-88/08, *David Hüter contro Technische Universität Graz*, par. 47.

⁵¹Cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza del 18 novembre 2010, cause riunite C-250/09 e C-268/09, *Vasil Ivanov Georgiev contro Tehnicheski universitet - Sofia, filial Plodiv*.

⁵²CGUE, Grande Sezione, sentenza del 15 novembre 2016, causa C-258/15, *Gorka Salaberria Sorondo contro Academia Vasca de Policía y Emergencias*.

Al fine di legittimare una deroga all'applicazione del principio di non discriminazione, gli Stati membri, anziché limitarsi a meri richiami normativi, dovrebbero individuare motivazioni –anche di natura tecnica e/o economica – tali da giustificare le relative misure discriminatorie rispetto al contesto giuridico nazionale. Sulla base di tale premessa, ad esempio, l'Ungheria fu condannata dalla CGUE per aver abbassato l'età pensionabile di giudici e notai in assenza di una giustificazione e, soprattutto, in modo illogico rispetto all'avvenuto contemporaneo innalzamento dell'età pensionabile per altre categorie di dipendenti pubblici⁵³.

Alla luce del quadro normativo appena delineato e della prassi giurisprudenziale, possiamo affermare che, in astratto, ogni Stato può legittimamente prevedere deroghe al generale principio di non discriminazione nel rispetto delle ampie eccezioni previste dalla direttiva 2000/78/CE, a condizione che le autorità nazionali giustificano adeguatamente eventuali misure di *age discrimination* e, comunque, tengano conto dei vari interessi in gioco⁵⁴. Nella prospettiva interna e dunque con riferimento all'attività amministrativa in materia, il predetto principio si traduce in un obbligo, per gli Stati, di adottare eventuali misure discriminatorie nel rispetto del principio di proporzionalità⁵⁵.

⁵³CGUE, Sezione I, sentenza del 6 novembre 2012, causa C-286/12, *Commissione europea contro Ungheria*, in particolare parr. 74-75.

⁵⁴CGUE, Sezione VIII, sentenza del 2 aprile 2020, causa C-670/18, *CO contro Comune di Gestu*, parr. 44; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 21 luglio 2011, cause riunite C-159/10 e C-160/10, *Gerhard Fuchs e Peter Köbler contro Land Hessen*; parr. 62-64; CGUE, Sezione II, sentenza del 5 luglio 2012, causa C-141/11, *Torsten Hörnfeldt contro Posten Meddelande AB*, par. 37. Sull'obbligo, per gli Stati membri, di trovare un giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco, si rinvia a CGUE, Grande Sezione, sentenza del 16 ottobre 2007, causa C-411/05, *Palacios de la Villa*, cit., par. 71.

⁵⁵Per una ricostruzione sul principio di proporzionalità, anche a livello comunitario, cfr. V. FANTI, *Dimensioni della proporzionalità. Profili ricostruttivi tra attività e processo amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2012, cui si rimanda altresì per la bibliografia ivi contenuta (spec. cap. II). In proposito, anche per un approfondimento sull'applicazione del principio di proporzionalità nella più recente giurisprudenza della CGUE, v. D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2019, pp. 903 e ss.

4. La discriminazione per età prevista dalla normativa italiana in materia di accesso alla professione notarile e la sua compatibilità con il diritto dell'Unione europea.

Una volta delineato il quadro normativo UE in materia, possiamo quindi soffermarci sulla disciplina in materia di accesso alla professione di notaio e, quindi, sulla valutazione operata dalla CGUE in merito alla discriminazione per ragioni d'età ivi prevista, segnatamente con riferimento al requisito anagrafico (in negativo) stabilito ai fini della partecipazione al Bando.

Giova innanzitutto premettere che la normativa italiana non prevede, a livello generale, limiti anagrafici ai fini della partecipazione ai concorsi pubblici. Invero, con l'entrata in vigore della l. n. 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. Legge Bassanini), recante «*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*», è stata fissata la regola per cui, in linea di principio, «la partecipazione ai concorsi indetti da pubbliche amministrazioni non è soggetta a limiti di età, salvo deroghe dettate da regolamenti delle singole amministrazioni connesse alla natura del servizio o ad oggettive necessità dell'amministrazione»⁵⁶. Ne consegue che, nell'ambito dell'ordinamento italiano, eventuali previsioni di limiti di età possono essere previste, da norme, regolamenti o finanche dalla *lex specialis*, soltanto in casi particolari, ovvero in considerazione della natura e delle funzioni del servizio da svolgere.

