



**UNIVERSITA' CATTOLICA DEL SACRO CUORE  
MILANO** Dottorato di ricerca in discipline  
canonistiche ed ecclesiasticistiche  
ciclo XXI **S.S.D: IUS/11**

**Diritto antidiscriminatorio  
e interessi religiosi  
nell'Unione Europea**  
con particolare riguardo  
agli ordinamenti italiano,  
francese e britannico

**Coordinatore:**

**Chiar.mo Prof. Giorgio Feliciani**

**Tesi di Dottorato di : Stella Coglievina**

Matricola: 3480020

Anno Accademico 2007/08



# INDICE

<b>Introduzione</b>	1
<b>CAPITOLO I LIBERTÀ RELIGIOSA E DIVIETI DI DISCRIMINAZIONE NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA</b>	5
1. Il divieto di discriminazione religiosa negli atti internazionali sui diritti umani	5
2. Ordinamento comunitario e divieti di discriminazione	10
3. Ordinamento comunitario e tutela dei diritti fondamentali. Il diritto di libertà religiosa	15
3.1 <i>La giurisprudenza della Corte di giustizia.</i>	15
3.2 <i>Dal trattato di Maastricht alla Carta di Nizza e all'ultima revisione dei Trattati.</i>	23
4. Lo sviluppo del principio di non discriminazione nel sistema comunitario di tutela dei diritti fondamentali	32
5. Fattore religioso e lotta alla discriminazione nell'Unione europea: dall'azione comunitaria contro il razzismo all'art. 13 del Trattato di Amsterdam	40
<b>CAPITOLO II. IL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE RELIGIOSA NELLE DIRETTIVE COMUNITARIE DEL 2000</b>	49
1. L'intervento dell'UE in materia di lotta alla discriminazione religiosa: le direttive 2000/43 e 2000/78	49
1.1. I profili generali	49
1.2. I fattori di discriminazione vietati: tra religione e razza	55
2. Le condotte vietate nella direttiva 2000/78: la nozione di discriminazione e gli altri concetti di riferimento	62
2.1. Discriminazione religiosa diretta e indiretta	64
2.2. Altre condotte rilevanti	70
2.3. Le azioni positive	73

3. Le eccezioni al divieto di discriminazione religiosa	80
3.1. L'art. 4 della direttiva 2000/78: requisiti per l'attività lavorativa ed eccezioni per le organizzazioni di tendenza.	80
3.2. Le eccezioni riguardo alla politica migratoria e la discriminazione in base alla nazionalità.	89
4. Meccanismi di tutela dalla discriminazione. Le novità introdotte dalle direttive del 2000	90
4.1. Mezzi di prevenzione.	91
4.2. Mezzi di ricorso. In particolare: la questione dell'onere della prova	92
<b>CAPITOLO III.</b>	
<b>Il divieto di discriminazione religiosa e l'applicazione delle direttive in Italia, Francia e Regno Unito</b>	97
1. Diritto antidiscriminatorio e fattore religioso in Italia, Francia e Regno Unito. Il quadro normativo	97
1.1 Divieti di discriminazione religiosa e attuazione delle direttive in Italia	100
1.2 ( <i>segue</i> ) in Francia	113
1.3 ( <i>segue</i> ) nel Regno Unito	123
1.4. Principio di uguaglianza e divieti di discriminazione. Il rapporto tra normativa antidiscriminatoria e concetto di uguaglianza nei tre Stati	132
2. Discriminazione e religione.	138
2.1. L'evoluzione della nozione di discriminazione nei tre paesi in occasione della trasposizione delle direttive	138
2.2. Il concetto di religione e il rapporto tra discriminazione razziale e religiosa	155
3. Il divieto di molestie in Italia, Francia e Regno Unito: le implicazioni per il fattore religioso	161
4. Le eccezioni al divieto di discriminazione	170
4.1. La questione dei requisiti occupazionali	170
4.2. L'applicazione della deroga <i>ex art.</i> 4.2 della direttiva: le organizzazioni di tendenza	178

<b>CAPITOLO IV</b>	
<b>Applicazione delle direttive nel diritto interno e specificità nazionali</b>	195
1. Discriminazione religiosa e azioni positive in Irlanda del Nord	196
2. Employment Equality Regulations e “aggiustamenti” per i Sikh.	202
3. Il dibattito sulla “ <i>discrimination positive</i> ” in Francia	207
4. Tra uguaglianza e diversità: il problema delle confessioni senza intesa in Italia	214
<b>Conclusioni</b>	223
<b>Bibliografia</b>	229
<b>APPENDICE</b>	251



## INTRODUZIONE

Gli interventi di tutela dalla discriminazione razziale e religiosa nascono e si sviluppano principalmente in ambito internazionale, a partire dal secondo dopoguerra<sup>1</sup>. Le convenzioni stipulate in materia e l'attività delle organizzazioni internazionali hanno contribuito a creare un consistente corpus normativo che è stato definito, di recente, "diritto antidiscriminatorio"<sup>2</sup>. La spinta innovativa delle fonti sopranazionali è dovuta, tra l'altro, ad una particolare attenzione per le tematiche dei diritti umani, affrontate senza la difficoltà, tipica degli ordinamenti statali, di bilanciare le tensioni ideali con i problemi pratici.

