Causa C-475/08.

Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia

Data di deposito:

29 ottobre 2019

Giudice del rinvio:

Riigikohus (Corte suprema, Estonia)

Data della decisione di rinvio:

24 ottobre2019

Ricorrente:

XX

Resistente:

Tartu Vangla

Altre parti del procedimento:

Justiitsminister

Tervise- ja tööminister

Õiguskantsler

DOCUMENTO DI LAVORO

Oggetto del procedimento

Controllo di costituzionalità nell'ambito di un procedimento relativo al ricorso proposto da XX contro la decisione del direttore del Tartu Vangla (istituto penitenziario di Tartu), del 28 giugno 2017, avente ad oggetto la destituzione di XX dalle sue funzioni

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione – La domanda di pronuncia pregiudiziale presentata ai sensi dell'articolo 267, primo comma, lettera b) e terzo comma, del

TFUE, concerne l'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/78.

Questione pregiudiziale

Se l'articolo 2, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 2[7] novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale la quale prevede che una capacità uditiva inferiore allo standard prescritto rappresenta un impedimento assoluto all'attività di operatore penitenziario e non consente l'uso di ausili correttivi per valutare il rispetto dei requisiti per l'udito.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Articolo 2 TUE

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 21, paragrafo [1]

Direttiva 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 (GU 2000, L 303, pag. 16), articolo 2, paragrafi 1 e 2, articolo 2, paragrafo 2, lettera a), articolo 2, paragrafo 5, articolo 3, paragrafo 1 e articolo 4, paragrafo 1

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Eesti Vabariigi põhiseadus (Costituzione della Repubblica di Estonia; in prosieguo: la «Costituzione»), articolo 12, paragrafo 1 e articolo 29

Vangistusseadus (legge penitenziaria; in prosieguo: il «VangS»), articolo 146, paragrafi 1 e 4

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (legge sulla procedura di controllo di costituzionalità; in prosieguo: il «PSJKS»), articolo 14, paragrafo 2

Väljateenitud aastate pensionide seadus (legge sulle pensioni per gli anni di servizio acquisiti; in prosieguo: il «VAPS»), articolo 2, punto 2

Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. aasta määrus nr 12 «Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded» (regolamento n. 12 del governo della Repubblica di Estonia, del 22 gennaio 2013, recante «Requisiti sanitari del personale penitenziario e procedura per l'esame sanitario nonché contenuto e forma del certificato sanitario»), articoli da 3 a 5 e Allegato 1

DOCUMENTO DI LAVORO

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

1 Il 22 gennaio 2013, sulla base dell'articolo 146, paragrafo 4, VangS, il Governo della Repubblica ha emanato il regolamento n. 12, recante «Requisiti sanitari del personale penitenziario e procedura per l'esame sanitario nonché contenuto e forma del certificato sanitario» (in prosieguo: il «regolamento n. 12»). Il regolamento n. 12 è entrato in vigore il 26 gennaio 2013 e, all'articolo 4, stabilisce – tra i requisiti sanitari per il personale penitenziario – determinati requisiti per l'udito. Il livello di capacità uditiva dell'operatore penitenziario deve, infatti, essere sufficiente per comunicare al telefono e per sentire gli allarmi e le comunicazioni radio (articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 12). A un esame sanitario, il deficit uditivo, nell'orecchio con udito migliore, non deve superare 30 dB a una frequenza di 500-2000 Hz e 40 dB a una frequenza di 3000-4000 Hz e, nell'orecchio con udito peggiore, 40 dB a una frequenza di 500-2000 Hz e 60 dB a una frequenza di 3000-4000 Hz (articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 12). L'Allegato 1 del regolamento n. 12 contiene un elenco di disturbi della salute che impediscono l'adempimento delle funzioni di operatore penitenziario (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 12), per cui l'esistenza di un impedimento assoluto di natura medica preclude l'impiego di una persona nel servizio penitenziario e l'apprendimento della professione di operatore penitenziario (articolo 5, paragrafo 2, primo periodo, del regolamento n. 12). Secondo l'Allegato 1, una capacità uditiva inferiore allo standard prescritto rappresenta un impedimento assoluto.

