



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

9 marzo 2017¹

«Rinvio pregiudiziale — Politica sociale — Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro — Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti delle persone con disabilità — Articoli 5 e 27 — Direttiva 2000/78/CE — Articolo 7 — Tutela rafforzata in caso di licenziamento di lavoratori subordinati con disabilità — Mancanza di una simile tutela per pubblici impiegati con disabilità — Principio generale di parità di trattamento»

Nella causa C-406/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria), con decisione del 16 luglio 2015, pervenuta in cancelleria il 24 luglio 2015, nel procedimento

Petya Milkova

contro

Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol,

con l'intervento di:

Varhovna administrativna prokuratura,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Prechal (relatore), A. Rosas, C. Toader e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo bulgaro, da D. Drambozova e E. Petranova, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da D. Martin e D. Roussanov, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 ottobre 2016,

¹ — * Lingua processuale: il bulgaro.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 4 e 7 della 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), nonché sull'articolo 5, paragrafo 2, della convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti delle persone con disabilità, approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009 (GU 2010, L 23, pag. 35; in prosieguo: la «convenzione dell'ONU»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Petya Milkova e l'Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol (direttore esecutivo dell'Agenzia per la privatizzazione e per il controllo post-privatizzazione, Bulgaria) (in prosieguo: l'«Agenzia»), in merito al licenziamento dell'interessata.

Contesto normativo

Diritto internazionale

- 3 La convenzione dell'ONU dichiara, al suo articolo 1, quanto segue:

«Scopo della presente convenzione è promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità.

Per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri».
- 4 Ai sensi dell'articolo 5 della medesima convenzione, rubricato «Uguaglianza e non discriminazione»:

«1. Gli Stati parti riconoscono che tutte le persone sono uguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a uguale protezione e uguale beneficio dalla legge.

2. Gli Stati parti vietano ogni forma di discriminazione fondata sulla disabilità e garantiscono alle persone con disabilità uguale ed effettiva protezione giuridica contro ogni discriminazione qualunque ne sia il fondamento.

3. Al fine di promuovere l'uguaglianza ed eliminare le discriminazioni, gli Stati parti adottano tutti i provvedimenti appropriati, per garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli.

4. Le misure specifiche che sono necessarie ad accelerare o conseguire de facto l'uguaglianza delle persone con disabilità non costituiscono una discriminazione ai sensi della presente convenzione».
- 5 L'articolo 27 della Convenzione dell'ONU, rubricato «Lavoro e occupazione», enuncia:

«Gli Stati parti riconoscono il diritto al lavoro delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri; segnatamente il diritto di potersi mantenere attraverso un lavoro liberamente scelto o accettato in un mercato del lavoro e in un ambiente lavorativo aperto, inclusivo e accessibile alle persone con

disabilità. Gli Stati parti garantiscono e favoriscono l'esercizio del diritto al lavoro, anche a coloro i quali hanno acquisito una disabilità durante l'impiego, prendendo appropriate iniziative, anche legislative, in particolare al fine di:

(...)

h) favorire l'impiego di persone con disabilità nel settore privato attraverso politiche e misure adeguate che possono includere programmi di azione antidiscriminatoria, incentivi e altre misure;

(...)».

Diritto dell'Unione

6 Il considerando 27 della direttiva 2000/78 così enuncia:

«Nella sua raccomandazione 86/379/CEE del 24 luglio 1986 concernente l'occupazione dei disabili nella Comunità [(GU 1986, L 225, pag. 43)], il Consiglio ha definito un quadro orientativo in cui si elencano alcuni esempi di azioni positive intese a promuovere l'occupazione e la formazione di portatori di handicap e, nella sua risoluzione del 17 giugno 1999 relativa alle pari opportunità di lavoro per i disabili [(GU 1999, C 186, pag. 3)], ha affermato l'importanza di prestare un'attenzione particolare segnatamente all'assunzione e alla permanenza sul posto di lavoro del personale e alla formazione e all'apprendimento permanente dei disabili».

7 Ai sensi del suo articolo 1, la direttiva 2000/78 mira a «stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento».

8 L'articolo 2 di tale direttiva, rubricato «Nozione di discriminazione», dispone quanto segue:

«1. Ai fini della presente direttiva, per “principio della parità di trattamento” si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata su uno dei motivi di cui all'articolo 1.

2. Ai fini del paragrafo 1:

a) sussiste discriminazione diretta quando, sulla base di uno qualsiasi dei motivi di cui all'articolo 1, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga;

b) sussiste discriminazione indiretta 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, a meno che:

i) tale disposizione, tale criterio o tale prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari; o che

ii) nel caso di persone portatrici di un particolare handicap, il datore di lavoro o qualsiasi persona o organizzazione a cui si applica la presente direttiva sia obbligato dalla legislazione nazionale ad adottare misure adeguate, conformemente ai principi di cui all'articolo 5, per ovviare agli svantaggi provocati da tale disposizione, tale criterio o tale prassi.

