



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
in
Relazioni Internazionali Comparete
LM-52

Tesi di laurea

**L'Agenda Politica Europea e le Politiche
Controverse**
aborto, prostituzione ed unioni civili

Relatore

Prof. Antonio Trampus

Laureanda

Giulia Cipriani

Matricola 864440

Anno Accademico

2021 / 2022

A Venezia e alla giovinezza.

ABSTRACT: Nel corso degli ultimi decenni numerose nuove questioni sono entrate a far parte dell'agenda politica Europea, estendendo il mandato dell'UE alla quasi totalità delle aree politiche pubbliche. Questo è stato reso possibile, tra le altre ragioni, dalla formulazione di alcune tematiche in termini per i quali esse rientrerebbero tra le competenze comunitarie. Tuttavia, alcune iniziative, le quali sono considerate controverse, non sono riuscite a raggiungere lo status di agenda. Focalizzandosi sull'aborto, la prostituzione e le unioni civili, questa tesi è volta ad analizzare le ragioni per cui questi temi siano esclusi dall'agenda e, così facendo, a determinare quale sia l'approccio dell'Unione Europea nei confronti delle politiche controverse. I risultati dell'analisi mostrano una tendenza dell'UE ad evitare in modo persistente la regolamentazione di tematiche controverse al fine di limitare potenziali contrasti. Conseguentemente, si verifica un trade-off tra diritti umani e legittimità, il quale comporta un'inadeguata tutela dei diritti umani di coloro che appartengono alle categorie esaminate, soprattutto nei paesi dell'Est Europa, caratterizzati da legislazioni più conservatrici. Muovendo dalla letteratura rilevante, il primo capitolo esplora le dinamiche di agenda setting e di agenda blocking, focalizzandosi in particolare sulle politiche controverse. I capitoli che seguono sono invece dedicati allo studio dell'approccio dell'UE rispetto alla tematica dell'aborto (capitolo I), della prostituzione (capitolo II) e delle unioni civili (capitolo III), evidenziando le differenze e le analogie tra i diversi casi, così come le conseguenze in termini di diritti umani derivanti dalla non regolamentazione di tali tematiche. La tesi sfida l'argomentazione secondo la quale l'Unione non sia intitolata ad intervenire rispetto a queste materie in virtù del principio di sussidiarietà, sostenendo, invece, che l'assenza di questi temi dall'agenda sia specificamente volta a tutelare la legittimità dell'UE.

Parole chiave: policy-agenda; aborto; prostituzione; unioni civili; legittimità.

INDICE

• SUMMARY (riassunto in lingua inglese)	5
• INTRODUZIONE	10
• CAPITOLO I: L'AGENDA POLITICA EUROPEA: STRATEGIE DI INCLUSIONE E DI ESCLUSIONE DELLE QUESTIONI POLITICHE	15
-Elementi definatori dell'agenda setting	16
-Dinamiche di esclusione dall'agenda: le politiche contestate	21
-L'espansione del conflitto	23
-Bilanciare l'esigenza di limitare l'opinione pubblica con le accuse di deficit democratico	25
-La questione della legittimità	28
• CAPITOLO II: IL DIRITTO ALL'ABORTO	35
-La posizione dell'Unione Europea sull'aborto: documenti vincolanti e di soft-law	36
-La posizione degli Stati Membri sull'aborto	42
-Il caso polacco: lo scontro con il Parlamento Europeo e le reazioni della Commissione	48
• CAPITOLO III: LA PROSTITUZIONE COSENSUALE	55
-La regolamentazione statale del sex work	58
-La posizione dell'Unione Europea sulla prostituzione: battaglie definitive tra agenda-setters	60
• CAPITOLO IV: LE FORME DI UFFICIALIZZAZIONE DELLE UNIONI OMOSESSUALI	76
-Il riconoscimento delle unioni omosessuali: il livello nazionale	79
-La posizione dell'UE: un processo di formazione giuridica	87
-Il caso Coman: analisi e reazioni a livello UE	90
• CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	98
• BIBLIOGRAFIA	100

SUMMARY

Under article 5 of the Treaty on the European Union (TEU), the competences of the EU are governed by the principle of conferral, which limits EU action to the areas of competence determined by Member States in the Treaties. Furthermore, when exercising such competences, the Union must observe the principle of subsidiarity, which further restrains EU's intervention, for issues that fall outside its areas of exclusive competence, to cases in which the objectives of the proposed action cannot be adequately achieved by Member States. Despite those limitations, over the last decades, the EU has been able to expand its remit to almost all areas of public policy. In this respect, while the framing of certain issues in such a way that they resonate with EU's concerns has demonstrated to be a successful strategy of agenda setting, for other, more controversial, issues this approach failed to grant them agenda-status. While the subsidiarity principle could represent the reason for the exclusion of salient issues from the agenda, it does not satisfactorily explain the complexity of such dynamics because that of competence is not a fixed concept, but it is instead subject to different interpretations over time. Focusing on the issues of abortion, sex work and same-sex unions, the aim of this thesis is to identify a possible *modus operandi* of the EU towards controversial issues by investigating deeper the reasons why such issues do not find place on the agenda. This will be done by analysing the attempts of agenda setters to place the issues they advocate for on the policy agenda, and the steps adopted by the EU executive in reaction. The thesis is divided into four chapters, which are summarized in the following paragraphs.

The first chapter describes the main features of agenda setting, which can be defined as part of the strategies adopted by different actors to obtain the consideration of a specific issue by policymakers, and, consequently, achieve agenda status. Within the EU institutional context this translates into a series of distinct challenges. Namely, actors need to mobilize interest around the issue proposed, directing their efforts toward the venues which demonstrate to be the most receptive. To do so, the issue must be framed in terms for it to appear directly connected with EU's objectives and values. Moreover, the EU must be provided with sufficient capability resources (both in economic and human terms) and credibility before considering the regulation of an issue. Finally, external political conditions must be favourable. The interaction of the factors above listed allows new issues to be brought onto the agenda. On the other hand, the absence of such conditions can contribute to exclude policy initiatives. However, the relevant literature offers additional theoretical explanations for the absence of certain issues from the agenda. These include the competence argument and agenda blocking dynamics. While the first completely excludes the possibility of EU intervention in areas of

Member States' competence, the latter refers to voluntary actions aimed at blocking the inclusion of new issues on the agenda. Finally, some studies highlight that the consensus-seeking behaviour of the Commission tends to avoid the regulation of controversial issues. In fact, the Commission has historically followed a depoliticizing path to gain the credibility necessary to expand its formal competences. Moreover, it did not directly require common citizens to recognize its authority, but its legitimization is derivative, based on authorization by Member States' authorities. However, in recent times, the EU has been accused of suffering from a democratic deficit, whose solution demands the institution of explicit procedures of authorization, involving increasing civil society participation. Moreover, according to the relevant literature, a 'democratic shift' is needed to further expand EU competences. Nevertheless, growing levels of public participation do not necessarily result in increased support for EU institutions. Therefore, in this new context the challenge is represented by the fact that while the Union needs to be publicly legitimized to further expand its competences, this could be counterproductive for the inclusion of new issues on its policy agenda, especially if salient.