2 XX (in prosieguo anche: il «ricorrente») ha lavorato nell'istituto penitenziario di Tartu, dal 2 dicembre 2002, come supervisore del Dipartimento penitenziari e, dal 1° giugno 2008, come supervisore del Dipartimento di sorveglianza. In occasione di un esame sanitario nell'aprile del 2017, è stato accertato che la sua capacità uditiva in un orecchio era ridotta e corrispondeva, segnatamente, a 55-75 dB a una frequenza di 500-2000 Hz. Il ricorrente possedeva un apparecchio acustico, con l'utilizzo del quale la sua capacità uditiva soddisfaceva i requisiti. La capacità uditiva nell'altro orecchio soddisfaceva i requisiti stabiliti nel regolamento n. 12. Con decisione del 28 giugno 2017 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), il direttore del Tartu Vangla (istituto penitenziario di Tartu) ha destituito il ricorrente dalle sue funzioni.

3 Con sentenza del 14 dicembre 2017, il **Tartu Halduskohus** (Tribunale amministrativo di Tartu) ha respinto il ricorso promosso da XX per l'accertamento dell'illegittimità della decisione impugnata e per il risarcimento. Secondo il tribunale amministrativo, in via di principio, è opportuno stabilire i requisiti sanitari che precludono l'attività di operatore penitenziario. L'ordine pubblico e la sicurezza sono valori fondamentali della società, la cui tutela giustifica una limitazione di altri diritti fondamentali. I requisiti per l'udito di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 12, costituirebbero una misura necessaria e giustificata affinché gli operatori penitenziari in servizio siano in grado di svolgere i compiti loro assegnati, tenendo conto delle regole di funzionamento degli istituti penitenziari.

DOCUMENTO DI LAVORO

4 Con sentenza dell'11 aprile 2019, il **Tartu Ringkonnakohus** (la Corte d'appello di Tartu) ha annullato la sentenza del tribunale amministrativo e ha emesso una nuova decisione in tale causa, con la quale ha accolto il ricorso, ha dichiarato illegittima la decisione impugnata e ha riconosciuto al ricorrente un risarcimento del danno nella misura di 60 stipendi mensili. La Corte d'appello ha dichiarato incostituzionale a tal riguardo l'Allegato 1 del regolamento n. 12 e ha disapplicato tale allegato nella decisione della causa, nella parte in cui prevede che una capacità uditiva inferiore allo standard prescritto costituisce un impedimento assoluto all'attività di operatore penitenziario. Secondo la Corte d'appello, la suddetta disposizione viola il principio generale di uguaglianza derivante dall'articolo 12, paragrafo 1, della Costituzione e il principio di tutela del legittimo affidamento derivante dall'articolo 11, secondo periodo, della Costituzione.

5 La Corte d'appello ha confrontato le persone con deficit uditivo con gli ipovedenti. I requisiti per la capacità visiva sono stabiliti nell'articolo 3 del regolamento n. 12 e anche la riduzione della capacità visiva a un livello inferiore allo standard previsto costituisce un impedimento assoluto al servizio penitenziario. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 12, l'operatore penitenziario ha il diritto di indossare lenti a contatto e occhiali. I requisiti per l'udito sono stabiliti all'articolo 4 del regolamento n. 12, che non prevede la possibilità di utilizzare un apparecchio acustico in caso di deficit uditivo. Deve esservi un motivo ragionevole e adeguato per un trattamento differenziato di gruppi di persone comparabili. Attualmente questo criterio non è soddisfatto. La Corte d'appello ha ritenuto che potrebbe essere redatto un elenco degli apparecchi acustici approvati in un istituto penitenziario. Tuttavia, l'esclusione di tutti gli apparecchi acustici senza distinzione e l'esclusione dal servizio penitenziario delle persone con deficit uditivo, a differenza degli ipovedenti, non sarebbero adeguate.