(...)».

9 L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva suddetta così stabilisce:

«Nei limiti dei poteri conferiti alla Comunità, la presente direttiva si applica a tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene

(...)

c) all'occupazione e alle condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione;

(...)».

10 L'articolo 4 della stessa direttiva, intitolato «Requisiti per lo svolgimento dell'attività lavorativa», così recita al suo paragrafo 1:

«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, purché la finalità sia legittima e il requisito proporzionato».

11 L'articolo 7 della direttiva 2000/78, rubricato «Azione positiva e misure specifiche», è formulato come segue:

«1. Allo scopo di assicurare completa parità nella vita professionale, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi correlati a uno qualunque dei motivi di cui all'articolo 1.

2. Quanto ai disabili, il principio della parità di trattamento non pregiudica il diritto degli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul posto di lavoro né alle misure intese a creare o mantenere disposizioni o strumenti al fine di salvaguardare o promuovere il loro inserimento nel mondo del lavoro».

Diritto bulgaro

12 Il kodeks na truda (codice del lavoro) (DV n. 26, del 1° aprile 1986, e n. 27, del 4 aprile 1986), entrato in vigore il 1° gennaio 1987, costituisce, ai sensi del suo articolo 1, il principale atto normativo che «disciplina il rapporto di lavoro tra il lavoratore e il datore di lavoro, nonché gli altri rapporti ad esso direttamente connessi».

13 L'articolo 328 del codice del lavoro, che disciplina la risoluzione del contratto di lavoro da parte del datore di lavoro a seguito del deposito di un preavviso, così dispone, al suo paragrafo 1, punto 2:

«Il datore di lavoro può risolvere il contratto di lavoro mediante preavviso di licenziamento in forma scritta inviato al lavoratore o all'impiegato nel rispetto dei termini previsti dall'articolo 326, paragrafo 2, nei seguenti casi:

(...)

2. In caso di parziale chiusura dell'impresa o di riduzione del personale;

(...)».

14 L'articolo 333 del codice del lavoro, intitolato «Tutela in caso di licenziamento», così prevede al suo paragrafo 1, punto 3:

«Nelle ipotesi di cui all'articolo 328, paragrafo 1, punti 2, 3, 5 e 11, nonché all'articolo 330, paragrafo 2, punto 6, il datore di lavoro può risolvere il contratto di lavoro solo con il previo consenso dell'Inspektsiata po truda [autorità per le ispezioni sul lavoro] nei seguenti casi:

(...)

3. [nel caso di] un lavoratore o impiegato, che soffre di una malattia definita da un regolamento del Ministro per la Salute;

(...).».

15 Lo zakon za administratsiata (legge sull'amministrazione) (DV n. 130, del 5 novembre 1998) entrato in vigore il 6 dicembre 1998, disciplina l'organizzazione amministrativa. L'articolo 12 della suddetta legge sancisce quanto segue:

«(1) L'attività dell'amministrazione è svolta da pubblici impiegati e lavoratori subordinati.

(2) Il sistema delle assunzioni e lo statuto dei pubblici impiegati sono stabiliti per legge.

(3) Gli impiegati nell'amministrazione in forza di un contratto di lavoro sono assunti conformemente alle norme del codice del lavoro».

16 L'articolo 1 dello Zakon za darzhavnia sluzhitel (legge sul pubblico impiego) (DV n. 67, del 27 luglio 1999) entrato in vigore il 27 agosto 1999, disciplina «il contenuto e la cessazione del rapporto di impiego tra lo Stato e il pubblico impiegato all'atto e in occasione dello svolgimento delle funzioni, purché non sia altrimenti disposto in una legge speciale».

17 L'articolo 106 della legge sul pubblico impiego, che disciplina la risoluzione, previo preavviso, del rapporto di lavoro da parte dell'autorità che ha il potere di nomina, così dispone al suo paragrafo 1, punto 2:

«L'autorità avente il potere di nomina può porre fine d'ufficio al rapporto d'impiego mediante licenziamento, previo preavviso di un mese, nei casi seguenti:

(...)

2. in caso di riduzione del personale;

(...).».

18 La legge sul pubblico impiego non contempla alcuna norma dal contenuto equivalente all'articolo 333, paragrafo 1, punto 3, del codice del lavoro.

19 L'articolo 1 della naredba n. 5 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1, ot kodeksa na trud (regolamento n. 5 sulle malattie per le quali i lavoratori che ne soffrono godono di una particolare tutela in applicazione dell'articolo 333, paragrafo 1, del codice del lavoro) (DV n. 33, del 28 aprile 1987), adottato dal Ministero della Salute nazionale e dal Consiglio centrale dei sindacati bulgari, così dispone:

«In caso di scioglimento parziale, licenziamento del personale o sospensione del lavoro per più di trenta giorni, l'impresa può licenziare solo previo consenso del competente ispettorato distrettuale per la sicurezza sui luoghi di lavoro i lavoratori che soffrono di una delle seguenti malattie:

(...)