Anche il diritto dell'Unione europea ha rivestito un ruolo centrale per l'affermazione ed il consolidamento della tutela antidiscriminatoria<sup>3</sup>, soprattutto nel passaggio da una dimensione esclusivamente economica dell'integrazione europea ad una maggiore considerazione per la protezione delle libertà fondamentali. Due direttive, la n. 2000/43 e la n. 2000/78, svincolate dall'ambito tradizionale della parità tra i sessi e tra le nazionalità europee, dimostrano l'impegno del legislatore comunitario per i diritti e la dignità della persona e costituiscono i testi di riferimento per la ricostruzione dei principali paradigmi relativi al tema in esame<sup>4</sup>. I divieti di discriminazione così sanciti (tra i quali anche quello per motivi di religione e di razza) sono stati recepiti dagli ordinamenti interni, che hanno adattato – non senza incongruenze – i concetti e gli strumenti utilizzati dalle direttive, in funzione della propria esperienza in materia. Per alcuni Stati si è trattato di elaborare disposizioni nuove, per altri di innestarle su un terreno già arato e su norme e giurisprudenza consolidate, che indubbiamente hanno influenzato le modalità di attuazione dei parametri di derivazione comunitaria.

---

<sup>1</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *Discriminazione razziale e discriminazione religiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, 1, p. 272.

<sup>2</sup> M. BARBERA, *Eguaglianza e differenza nella nuova stagione del diritto antidiscriminatorio comunitario*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2003, p. 399 ss.

<sup>3</sup> L'importanza dell'intervento dell'Unione è rafforzata dal fatto che il diritto comunitario impone precisi vincoli agli Stati membri per quanto concerne l'adattamento del diritto interno ai parametri comunitari. Le convenzioni internazionali in materia, storicamente, non sono risultate altrettanto efficaci: cfr. COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES, *Legal Instruments to Combat Racism and Xenophobia*, Luxembourg, OCEC, 1993, p. 31 ss.

<sup>4</sup> G. DE SIMONE, *Dai principi alle regole*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 18 ss.

In questa fase, il fattore religioso – talvolta non centrale nelle legislazioni sulla discriminazione – è andato via via assumendo maggiore importanza. Infatti, la crescente disomogeneità etnica e religiosa delle società contemporanee, insieme con la circolazione di persone ed istituti giuridici nello spazio europeo, impone di tener conto, da un lato, della garanzia dell'uguaglianza senza distinzioni di razza o religione, dall'altro della moltiplicazione degli interessi religiosi, tutelati ampiamente, e non solo “in negativo”, dalle democrazie consolidate<sup>5</sup>. In questo senso, il diritto antidiscriminatorio rappresenta uno strumento utile per la ricerca di un equilibrio tra principio di uguaglianza e “voglia di diversità”, dilemma tipico delle società multiculturali<sup>6</sup>.

Analizzando simili tematiche dal punto di vista giuridico, verranno anzitutto ricostruite le fonti internazionali e comunitarie che, già precedentemente alle direttive comunitarie del 2000, avevano affermato il divieto di discriminazione religiosa e che costituiscono i presupposti del “nuovo diritto antidiscriminatorio”. Successivamente, saranno prese in considerazione le direttive 2000/43 e 2000/78, con particolare riguardo agli aspetti relativi al fattore religioso. Quest'ultimo, per motivi legati al riparto delle competenze tra Unione europea e Stati membri, non è oggetto di tutela diretta da parte del diritto comunitario; per questo, le norme considerate costituiscono uno dei rari esempi di regolamentazione sopranazionale di questioni legate al diritto ecclesiastico. Si tratta di un aspetto da tenere presente nella valutazione dell'incisività dei divieti posti dalle direttive; in particolare, come si vedrà, il *restraint* delle istituzioni europee nel disciplinare questa materia ha determinato una certa misura di autonomia degli Stati nell'attuazione dei parametri dettati dal legislatore comunitario.