6 Inoltre, sarebbe stato violato il legittimo affidamento del ricorrente. Il ricorrente ha iniziato il proprio servizio come supervisore presso il Tartu Vangla (istituto penitenziario di Tartu) nel 2002, quando la normativa non prevedeva alcuna limitazione all'attività nel servizio penitenziario per le persone con deficit uditivo. Il ricorrente sostiene che, a seguito della destituzione dalle sue funzioni, ha perso il diritto a una pensione speciale per gli anni maturati ai sensi dell'articolo 2, punto 2, VAPS, che, se fosse rimasto in servizio, avrebbe acquisito nel giro di qualche anno.

7 La Corte d'appello ha dichiarato incostituzionale l'Allegato 1 del regolamento n. 12 e ha disapplicato tale allegato nella decisione della causa, nella parte in cui prevede che una capacità uditiva inferiore allo standard prescritto costituisca un impedimento assoluto all'attività di operatore penitenziario e ha rinviato la decisione al Riigikohus (Corte suprema) per il controllo di costituzionalità della disposizione.

DOCUMENTO DI LAVORO

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale sulla questione di costituzionalità

8 L'**Õiguskantsler** (Difensore civico) sostiene che l'articolo 4 del regolamento n. 12 e l'Allegato 1 del suddetto regolamento sono contrari alla libertà professionale derivante dall'articolo 29 della Costituzione e all'articolo 12, paragrafo 1, della Costituzione, che sancisce il principio generale di uguaglianza e vieta la discriminazione. Il contrasto risiederebbe nel fatto che non è prevista alcuna possibilità di valutare se un deficit uditivo impedisca a un operatore penitenziario di svolgere le sue funzioni e se il deficit uditivo possa essere corretto utilizzando un apparecchio acustico. La Corte d'appello avrebbe dovuto esaminare un eventuale contrasto tra il regolamento n. 12 e la direttiva 2000/78 del Consiglio, recepita nel diritto estone dal Võrdse kohtlemise seadus (legge sulla parità di trattamento). Si sarebbe dovuto valutare se la disabilità abbia impedito all'operatore penitenziario di svolgere le sue funzioni nel caso specifico.

9 Il **Justiitsminister** (Ministro della giustizia) è dell'avviso che l'Allegato 1 del regolamento n. 12 non sia incostituzionale. La capacità uditiva naturale dell'operatore penitenziario dovrebbe essere a un livello tale da garantire, anche in assenza di un ausilio, in ogni circostanza, la sicurezza propria e quella degli altri operatori e una comunicazione senza limitazioni. Gli stessi requisiti per l'udito in servizio si applicherebbero sia agli operatori penitenziari che ai funzionari di polizia.

10 Il **Tervise- ja tööminister** (Ministro della Sanità e del Lavoro) ritiene possibile che il regolamento n. 12 e il suo Allegato 1 possano comportare una disparità di trattamento ingiustificata di persone con un deficit visivo e di persone con un deficit uditivo, poiché un deficit uditivo, a differenza di una capacità visiva ridotta, non potrebbe essere compensato. Sarebbe diverso se il regolamento sui requisiti sanitari del personale penitenziario permettesse di esaminare individualmente le circostanze del singolo caso per ciascun deficit uditivo.

11 Il **Tartu Vangla** (istituto penitenziario di Tartu) fa proprie la motivazione e la posizione espresse del Ministro della giustizia.