5. malattia psichiatrica;

(...)).

20 Lo Zakon za zashtita ot diskriminatsia (legge sulla tutela contro le discriminazioni) (DV n. 86, del 30 settembre 2003) entrato in vigore il 1° gennaio 2004, è l'atto normativo che disciplina la tutela contro ogni forma di discriminazione, contribuisce alla loro eliminazione e assicura la trasposizione delle direttive in materia di parità di trattamento.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

21 Dalla decisione di rinvio si evince che la sig.ra Milkova occupava il posto di «giovane esperto» nella sezione «Controllo dei contratti di privatizzazione» presso la direzione «Controllo postprivatizzazione» dell'Agenzia, a far data dal 10 ottobre 2012. Nella struttura dell'Agenzia sono previsti posti che possono essere occupati sia da pubblici impiegati, quali la sig.ra Milkova, sia da lavoratori subordinati.

22 Nel corso del 2014 il numero del personale veniva ridotto, in seno all'Agenzia, da 105 a 65 unità.

23 Alla sig.ra Petya Milkova veniva inviato un preavviso di licenziamento, secondo cui il suo rapporto di lavoro sarebbe cessato alla scadenza del termine di un mese, a causa della soppressione del posto dalla stessa occupato.

24 Con decisione del direttore esecutivo dell'Agenzia, veniva posto fine al rapporto di lavoro tra la sig.ra Petya Milkova e il suo datore di lavoro con effetto dal 1° marzo 2014, in base all'articolo 106, paragrafo 1, punto 2, della legge sul pubblico impiego.

25 La sig.ra Milkova depositava ricorso avverso tale decisione dinanzi all'Administrativen sad Sofia-grad (tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria), nell'ambito del quale deduceva che il proprio licenziamento, effettuato senza l'autorizzazione preventiva dell'ispettorato del lavoro prevista all'articolo 333, paragrafo 1, punto 3, del codice del lavoro, era illegittimo. Tale giudice respingeva il ricorso per mancanza di violazione della legge applicabile. Secondo detto giudice, il citato articolo 333, paragrafo 1, punto 3, non si applica allo scioglimento del rapporto di lavoro dei pubblici impiegati. Ne conseguirebbe che, sebbene l'interessata soffra di disturbi psichici che hanno determinato una percentuale d'invalidità del 50%, lo scioglimento del rapporto di lavoro di cui al procedimento principale è legittima.

26 Nell'ambito del ricorso per cassazione depositato, avverso la decisione emessa dal citato giudice, dinanzi al Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria), la sig.ra Milkova ha confermato i propri argomenti invocati dinanzi al giudice di primo grado e ha ribadito il motivo relativo all'illegittimità della decisione con cui il datore di lavoro ha messo fine al rapporto di lavoro.

- 27 Il direttore esecutivo dell’Agenzia ritiene che una simile autorizzazione non fosse necessaria e che la decisione impugnata sia legittima.
- 28 Sebbene il giudice del rinvio ritenga che l’asserita differenza di trattamento sia fondata non sulla caratteristica personale relativa all’«handicap», ma sulla differenza che presenta la relazione di diritto in virtù della quale i soggetti di cui trattasi esercitano un’attività professionale, detto giudice non esclude che una normativa come quella di cui al procedimento principale sia contraria alle condizioni che mirano a garantire la parità in materia di occupazione e di lavoro di tutte le persone disabili, prevista dal diritto dell’Unione nonché dalla convenzione dell’ONU.
- 29 Secondo il giudice del rinvio, alla tutela supplementare garantita a tutte le persone con determinate disabilità, introdotta nel 1987, sono sottratti, nella prassi, per effetto dell’adozione, nel 1999, della legge sul pubblico impiego, i pubblici impiegati, senza un’espressa motivazione da parte del proponente della legge. Tuttavia, detta tutela sarebbe stata mantenuta per tutti i lavoratori subordinati, ivi compresi quelli appartenenti al pubblico settore.
- 30 Inoltre, secondo il giudice del rinvio non è chiaro in che misura le disposizioni adottate dalla Repubblica di Bulgaria, che costituiscono misure specifiche per la tutela di persone disabili, ma solo se lavoratori subordinati, anche quando essi appartengano al pubblico settore, possano rappresentare un’«azione positiva», ai sensi dell’articolo 7 della direttiva 2000/78.
- 31 Il giudice del rinvio fa espresso riferimento alla sentenza del 18 marzo 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), secondo cui l’interpretazione della direttiva 2000/78 dev’essere fatta in conformità alla convenzione dell’ONU, la quale richiede, a parere di detto giudice, una tutela equa ed efficace, da parte della legge, contro ogni discriminazione delle persone con disabilità, qualunque ne sia la ragione, e non solo sulla base di determinate caratteristiche personali, meritevoli di tutela, quali sono previste dal diritto derivato dell’Unione.
- 32 In tale contesto, il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l’articolo 5, [paragrafo] 2, della convenzione [dell’ONU] consenta agli Stati membri di stabilire per legge una specifica tutela preventiva contro il licenziamento solo nel caso di disabili che sono lavoratori subordinati, ma non nel caso di pubblici impiegati con le medesime disabilità.
 - 2) Se l’articolo 4 e le altre disposizioni della direttiva [2000/78] non ostino ad una normativa nazionale che garantisce una specifica tutela preventiva contro il licenziamento esclusivamente a disabili che siano lavoratori subordinati, ma non anche a favore di pubblici impiegati con le medesime disabilità.
 - 3) Se l’articolo 7 della direttiva [2000/78] consenta che una specifica tutela preventiva contro il licenziamento sia prevista solo a favore di disabili che siano lavoratori subordinati ma non anche di pubblici impiegati con le medesime disabilità.
 - 4) In caso di risposta negativa alla prima e alla terza questione: se, sulla scorta dei fatti e delle circostanze che caratterizzano la presente causa, il rispetto delle norme di diritto internazionale e [dell’Unione] esiga che la specifica tutela preventiva contro il licenziamento prevista dal legislatore nazionale per i disabili che siano lavoratori subordinati debba essere applicata anche ai pubblici impiegati con le medesime disabilità».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla terza questione