Come già osservato in precedenza⁵⁷, il concorso notarile è disciplinato, a livello generale, dalla l. 6 agosto 1926, n. 1365 e ss.mm.ii. Con specifico riferimento al limite anagrafico previsto per l'accesso alla professione notarile, l'art. 1, co. 3, lett. *b*), della predetta legge (come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 24 aprile 2006, n. 166) fissa il limite d'età a cinquant'anni. Il successivo art. 7 prevede invece un limite anagrafico per lo svolgimento della professione di notaio, stabilendo che «*I notari in esercizio sono dispensati dall'ufficio al compimento del settantacinquesimo anno di età, con decreto del Presidente della Repubblica*». In linea con quan-

⁵⁶Art. 3, co. 6, Legge Bassanini.

⁵⁷Cfr. par. 1.

to previsto dalla citata normativa, il Bando⁵⁸, oggetto della sentenza n. 914/2021 della CGUE, aveva quindi limitato la partecipazione al concorso a coloro i quali non avevano compiuto gli anni cinquanta. Detta previsione configura, di fatto, una disparità di trattamento fondata sull'età ai sensi del combinato disposto degli artt. 1 e 2, par. 2, lett. a), della direttiva 2000/78/CE, atteso che «*per il solo fatto di aver raggiunto i 50 anni di età, alcune persone sono trattate meno favorevolmente di altre che si trovano in situazioni analoghe*»⁵⁹.

La Corte, nel ribadire l'ampia discrezionalità di cui godono gli Stati rispetto alle proprie politiche sociali e di occupazione (anche rispetto all'eventualità di stabilire discriminazioni fondate sull'età), ha innanzitutto precisato che l'omessa esplicitazione da parte dello Stato italiano, nella l. n. 1365/1926 e quindi nel Bando, delle giustificazioni fondanti la previsione di un requisito anagrafico, non comporta di per sé l'illegittimità della normativa interna rispetto alla direttiva 2000/78/CE⁶⁰. In questo senso, infatti, nell'ambito dell'attività valutativa di cui al considerando 15 della direttiva 2000/78/CE, possono assumere rilevanza tutti gli eventuali elementi – ulteriori rispetto alla normativa ovvero forniti direttamente in giudizio – che siano utili al giudice ai fini di un controllo sulla legittimità della misura discriminatoria rispetto agli scopi legittimamente perseguiti e dichiarati dal legislatore. Sulla base di questa premessa, la Corte ha quindi esaminato i tre obiettivi sottesi alla previsione di un limite massimo d'età per l'accesso alla professione, come dichiarati dal Governo italiano nelle «*sue osservazioni scritte*»: 1) garantire la stabilità dell'esercizio della professione di notaio per un arco temporale significativo prima del pensionamento, così da salvaguardare la sostenibilità del sistema previdenziale; 2) proteggere il buon funzionamento delle prerogative notarili, caratterizzate da un elevato grado di

⁵⁸Decreto del Direttore Generale del Ministero della Giustizia del 21 aprile 2016.

⁵⁹CGUE, Sez. II, sentenza del 3 giugno 2021, causa C-914/19, cit., par. 26.

⁶⁰Nello stesso senso v., già, CGUE, Grande Sezione, sentenza del 21 luglio 2011, cause riunite C-159/10 e C-160/10, *Gerhard Fuchs*, cit.

professionalità; 3) favorire il ricambio generazionale e il «ringiovanimento» del notariato⁶¹.

