



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

*Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica*

**Repertorio n. 16 del 31 gennaio 2012**

**ADOZIONE DI UNA RACCOMANDAZIONE GENERALE AI SENSI DELL'ART.7, COMMA 2, LETTERA E) D.LGS N. 215/2003 IN MATERIA DI TARIFFE DIFFERENZIATE PER NAZIONALITÀ DELLE POLIZZE RCA.**

## IL DIRIGENTE GENERALE

**VISTA** la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»;

**VISTO** il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59» e successive modificazioni ed integrazioni;

**VISTA** la Direttiva 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;

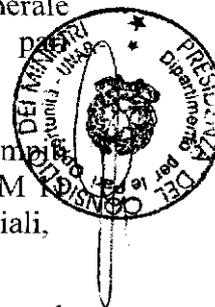
**VISTA** la legge 1 marzo 2002, n. 39, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001», con particolare riferimento all'articolo 29;

**VISTO** il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, recante «Attuazione della direttiva 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»;

**VISTO** il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2003, recante «Costituzione e organizzazione interna dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni, di cui all'art. 29 della legge comunitaria 1° marzo 2002, n. 39»;

**VISTO** il D.P.C.M. del 14 maggio 2009, registrato alla Corte dei conti il 23/07/2009 reg. n.7 foglio 295, con il quale è stato conferito al Dott. Massimiliano Monnanni l'incarico di Direttore generale dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità;

**VISTO** il proprio Decreto Rep. n. 215 del 27 luglio 2010, con il quale, nell'ambito dei compiti assegnati all'Ufficio ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7 del D.Lgs 215/2003 e 2 del DPCM 11 dicembre 2003, si è inteso costituire, all'interno dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali,





# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

*Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica*

un apposito Comitato tecnico per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica;

**VISTO** il proprio Decreto Rep. n. 221 del 4 agosto 2010, con il quale si è provveduto, in adempimento di quanto previsto dall'articolo 4 del Decreto Rep. n. 215 del 27 luglio 2010 alla costituzione formale del Comitato tecnico dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica ai sensi del Decreto legislativo 9 luglio 2003 n. 215;

**RITENUTO** di procedere all'adozione formale di una raccomandazione generale ex art.7, comma 2, lettera e), D.Lgs n. 215/2003 in materia di tariffe differenziate per nazionalità delle polizze RCA;

**RICHIAMATA** l'istruttoria svolta dal Cons. Oriana Calabresi, esperta presso l'Ufficio ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del DPCM 11 dicembre 2003, all'uopo incaricata dal Direttore dell'Ufficio;

**PRESO ATTO** altresì dell'attività di consulenza tecnico-giuridica svolta in proposito dal Comitato Tecnico nella seduta del 17 gennaio u.s.;

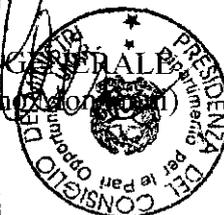
**RITENUTO** pertanto di procedere all'adozione formale di una raccomandazione generale resa ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera e), D.Lgs n. 215/2003 in materia di tariffe differenziate per nazionalità delle polizze RCA,

## DECRETA

- di adottare ai sensi dell'art.7, comma 2, lettera e), D.Lgs n.215/2003 una raccomandazione generale in materia di tariffe differenziate per nazionalità delle polizze RCA, che, allegata sotto la lettera "A", costituisce parte integrante e sostanziale del presente decreto;

- di trasmettere la raccomandazione in oggetto alle parti potenzialmente interessate, curandone la relativa diffusione, oltre che sul proprio sito [www.unar.it](http://www.unar.it), anche mediante le Prefetture, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'Unione delle Province Italiane (UPI) e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI).

IL DIRIGENTE GENERALE  
(dot. Massimiliano Giordano)





# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica

**Allegato "A" al Rep. n. 16 del 31 gennaio 2012**

## **ADOZIONE DI UNA RACCOMANDAZIONE GENERALE AI SENSI DELL'ART.7, COMMA 2, LETTERA E) D.LGS N. 215/2003 IN MATERIA DI TARIFFE DIFFERENZIATE PER NAZIONALITÀ DELLE POLIZZE RCA**

### *Premessa*

Il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (U.N.A.R.) con il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica (art. 7, comma 1, d.lgs. 215/2003).