The second chapter focuses on abortion policies in the European Union. In this case, while the EU has direct competence on advancing sexual and reproductive health rights in its external action, namely in promoting those rights in third countries, for example, by including conditionality clauses in trade agreements, it lacks the competence to set legal standards of SRHR at the European level, which are regulated differently by the single Member States. While most of Member Countries' legislations align to the EU's pro-choice position, which has mainly been defined in a series of non-binding documents, there exist some relevant exceptions. In this respect, Poland and Malta have the strictest legislations on abortion. While in Malta abortion is totally criminalized, in Poland it was allowed only under specific circumstances. Namely, only when the pregnancy represented a serious threat to the life or health of the mother, in confirmed cases of rape or incest, or prenatal tests indicated serious foetal impairment, could a Polish woman demand legal termination of her pregnancy. However, the far-right party Law and Justice with the support of the Polish Constitutional Tribunal, which declared eugenic abortion unconstitutional, has recently modified the previous law, introducing a *de-facto* ban on abortion. Since its entry into force in January 2021, mass street protests took place all over Poland, however these have not succeeded in impeding blatant violations of human rights. The EU has officially invited Poland to reconsider its legislation in different occasions. In particular on 26 November 2020, the European Parliament has officially asked the Commission to intervene by activating the Conditionality Regulation, which subordinates EU payments and financing to the respect of the rule of law. A year later, both the European Parliament (EP) and civil society NGOs exercised further pressure on the Commission for the activation of the conditionality provisions and on the Council for application of article 7 (TEU), which confers the EU power of

intervention in case of persisting violations of the rights set out in article 2 (ECHR). However, to date the Commission still hesitates to act, despite its promises and the rejection by the European Court of Justice of Poland's appeal. This is due not only to majority requirements in voting procedures but also to political factors which, according to some MEPs, discourage the Commission's intervention. Examples of such political complications can be represented by the Polish threat to block the EU budget or the need for the explicit consensus by France and Germany.

The third chapter explores instead agenda setting dynamics about voluntary prostitution, reflecting in particular on the framing competition between feminist associations such as the European Women's Lobby (EWL) and sex workers' rights organizations. While the first tends to picture prostitution as rarely voluntary and demands the EU the adoption of the Nordic model of regulation of prostitution (which criminalises the purchase of sexual services); the second stress instead the need to distinguish between forced prostitution, which equals to violence, and sex work as a profession, emphasising its consensual nature. Regarding their respective access to EU debates about the issue, the EWL can more easily influence European legislative venues given that the European Parliament has coalesced around the concept of prostitution as always forced. On the other hand, sex workers' organizations face particular restraints as agenda setters. Not only they are badly equipped with meeting the requirements needed to successfully push for the inclusion of their cause in the agenda, but they also have to counteract the oppositive action of EWL. Despite these obstacles, sex workers have been able to self-organize and build a series of networks, among which the ESWA represents the most influential. This sex practitioners' rights association has indeed been able to organize a Conference in Brussels (2005), where a Declaration of rights, a Manifesto and precise legal recommendations were presented in the Parliament. However, their efforts received little attention by EU institutions and especially by the executive. The chapter continues by examining the systematic use of the competence argument by the Commission and the Council as a tool to silence attempts to raise the issue of prostitution by reporting different answers to written questions advanced by MEPs. Moreover, the possible links with areas of EU competences (such as labour or human trafficking) are rejected too, especially by ignoring the rule of the European Court of Justice in *Jany et. al.* (2001), which officially recognized that sex work can fall under the concept of economic activity. These behaviours could be motivated by the willingness of the EU executive to not stirring up too much controversy, creating possible conflicts with Member States, which have adopted different positions about sex work. While the prohibitionist model represents the exception in the EU, and the majority of Member States has adopted abolitionist or regulative regimes, only three countries have adopted the Nordic model, which matches the position of the EU.

The last chapter is about the officialization of same-sex relationships. Following the entry into force of the Amsterdam Treaty in 1999, the EU has acquired the power to intervene in cases of discrimination based on sexual orientation. Since then, different additional legislative tools, such as the Directive 2000/78/EC prohibiting discrimination in the working environment, have been introduced in order to extend EU's protection of LGBTQI rights in other areas of public and private life. However, in expanding further its competences in this respect, the EU meets an important limit in family law, which is an area jealously regulated by Member States. The position of the EU toward gay marriages and unions has been shaped by different sentences of the European Court of Justice and the ECtHR, but also by non-binding documents such as reports which resulted in parliamentary resolutions. In relation to EU jurisprudence, the sentence of the ECJ in *Coman and others vs. Romania* (2018) has acquired particular significance for the full implementation of the freedom of movement principle for homosexual couples. Mr. Coman denounced the refusal by Romanian authorities to extend the resident permit of his husband, Mr. Hamilton, in the country on the basis of the fact that Romania does not recognize same-sex relationships, arguing that the denial constituted discrimination on grounds of sexual orientation. The ECJ established the gender-neutrality of the term spouse, concluding that, therefore, a Member State cannot refuse to recognize, at the sole purpose of granting a residence permit to an extra-EU citizen in its territory, a formal union between a EU citizen and another person contracted in a EU country. Despite the legally binding nature of the sentence, to date Romania still refuses to recognize what has been established by the Court. This has been denounced by both LGBTQI rights associations 'Accept' (Romanian) and ILGA-Europe on a number of different occasions, presenting to the EU Commission official complains aimed at asking the start of an infringement procedure against Romania. The answers of the Commission have, however, been elusive, stating that 'a general and consistent non-application of EU law' must be verified, which has to be declared by the Commission itself. The institution guided by Ursula von der Leyen has been ambiguous also in answering the European Parliament about its request of application of the conditionality Regulation, (which can explicitly be used in case of non-compliance with EU courts' sentences), asserting the conditions necessary to the activation of this mechanism lack.

In conclusion, the analysis confirms a tendency of the EU to avoid the regulation of controversial issues. The inaction or elusive behaviour of the European Commission, as showed in the cases of the issues of abortion and same-sex partnerships, seems to be due more to a lack of political willingness rather to a genuine absence of legal tools. Moreover, as examined in the case of sex work, the Commission and the EU Council can act to silence attempts to include new issues on the agenda by recurring to the competence argument, which however fails to provide exhaustive justification for non-intervention. This behaviour can be attributed to the necessity of the EU to limit oppositions

which could easily block policy initiatives. By so doing, however, a trade-off between human rights and legitimacy takes place.

INTRODUZIONE

All'art. 5 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) vengono stabiliti i principi definatori dell'azione dell'Unione rispetto alle proprie competenze.¹ Queste ultime sono delimitate anzitutto dal principio di attribuzione, secondo cui l'UE può operare esclusivamente entro i limiti ad essa conferitegli dagli Stati Membri (art. 5(2) TEU), mentre nel loro esercizio essa deve rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5(1) TEU). Secondo quanto previsto dal requisito di sussidiarietà, nelle aree non appartenenti alla sfera di competenza esclusiva dell'Unione Europea, essa può agire solamente se gli obiettivi dell'azione politica proposta non possono essere adeguatamente o sufficientemente realizzati dai Paesi Membri, ma, contrariamente, tali fini possono essere più efficientemente raggiunti dall'Unione (art. 5(3) TEU).²

Nonostante questi limiti, i poteri del gigante normativo europeo si sono notevolmente ampliati grazie all'adozione di ulteriori documenti come l'Atto Unico Europeo, i Trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona nonché grazie al consolidamento della dottrina dei poteri impliciti elaborata dalla Corte di Giustizia Europea, secondo cui l'Unione può ricavare delle competenze implicite da disposizioni espresse.³ Invero, negli ultimi decenni, molteplici nuove iniziative politiche sono state incluse nell'agenda politico-decisionale europea, estendendo l'influenza dell'UE alla quasi totalità delle aree di politica pubblica.⁴ Il processo di definizione delle politiche europee attraversa delle dinamiche di agenda setting, ovvero, degli sforzi attivi da parte di attori istituzionali e di organizzazioni della società civile atti all'inclusione di talune questioni o problematiche alla normazione da parte dell'Unione Europea. Un fattore determinante per il successo o il fallimento di queste iniziative è la loro presentazione in termini per cui esse risultino legate agli obiettivi e prerogative comunitarie. Sebbene questo tipo di strategia si sia rivelata efficace per alcune iniziative, per altre, le quali presentano una natura più saliente, non è stata sufficiente a garantire loro lo status d'agenda. Questioni come l'aborto, la prostituzione o le ufficializzazioni delle unioni tra persone omosessuali restano invero tutt'oggi al di fuori dall'agenda UE e la loro regolamentazione compete formalmente agli Stati Membri. Sebbene quest'esclusione potrebbe essere attribuita al principio di

¹ European Union, *Consolidated version of the Treaty on European Union, Title I-Common Provisions Article 5 (ex Article 5 TEC)*, OJ C 202, 7.6.2016, p. 18–18.