Rispetto alla prima giustificazione di natura previdenziale e alla sua astratta compatibilità con l'art. 6, par. 1, lett. c), della direttiva 2000/78/CE, la CGUE ha osservato che il diritto al versamento di una pensione per i notai che cessino la loro attività all'età massima di settantacinque anni (stabilita ex art. 7 della l. n. 1365/1926) è subordinato all'aver esercitato tale professione per almeno vent'anni⁶². In altri termini, le condizioni previste dalla Cassa Nazionale del Notariato, a tutela della sostenibilità del regime di previdenza sociale dei notai, sono poste in relazione alla durata minima di esercizio della professione e non al limite di cinquant'anni d'età ex art. 1, co. 3, lett. b), l. n. 1365/1926. Detta constatazione ha indotto la Corte a pronunciarsi sull'infondatezza della tesi proposta dal Governo italiano, con la precisazione che spetterà «al giudice del rinvio verificare» detta circostanza⁶³.

In relazione all'assunta necessità di preservare il buon funzionamento e la “qualità” delle prerogative notarili attraverso l'imposizione di un limite massimo d'età, la CGUE ha riscontrato una non corrispondenza con la vigente disciplina in tema di requisiti “professionali” per lo svolgimento dell'attività di notaio. In particolare, secondo quanto previsto dalla normativa italiana, l'esercizio di tale professione è subordinato al conseguimento della laurea in giurisprudenza, all'espletamento di una pratica notarile di 18 mesi, e, ancora, allo svolgimento, previo superamento delle prove di concorso, di un periodo di tirocinio obbligatorio di 120 giorni. Anche con riferimento a questo ulteriore profilo, la Corte ha dunque evidenziato l'irragionevolezza e la non necessità della misura discriminatoria prevista nel Bando rispetto allo scopo dichiarato dallo Stato italiano, «fatta salva la verifica al riguardo da parte del giudice del rinvio»⁶⁴.

⁶¹CGUE, Sez. II, sentenza del 3 giugno 2021, causa C-914/19, cit., par. 31.

⁶²Art. 10 del Regolamento relativo all'attività di previdenza sociale e di solidarietà della Cassa Nazionale del Notariato in Italia.

⁶³CGUE, Sez. II, sentenza del 3 giugno 2021, causa C-914/19, cit., par. 33.

⁶⁴*Ivi*, par. 35.

Infine, la CGUE si è soffermata sul terzo obiettivo del “ricambio generazionale” ovvero del “ringiovanimento del notariato”, preliminarmente sottolineando che trattasi di legittima finalità rientrante nell’ambito della politica interna in materia di mercato del lavoro⁶⁵, anche perseguita dalla normativa dell’Unione a livello generale⁶⁶ e, soprattutto, espressamente contemplata dall’art. 6, par. 1, della direttiva 2000/78/CE. In questo senso, la Corte ha riconosciuto, in astratto, la legittimità dell’obiettivo di prevedere una discriminazione per età al fine di realizzare una ripartizione equilibrata delle fasce di età tra giovani lavoratori e lavoratori più anziani, nell’ottica di agevolare l’occupazione dei giovani, ottimizzare la gestione del personale, prevenire eventuali controversie vertenti sull’idoneità del lavoratore ad esercitare la sua attività oltre una certa età e, infine, garantire un servizio di qualità nel settore notarile⁶⁷. Tuttavia, rispetto a tale inquadramento di ordine generale e all’ampio margine di discrezionalità riservato agli Stati in materia, nel caso di specie, la CGUE ha contestato la ragionevolezza della misura del limite anagrafico stabilito dalla l. n. 1365/1926, rispetto alla finalità di promuovere l’accesso dei giovani giuristi alla professione di notaio. Invero, secondo la Corte, da un lato «*il governo italiano non ha menzionato elementi diretti a dimostrare che le diverse fasce di età potrebbero entrare in concorrenza tra loro sul mercato del lavoro specifico delle attività notarili*», e, dall’altro, la tesi del ricambio generazionale risulta sconfessata dall’evidenza che «*al termine delle prove di tale concorso sono risultati vincitori solo 419 candidati, benché fossero stati banditi 500 posti che, conformemente all’articolo 1 di tale legge, erano riservati a persone di età inferiore a 50 anni*»⁶⁸. In altri termini, la previsione del limite anagrafico non è

⁶⁵La Corte ha già avuto modo di precisare che la promozione delle assunzioni costituisce incontestabilmente una finalità legittima di politica sociale e dell’occupazione degli Stati membri, specie nell’ipotesi in cui sia volta favorire l’accesso dei giovani all’esercizio di una professione. In proposito, si veda CGUE, Grande Sezione, sentenza del 19 luglio 2017, causa C-143/16, *Abercrombie*, cit., par. 37.