Tra i compiti esplicativi della funzione cui è preposto, la legge attribuisce all'U.N.A.R., anche quello di formulare raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazioni per razza e origine etnica (art. 7, comma 2, lett. e)); l'attuazione di tale compito è prevista per l'efficacia dell'azione amministrativa collegata alla prevenzione dei fenomeni discriminatori e ciò in quanto per il suo tramite si consente a tutti gli operatori del settore (uffici ed enti pubblici e parti sociali) di interpretare e applicare uniformemente le norme di riferimento, nazionali e sovranazionali, concorrendo all'attuazione del principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

L'U.N.A.R., in ottemperanza al compito attribuito per legge, con la formulazione di raccomandazioni si fa quindi carico di segnalare i possibili profili di illegittimità degli atti e comportamenti che persone, enti pubblici e privati possono porre in essere in violazione dei principi di parità di trattamento e con riferimento alle fattispecie discriminatorie previste dall'art 43 T.U.I. 286/1998.<sup>1</sup>



<sup>1</sup> L'art. 43 TUI prevede che "può compiere un atto di discriminazione il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discriminino ingiustamente; o chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità; o chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;" o, infine, "chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità" (art. 43 T.U. 286/1998).



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

*Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica*

La presente raccomandazione riguarda un ambito particolarmente complesso quale quello delle "assicurazioni auto"; nel 2010 alcune inchieste giornalistiche hanno rilevato una possibile ipotesi di discriminazione consistente in una differenza nel calcolo dei premi assicurativi RCA da parte di talune compagnie assicurative che andrebbe a colpire cittadini extracomunitari e, perfino cittadini di altri Paesi membri dell'Unione europea residenti in Italia, quelli rumeni in particolare (dando luogo a ulteriori, eventuali profili di violazione del diritto dell'Unione europea inerenti al divieto di discriminazioni su basi di nazionalità tra cittadini dell'Unione europea).

Al riguardo, infatti, è opportuno precisare che l'ambito di operatività del principio generale di eguaglianza e di non discriminazione tra i cittadini dell'Unione europea è stato esteso dalla Corte di Giustizia anche ai rapporti contrattuali privati con lo stesso carattere di assolutezza ed inderogabilità espressamente riconosciuto dall'art. 81 Tratt. CE, ora art. 101 T.F.U.E. Ciò tanto più dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1 dicembre 2009, con il quale è entrata in vigore la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, avente lo stesso valore giuridico dei trattati europei, e che all'art. 21 prevede il diritto alla non-discriminazione e che ribadisce, al comma 2 "il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza nell'ambito di applicazione del trattato sull'Unione Europea e di quello sul funzionamento dell'Unione europea". Il principio di non discriminazione tra i cittadini dell'Unione europea ha dunque valore e rango di diritto fondamentale.

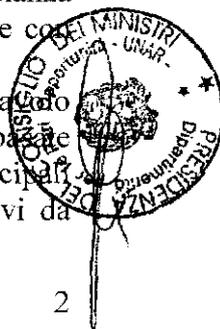
In Italia è stato fatto rilevare che alcune compagnie assicurative applicano, per la sottoscrizione delle polizze assicurative RCA auto, tariffe differenziate - e più elevate - per i cittadini comunitari (quali ad esempio i romeni o i polacchi) ed extracomunitari residenti in Italia, rispetto alle tariffe applicate ai cittadini italiani, sostenendo che i primi avrebbero una propensione maggiore al danno da incidente automobilistico riconducibile in misura determinante alla loro stessa nazionalità.

Il verificarsi di tale comportamento da parte di alcune Compagnie assicurative ha indotto l'U.N.A.R. a ritenere necessaria una riflessione approfondita sui termini del problema, nel tentativo di individuare adeguate **linee di indirizzo** per garantire comportamenti omogenei e non discriminatori anche perché tale procedura, se non fondata su criteri di effettiva ragionevolezza, potrebbe apparire non conforme ai principi fondamentali di uguaglianza e di divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità tra i cittadini di Paesi membri dell'Unione europea di cui ad es. all'art. 18 T.F.U.E. oltretutto alle disposizioni di cui alla Carta europea dei diritti fondamentali.