² Ibidem.

³ EurWORK, "Competences of the European Union", 12 January 2011, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, [last accessed: 5 June 2022], available at the following link: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/competences-of-the-european-union>

⁴ Allwood, G., "Agenda setting, agenda blocking and policy silence: Why is there no EU policy on prostitution?", *Women's Studies International Forum*, 69 (2018), p. 126.

sussidiarietà, questo non spiegherebbe in maniera completa la complessità del fenomeno. Invero, altri elementi, tra i quali fattori politici, contribuiscono in maniera significativa alla marginalizzazione di tali questioni.

Lo scopo ultimo di questa tesi è quello di determinare se è possibile individuare un *modus operandi* dell'Unione Europea rispetto a tematiche che possono essere ritenute controverse. Analizzando le questioni relative all'aborto, alla prostituzione volontaria e alle unioni tra persone dello stesso sesso, il proposito dell'autrice è di individuare le ragioni per le quali esse restino escluse dall'agenda, quali le dinamiche di agenda setting, di (eventuale) agenda blocking e quali gli attori coinvolti in tali processi. In ogni capitolo verrà trattato, oltre al livello sopranazionale, l'ambito nazionale dato dalle legislazioni relative alle materie scelte al fine di determinarne il grado d'accettazione generale, ricorrendo ove possibile anche all'utilizzo di Eurobarometri. La posizione dell'Unione è invece ricostruita principalmente tramite risoluzioni e documenti prodotti dalle principali istituzioni europee, Parlamento Europeo, Commissione e Consiglio (seppur quest'ultimo sia presente in misura minore nell'analisi complessiva), attraverso risoluzioni parlamentari, report, quesiti e risposte scritte, nonché tramite documenti vincolanti adottati in funzione di tutela dei diritti umani (regolamenti e convenzioni) e sentenze delle principali corti europee (Corte di Giustizia Europea e Corte Europea dei Diritti Umani). La tesi comprende necessariamente anche alcune elaborazioni teoriche espresse da altri autori. In particolare, nel primo capitolo le ricerche di Sebastiaan Princen contribuiscono in maniera decisiva a delineare i principali connotati delle dinamiche di agenda setting, individuando nell'Unione un comportamento orientato al consenso che favorisce l'esclusione di questioni controverse dall'agenda;⁵ mentre ad essere altrettanto importante rispetto all'impostazione generale del lavoro di ricerca è la posizione di Allwood, secondo cui le competenze dell'Unione non sono fisse, ma bensì sono in continuo mutamento,⁶ argomentazione per la quale il principio di sussidiarietà non sia effettivamente un ostacolo insormontabile, se non in maniera temporanea. Infine, nei capitoli relativi ai casi di studio scelti, vengono esaminati gli strumenti a disposizione dell'UE per intervenire rispetto alla regolamentazione di tali iniziative politiche. Mentre si riscontrano degli impedimenti di carattere oggettivo al raggiungimento di tale fine, l'analisi dimostra altresì una generale mancanza di volontà politica dell'Unione nell'utilizzare i meccanismi preposti alla tutela dei diritti, violati nei casi di specie da parte di alcuni Stati Membri. La spiegazione offerta dall'autrice concorda con le posizioni di Princen secondo cui a prevalere in questi casi sia la natura orientata al consenso della Commissione, la quale determinerebbe, tuttavia, un'insufficiente tutela dei diritti umani.

⁵ Princen, S., "Agenda-setting strategies in EU policy making", *Journal of European Public Policy*, 18:7, October 2011, p. 927.

⁶ Allwood, G., "Agenda setting, agenda blocking and policy silence: Why there is no EU policy on prostitution?", p. 127.

Determinare quale sia l'approccio dell'Unione Europea rispetto a tematiche controverse contribuirebbe ad arricchire la letteratura sull'agenda setting, poiché molti studi in materia si focalizzano su tematiche le quali hanno raggiunto lo status di agenda, ignorando temi che ne restano invece esclusi.⁷ Inoltre, tale domanda di ricerca potrebbe fornire ulteriori informazioni sulle dinamiche di agenda blocking e, più in generale, sui processi legislativi in Unione Europea. Infine, essa potrebbe contribuire ad arricchirne la fenomenologia, tramite la definizione di un modello di comportamento.

La scelta dei casi di studio proposti non è casuale, bensì è stata dettata non solo dall'interesse personale rispetto a tali temi derivante dalla partecipazione ad insegnamenti aventi per oggetto i temi in questione, (seppur con declinazioni diverse), ma è stata determinata anche dal fatto che essi rappresentano tutti ambiti riconducibili all'uguaglianza di genere, la quale rappresenta uno dei valori fondamentali dell'Unione Europea. Ma non solo sono le istituzioni comunitarie a ritenerla tale, definendola appunto "una delle (proprie) aree prioritarie" d'intervento,⁸ bensì essa viene parimenti percepita dalla società civile europea. Invero, dai dati raccolti dal Parlametro 2020 l'uguaglianza tra generi rappresenta per i cittadini comunitari, a parimerito con la libertà di parola, il terzo valore per cui l'azione del Parlamento Europeo dovrebbe rappresentare una priorità.⁹

L'elaborato è strutturato nel seguente modo: basandosi sulle elaborazioni della letteratura rilevante in materia, il primo capitolo si occupa di definire i principali connotati dei processi di agenda setting, illustrando quali siano le principali sfide per gli attori che intendono ottenere la considerazione della propria iniziativa politica all'interno del contesto istituzionale europeo. Dopodiché, viene devoluta attenzione alle principali spiegazioni teoriche dell'esclusione di alcuni temi dall'agenda UE, focalizzandosi in particolar modo sulle politiche controverse. Tali dinamiche vengono poi poste in relazione con l'espansione del conflitto, elemento cardine dell'agenda setting, che viene successivamente approfondito congiuntamente alle più recenti dinamiche di politicizzazione delle politiche europee, caratterizzate da una crescente partecipazione della società civile ai dibattiti sovranazionali. In questa sede viene infine osservata la natura della legittimità dell'Unione Europea rispetto al proprio intervento ad aree di competenza in precedenza detenute dagli Stati Membri. Una volta delineato il quadro teorico necessario alla comprensione dei meccanismi caratteristici

⁷ Ibidem.

⁸ European Commission, Justice and Fundamental Values, "International Gender Equality", [last accessed: 8 June 2022, available at the following link: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights_en

⁹ Kantar, commissioned by the European Parliament, (2020) "A Glimpse of Certainty in Uncertain Times: Parlameter 2020 – A European Parliament Eurobarometer Survey", *Parlametro 2020*, p. 16.

dell'agenda politico-decisionale europea, i capitoli successivi passano ad esaminare i casi di studio scelti.