- 33 Con la sua prima e la sua terza questione pregiudiziale, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le disposizioni della direttiva 2000/78, e più precisamente l'articolo 7 di quest'ultima, lette alla luce della convenzione dell'ONU, debbano essere interpretate nel senso che esse consentono una normativa di uno Stato membro, quale quella di cui al procedimento principale, che conferisce ai lavoratori subordinati con determinate disabilità una tutela speciale preventiva in caso di licenziamento, senza tuttavia conferire tale tutela ai pubblici impiegati con le stesse disabilità.
- 34 Occorre preliminarmente rilevare che, come risulta dal suo articolo 1, la direttiva 2000/78 mira a stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate su uno qualsiasi dei motivi indicati in detto articolo, tra i quali l'essere persone con disabilità, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro. A tal proposito, come si evince, in particolare, dall'articolo 2, paragrafo 1, della medesima direttiva, il principio di parità di trattamento in essa sancito si applica in funzione dei motivi elencati tassativamente al suo articolo 1 (sentenze del 7 luglio 2011, *Agafitei e a.*, C-310/10, EU:C:2011:467, punto 34, nonché del 21 maggio 2015, *SCMD*, C-262/14, non pubblicata, EU:C:2015:336, punto 29).
- 35 Ne consegue che va esaminata la questione se una situazione quale quella del procedimento principale rientri nel campo di applicazione della direttiva 2000/78.
- 36 In primo luogo, la nozione di «handicap», ai sensi della direttiva 2000/78, dev'essere intesa nel senso che si riferisce a una limitazione, risultante in particolare da durature menomazioni fisiche, mentali o psichiche, che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori (sentenza del 1° dicembre 2016, *Daouidi*, C-395/15, EU:C:2016:917, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).
- 37 Dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che il disturbo psichico di cui soffre la sig.ra Milkova costituisce in effetti un «handicap», ai sensi della direttiva 2000/78.
- 38 In secondo luogo, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), tale direttiva, nei limiti dei poteri conferiti all'Unione, si applica a tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, per quanto attiene in particolare alle condizioni di licenziamento.
- 39 Pertanto, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 46 delle sue conclusioni, il regime cui la sig.ra Milkova è stata sottoposta dall'ente pubblico presso il quale era occupata, al momento della cessazione del suo rapporto di pubblico impiego, può rientrare nel campo di applicazione *ratione materiae* di detta direttiva.
- 40 Tuttavia, in base alla decisione di rinvio, la differenza di trattamento di cui al procedimento principale non sarebbe basata su uno dei motivi elencati all'articolo 1 della direttiva 2000/78, ma, per contro, sarebbe operata in funzione della natura del rapporto di lavoro, ai sensi della legge nazionale.
- 41 Infatti, discende dall'ordinamento giuridico nazionale, come esposto dal giudice del rinvio, che l'articolo 333, paragrafo 1, punto 3, del codice del lavoro, in combinato disposto con l'articolo 328, paragrafo 1, punto 2, di detto codice, prevede la necessità di un'autorizzazione preventiva da parte dell'autorità pubblica competente, ossia l'ispettorato del lavoro, prima dello scioglimento, in ragione di una riduzione del personale, del contratto di lavoro di un lavoratore subordinato affetto da una malattia prevista all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 5 sulle malattie che consentono ai

lavoratori subordinati che ne sono affetti di beneficiare di una tutela speciale in applicazione dell'articolo 333, paragrafo 1, del codice del lavoro, il cui punto 5, che rileva nel caso di specie, include i «disturbi psichici». Orbene, si evince dalla decisione di rinvio che detta autorizzazione preventiva non si applica nel caso di cessazione di un rapporto di pubblico impiego decisa in ragione di una riduzione del personale in applicazione dell'articolo 106, paragrafo 1, punto 2, della legge sul pubblico impiego.