## 1. Fattispecie pervenute all'attenzione dell'U.N.A.R.

La problematica è nata da segnalazioni ricevute dal *Contact Center* dell'U.N.A.R. da parte di cittadini stranieri che hanno lamentato premi assicurativi differenziati in relazione alla cittadinanza ed è stata affrontata dall'Ufficio con richieste di dati statistici alle Compagnie assicurative e con l'attivazione di un tavolo tecnico con A.N.I.A. e I.S.V.A.P..

Con l'Istituto di Vigilanza e con l'A.N.I.A., infatti, l'U.N.A.R. ha prontamente attivato un tavolo tecnico per lo studio del fenomeno e per una serie di analisi comparative (c.d. *benchmark*), basate sulle banche dati associative che raccolgono i dati aggiornati sull'esperienza delle principali compagnie del settore assicurativo, al fine di valutare tutti gli eventuali interventi correttivi da mettere in campo.





# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

*Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica*

In tale sede, è stato richiesto all'A.N.I.A. uno studio specifico avente ad oggetto un' "Analisi del fattore di rischio legato alla nazionalità dell'assicurato nel ramo R.C. Auto"; l'A.N.I.A., dopo aver precisato che, allo stato, non esiste un'analisi associativa del fattore cittadinanza ha precisato che le imprese che hanno adottato tale parametro, ai fini delle rispettive tariffazioni, si sono avvalse di dati interni aziendali incrociando informazioni residenti in altre banche dati con quelle relative alla sinistrosità monitorata dalla banca dati associativa.

Il campione statistico così elaborato ha consentito di giungere ad una quota rappresentativa del 60% del mercato, dal quale si evince, per alcune compagnie assicurative, una differenza dei premi risultante dalla sinistrosità associata alla nazionalità degli assicurati.

Sul punto, l'A.N.I.A. ha tenuto a precisare che tale parametro, una volta verificata la sua validità su base statistica ai sensi della normativa speciale sulle assicurazioni (articolo 35 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209) e ferma la libera scelta dell'impresa in merito al suo impiego, agisce al pari di tutti gli altri fattori che differenziano il rischio e che vengono applicati senza alcuna motivazione discriminatoria riferibile alla persona in sé né, tantomeno, sulla base di preconcetti di natura etnica o razziale. L'A.N.I.A. ha riferito, altresì, che le differenziazioni tariffarie sulla base della differente sinistrosità registrata in relazione alla nazionalità degli assicurati equivalgono all'analogia personalizzazione che si opera nei confronti degli assicurati italiani in funzione dei diversi andamenti della sinistrosità connessa al luogo di circolazione prevalente o in relazione ad altre caratteristiche soggettive rilevanti e pertinenti dal punto di vista statistico (es. professione, età, composizione nucleo familiare, etc.).

Infine, nei vari incontri avuti con l'U.N.A.R., l'A.N.I.A. ha sempre ribadito che la differenziazione tariffaria sulla base della nazionalità non ha mai avuto un obiettivo discriminatorio in quanto non sono mai state fatte differenziazioni a causa delle condizioni soggettive individuate ma, eventualmente, solo in funzione di caratteristiche diverse, come la minore o maggiore propensione al rischio in termini assicurativi.

Tale è stata anche la giustificazione di alcune Compagnie alle quali l'U.N.A.R. si è rivolta, una delle quali ha ritenuto di precisare che le motivazioni delle differenze sono in parte imputabili alla diversità, tra Italia e altri Stati, di segnaletica stradale, di abitudini di guida, densità di traffico e viabilità e che, per la Compagnia, lo "Stato di nascita", in relazione al coefficiente tariffario, viene inteso come "Stato di conseguimento della patente di guida".

Non sarebbe dunque il mero dato anagrafico a influenzare negativamente il premio di polizza, bensì il luogo di conseguimento della patente.

La Compagnia interpellata ha ritenuto, comunque, dopo la richiesta dell'U.N.A.R., di mitigare tale coefficiente penalizzante (il conseguimento della patente all'estero) con l'anzianità di patente italiana, in modo da calmierare, sino ad annullarlo completamente, l'effetto di coefficiente di maggior rischio.