Nello specifico, il secondo capitolo delinea la posizione *pro-choice* dell'Unione Europea rispetto all'aborto su richiesta, esaminando le possibilità (tramite un'analisi degli strumenti di soft ed hard law a disposizione dell'UE) di una sua inclusione in agenda. La posizione dell'Unione viene poi contrapposta alle antitetiche posizioni degli Stati Membri. In particolare, viene esaminato l'aperto conflitto tra l'introduzione del quasi totale divieto d'aborto in Polonia e Bruxelles. Vengono evidenziate a riguardo le pressioni esercitate dal Parlamento Europeo su Consiglio e Commissione per attivare le disposizioni dell'art.7 TUE e del Regolamento di condizionalità, entrambi strumenti volti a conferire all'UE potere d'azione in caso di ripetute violazioni dello stato di diritto da parte di un Paese Membro. Dopodiché, viene esaminato ed interpretato il comportamento dell'esecutivo comunitario, che si mostra esitante a riguardo.

Nel terzo capitolo, seppur esso presenti una struttura analoga al precedente, mostrando anzitutto la posizione degli Stati Membri riguardo la prostituzione volontaria, l'accento viene riposto sulla competizione tra femministe europee, le quali sostengono una posizione neo-abolizionista, e le organizzazioni per i diritti dei sex workers, che chiedono invece il riconoscimento della natura lavorativa e consensuale della propria attività, per il raggiungimento dell'agenda europea. Ad essere esaminati in tale contesto sono le principali iniziative avanzate dalle parti, nonché gli ostacoli che sottostanno alla considerazione delle loro richieste da parte dell'esecutivo comunitario, il quale, a differenza del Parlamento Europeo, (che, concorde con la visione femminista, ne domanda l'attuazione), pratica delle resistenze tramite il ricorso a strategie discorsive atte a impedire la sollevazione del tema oppure a dirigerlo verso canali meno controversi.

L'ultimo capitolo tratta della formalizzazione delle unioni tra partner dello stesso sesso. Le diverse posizioni degli Stati Membri a riguardo mostrano una sensibilità geografica rispetto all'accettazione sociale delle coppie omosessuali, secondo cui le aree dell'Est europeo presentano resistenze più significative rispetto alle altre aree più nord e centro-occidentali. La formazione della posizione dell'Unione (favorevole) rispetto ad unioni civili e matrimoni gay è stata accompagnata da diverse sentenze della Corte di Giustizia Europea e della Corte Europea dei Diritti Umani alle quali si sono poi aggiunti strumenti legislativi volti ad assicurare una maggiore tutela dei diritti LGBTQI, in particolare rispetto a casi di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. Di particolare rilevanza è stata la sentenza in Coman ed altri contro Romania, relativa al diritto alla libertà di circolazione delle coppie omosessuali. L'analisi si sposta poi sulle pressioni esercitate dal Parlamento Europeo congiuntamente all'associazione LGBTQ "Accept", affinché la Commissione operi

concretamente per sanzionare la Romania per il rifiuto di adeguarsi alla sentenza della CGE. Si richiedono in particolare l'attivazione del Regolamento di condizionalità e l'avvio di una procedura di infrazione, nonché la regolamentazione a livello sopranazionale delle unioni omosessuali. Successivamente vengono riportate le risposte dell'esecutivo comunitario, le quali anche in questo caso si mostrano evasive.

Infine, seguono ai capitoli le considerazioni conclusive, in cui vengono riassunti i punti principali dell'analisi, ripercorrendo sia gli elementi di differenza che le analogie tra i casi di studio proposti.

CAPITOLO I

L'AGENDA POLITICA EUROPEA: STRATEGIE DI INCLUSIONE E DI ESCLUSIONE DELLE QUESTIONI POLITICHE

L'oggetto di questo primo capitolo sono le principali dinamiche di *agenda-setting*, ovvero, di determinazione dell'agenda politica e decisionale all'interno del contesto istituzionale dell'Unione Europea (UE). Chiarire come determinate questioni politiche riescano ad essere incluse nei programmi strategici dell'UE è invero un passaggio fondamentale per comprendere al meglio i meccanismi di funzionamento caratterizzanti la struttura decisionale di Bruxelles. Tra la letteratura relativa all'argomento, hanno assunto particolare autorevolezza le ricerche di Sebastiaan Princen, le quali hanno fornito analisi utili alla redazione di diversi testi, a loro volta ripresi anche nella stesura di questa sezione, che si limita a comprendere le fonti più accreditate.¹⁰

All'interno della letteratura considerata, le dinamiche di definizione dell'agenda vengono tendenzialmente spiegate in termini di espansione del conflitto. Ovvero, nuove iniziative politiche possono entrare a far parte degli obbiettivi europei quando i loro proponenti agiscono come degli "avvocati" della loro causa e cercano di ampliare la portata del dibattito, o appunto, del conflitto che ruota attorno ad una specifica tematica, ad una più ampia cerchia di attori.¹¹ Il dilatamento del dibattito presuppone una molteplicità di condizioni verso la cui costituzione devono essere tesi gli sforzi dei proponenti (da qui in poi *agenda-setters*). Di fatto, lo studio dei meccanismi di determinazione dell'agenda politica nonché delle strategie adottate dagli *agenda-setters* è di cruciale importanza in quanto esso permette di identificare quali questioni verranno trattate dall'Unione Europea e, soprattutto, in quali termini.¹² L'interesse degli studiosi per questo tema si basa, pertanto, sulla semplice assunzione che a seconda di come vengono posti determinati quesiti, oppure, a seconda delle loro qualità intrinseche, alcuni attori acquisiscano potere sulle politiche da intraprendersi, mentre, viceversa, altri ne vengano estromessi.¹³ Tuttavia, oltre ad approfondire le dinamiche di potere implicate, gli studi in materia hanno illuminato anche alcuni aspetti dei processi di espansione del conflitto in relazione a fattori istituzionali: mentre per alcune iniziative il clima istituzionale sia

¹⁰ I testi citati in questo capitolo di Allwood, Littoz-Monnet ed Haverland, de Ruiter e Van de Walle fanno tutti riferimento agli studi dell'autore e professore olandese.

¹¹ Littoz-Monnet, A., (2012), "Agenda-Setting Dynamics at the EU Level: The Case of EU Cultural Policy", *Journal of European Integration*, 34:5, p. 506.

¹² Littoz-Monnet, A., (2012), "Agenda-Setting Dynamics at the EU Level: The Case of EU Cultural Policy", p. 506.

¹³ Ivi, p. 507.

tendenzialmente favorevole, per altre, il sistema politico non lo è affatto, il che preclude o ostacola il raggiungimento dello status in agenda per quest'ultime.¹⁴

Tenendo debito conto dei punti cardine poc'anzi riassunti, i paragrafi successivi spiegheranno nel dettaglio i meccanismi dell'agenda-setting, ovvero quali strategie a disposizione degli attori politici si siano rilevate nel tempo efficaci per l'ampliamento delle aree d'intervento dell'Unione Europea. Inoltre, il capitolo cercherà di fornire spiegazioni in merito alle dinamiche di esclusione dall'agenda di alcune tematiche, ed in particolar modo di questioni che possono essere percepite come controverse. Nella sezione successiva, verranno analizzate più nel dettaglio le caratteristiche dell'espansione del conflitto, ponendole in relazione con la più recente politicizzazione degli affari Europei all'interno degli Stati Membri. Infine, le ultime parti del capitolo saranno dedicate a stabilire se le accuse di deficit democratico nei confronti dell'UE sono fondate e se una maggiore partecipazione della società civile alle politiche di Bruxelles sia auspicabile ai fini dell'espansione della sua agenda politica; nonché ad analizzare la natura della legittimazione di questa istituzione, la quale è anch'essa sempre più discussa.