12 Il **ricorrente** fa valere che l'articolo 4 del regolamento n. 12 e l'Allegato 1 di tale regolamento violano la libertà professionale, il principio generale di uguaglianza e il divieto di discriminazione risultanti dalla Costituzione.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

13 Il **Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium** (Sezione competente per il controllo di costituzionalità) ha accertato che, nel procedimento, è pacifico che il ricorrente era in servizio da oltre 14 anni e 6 mesi come operatore penitenziario. Secondo l'ultima descrizione del servizio del ricorrente, le sue funzioni comprendevano, tra l'altro, la supervisione delle persone sotto sorveglianza elettronica attraverso il sistema di sorveglianza e la trasmissione di informazioni

DOCUMENTO DI LAVORO

su tali persone, la supervisione degli impianti di sorveglianza e segnalazione, la reazione agli allarmi e la trasmissione di informazioni su questi ultimi e l'individuazione di violazioni delle regole. Nel suo precedente periodo di servizio, il ricorrente non ha mai subito un richiamo in relazione allo svolgimento delle sue funzioni. I requisiti per l'udito, compreso il divieto di utilizzare apparecchi acustici o altri ausili, sono entrati in vigore quando il ricorrente era in servizio da oltre 10 anni. Nel 2017, un esame sanitario ha accertato che l'udito del ricorrente in un orecchio non soddisfaceva i requisiti specificati. Il ricorrente sostiene di aver avuto un deficit uditivo in quell'orecchio fin dall'infanzia. Il Ministero della Giustizia conferma che l'uso di apparecchi acustici nell'ambito dell'istituto penitenziario non è vietato a priori. Il Ministero della Giustizia e il Tartu Vangla (istituto penitenziario di Tartu) giustificano i requisiti e le restrizioni di cui al regolamento n. 12 affermando che, data la necessità di garantire la sicurezza e l'ordine pubblico, non potrebbe essere utilizzato alcun apparecchio acustico al fine di soddisfare i requisiti per l'udito: a causa delle risorse limitate, il richiedente dovrebbe essere in grado di svolgere tutti i compiti di un operatore penitenziario per i quali è stato formato e, se necessario, assistere anche la polizia. La capacità uditiva naturale di un operatore penitenziario dovrebbe quindi essere a un livello tale da garantire, in ogni circostanza, la sicurezza propria e quella degli altri agenti e una comunicazione senza limitazioni, anche senza ausili (ad esempio, quando la batteria dell'apparecchio acustico sia scarica o l'apparecchio acustico venga perso durante un'aggressione).

14 La Corte d'appello ha promosso una procedura di controllo di costituzionalità per verificare la legittimità costituzionale delle disposizioni del regolamento n. 12. Tuttavia, dalla decisione non risulta che il giudice abbia esaminato se la normativa in questione fosse compatibile con il diritto dell'Unione o con una disposizione nazionale di attuazione dello stesso. Per garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione devono necessariamente essere disapplicate le disposizioni nazionali contrarie, e non è affatto necessario attendere la loro soppressione in una procedura di controllo di costituzionalità (v., inter alia, sentenza del 4 dicembre 2018, The Minister for Justice and Equality und Commissioner of the Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punto 50).

15 Oltre che dalla Costituzione, l'obbligo per le autorità pubbliche di garantire parità di trattamento alle persone con disabilità e alle persone in una situazione analoga e di non discriminarle deriva anche dal diritto dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 2 del TUE, l'Unione europea si fonda sul principio di uguaglianza. L'articolo 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vieta, tra l'altro, qualsiasi discriminazione fondata sulla disabilità. Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2000/78, questa mira a stabilire un quadro per la lotta alle discriminazioni fondate, tra l'altro, sulla disabilità, per quanto concerne l'occupazione e l'impiego. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva, essa si applica a tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene, tra l'altro, alle condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento [lettera c)]. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva, sussiste discriminazione