⁶⁶L’art. 3, par. 3, TUE, prevede che la promozione di un livello di occupazione elevato costituisce una delle finalità espressamente perseguite dall’Unione europea.

⁶⁷In tal senso, cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza del 21 luglio 2011, cause riunite C-159/10 e C-160/10, *Gerhard Fuchs*, cit., par. 50.

⁶⁸CGUE, Sez. II, sentenza del 3 giugno 2021, causa C-914/19, cit., par. 39.

stata giustificata né sulla base della (presunta) inidoneità di tali candidati ad esercitare la professione notarile, né tanto meno in ragione di una finalità di ricambio generazionale adeguatamente bilanciata con la salvaguardia di soggetti anziani (maggiormente vulnerabili), atteso che un rilevante numero di posti non è comunque stato assegnato ai giovani candidati – mentre aspiranti che avevano raggiunto il limite d'età di cinquant'anni sono stati privati *a priori* della possibilità di far valere le proprie competenze.

In sintesi, nell'esplicitare tutte le predette valutazioni in ordine alla (irr)ragionevolezza del limite d'età previsto dalla l. n. 1365/1926 ai fini dell'accesso alla professione di notaio, la CGUE ha demandato, in definitiva, al Giudice del rinvio ogni ulteriore verificare sul «*se l'articolo 1 della legge n. 1365/1926 consenta di conseguire quegli stessi obiettivi senza con ciò ledere in modo eccessivo gli interessi legittimi degli aspiranti alla professione di notaio di età pari o superiore a 50 anni*»⁶⁹. In proposito, ferma restando l'impossibilità di trattare in questa sede dello strumento del rinvio pregiudiziale alla CGUE nell'ambito della giustizia amministrativa⁷⁰, giova sottolineare che l'art. 267 TFUE istituisce una cooperazione diretta fra la CGUE e i giudici nazionali⁷¹, tale per cui alla prima spetta interpretare il diritto dell'Unione⁷² (senza attribuzioni nella definitiva risoluzione del caso) e, al Giudice interno, il ruolo di decisore della controversia – tramite l'eventuale disap-

⁶⁹*Ivi*, par. 42.

⁷⁰Per un approfondimento in materia di giustizia amministrativa e rinvio pregiudiziale alla CGUE, si veda S. FOÀ, *Giustizia amministrativa e rinvio pregiudiziale alla CGUE: da strumento "difensivo" a mezzo per ridiscutere il sistema costituzionale*, in *federalismi.it*, 4, 2021, pp. 126 e ss.

⁷¹In proposito, cfr. CGUE, *Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*, 2018/C 257/01, poi 2019/C 380/01. Per un generale inquadramento del rinvio pregiudiziale quale strumento di dialogo tra giudice nazionale e CGUE, si vedano G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, 2021, cit., 290 ss.; A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *I Post di ADISUE*, I, 2019, pp. 197 e ss.; R. MASTROIANNI, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia tra tutela dei diritti e tenuta del sistema*, in *I Post di ADISUE*, I, 2019, pp. 197 e ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, VII ed., Padova, 2012; T. GUARNIER, *Ruolo e funzioni del rinvio pregiudiziale nell'interpretazione delle direttive dell'Unione europea: il caso della relazione fra giudici italiani e Corte di Giustizia*, in *federalismi.it*, 1, 2017, pp. 2. e ss.

⁷²Sull'efficacia delle sentenze interpretative della CGUE si veda F. LUCIANÒ, *Riflessioni sull'efficacia delle sentenze interpretative della CGUE, a margine della sentenza sull'imponibilità dell'IVA delle lezioni di guida*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, pp. 495 e ss.

plicazione della norma nazionale ritenuta contraria al diritto UE⁷³. Quindi, a seguito della restituzione degli atti al Giudice *a quo* e della ripresa del relativo giudizio, in linea di principio emergono nuovamente i profili di autonomia dall'autorità giudiziaria interna, che in astratto potrebbe anche ritenere, laddove non abbia «ricevuto sufficienti chiarimenti», di adire nuovamente la CGUE⁷⁴.