1.1 Elementi definitori dell'agenda-setting

Facendo un piccolo passo indietro, è anzitutto necessario spiegare cosa s'intenda precisamente per agenda-setting. Dall'esaustivo lavoro di Princen sull'argomento si può elaborare la seguente definizione: l'agenda-setting è parte fondamentale delle strategie adottate da diversi attori al fine di ottenere la considerazione di una determinata tematica da parte dei decisori politici.¹⁵ Ecco, dunque, che appare chiaro quale sia il fulcro delle dinamiche di determinazione dell'agenda politica: la considerazione del tema proposto. Di fatto, per i politici ed i gruppi d'interesse, l'agenda-setting è una delle componenti fondamentali del fare politica poiché ottenere la considerazione di una questione è la preconditione affinché essa venga affrontata. In altre, più semplici, parole, solamente quando un problema viene considerato, c'è una possibilità che venga presa qualche decisione in merito.¹⁶

All'interno dell'apparato burocratico europeo (dell'UE), questo processo si traduce in due sfide ben distinte: accogliere quanti più sostenitori possibili; ed in secondo luogo, costruire credibilità

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Princen, S., "Agenda-setting strategies in EU policy making", *Journal of European Public Policy*, 18:7, October 2011, p. 927.

¹⁶ Princen, S., "Agenda-setting strategies in EU policy making", p. 927.

sufficiente affinché sia proprio l'Unione Europea ad occuparsi del tema in oggetto.¹⁷ Questo perché, dopotutto, anche se un soggetto riesce a convincere altri che la causa per la considerazione della quale esso agisce sia meritevole d'attenzione, ciò sarebbe del tutto irrilevante se questi ultimi non sarebbero infine convinti che l'Unione Europea sia intitolata a seguire la questione.¹⁸

-Mobilizzare interesse.

La prima sfida è dunque la mobilitazione di interesse. Tramite l'inclusione di partecipanti che supportano la causa, e viceversa, l'esclusione di coloro che vi si oppongono, gli attori politici hanno la possibilità di cambiare l'agenda, includendovi nuovi obiettivi. Per farlo, devono convincere i loro potenziali fautori a dedicare tempo e sforzi alla causa mentre, idealmente, essi dovrebbero anche limitare azioni di contrasto scoraggiando la partecipazione degli oppositori.¹⁹

I meccanismi di partecipazione nei processi politici sono mediati in maniera cruciale da fattori istituzionali. Le politiche determinate sono predisposte in diversi uffici o sedi politiche. Dunque, il sostegno all'iniziativa dipende dalla sede in cui la questione viene affrontata. Pertanto, anziché espandere o contrarre semplicemente lo scopo del conflitto, controllarne la partecipazione richiede tentativi di dirigere la propria causa verso una sede specifica, la quale si identifica con quella che sia maggiormente ricettiva nei confronti delle richieste degli agenda-setters.²⁰

Quale soggetto si occuperà della richiesta dipende dai termini in cui essa stessa viene formulata. Dunque, al fine di attivare potenziali sostenitori, occorre argomentare il tema in maniera tale che esso risulti attraente per il gruppo di persone che si intende mobilitare.²¹ Oltre alle sedi disponibili, il coinvolgimento di partecipanti nei confronti di una specifica tematica dipende dunque anche dai termini in cui quest'ultima viene definita.

Vi sono diverse strategie a disposizione degli attori politici per ottenere interesse.²² A tal proposito, una tattica consiste nell'utilizzo di "paroloni", ovvero nel fare leva su questioni di carattere universale, quali potrebbero essere ad esempio l'uguaglianza di genere, la giustizia sociale o il primato del diritto.²³ Questo tipo di strategia funziona al meglio per questioni che hanno una significativa componente morale e/o che rimandano ad importanti significati simbolici. Per altre, per le quali ad esempio il collegamento con dei valori universali non può essere stabilito in maniera così

¹⁷ Ivi, p. 928-929.

¹⁸ Ivi, p. 929.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² Ivi, pp. 931-933.

²³ Ivi, p. 934.

convincente, un metodo alternativo può essere quello di guadagnare progressivamente interesse. Questo approccio stressa aspetti apparentemente tecnici di una tematica e gradualmente guadagna supporto per l'adozione di politiche a tal proposito. Vi sono poi, diversi modi per costruire un dibattito attorno ad un problema o questione sociale. Uno di questi è la conduzione di uno studio. Un altro modo è l'organizzazione di conferenze. Infine, un tipo di strategia sempre graduale ma più sostanziale consiste nella focalizzazione su specifici elementi non controversi.²⁴ Una variazione di questo approccio sarebbe quella di partire da politiche vaghe, generali e non salienti, le quali possono in seguito essere usate come il punto di partenza per proposte più specifiche, più ambiziose e pertanto anche più controverse.²⁵

Ricapitolando: uno degli elementi essenziali dei processi di determinazione dell'agenda politica è la mobilitazione d'interesse, la quale passa necessariamente attraverso la scelta della sede che possa al meglio raccogliere la tematica proposta; ed i termini nei quali quest'ultima viene posta. Ma ottenere l'attenzione dei legislatori o dei politici non è sufficiente affinché una data questione sia inclusa nei programmi dell'Unione Europea.²⁶

-Costruire credibilità e competenza.

I policy-makers devono inoltre essere convinti che l'UE sia la sede adatta ad occuparsi della questione.²⁷ In alcuni casi, questo avviene in maniera pressoché automatica.²⁸ Tuttavia, per alcune iniziative politiche, il coinvolgimento dell'UE non è altrettanto evidente perché si potrebbe trattare di ambiti ad essa estranei, oppure perché l'UE potrebbe godere di un raggio d'azione piuttosto limitato in quel campo specifico. Per questo genere di proposte non è sufficiente convincere i policy-makers dell'importanza di una questione, ma è anche necessario convincerli che proprio l'Unione Europea debba intervenire rispetto ad altre istituzioni quali possono essere ad esempio i singoli Stati Membri o altre organizzazioni internazionali. Se l'UE sia considerata o meno l'ente adeguato dipende, poi, da alcune considerazioni.²⁹

Anzitutto occorre considerare l'aspetto formale della competenza legale dell'Unione Europea. L'UE opera tramite un sistema di competenze conferite, il che significa che essa può adottare politiche quando i trattati includono una base legale esplicita nei confronti di una determinata area. La base

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ivi, p. 935.

²⁶ Ivi, p. 930.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Temi legati, ad esempio, alle politiche agricole sono sempre stati oggetto di considerevole attenzione da parte dell'Unione Europea, e pertanto, è indubbio che l'UE sia intitolata a seguirle (Princen, S., "Agenda-setting strategies in EU policy making", p. 930).