- 42 Pertanto, non risulta che la normativa nazionale di cui al procedimento principale introduca una disparità di trattamento direttamente basata sulla disabilità, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 1 e dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/78, dal momento che tale normativa si fonda su un criterio indissolubilmente legato alla disabilità (v., per analogia, sentenza dell'11 aprile 2013, HK Danmark, C-335/11 e C-337/11, EU:C:2013:222, punti da 72 a 74).
- 43 Inoltre, non si evince da alcun elemento del fascicolo di cui dispone la Corte che la normativa nazionale di cui al procedimento principale, pur formulata in modo neutro, ossia con riferimento a criteri diversi – nel caso di specie la natura del rapporto di lavoro – non correlati alla caratteristica tutelata – nel caso di specie la disabilità – porterebbe a sfavorire particolarmente i soggetti che possiedono determinate caratteristiche, comportando una discriminazione indiretta, ai sensi della giurisprudenza della Corte relativa a tale nozione (v., in tal senso, sentenza del 18 marzo 2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159, punto 53).
- 44 Infine, per quanto concerne le discriminazioni fondate sul rapporto di lavoro in quanto tale, la Corte ha dichiarato che una simile discriminazione non rientra nell'ambito generale disciplinato dalla direttiva 2000/78 (v., in tal senso, sentenza del 7 luglio 2011, Agafiței e a., C-310/10, EU:C:2011:467, punti da 31 a 35).
- 45 Nel caso di specie, il governo bulgaro fa tuttavia valere che una normativa nazionale quale quella del procedimento principale, che pone una distinzione tra i lavoratori disabili e i lavoratori non disabili, per quanto concerne la tutela preventiva speciale in caso di licenziamento, prevista solamente per i primi, comporta, in sostanza, un'«azione positiva», ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2000/78.
- 46 Va ricordato, a tale proposito, che la citata disposizione consente di introdurre una distinzione basata sulla disabilità, a condizione che essa rientri tra le disposizioni relative alla protezione della salute e della sicurezza sul posto di lavoro o tra le misure intese a creare o mantenere disposizioni o strumenti al fine di salvaguardare o promuovere l'inserimento delle persone con disabilità nel mondo del lavoro. Pertanto, una simile distinzione, a favore delle persone con disabilità, contribuisce alla realizzazione dello scopo della direttiva 2000/78 sancito all'articolo 1 di quest'ultima, ossia la lotta alle discriminazioni fondate, nel caso di specie, sugli handicap, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro, al fine di rendere effettivo, nello Stato membro interessato, il principio della parità di trattamento (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, punto 42).
- 47 L'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2000/78 ha infatti lo scopo di autorizzare misure specifiche che mirano ad eliminare o ridurre le disparità di fatto che colpiscono le persone con disabilità, che possono sussistere nella loro vita sociale e, in particolare, nella loro vita professionale, nonché ad ottenere una parità sostanziale, e non formale, riducendo tali disparità.
- 48 Tale interpretazione è corroborata dalla convenzione dell'ONU, che, secondo una giurisprudenza costante, può essere invocata al fine di interpretare la direttiva 2000/78, la quale deve essere oggetto, nella maggior misura possibile, di un'interpretazione conforme a detta convenzione (sentenza del 1° dicembre 2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