Nel caso di specie, a seguito della sentenza della CGUE n. 914/2021, l'Amministrazione è poi intervenuta, in immediata applicazione del principio espresso dalla Corte europea, nell'ambito dell'ultimo concorso bandito per l'accesso alla professione di notaio, indetto con decreto dirigenziale 3 dicembre 2019⁷⁵ e tutt'oggi in atto. Invero, con decreto dirigenziale pubblicato sulla G.U. n. 48 del 18 giugno 2021, il Direttore Generale degli Affari Interni del Ministero della Giustizia ha prorogato di trenta giorni i termini per la presentazione delle domande di partecipazione al predetto concorso (già ri-aperte per effetto di un precedente decreto dirigenziale del 17 maggio 2021), al contempo precisando che avrebbero potuto «presentare la domanda anche i candidati che hanno già compiuto il cinquantesimo anno di età» (art. 1, co. 2). Tale decisione del Ministero si fonda sul principio espresso dalla CGUE con la sentenza n. 914/2021, ritenuta «idonea a produrre un effetto diretto nell'ordinamento nazionale, sì che la disposizione di legge di cui all'art. 1, comma 3, lettera b), della legge del 6 agosto 1926, n. 1365, che pone il limite dei cinquanta anni per l'ammissione al concorso deve essere immediatamente disapplicata».

5. Considerazioni conclusive.

Le precisazioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea, nell'ambito della sentenza n. 914 del 3 giugno 2021, confermano – in aderenza alla consolidata giurisprudenza in materia – che il principio di non discriminazione per età

⁷³Così, già, CGUE, *Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*, 2016/C 439/01, punti 8 e 11; in giurisprudenza, si veda, per tutte, Corte della CEE, sentenza del 27 marzo 1963, Cause riunite 28, 29 e 30-62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV contro Amministrazione olandese delle imposte*.

⁷⁴Art. 104, par. 2, del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

⁷⁵Publicato in G.U. n. 97 del 10 dicembre 2019.

non è caratterizzato dall'assolutezza della sua applicazione, contrariamente a quanto si è talvolta affermato con riferimento ad altre categorie di discriminazione⁷⁶. Invero, la Corte, pur fornendo in definitiva un giudizio negativo rispetto al limite anagrafico previsto dalla normativa italiana sul concorso notarile, ha rimarcato, in diversi punti della predetta sentenza, che il divieto di operare differenziazioni di trattamento in funzione dell'età non assume carattere assoluto – attese le eccezioni previste dalla direttiva 2000/78/CE agli artt. 2, par. 5, 4, par. 1, e 6, par. 1. Ovviamente, eventuali misure di *age discrimination*, per quanto ricadenti nell'ambito delle competenze riservate agli Stati⁷⁷, devono pur sempre rispettare la condizione della ragionevolezza, il che «*comporta comunque l'esigenza di un'adeguata giustificazione idonea, che deve consentire di escludere qualsiasi sospetto di arbitrarietà nella scelta operata da parte del legislatore o delle altre sedi istituzionali nelle quali siano stati decisi trattamenti differenziati sulla base dell'età*»⁷⁸.

D'altro canto, come emerge anche dall'indagine normativa e giurisprudenziale condotta sin qui, all'ampiezza del margine di discrezionalità di cui godono gli Stati in materia (specie della definizione degli obiettivi di cui alla deroga prevista dall'art. 6, par. 1, della predetta direttiva) ha fatto da contraltare un