²⁹ Ibidem.

legale specifica che tipo di azione l'Unione può intraprendere, il che può non includere la facoltà di emanare atti vincolanti. Inoltre, l'UE opera secondo il principio di sussidiarietà, secondo il quale essa può occuparsi di una specifica situazione solo se essa non può essere affrontata egualmente bene dagli Stati Membri. Sebbene questo principio sia difficile da imporre legalmente, presenta un importante ostacolo da tenere in considerazione.³⁰

Inoltre, come poc'anzi accennato, l'Unione Europea potrebbe essere solamente una tra le tante istituzioni internazionali che possono occuparsi di un determinato problema. Affinché una tematica raggiunga l'agenda politica europea, il valore aggiunto dell'Unione nell'occuparsene rispetto ad altre istituzioni deve essere chiaro.³¹ Quando si verifica il contrario, gli agenda-setters devono creare un caso per il suo coinvolgimento come parte della loro strategia di inclusione complessiva.³² In termini di istituzioni, costruire credibilità richiede una strategia di capacity-building a livello europeo in maniera tale da raggiungere sedi che siano sufficientemente capaci di occuparsi della questione in oggetto.³³ Ovvero, l'Unione Europea deve avere un numero sufficiente di esperti ed altre capacità organizzative che possano occuparsi del problema. Se questo passaggio viene tralasciato, il coinvolgimento di Bruxelles non risulterebbe credibile, e se altre istituzioni internazionali sono disponibili, l'UE non sarà scelta.³⁴ Mentre, invece, in termini di formulazione della proposta, questo implica la costruzione di un'argomentazione convincente del perché l'iniziativa avanzata sia europea nello scopo, e, pertanto, possa essere legittimamente affrontata a livello europeo.³⁵

Il processo di sviluppo delle capacità avviene sia dentro che fuori le istituzioni europee.³⁶ All'interno, gli sforzi tendono a focalizzarsi sulla Commissione Europea in quanto essa rappresenta l'organo burocratico più importante a livello europeo. Oltre alla Commissione, all'interno del Parlamento Europeo la formazione di intergruppi può rappresentare una valida strategia. Questi ultimi sono gruppi informali composti da membri del Parlamento Europeo, i quali provengono da una molteplicità di partiti, che condividono un interesse rispetto ad una specifica area politica.³⁷

Tuttavia, lo sviluppo delle capacità non si limita esclusivamente alle istituzioni europee. Sono infatti molto importanti gli sforzi di creazione di reti di esperti e parti interessate al di fuori di Bruxelles. Invero, la Commissione Europea contribuisce direttamente allo sviluppo di comunità politiche

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Ivi, p. 931.

³³ Ibidem.

³⁴ Ivi, p. 935.

³⁵ Ivi, p. 931.

³⁶ Ivi, p. 935.

³⁷ Ibidem.

europee tramite il finanziamento di gruppi d'interesse. Questi gruppi possono in seguito premere per la considerazione di una tematica a livello dell'Unione Europea.³⁸

Come già anticipato, il processo di costruzione di credibilità prevede anche la costituzione di un'argomentazione convincente sul perché una determinata faccenda sia europea nello scopo. Per alcune materie, questo richiede poco sforzo o perché sono evidentemente transnazionali, oppure, perché l'UE vi è coinvolta da tempo. Per altre, tuttavia, reclamare autorità a livello dell'Unione Europea rappresenta una vera e propria sfida per la quale possono essere impiegate diverse strategie. Generalmente, le strategie in questo senso ricadono in due categorie: collegare una questione a politiche esistenti all'interno dell'UE oppure identificare una base comune. Se può essere dimostrato che un tema nei confronti del quale l'Unione non ha, oppure ha poca, autorità ricade in realtà all'interno di un'area in cui la sua competenza è invece solida, allora ne consegue quasi automaticamente che essa sia intitolata ad occuparsene.³⁹

Un altro modo per collegare un'iniziativa a delle politiche già esistenti è argomentare che quelle politiche hanno effetti (sebbene indiretti) sull'area interessata dalla proposta. L'argomentazione è allora che l'UE dovrebbe preoccuparsi di uno specifico problema poiché le sue politiche ricadono a loro volta su di esso in maniera indiretta.⁴⁰

Reclamare autorità diviene ancora più difficile quando non esiste invece alcun collegamento con delle politiche o competenze già esistenti. Persino allora, tuttavia, gli agenda-setters possono disporre di una serie di strategie. Una di queste è l'identificazione di una sfida comune. L'argomentazione classica in questi casi è che se gli stati membri si trovano davanti a problemi comuni, essi possono trarne beneficio affrontandoli insieme.⁴¹

Facendo il punto su quanto enunciato fin ora, affinché una data iniziativa approdi sull'agenda politica europea è necessario che vi sia l'interazione di alcuni o di tutti i seguenti fattori: attori, definizioni, istituzioni ed ambiente politico.⁴² Gli attori, siano essi esterni od interni all'UE, cercano di mobilitare interesse attorno alla loro causa dirigendo i propri sforzi verso specifiche istituzioni, ovvero, verso gli enti più ricettivi per l'argomento. Per farlo, è necessario che essi formulino la loro proposta in maniera tale che possa risuonare con le priorità e gli impegni sussunti dall'Unione Europea. Inoltre, occorre stabilire un legame solido tra la credibilità e la capacità dell'Unione e l'argomento proposto

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ivi, p. 936.

⁴⁰ Ivi, p. 937.

⁴¹ Ivi, p. 938.

⁴² Allwood, G., "Agenda setting, agenda blocking and policy silence: Why there is no EU policy on prostitution?", p. 128.

dagli attori “avvocati”. Infine, le condizioni politiche esterne devono essere favorevoli alla ricezione della questione posta in essere.⁴³ Solo tramite l’interazione di questi fattori, le proposte riescono ad essere considerate ed, in un secondo momento, incluse nell’agenda politica di Bruxelles.

1.2 Dinamiche di esclusione dall’agenda: le politiche contestate

Così come il verificarsi delle condizioni elencate nel paragrafo precedente può condurre all’inclusione di nuovi obiettivi in agenda, la loro assenza può contribuire ad una spiegazione preliminare del perché alcune iniziative politiche non riescano a raggiungerne lo status. Pertanto, l’assenza di queste condizioni specifiche rappresenta il primo ostacolo importante in tal senso.⁴⁴ Tuttavia, la letteratura sull’agenda-setting fornisce altre altrettanto plausibili spiegazioni teoriche per l’assenza di alcuni temi dall’agenda Europea.

La ragione solitamente più citata è quella della competenza.⁴⁵ Ovvero, al fine di poter intervenire nei confronti di una situazione, l’Unione Europea deve esserne legittimamente intitolata: dev’essere competente in materia. Come già precedentemente spiegato, uno dei meccanismi cardine di funzionamento dell’UE è il principio di sussidiarietà, secondo cui sono gli Stati Membri a concedere porzioni della propria sovranità a livello sopranazionale. La competenza dell’Unione nell’agire in qualsiasi area politica è specificata dai trattati, i quali ne specificano le competenze conferitele dagli Stati nazionali nonché le competenze di ogni istituzione in relazione alle altre.⁴⁶ Tuttavia, come nota brillantemente Allwood, asserire che una determinata questione non possa rientrare nel campo giuridico dell’UE e che pertanto essa non possa assolutamente, in alcun modo, occuparsene, contribuisce solo parzialmente a spiegare l’esclusione di alcune tematiche dall’agenda.⁴⁷ Questo perché la sfera di competenza di questa organizzazione sopranazionale non è statica, bensì è in continuo mutamento, come dimostrano ad esempio gli sforzi posti in essere a tempo debito per creare un mercato unico, o si pensi anche alla libera circolazione di persone, merci e capitali.⁴⁸ Come argomentato da Baumgartner, infatti, in molti casi la retorica di natura economica è riuscita a contribuire all’inclusione di nuove materie nei processi politici in Unione Europea, allargandone progressivamente la sfera di competenza.⁴⁹

⁴³ Ivi, p. 128.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ivi, p. 129.

⁴⁶ Ivi, p. 127.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Littoz-Monnet, A., “Agenda-Setting Dynamics at the EU Level”, p. 519.