Altra Compagnia, invece, ha precisato che, ai fini della formazione della tariffa vengono presi in considerazione una serie di fattori tra i quali la cittadinanza, ma non la nazionalità.

Con nota del 10 gennaio 2012, l'I.S.V.A.P. ha trasmesso all'U.N.A.R. la conclusione dell'indagine svolta a seguito della richiesta di collaborazione dal Comitato tecnico congiunto (U.N.A.R. - I.S.V.A.P. - A.N.I.A.).





# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica

Dall'analisi conclusiva dell'I.S.V.A.P. è emerso che "il 75% delle imprese del campione non tiene conto del fattore nazionalità nella determinazione della R.C. auto e, tra esse, il 50% delle imprese (con il 79,3% di quota mercato su 4 province) non richiede della nazionalità nel formulario del preventivo mentre il 25% (con il 5,61% di quota di mercato sulle 4 province), pur prendendo in considerazione la nazionalità, non applica alcuna differenziazione nel calcolo del premio.

Il restante 25% del campione applica premi assicurativi maggiorati in relazione alla "nazionalità" e per quanto attiene al fattore "residenza", alcune compagnie che applicano maggiorazione sulla nazionalità non tengono conto della "residenza mentre altre penalizzano i cittadini stranieri, oltre che sulla base del fattore "nazionalità", anche sul fattore "residenza".

## 2. Panorama normativo

L'art. 43, primo comma, del Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/98) prevede che "costituisce una discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose e abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica".

In ogni caso, precisa il legislatore nel secondo comma, alla lettera b) compie atto di discriminazione "chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità".

Il divieto di discriminazione trova applicazione nei confronti dello Stato e dell'autorità pubblica, ma anche dei privati che offrono beni e servizi al pubblico in quanto una delle condizioni protette dalla normativa antidiscriminatoria è quella fondata sull'origine nazionale, intesa come appartenenza etnico-razziale del soggetto, ma anche come cittadinanza straniera (discriminazione in ragione soltanto della condizione di straniero o di cittadino straniero di determinate nazionalità).

L'art. 2 del medesimo T.U. prevede, inoltre, che "lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino": tra i diritti civili rientra sicuramente quello alla libertà contrattuale e dunque il diritto di contrarre alle medesime condizioni previste per gli altri consociati che siano titolari dello *status civitatis*.

Il divieto di considerazione della cittadinanza ha, poi, un rilievo rafforzato e specifico all'interno dell'Unione Europea. L'art. 18 T.F.U.E. dispone infatti che "nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità": e ancora una volta il diritto alla libertà contrattuale rientra sicuramente nel campo di applicazione dei trattati.

La direttiva 2000/43/CE recepita con d.lgs 215/2003, poi, all'art 2 vieta le discriminazioni dirette e indirette in ragione della appartenenza etnica o razziale e all'art 3, nel delineare il campo di applicazione, fa specifico riferimento "all'accesso ai beni e servizi": con una dizione quindi ancora più ampia di quella utilizzata dall'art. 43 citato.





# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

*Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica*

Per quanto concerne la distinzione tra nazionalità e cittadinanza preme sottolineare che, nella maggioranza dei casi i cittadini (originari o naturalizzati) sono anche coloro che appartengono ad un'unica nazione<sup>2</sup>: non a caso gli "Stati nazione" si sono formati sul presupposto che la stragrande maggioranza dei cittadini appartengano ad un'unica nazionalità, fondata su una comunanza di lingua e tradizioni culturali (il che poi vale a maggior ragione in Italia, ove la anacronistica legislazione sulla cittadinanza valorizza la appartenenze di sangue e relega in posizione del tutto marginale lo *ius soli*). Già solo sotto questo profilo, i concetti di "nazionalità" e "cittadinanza", pur se formalmente distinti, finiscono per sovrapporsi.

Ma ancora più pacifico e determinante è che l'ordinamento, laddove ha voluto garantire la parità a un "alloctono", lo ha fatto pensando non certo al suo sentimento di appartenenza culturale ma alla sua condizione oggettiva di straniero, usando a tal fine i due termini in maniera indifferenziata.