⁷⁶In generale, l'ambito di applicazione materiale del principio di non discriminazione si può definire a "geometria variabile", nel senso che può variare rispetto al motivo o alla tipologia di discriminazione che viene in gioco. Ad esempio, la tutela avverso le discriminazioni sulla base dell'età, dell'orientamento sessuale, della religione e della disabilità è limitata soltanto alle discriminazioni legate al rapporto di lavoro. A fronte di un sistema normativo che tutela l'uguaglianza per lo più in un ambito settoriale (rapporti che caratterizzano la sfera lavorativa e la formazione professionale), l'UE ha avviato nel 2008 un percorso di riforma finalizzato a fornire una disciplina generale per quanto concerne l'attuazione del principio di non discriminazione in ogni materia, anche al di fuori dell'ambito lavorativo. In questo senso, il passo più importante è il progetto di direttiva 2008(426) COM, la cui procedura di adozione sembra tuttavia essersi arenata. Il testo consolidato della proposta presentato il 22 novembre 2018 dal Segretariato Generale del Consiglio alle delegazioni degli Stati membri (doc. 12956/18) è liberamente consultabile al seguente link <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12956-2018-INIT/en/pdf>. Per un approfondimento sulla normativa e sulla giurisprudenza, relativamente a ciascuna tipologia di discriminazione, cfr.: EPRS, *I principi di uguaglianza e non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato*, in *Unità Biblioteca di diritto comparato*, cit., pp. 23-52; Corte EDU, Consiglio d'Europa, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Manuale di diritto europeo della non discriminazione – Edizione 2018*, Lussemburgo, 2019, pp. 41-99.

⁷⁷CGUE, Grande Sezione, sentenza del 21 luglio 2011, cause riunite C-159/10 e C-160/10, *Gerhard*, cit.

⁷⁸S.M. CARBONE, *Discriminazioni sulla base dell'età tra principi generali UE e criteri applicativi*, cit., p. 29.

cospicuo numero di ricorsi e impugnazioni in materia di concorsi pubblici. Invero, negli ultimi anni si è assistito ad un aumento, anche in Italia, del numero di controversie promosse avverso misure nazionali che stabiliscono limiti anagrafici⁷⁹. Tale incremento di contenzioso si è progressivamente realizzato in coerenza con una specifica evoluzione della giurisprudenza CGUE, nell'ambito della quale può registrarsi, a partire dal 2011⁸⁰, un'inversione di tendenza ovvero una maggiore rigidità nell'interpretazione del parametro normativo europeo.

In questo quadro, si inseriscono anche due recenti rinvii pregiudiziali del Consiglio di Stato alla CGUE, sempre in materia di limiti anagrafici nell'ambito di pubblici concorsi. Si tratta delle ordinanze n. 3272 del 23 aprile 2021 e n. 4961 del 30 giugno 2021, con le quali il Consiglio di Stato, rispettivamente, Sez. IV e Sez. II, ha sostanzialmente interrogato la Corte sulla compatibilità, con il diritto UE, del limite anagrafico stabilito dalle normative interne ai fini dell'accesso ai ruoli della Polizia di Stato, segnatamente rispetto a due funzioni: il commissario e il funzionario tecnico psicologo. In particolare, il Consiglio di Stato ha dubitato, nel primo caso, della compatibilità con il diritto UE del «*limite di età pari a trent'anni nella partecipazione ad una selezione per posti di commissario della carriera dei funzionari della Polizia di Stato*»⁸¹, mentre, nel secondo, del «*limite massimo di trenta anni per la partecipazione al concorso dall'esterno anche per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato*»⁸². Per quanto le due questioni pregiudiziali possano sembrare *prima facie* sovrapponibili, giova precisare che, già alla lettura del testo dell'ordinanza n. 4961/2021, si può cogliere una sostanziale differenza “di prospettiva” tra i due casi. Infatti, la Sez. II sottolinea di nutrire dubbi solo ed esclusivamente rispetto all'estensione del limite d'età – previsto in generale per l'accesso alla carriera in Polizia di Stato – «*ai funzionari*

⁷⁹La proliferazione, a partire dal 2011, di giudizi avverso misure discriminatorie fondate sull'età, è stata riscontrata, in comparazione con altri ambiti, già da G. BAGIONI, *Il principio di non discriminazione sulla base dell'età. In margine al caso Kucukdeveci*, cit.

⁸⁰In questo senso, lo spartiacque nella giurisprudenza UE è segnato da CGUE, Grande Sezione, sentenza del 13 settembre 2011, causa C-447/09, *Reinhard Prigge*, cit.