Con riferimento al rapporto tra diritto dell'Unione e ordinamenti interni, risulterà, pertanto, di grande interesse osservare in che modo gli Stati hanno recepito nel diritto interno le norme sulla discriminazione religiosa. Nell'impossibilità di valutare l'impatto generale delle direttive su tutti i Paesi membri, si è scelto di prendere in esame alcuni casi emblematici. Considerando i diversi sistemi di relazioni tra Stato e confessioni religiose, si possono individuare, in Europa, Paesi separatisti, Paesi concordatari e ordinamenti con Chiese di Stato. Questi differenti modelli di regolamentazione dei rapporti Stato/Chiesa possono

---

<sup>5</sup> Sul concetto di interessi religiosi e sulla loro tutela cfr. S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 3 ss.

<sup>6</sup> R. DEL PUNTA, F. MARGIOTTA BROGLIO, *Prefazione*, in *Materiali per lo studio del diritto antidiscriminatorio*, a cura di C. FAVILLI, M.P. MONACO, Firenze, FUP, 2008, p. 9 ss.

incidere anche sugli approcci nazionali relativi alla garanzia della libertà religiosa e della non-discriminazione, nonché sulle modalità di tutela delle diversità confessionali. Di conseguenza, è parso interessante analizzare il diritto antidiscriminatorio di Stati che rappresentano – per così dire – l’archetipo per ognuno dei tre modelli indicati: l’Italia, Paese nel quale principalmente si è sviluppato un diritto concordatario, con la stipula di accordi sia con la Chiesa cattolica, sia con le altre confessioni religiose; la Francia, ordinamento separatista per eccellenza, legato ad una lettura rigorosa dei principi di uguaglianza formale e di laicità; il Regno Unito, esempio di equilibrio tra un sistema di Chiesa di Stato e forme di attenzione per la tutela delle diversità e contro la discriminazione, anche in forza del passato coloniale e della presenza stabile sul territorio nazionale di molteplici etnie e nazionalità.

La disamina dell’attuazione delle direttive negli ordinamenti interni non verrà svolta verticalmente, descrivendo l’approccio generale di ogni Stato, ma orizzontalmente, comparando le soluzioni date dai tre Paesi ad alcuni specifici aspetti del diritto antidiscriminatorio. Ciò consentirà una migliore comprensione dei problemi e delle caratteristiche nazionali in merito ad alcune questioni rilevanti, come l’interpretazione delle nozioni di discriminazione e di religione, la tutela accordata alle pratiche religiose nell’ambiente di lavoro, la rilevanza del divieto di molestie ed il suo potenziale contrasto con la libertà di espressione, il tema delle organizzazioni di tendenza. Inoltre, tale comparazione permetterà di far emergere alcune specificità nazionali, concernenti le modalità degli Stati di rispondere alle richieste di tutela delle diversità religiose e culturali. Una esigenza, quest’ultima, che pare segnare il più recente diritto antidiscriminatorio che, pur se radicato nella garanzia dell’uguaglianza, pare proiettarsi verso una più moderna e dinamica visione della protezione delle differenze, un profilo di grande interesse per la dimensione religiosa<sup>7</sup>.

Altrettanto rilevante potrà risultare, se approvata, la proposta per una nuova direttiva comunitaria “recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale”<sup>8</sup>, che evidenzia la crescente attenzione delle istituzioni comunitarie per la tematica delle discriminazioni (anche) religiose. Essa intende consolidare il diritto antidiscriminatorio in settori più ampi di quello

---

<sup>7</sup> N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 19 ss.

<sup>8</sup> Proposta COM (2008) 426, del 2 luglio 2008: se ne veda il testo in appendice.

del lavoro, sottolineandone il ruolo per la tutela degli individui in ogni ambito della vita sociale. Nel quadro di tale protezione, l'Unione non manca di riaffermare la sua posizione nei confronti dei sistemi nazionali di rapporti tra Stato e confessioni religiose, richiamando la dichiarazione n. 11 sullo status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali, allegata al Trattato di Amsterdam, e sottolineando che la nuova normativa non pregiudicherà il rispetto del principio di laicità, sancito dalle legislazioni degli Stati membri (art. 3.4). In questa prospettiva, l'attuazione del diritto antidiscriminatorio esige – sia sul piano nazionale, che su quello sopranazionale – la ricerca di un delicato equilibrio tra il principio di uguaglianza, la valorizzazione delle differenze e la neutralità degli ordinamenti giuridici<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> R. DEL PUNTA, F. MARGIOTTA BROGLIO, *Prefazione*, cit., p. 11.