Un altro punto sul quale si soffermano gli studiosi riguarda le dinamiche di *agenda-blocking*, ovvero le strategie volte ad ostacolare, in maniera volitiva, il raggiungimento dell'agenda europea da parte di nuove iniziative politiche. La più recente dottrina femminista ha dimostrato come il mancato inserimento di un quesito politico nei programmi di Bruxelles possa essere il risultato dell'accesso ridotto all'agenda-setting da parte di alcuni attori o della loro scarsa capacità d'influenza.⁵⁰ Le loro capacità di partecipare e condizionare possono essere infatti indebolite da fattori esogeni quali altri attori (potenziali oppositori della causa) o un ambiente politico sfavorevole nel suo complesso.⁵¹ Si potrebbe dunque ipotizzare che le strategie di esclusione di determinate politiche dall'agenda siano l'immagine riflessa delle strategie di inclusione descritte nel paragrafo precedente.⁵² Come contrario delle strategie per attrarre interesse nei confronti di un tema, gli oppositori potrebbero cercare di distogliervi l'attenzione cercando istituzioni comprensive e formulando le proprie proposte in termini tecnici in maniera tale da depoliticizzarle.⁵³ Inoltre, gli attori potrebbero minare alla credibilità dell'azione dell'UE riducendo le sue effettive capacità d'azione (ad esempio sottraendo risorse dalla Commissione) oppure creando dubbi sulla competenza dell'Unione in determinati campi (ad esempio sollevando problemi di sussidiarietà).⁵⁴ Inoltre, come emerge dalla testimonianza di Nathalie Tocci (ex Consigliere Speciale di Josep Borrell durante la sua carica di Alto Rappresentante dell'UE e Vice Presidente della Commissione), riportata in Allwood, un modo semplice ma molto efficace per escludere determinati quesiti politici dall'agenda è "ignorarli, ignorarli ed ignorarli ancora".⁵⁵ L'ampio ventaglio di strategie di agenda-blocking a disposizione degli oppositori rappresenta dunque un altro importante ostacolo del quale occorre tenere conto.

In terzo luogo, alcuni studi hanno evidenziato come l'agenda politica europea tenda ad arginare le tematiche controverse.⁵⁶ Nello specifico, alcuni autori sostengono che le faccende giudicate come tali, oppure ritenute particolarmente sensibili, non vengono incluse negli obbiettivi dell'Unione proprio a causa della natura di quest'ultima, la quale è tesa ad ottenere consenso e, come tutti gli attori internazionali, ad accrescere o a meglio conservare la propria legittimità.⁵⁷ Princen, ad esempio, ha affermato che:

⁵⁰ Tocci, N. (2016). The EU global strategy on foreign and security policy, talk given at the 2016 Jean Monnet conference on global governance in times of global challenges, Brussels, 17–18 October, cited in Allwood, G., "Agenda setting, agenda blocking and policy silence", p. 128.

⁵¹ Allwood, G., "Agenda setting, agenda blocking and policy silence", p. 128.

⁵² Princen, S., "Agenda-setting strategies in EU policy making", p. 939.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Allwood, G., "Agenda setting, agenda blocking and policy silence", p. 128.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ivi, p. 127.

“the high thresholds needed for decision making in the EU (many institutions, qualified majority voting or unanimity in the Council) make it risky to stir up too much controversy. Controversy is likely to mobilize opponents, who in the EU system can relatively easily block policy initiatives.”⁵⁸

Ma egli non è l'unico studioso ad aver sollevato quest'ipotesi. Anche Hoskyns, nel suo lavoro seminariale su *Donne, legge e politica nell'Unione Europea* giunge ad una conclusione simile. L'autrice si interroga sul perché nel 1996 (quando il suo libro fu pubblicato), l'Unione aveva già sviluppato una politica per le donne, ma non una politica comune sull'immigrazione e sulle relazioni razziali (anti-razzista).⁵⁹ L'autrice sostiene che immigrazione e relazioni razziali fossero al tempo argomenti troppo controversi, i quali generavano conflitto tra la Commissione e gli Stati Membri nonché all'interno dello stesso Parlamento Europeo. I governi degli Stati Membri bloccarono pertanto qualsiasi estensione del mandato della Comunità in aree sensibili, limitandole tutt'al più ad un coordinamento intergovernativo.⁶⁰ Più recentemente, Kronsell ha affermato che la ricerca di consenso della Commissione fa sì che le organizzazioni di attivisti che presentano posizioni controverse o più conflittuali non abbiano molte possibilità di far sentire la loro voce.⁶¹ Sebbene l'esclusione delle questioni controverse dall'agenda politica dell'UE non sia assoluta ed alcune politiche impopolari in alcuni Stati Membri siano state introdotte con successo (ad esempio alcune iniziative in materia ambientale),⁶² quanto spiegato da questi autori è perfettamente in linea con quanto sostenuto da Princen. Secondo il professore, come già riportato, il fatto che determinati argomenti siano controversi può portare alla mobilitazione di potenziali oppositori, sia a livello della società civile che successivamente a livello statale, il che può condurre ad ostacoli non indifferenti per l'effettivo svolgimento di alcune iniziative politiche.⁶³ Il bisogno di limitare il numero di oppositori tenderà pertanto alla preferenza di strategie che confinino i dibattiti sulla questione avanzata ad una ristretta cerchia di sostenitori.⁶⁴

1.3 L'espansione del conflitto

⁵⁸ Princen, S., “Agenda-setting strategies in EU policy making”, p. 939.

⁵⁹ Hoskyns, C., (1996), *Integrating gender: Women, law and politics in the EU*, London:Verso, p. 168; in Allwood, G., “Agenda setting, agenda blocking and policy silence”, p. 127.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Kronsell, A., (2012), in G. Abeis, & J. M. Mushaben (Eds.). *Gendering theories of European Integration* (pp. 23-40), Basingstoke: Palgrave; in Allwood, G., “Agenda setting, agenda blocking and policy silence”, p. 127.

⁶² Allwood, G., “Agenda setting, agenda blocking and policy silence”, p. 127.

⁶³ Princen, S., “Agenda-setting strategies in EU policy making”, p. 939.

⁶⁴ Ibidem.

Occorre sempre tenere presente che, come spiegato nella parte introduttiva di questo capitolo, l'espansione del conflitto è un fattore chiave delle dinamiche di agenda-setting. Esso rappresenta infatti uno strumento efficace di controllo politico poiché esso è un processo specificatamente orientato al raggiungimento di precisi obiettivi. Sotto questa luce, si può osservare una tendenza dei politici europei a contenere le dimensioni del conflitto allo scopo di distogliere l'attenzione di potenziali oppositori e conseguentemente a massimizzare le proprie possibilità di successo. Se questo tipo di dinamiche è stato discusso solo in parte dagli studi sull'agenda-setting, esse, per converso, sono state approfondite dagli studi sull'inclusione della società civile nei dibattiti politici europei in reazione a meccanismi istituzionali.⁶⁵

Storicamente, la Commissione Europea ha seguito la strada della depoliticizzazione per attrarre attenzione nei confronti di alcune materie e per acquisire la credibilità per potersene occupare.⁶⁶ La Commissione faceva tipicamente affidamento su esperti selezionati dagli Stati Membri, su gruppi di interesse ed istituzioni scientifiche.⁶⁷ Grazie a questa strategia, l'Unione è stata in grado di ampliare la propria sfera di competenza a quasi ogni ambito della società. Questa pratica è stata resa possibile e legittimata dall'esistenza di una più ampia sfera di supporto civile per l'integrazione europea ed in particolare dai benefici che ne derivavano.⁶⁸ Nel corso degli ultimi decenni, tuttavia, la fase del cosiddetto "permissive consensus", predominante sino ai primi anni Novanta del secolo scorso, è stata progressivamente rimpiazzata da un "constraining dissensus" dovuto ad una maggiore politicizzazione delle tematiche inerenti all'Unione.⁶⁹ L'Unione Europea è divenuta più saliente ai cittadini votanti e sempre più presente nei media, e conseguentemente è divenuta una questione di competizione partitica domestica, come dimostrato da un'ascesa dei partiti euroscettici.⁷⁰