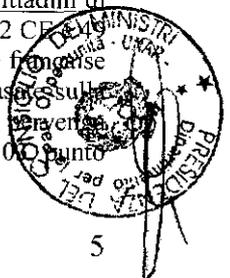
Ciò è del tutto evidente in quanto l'art. 18 T.F.U.E. vieta, nell'ambito di applicazione del trattato, "qualsiasi discriminazione effettuata in base alla nazionalità", e tale disposizione è sempre stata interpretata dalla C.G.E. come riferita alla cittadinanza<sup>3</sup> (vocabolo neppure utilizzato dall'art. 18) e al divieto di discriminazione tra cittadini di uno o dell'altro Stato membro, indipendentemente da qualsiasi indagine sulla loro "appartenenza nazionale"<sup>4</sup>.

Inoltre, l'art. 43 comprende al primo comma il riferimento alla nazionalità; al secondo comma, lettere a) – d), il riferimento allo straniero (che è indubabilmente il soggetto privo di cittadinanza) e nello stesso tempo alla discriminazione "per nazionalità"; infine alla lettera e) dello stesso comma (e solo in forza di una diversa costruzione sintattica della frase) il riferimento alla cittadinanza: è evidente l'utilizzo omogeneo dei termini.

2 Come è anche pacifico che vi sono casi eccezionali, quasi sempre nell'ambito di conflitti territoriali ignoti all'Unione europea, nei quali gli appartenenti ad una nazione sono sottoposti a status diversi, come ad esempio i palestinesi con cittadinanza israeliana o i curdi con cittadinanza irakena.

3 "In ambito comunitario, la nozione di nazionalità non è mai stata interpretata dalla Corte di Giustizia in termini diversi da quello di cittadinanza di uno Stato membro e i due termini sono spesso usati come sinonimi", cfr. Favilli C., *La non discriminazione nell'Unione Europea*, Bologna, 2008.

4 Si veda solo in via esemplificativa Corte di Giustizia CE 16 dicembre 2008 C- 388/01 Commissione c. Italia: "Tenuto conto delle precedenti considerazioni, si deve constatare che, riservando agevolazioni tariffarie discriminatorie per l'ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali pubblici, concesse da enti locali o decentrati dello Stato, unicamente ai cittadini italiani ..., ed escludendo da tali agevolazioni i turisti cittadini di altri Stati membri ... la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 12 CE e 18 CE". O ancora Corte di Giustizia CE 13 aprile 2010 C- 73/08 Bressol c. Gouvernement de la Communauté française "Si deve rammentare che il principio di non discriminazione vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato" (v., in tal senso, sentenza 18 luglio 2007, causa C-212/05, Hartmann, Racc. pag. I-6300 punto 29)."





# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica

Di più, numerose norme internazionali, e lo stesso art. 43, 1<sup>a</sup> comma, fanno riferimento alla "origine nazionale"<sup>5</sup> che quindi, se non si volesse ammettere un uso indistinto delle varie espressioni, dovrebbe avere un significato ancora diverso, di pressoché impossibile individuazione. D'altra parte, autorevole dottrina<sup>6</sup> ha affermato: "Sono le carte internazionali dei diritti ... a introdurre accanto ai classici divieti di discriminazione per sesso, razza, colore, lingua, religione, condizione sociale, il divieto di discriminazione in base alla "origine nazionale" che significa in base alla cittadinanza, come è reso evidente, in qualche testo, anche dal distinto riferimento al divieto di discriminazione per gli appartenenti a "una minoranza nazionale"<sup>7</sup>.

Il problema che viene in rilievo nell'esame di tali fattispecie non è solo quello della cittadinanza/nazionalità, ma anche quello della razza e origine etnica in quanto, sul piano normativo generale, si rileva che l'art. 2 d.lgs 215/03, dopo aver fornito al suo primo comma la definizione di discriminazione diretta ed indiretta, al comma successivo recita: "è fatto salvo il disposto dell'art. 43, commi 1 e 2, del TU immigrazione". E a sua volta disciplinando l'azione civile contro la discriminazione, l'art. 4 la riferisce a tutti i diritti di cui all'art. 2, ivi comprendendo quindi, di rimbalzo, il richiamo all'art. 43. Questa serie di rinvii conferma dunque che, nelle intenzioni del legislatore le due tutele si debbono sommare tra loro<sup>8</sup>.