- 49 Infatti, si deve rilevare, da un lato, che, in virtù dell'articolo 27, paragrafo 1, lettera h), della convenzione dell'ONU, le parti contraenti garantiscono e favoriscono l'esercizio del diritto al lavoro, anche a coloro i quali hanno acquisito una disabilità durante l'impiego, prendendo appropriate iniziative, anche legislative, in particolare al fine di favorire l'impiego di persone con disabilità nel settore privato attraverso politiche e misure adeguate che possono includere programmi di azione antidiscriminatoria, incentivi e altre misure. Dall'altro lato, in base all'articolo 5, paragrafo 1, di detta convenzione, le stesse parti riconoscono che tutte le persone sono uguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a uguale protezione e uguale beneficio dalla legge, mentre l'articolo 5, paragrafo 4 della medesima convenzione autorizza inoltre espressamente le misure specifiche che sono necessarie ad accelerare o conseguire de facto l'uguaglianza delle persone con disabilità.
- 50 Discende dalle considerazioni che precedono che la normativa di cui al procedimento principale rientra nel campo di applicazione dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2000/78 e, in quanto tale, persegue uno scopo coperto dal diritto dell'Unione, ai sensi della costante giurisprudenza della Corte adottata per determinare se una misura nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») (v., in tal senso, sentenze del 6 marzo 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punti 22 e 25 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 10 luglio 2014, Julián Hernández e a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punto 37).
- 51 Secondo una giurisprudenza consolidata, l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione, nonché i principi generali del diritto dell'Unione, si impone agli Stati membri solo quando essi agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 10 luglio 2014, Julián Hernández e a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punto 33).
- 52 Orbene, la circostanza che, come discende dall'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2000/78, gli Stati membri non abbiano l'obbligo di mantenere o adottare misure quali quelle previste da tale disposizione, ma dispongano di un potere discrezionale a tale riguardo, non consente di ritenere che regole adottate dagli Stati membri, quali quelle di cui al procedimento principale, si situino al di fuori del campo di applicazione del diritto dell'Unione (v., per analogia, sentenze del 21 dicembre 2011, N. S. e a., C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, punti da 64 a 69, e del 22 ottobre 2013, Sabou, C-276/12, EU:C:2013:678, punto 26).
- 53 A tal proposito si deve anche ricordare che quando la normativa dell'Unione lascia agli Stati membri la scelta tra diverse modalità di attuazione, essi sono tenuti ad esercitare il loro potere discrezionale nel rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione, tra i quali figura il principio di parità di trattamento (v., in tal senso, sentenze del 20 giugno 2002, Mulligan e a., C-313/99, EU:C:2002:386, punto 46, e del 16 luglio 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punto 56, nonché ordinanza del 16 gennaio 2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punto 17).
- 54 Ne consegue che la normativa nazionale applicabile al procedimento principale rientra nell'attuazione del diritto dell'Unione, il che implica che, nel caso di specie, siano applicabili i principi generali del diritto dell'Unione, quale in particolare il principio di parità di trattamento, nonché la Carta (v., in tal senso, sentenza del 10 luglio 2014, Julián Hernández e a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punto 33).
- 55 Il principio di parità di trattamento costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, ora sancito agli articoli 20 e 21 della Carta, che impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato (sentenze del 22 maggio 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punto 43, e del 21 dicembre 2016, Vervloet e a., C-76/15, EU:C:2016:975, punto 74 nonché giurisprudenza ivi citata). Una differenza di trattamento è giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla

normativa in questione e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi (sentenza del 22 maggio 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

- 56 Per quanto concerne il requisito relativo alla comparabilità delle situazioni ai fini dell'accertamento di una violazione del principio di parità di trattamento, esso deve essere valutato alla luce di tutti gli elementi che caratterizzano dette situazioni (v., in particolare, sentenze del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 25, nonché del 1° ottobre 2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, punto 31).
- 57 Si deve anche precisare, da un lato, che non è necessario che le situazioni siano identiche, ma soltanto che siano comparabili, e, dall'altro lato, che l'esame di tale comparabilità deve essere condotto non in maniera globale e astratta, bensì in modo specifico e concreto tenuto conto dell'oggetto e dello scopo della normativa nazionale che istituisce la distinzione di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze del 10 maggio 2011, Römer, C-147/08, EU:C:2011:286, punto 42; del 12 dicembre 2013, Hay, C-267/12, EU:C:2013:823, punto 33; del 15 maggio 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, punto 67, e del 1° ottobre 2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, punto 32).
- 58 Pertanto, il raffronto tra le situazioni deve essere fondato su un'analisi incentrata sull'insieme delle norme di diritto nazionale che disciplinano le posizioni dei lavoratori subordinati con una determinata disabilità, da un lato, e le posizioni dei pubblici impiegati con la medesima disabilità, dall'altro lato, come risulta dalle disposizioni interne pertinenti applicabili nel caso di specie, tenuto conto dell'oggetto della tutela contro il licenziamento di cui al procedimento principale.
- 59 A tal proposito si deve sottolineare, innanzitutto, che, nel rilevare la specificità della tutela prevista dal diritto bulgaro, il giudice del rinvio precisa che l'interesse di tale tutela risiede nel fatto che un organo specializzato valuti le ripercussioni del licenziamento sullo stato di salute del soggetto interessato e decida di autorizzare o meno tale licenziamento.
- 60 Pertanto, la finalità di una normativa quale quella del procedimento principale è di tutelare un lavoratore, non in funzione del tipo di relazione giuridica che caratterizza il suo rapporto di lavoro, ma in ragione del suo stato di salute.
- 61 Pertanto, la distinzione operata da una simile normativa tra i lavoratori subordinati con una determinata disabilità e i pubblici impiegati con la medesima disabilità non risulta adeguata alla luce del fine perseguito da tale normativa, tanto più che dette categorie di persone con disabilità possono entrambe essere impiegate presso la medesima amministrazione.
- 62 Spetta al giudice nazionale, per quanto concerne l'asserita differenza di trattamento di cui al procedimento principale, verificare se l'insieme delle regole di diritto nazionale applicabili offra ai pubblici impiegati con disabilità un livello di tutela equivalente a quello previsto dal meccanismo di autorizzazione preventiva dell'ispettorato del lavoro relativamente ai lavoratori subordinati con disabilità impiegati nel settore della pubblica amministrazione.
- 63 Infine, se il giudice del rinvio dovesse dichiarare che è provata una differenza di trattamento tra tali gruppi di soggetti, che si trovano in una situazione comparabile, spetterebbe in ultima istanza a detto giudice, che è il solo competente a valutare i fatti di cui alla controversia per il quale è adito e ad interpretare la normativa nazionale applicabile, determinare se, ed in quale misura, la normativa di uno Stato membro, quale quella di cui al procedimento principale, sia oggettivamente giustificata alla luce del principio di parità di trattamento.
- 64 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima e alla terza questione dichiarando che l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2000/78, letto alla luce della convenzione dell'ONU e in combinato disposto con il principio generale di parità di trattamento,