DOCUMENTO DI LAVORO

diretta quando una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga, in base, in particolare, alla disabilità. Sebbene l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva preveda che, fatto salvo l'articolo 2, paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono stabilire che una differenza di trattamento basata su una caratteristica correlata a uno qualunque dei motivi di cui all'articolo 1 non costituisca discriminazione laddove, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, tuttavia, la previsione di una eccezione siffatta è ammissibile soltanto laddove la finalità sia legittima e il requisito sia proporzionato a tale finalità. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, di detta direttiva, quest'ultima lascia impregiudicate le misure previste dalla legislazione nazionale che, in una società democratica, sono necessarie alla sicurezza pubblica, alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione dei reati e alla tutela della salute e dei diritti e delle libertà altrui. Il considerando 18 della direttiva precisa che quest'ultima non può avere l'effetto di costringere le forze armate nonché i servizi di polizia, penitenziari o di soccorso ad assumere persone che non possiedano i requisiti necessari per svolgere l'insieme delle funzioni che possono essere chiamate ad esercitare, in considerazione dell'obiettivo legittimo di salvaguardare il carattere operativo di detti servizi. Inoltre, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che l'intento di assicurare il carattere operativo e il buon funzionamento dei servizi di polizia costituisce una finalità legittima per una differenza di trattamento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/78. È tuttavia necessario accertare se, fissando una tale limitazione, la normativa nazionale in discussione nel procedimento principale abbia imposto un requisito proporzionato, vale a dire se la limitazione in parola sia idonea a raggiungere l'obiettivo perseguito e non vada oltre quanto è necessario per conseguirlo (v., inter alia, sentenza 13 novembre 2014, Vital Pérez, C-416/13, EU:C:2014:2371, punti da 43 a 45).

16 La Sezione ritiene che, per decidere la causa di cui è investita, concernente il controllo di costituzionalità, sia necessaria una pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla questione se l'articolo 2, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, debba essere interpretato nel senso che la direttiva osti a una normativa nazionale la quale prevede che una capacità uditiva inferiore allo standard prescritto rappresenta un impedimento assoluto all'esercizio di un'attività nel servizio penitenziario e non consente l'uso di ausili correttivi per valutare il rispetto dei requisiti per l'udito. Secondo la Sezione, né il testo della direttiva né la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia dell'Unione europea sul contenuto dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, consentono di trarre conclusioni chiare per il caso di specie. Non vi è neppure alcuna causa pendente dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea riguardante una domanda di pronuncia pregiudiziale su tale questione. La questione non rappresenta, dunque, né un «acte claire», né un «acte éclairé».

DOCUMENTO DI LAVORO

17 Nel caso di specie, il Riigikohus (Corte suprema) non può esaminare direttamente la compatibilità di una disposizione del diritto nazionale con il diritto dell'Unione nell'ambito della procedura di controllo di costituzionalità. Il PSJKS non contiene alcuna disposizione riguardo all'ottenimento di una pronuncia pregiudiziale. Tuttavia, la possibilità di ottenere una pronuncia pregiudiziale non è esclusa nemmeno nell'ambito di una procedura di controllo di costituzionalità. Qualora, nell'interpretare la direttiva, la Corte di giustizia dell'Unione europea dovesse ritenere che essa osti a una normativa nazionale la quale prevede che una capacità uditiva inferiore allo standard prescritto rappresenta un impedimento assoluto all'esercizio di un'attività nel servizio penitenziario e non consente l'uso di ausili correttivi per valutare il rispetto dei requisiti per l'udito, le disposizioni contestate del regolamento n. 12 – oggetto della presente procedura di controllo di costituzionalità – sarebbero incompatibili con il diritto dell'Unione. In tal caso, la Corte d'appello avrebbe dovuto disapplicare tali disposizioni nella causa amministrativa conformemente al principio del primato del diritto dell'Unione e non avrebbe dovuto promuovere una procedura di controllo di costituzionalità. Di conseguenza, la Sezione dovrebbe respingere la domanda, poiché le disposizioni contestate non sarebbero rilevanti per la decisione nella causa amministrativa ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 14, paragrafo 2, primo periodo, PSJKS. Qualora il regolamento impugnato dovesse risultare compatibile con la direttiva, ciò non comporterebbe, di per sé, che tali disposizioni siano costituzionalmente legittime e la Sezione potrebbe proseguire il controllo di costituzionalità.

DOCUMENTO DI LAVORO