⁸¹Cons. Stato, Sez. IV, 23 aprile 2021, n. 3272, par. 1 del punto 6 «*Formulazione dei quesiti e rinvio alla Corte*».

⁸²Cons. Stato, Sez. II, 30 giugno 2021, n. 4961, punto E).

tecnici del ruolo degli psicologi e non anche «della conformità al diritto unionale di ogni normativa nazionale» che fissa limiti di età per tutti gli altri ruoli «operativi» e «direttivi»⁸³ (invece oggetto dell'ordinanza n. 3272/2021 della Sez. IV).

Anche alla luce delle ordinanze del Consiglio di Stato appena richiamate, è interessante interrogarsi sull'adeguatezza del quadro normativo europeo e delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza della CGUE, rispetto al tema degli indici di valutazione che dovrebbero guidare già – e soprattutto – i giudici interni, nella verifica delle misure di differenziazione di trattamento. In questo senso, a fronte di pronunce della Corte europea volte a definire criteri standard per svolgere l'attività di controllo sulla ragionevolezza delle disposizioni nazionali⁸⁴, si registra una certa tendenza della giurisprudenza interna a demandare alla CGUE ogni valutazione in termini di adeguatezza e proporzionalità delle misure ritenute discriminatorie, rispetto ai fini perseguiti. Come emerge dalla giurisprudenza sin qui richiamata, i profili posti all'attenzione della CGUE che appaiono determinanti ai fini dei rinvii pregiudiziali riguardano, per lo più, la ragionevolezza della misura discriminatoria rispetto al fine (legittimo) dichiaratamente perseguito dallo Stato. In quest'ottica, la Corte europea finisce per pronunciarsi *de facto* sulla “giustificabilità” delle misure discriminatorie in relazione al contesto normativo (e non solo) interno, il che significa, prendendo in esempio la sentenza n. 914/2014, confrontare il limite anagrafico previsto nel Bando di concorso da notaio (misura discriminatoria) con le disposizioni della l. n. 1365/1926, con il Regolamento relativo all'attività di previdenza sociale e di solidarietà della Cassa Nazionale del Notariato in Italia e, infine, con i dati statistici dei soggetti risultati idonei al concorso. Tuttavia, siffatto tipo di valutazione spetterebbe, in linea di principio e secondo quanto previsto anche dal considerando n. 15 della direttiva 2000/78/CE, «alle autorità giudiziarie nazionali o ad altre autorità competenti conformemente alle norme e alle prassi nazionali». Né può

⁸³Cons. Stato, Sez. II, 30 giugno 2021, n. 4961, punti A) e B).

⁸⁴Cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza del 5 marzo 2009, causa C-388/07, *The Queen*, cit.

ritenersi sufficiente, a dimostrazione di un ruolo decisivo del giudice interno, la circostanza che la CGUE – alla luce del principio di leale collaborazione che ispira il rinvio pregiudiziale – riconosca alle autorità giudiziarie nazionali il potere di compiere comunque “ulteriori verifiche”, con riferimento a valutazioni di merito già sostanzialmente svolte. Del resto, proprio nella controversia in commento, la “decisività” del giudizio espresso dalla CGUE è dimostrata dall'immediata attuazione che il Ministero ha dato alla sentenza n. 914/2021 con il già citato decreto dirigenziale, relativo al concorso per notai indetto nel 2019.

A fronte di tale situazione, si profilano due possibili scenari per il futuro: o aumenterà ancor di più il numero delle controversie e quindi dei casi di rinvii pregiudiziali alla CGUE, oppure gli Stati potrebbero decidere, vista la crescente rigidità della Corte nell'interpretazione della direttiva 2000/78/CE, di non prevedere limiti anagrafici per la maggior parte dei concorsi pubblici. Entrambi gli scenari rischiano, però, di produrre un paradosso. Invero, nonostante l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto dalla normativa UE ai Paesi membri in materia di *age discrimination*, in entrambe le ipotesi gli Stati finirebbero di fatto per “non decidere”: in un caso, perché “la parola decisiva” spetterebbe in sostanza alla CGUE; nell'altro, perché si eviterebbero, a scopo precauzionale, scelte “di merito” nella definizione delle politiche interne sociali e di occupazione.