sancito agli articoli 20 e 21 della Carta, deve essere interpretato nel senso che esso consente una normativa di uno Stato membro, quale quella di cui al procedimento principale, che conferisce ai lavoratori subordinati con determinate disabilità una tutela speciale preventiva in caso di licenziamento, senza tuttavia conferire tale tutela ai pubblici impiegati con le stesse disabilità, a meno che sia dimostrata una violazione del principio di parità di trattamento, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. Quando si effettua tale verifica, il raffronto tra le situazioni deve essere fondato su un'analisi incentrata sull'insieme delle norme di diritto nazionale pertinenti che disciplinano le posizioni dei lavoratori subordinati con una determinata disabilità, da un lato, e le posizioni dei pubblici impiegati con la medesima disabilità, dall'altro lato, tenuto conto in particolare dell'oggetto della tutela contro il licenziamento di cui al procedimento principale.

Sulla quarta questione

- 65 Con la sua quarta questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, in caso di risposta negativa alla prima e alla terza questione, l'obbligo di rispettare il diritto dell'Unione esiga che, in una situazione quale quella del procedimento principale, il campo di applicazione delle norme nazionali che tutelano i lavoratori subordinati con una determinata disabilità sia esteso, affinché di dette norme di tutela beneficino anche i pubblici impiegati con la stessa disabilità.
- 66 A tale proposito, occorre ricordare che, in forza di una costante giurisprudenza, quando una discriminazione, contraria al diritto dell'Unione, sia stata constatata e finché non siano adottate misure volte a ripristinare la parità di trattamento, il rispetto del principio di uguaglianza può essere garantito solo mediante la concessione alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata (sentenze del 26 gennaio 1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, punto 57; del 22 giugno 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, punto 51, e del 28 gennaio 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punto 46). Le persone sfavorite devono dunque essere poste nella stessa situazione in cui si trovano le persone che beneficiano del vantaggio in questione (sentenze dell'11 aprile 2013, Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, punto 35).
- 67 In tale ipotesi, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare qualsiasi disposizione nazionale discriminatoria, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione da parte del legislatore, e deve applicare ai componenti del gruppo sfavorito lo stesso regime che viene riservato alle persone dell'altra categoria (sentenze del 12 dicembre 2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, EU:C:2002:752, punto 43; del 7 settembre 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, punto 46, nonché del 21 giugno 2007, Jonkman e a., da C-231/06 a C-233/06, EU:C:2007:373, punto 39). Tale obbligo incombe al giudice nazionale indipendentemente dall'esistenza, nel diritto interno, di disposizioni che gli attribuiscono la competenza al riguardo (sentenza del 7 settembre 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, punto 46).
- 68 A tale proposito, la Corte ha precisato che tale soluzione è destinata a essere applicata soltanto in presenza di un sistema di riferimento valido (sentenze del 19 giugno 2014, Specht e a., da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, EU:C:2014:2005, punto 96, e del 28 gennaio 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punto 47). Tale circostanza ricorre nel procedimento principale.
- 69 Nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio constatasse che il principio di parità di trattamento non è stato rispettato, ne conseguirebbe che l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2007/78, letto alla luce della convenzione dell'ONU, osterebbe ad una normativa di uno Stato membro come quella del procedimento principale. Il regime applicabile ai lavoratori subordinati con disabilità, favoriti dal regime anteriore, sarebbe pertanto l'unico sistema di riferimento valido. Pertanto, il ripristino della parità di trattamento, in una situazione come quella del procedimento principale, comporterebbe la concessione, ai pubblici impiegati con disabilità, sfavoriti dal regime in vigore, dei medesimi vantaggi

di cui hanno potuto beneficiare i lavoratori subordinati con disabilità, favoriti da tale regime, per quanto riguarda in particolare la tutela preventiva speciale prevista in caso di licenziamento e relativa all'obbligo, per il datore di lavoro, di richiedere un'autorizzazione preventiva dell'ispettorato del lavoro prima di far cessare il rapporto di lavoro (v., per analogia, sentenza del 28 gennaio 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punto 48).