La Corte C.G.E., peraltro, nell'unica sentenza emessa sul punto, ha stabilito che la direttiva 2000/43 (di cui il d.lgs 215/03 costituisce attuazione) si applica alla discriminazione dei lavoratori "alloctoni", cioè stranieri<sup>9</sup>.

Inoltre, se anche si volesse escludere una diretta applicabilità del d.lgs 215/03 alla discriminazione "dello straniero", occorrerebbe convenire che, nel contesto italiano, il criterio "cittadinanza", sebbene "apparentemente neutro" rispetto a quelli considerati dalla direttiva 2000/43, determina una discriminazione indiretta in quanto svantaggia in maniera proporzionalmente maggiore gli

<sup>5</sup> Cfr. art. 2 della Dichiarazione Universale dei diritti; art. 2, par. 1, del Patto internazionale (New York, 1966) relativo ai diritti civili e politici; art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (C.E.D.U.).

<sup>6</sup> Cfr. Onida V., *Lo stato costituzionale del non cittadino*, Relazione introduttiva al Convegno Annuale 2009 dell'Associazione Italiana Costituzionalisti.

<sup>7</sup> Cfr. art 14 C.E.D.U.

<sup>8</sup> La tesi è stata accolta dal Tribunale di Milano con la pronuncia 29.9.10 in causa A.S.G.I. c. Comune di Tradate, ove si legge: "Se quindi la prima norma (l'art. 2, comma 1, d.lgs 215/03) introduce un concetto apparentemente più restrittivo di discriminazione, non ricomprendendo la discriminazione per nazionalità, la seconda prescrizione (art. 2 comma 2) fa salva la medesima nozione di cui al d.lgs 286/98 comprensiva anche della discriminazione per nazionalità e quindi per cittadinanza. ... Non sarebbe possibile una lettura restrittiva, posto che il par. 25 direttiva 2000/43/C.E. di cui il d.lgs 215/03 costituisce attuazione, pone una clausola di non regresso che impedisce una modificazione peggiorativa della disciplina precedentemente in vigore".

<sup>9</sup> Corte di Giustizia C.E. 10 luglio 2008, C- 54/07, in Riv. crit. dir. lav., 2008, p. 883.





# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica

appartenenti a gruppi etnici diversi da quello europeo, gruppi che rappresentano la grande maggioranza degli stranieri presenti in Italia<sup>10</sup>.

Nell'attività interprivata volta alla cessione di beni e servizi è vietato introdurre disparità di trattamento attribuendo posizioni di svantaggio in forza di uno dei fattori vietati e tale divieto non può certamente conoscere eccezioni<sup>11</sup> e, dunque, non si dovrebbe derogare neanche per l'attività assicurativa né ammettere "cause di giustificazione" (cioè differenze di trattamento determinate da finalità legittime, perseguite con mezzi proporzionati e necessari) posto che per espressa disposizione dell'art. 2 d.lgs 215/03 (oltre che per opinione dottrinale consolidata) la discriminazione diretta non ammette cause di giustificazione.

Nell'ambito della libertà ad esse concessa, le compagnie assicurative ritengono di poter effettuare una personalizzazione sulla tariffa da applicare a favore del singolo cliente sostenendo che, come per altri fattori, esistono differenze tariffarie ma non un intento discriminatorio dal punto di vista etnico visto che tali differenze hanno una loro dimostrazione statistica.

L'I.S.V.AP., nella nota soprarichiamata, ha ritenuto che "il fenomeno discriminatorio razziale nel settore tariffario R.C.A., anche se con qualche punta di rilievo, risulta contenuto, in quanto le imprese di maggiori dimensioni non utilizzano il parametro nazionalità o similari nello stabilire i prezzi. Anche l'ipotizzato effetto del parametro "residenza" su quello della "nazionalità" non appare rilevante salva l'eccezione estremamente negativa dell'unico caso riscontrato".

L'U.N.A.R. ritiene che tale comportamento sia da modificare anche in considerazione del fatto che da esso, in definitiva, non deriva alcun vantaggio economico dal punto di vista assicurativo trattandosi esclusivamente di una redistribuzione delle risorse in funzione del grado di rischio.