- 70 Dalle considerazioni che precedono risulta che si deve rispondere alla quarta questione dichiarando che, ove l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2000/78, letto alla luce della convenzione dell'ONU e in combinato disposto con il principio generale di parità di trattamento, ostasse alla normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, l'obbligo di rispettare il diritto dell'Unione esigerebbe che l'ambito di applicazione delle norme nazionali che tutelano i lavoratori subordinati con una determinata disabilità fosse esteso, affinché di dette norme di tutela beneficino anche i pubblici impiegati con la stessa disabilità.

Sulla seconda questione

- 71 Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede se l'articolo 4 della direttiva 2000/78, allo stesso modo delle altre disposizioni di quest'ultima, non osti ad una normativa nazionale che garantisce una tutela speciale preventiva in caso di licenziamento ai lavoratori subordinati con una determinata disabilità, ma non anche a favore di pubblici impiegati con la medesima disabilità.
- 72 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, i requisiti concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale figurano espressamente nell'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, del quale si ritiene che il giudice del rinvio, nell'ambito della cooperazione instaurata dall'articolo 267 TFUE, abbia conoscenza e che è tenuto a rispettare scrupolosamente (sentenze del 5 luglio 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punto 19, nonché del 10 novembre 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).
- 73 Pertanto, il giudice del rinvio deve indicare le ragioni precise che l'hanno portato ad interrogarsi sull'interpretazione di determinate disposizioni del diritto dell'Unione e a reputare necessario sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte. Quest'ultima ha già statuito che è indispensabile che il giudice nazionale fornisca un minimo di spiegazioni sulle ragioni della scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione e sul nesso a suo avviso intercorrente tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui è investito (sentenze del 10 marzo 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punto 115, e del 10 novembre 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, punto 62).
- 74 Occorre sottolineare, a tale riguardo, che le informazioni fornite nelle decisioni di rinvio servono non soltanto a consentire alla Corte di fornire risposte utili alle questioni sollevate dal giudice del rinvio, ma anche a dare ai governi degli Stati membri nonché alle altre parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza del 10 novembre 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, punto 63, nonché, in tal senso, sentenza del 5 luglio 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punto 20).
- 75 Nel caso di specie, il giudice del rinvio si limita a sollevare la seconda questione, senza esplicitarla ulteriormente nei motivi della decisione di rinvio. Infatti, esso si limita a fare riferimento, in maniera generale, all'articolo 4 della direttiva 2000/78, così come alle altre disposizioni della stessa, senza tuttavia stabilire un nesso tra tali disposizioni e la normativa nazionale di cui al procedimento principale.

- 76 A motivo di tali lacune, la decisione di rinvio non consente né ai governi degli altri Stati membri o alle altre parti interessate ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea di presentare osservazioni utili relativamente a tale seconda questione, né alla Corte di fornire, al giudice del rinvio, una risposta utile a detta questione, al fine di dirimere la controversia principale (v., per analogia, sentenza del 10 novembre 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, punto 66).
- 77 Alla luce di ciò, la seconda questione è irricevibile.

Sulle spese

- 78 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 7, paragrafo 2, della 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, letto alla luce della convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti delle persone con disabilità, approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009, e in combinato disposto con il principio generale di parità di trattamento, sancito agli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso consente una normativa di uno Stato membro, quale quella di cui al procedimento principale, che conferisce ai lavoratori subordinati con determinate disabilità una tutela speciale preventiva in caso di licenziamento, senza tuttavia conferire tale tutela ai pubblici impiegati con le stesse disabilità, a meno che sia dimostrata una violazione del principio di parità di trattamento, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. Quando si effettua tale verifica, il raffronto tra le situazioni deve essere fondato su un'analisi incentrata sull'insieme delle norme di diritto nazionale pertinenti che disciplinano le posizioni dei lavoratori subordinati con una determinata disabilità, da un lato, e le posizioni dei pubblici impiegati con la medesima disabilità, dall'altro lato, tenuto conto in particolare dell'oggetto della tutela contro il licenziamento di cui al procedimento principale.**
- 2) **Ove l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2000/78, letto alla luce della convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti delle persone con disabilità e in combinato disposto con il principio generale di parità di trattamento, ostasse alla normativa di uno Stato membro, come quella di cui al procedimento principale, l'obbligo di rispettare il diritto dell'Unione europea esigerebbe che l'ambito di applicazione delle norme nazionali che tutelano i lavoratori subordinati con una determinata disabilità fosse esteso, affinché di dette norme di tutela beneficino anche i pubblici impiegati con la stessa disabilità.**

Firme