Si può agevolmente concludere che una compagnia assicurativa che applichi premi maggiorati a cittadini stranieri in ragione della loro condizione di stranieri, pone in essere un comportamento che potrebbe essere considerato "discriminatorio" nel significato recepito dall'ordinamento italiano e comunitario (significato che, è appena il caso di ricordarlo, non attribuisce alcuna rilevanza all'esistenza o meno di un intento soggettivo).

Conseguentemente, una compagnia assicurativa non dovrebbe discriminare una persona in ragione della sua caratteristica protetta nel fornirgli un prodotto o servizio assicurativo, riguardo alle condizioni per l'accesso a tale prodotto o ad una delle caratteristiche del medesimo (ad es. premi e benefici) non imponendo un premio più elevato o non assegnare loro benefici inferiori o rifiutare loro l'assicurazione, in ragione della caratteristica protetta o in virtù dell'applicazione di criteri che hanno un impatto negativo e che non possono trovare una giustificazione obiettiva.

La problematica relativa alle tariffe differenziate sulla base della cittadinanza è ancora più in evidenza dopo la pronuncia della Corte di Giustizia del 1 marzo 2011 (Associazione belga dei consumatori ASBL c. Belgio, causa C- 236/09), con la quale è stato stabilito che a partire dal 21 dicembre 2012, l'art. 5 c. 2 della direttiva europea n. 2004/113/CE del 13 dicembre 2004 (che prevedeva la possibilità per gli Stati membri di consentire differenze proporzionate nei premi e nelle

<sup>10</sup> Trib. di Milano 9.2.2010 est. Dorigo in causa APN +NAGA c. provincia di Sondrio.

<sup>11</sup> Ciò è stato anche chiarito dalla relazione della Commissione europea del 30 ottobre 2006 sull'attuazione della direttiva [COM (2006) 643 definitivo, pag. 3].





# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

*Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica*

prestazioni individuali ove il fattore sesso fosse determinante nella valutazione dei rischi, in base a pertinenti e accurati dati attuariali e statistici di in materia di accesso ai beni e servizi) non potrà più trovare applicazione. La Corte ha infatti ritenuto che “ *Una disposizione siffatta (l'art 5 n. 2 della direttiva 2004/113), la quale consente agli Stati membri interessati di mantenere senza limiti di tempo una deroga alla regola dei premi e delle prestazioni unisex, è contraria alla realizzazione dell'obiettivo della parità di trattamento tra donne e uomini perseguito dalla direttiva 2004/113 ed è incompatibile con gli artt. 21 e 23 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Di conseguenza, la disposizione deve essere considerata invalida alla scadenza di un adeguato periodo transitorio*”.

La sentenza della C.G.E., proprio in quanto richiama principi generali e fondamentali di uguaglianza e di non discriminazione, ha dunque portata più generale e conferma ulteriormente che, nel medesimo campo considerato dalla sentenza (quello delle assicurazioni RC auto), non dovrebbe trovare spazio neppure la differenziazione per cittadinanza/nazionalità/etnia.

Sulla base delle ragioni su esposte, l'U.N.A.R., ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. e) del D.lgs 215/2003, formula ai destinatari di tale atto la seguente

## RACCOMANDAZIONE:

mantenere ferma l'attenzione alle situazioni segnalate, evitando un comportamento che potrebbe apparire discriminatorio e, pertanto, auspica che tutte le Compagnie assicurative offrano la stipula dei contratti RC auto applicando ai contraenti con cittadinanza non italiana le medesime tariffe previste, a parità di ogni altra condizione, per i cittadini italiani e, comunque, tariffe indipendenti dalla cittadinanza dei richiedenti. Ciò in quanto un trattamento di sfavore per il non-cittadino proprio in quanto in grado di determinare effetti sfavorevoli privi di qualunque ragionevole collegamento oggettivo con la situazione personale dell'interessato, potrebbe risultare un “mezzo sproporzionato” - a fronte, peraltro, di nessun interesse economico - e che potrebbe apparire come una deroga a un principio di parità posto a tutela di un valore fondamentale della persona umana.

Si raccomanda altresì di cooperare, attraverso gli uffici competenti, con l'Ufficio nell'espletamento dei compiti ascrittigli dalla legge anche mantenendo vivo un dialogo costante, leale ed istituzionale sui temi di interesse.