Questo cambiamento ha ispirato nuovi studi sul legame tra opinione pubblica, politiche dell'Unione Europea e dinamiche di agenda-setting. In particolare, lo studio di Haverland, de Ruiter e Van de Walle si focalizza sull'opinione pubblica come strumento utilizzato dalla Commissione nelle attività di agenda-setting.⁷¹

La letteratura inerente all'argomento afferma che gli attori politici cercano di utilizzare lo stadio di programmazione e definizione delle politiche per attrarre attenzione su argomenti d'interesse in

⁶⁵ Markus Haverland, Minou de Ruiter & Steven Van de Walle (2018), "Agenda setting by the European Commission. Seeking public opinion?", *Journal of European Public Policy*, 25:3, 327-345.

⁶⁶ Markus Haverland, Minou de Ruiter & Steven Van de Walle (2018), "Agenda setting by the European Commission", pp.328-329.

⁶⁷ Ivi, p. 338.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ivi, p. 330.

⁷¹ Ibidem.

maniera tale da ottenere la credibilità di potersene occupare.⁷² In termini di opinione pubblica, ci si aspetterebbe dunque che la Commissione Europea focalizzi la propria richiesta di parere collettivo su aree in cui la sua competenza è scarsa o addirittura nulla, al fine di acquisire maggiore attenzione e credibilità per occuparsi di questi nuovi temi.⁷³ Tuttavia, occorre tenere presente che l'opinione pubblica, in certi casi, può compromettere la considerazione di alcuni argomenti e pertanto il raggiungimento di determinati obiettivi, come ricordano Hartlapp e i suoi collaboratori.⁷⁴ In altri termini, sarebbe altamente controproducente interrogare i semplici cittadini su tematiche nei confronti delle quali la pubblicazione di potenziali risultati avversi potrebbe danneggiare l'istituzione europea.⁷⁵ Come evidenzia lo studio qui citato, l'opinione pubblica europea è raramente invitata in aree di competenza esclusiva dell'UE ed in aree di competenza esclusiva degli Stati Membri.⁷⁶ La maggior parte degli Eurobarometri speciali si focalizza infatti sulle competenze condivise. Questi risultati aprono spiragli promettenti per la ricerca sulle strategie di agenda-setting ai tempi della politicizzazione.⁷⁷ Un elemento interessante è rappresentato dal fatto che esista una platea di questioni sensibili, quali ad esempio l'acquisizione della nazionalità o la redistribuzione delle spese, per le quali il parere popolare non viene mai richiesto nonostante in queste aree l'UE goda di una competenza condivisa con gli Stati Membri.⁷⁸

Questo porta a concludere che, soprattutto all'interno del nuovo clima politico europeo, maggiormente politicizzato e, a causa di questo, più critico nei confronti dell'Unione, il coinvolgimento dell'opinione pubblica possa considerarsi come controproducente all'inclusione di nuove iniziative nell'agenda politica europea, specialmente, se esse presentano un carattere particolarmente saliente o controverso.

1.4 Bilanciare l'esigenza di limitare l'opinione pubblica con le accuse di deficit democratico

⁷² Ivi, p. 331.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Hartlapp, M., Metz, J. and Rauh, C., (2014) *Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission*, Oxford: Oxford University Press; cited in Markus Haverland, Minou de Ruiter & Steven Van de Walle (2018), "Agenda setting by the European Commission. Seeking public opinion?", p. 331.

⁷⁵ Markus Haverland, Minou de Ruiter & Steven Van de Walle (2018), "Agenda setting by the European Commission", p. 327.

⁷⁶ Ivi, p. 342.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ivi, pp. 337-338.

Il dibattito sul presunto deficit democratico dell'Unione Europea ha visto coinvolti numerosi studiosi ed intellettuali. Anzitutto, occorre stabilire con chiarezza se l'UE soffre davvero di lacune democratiche oppure è un'organizzazione sufficientemente popolare.

L'argomento principale a sostegno della tesi deficitaria può essere riassunto come di seguito: il Parlamento Europeo è l'unica delle tre istituzioni legislative dell'Unione ad essere votata direttamente dai cittadini degli Stati Membri. Dall'altro lato, la Commissione Europea e la Corte di Giustizia Europea non sono organi eletti in maniera diretta. Sebbene, dunque, come notano correttamente molti studiosi, i cittadini europei votino per il Parlamento Europeo, la loro partecipazione è scarsa a causa del poco interesse negli affari europei ed inoltre si basa per la maggior parte su preoccupazioni di carattere nazionale, il che crea un deficit democratico all'interno dell'Unione Europea.

La posizione opposta a quest'ipotesi può essere riassunta facendo riferimento alle parole di Andrew Moravcsik nell'articolo "In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union", in cui sostiene che l'Unione sia dotata di sufficiente democrazia, la quale è garantita da dei meccanismi indiretti di esercitazione della volontà dei cittadini europei.

In altre parole, questi processi democratici sarebbero esercitati dai cittadini degli Stati Membri affidando ai propri governi nazionali la loro rappresentazione, e tramite un sistema di controlli interno alle istituzioni UE. Inoltre, l'autore ritiene che "i crescenti poteri del Parlamento Europeo sono sufficienti ad assicurare che i processi decisionali dell'Unione Europea siano, in quasi tutti i casi, puliti, trasparenti, effettivi e politicamente reattivi rispetto alle richieste dei cittadini europei"⁷⁹.

Ed infatti, come sottolineato da Jens Peter Bonde nell'articolo "The European Union's Democratic Deficit: How to Fix It", il "Trattato di Lisbona ha incrementato l'influenza del Parlamento Europeo in 19 aree, sottratte al Consiglio dei Ministri"⁸⁰.

Dunque, il punto cruciale, secondo questi autori è che essendo il Parlamento Europeo un organo votato democraticamente dai cittadini degli Stati Membri, questo dovrebbe portare alla conclusione che in realtà l'Unione Europea non soffra di alcun deficit democratico.

Tuttavia, lo stesso Bonde sostiene al contempo che "in 49 nuove aree normative, il potere è stato trasferito dai parlamenti nazionali, dove i cittadini votanti hanno l'ultima parola poiché eleggono direttamente i propri rappresentanti, al livello sopranazionale, in cui i voti dei cittadini non hanno la

⁷⁹ Moravcsik, A., (2003), "In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union", *Centre for European Studies*, Working Paper No. 92, p. 3.

⁸⁰ Bonde, J. P., (2011), "The European Union's Democratic Deficit: How to Fix It", *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 17, no. 22, p. 148.

stessa influenza”⁸¹. Dunque, all’espansione delle competenze del Parlamento Europeo corrisponde un’espansione delle aree di competenza dell’Unione di contro agli Stati Membri, sottolineando il fatto che in questo modo il meccanismo di trasmissione delle preferenze proveniente dalla società civile alla società politica è molto meno rilevante.

Le argomentazioni degli autori considerati in questo contesto, dimostrano come effettivamente si possa parlare di deficit democratico dell’Unione Europea. L’Unione, espandendo la propria sfera di competenza ad un numero crescente di *policy areas* e subordinandone conseguentemente gli Stati Membri, è caratterizzata da una scarsa partecipazione popolare ai suoi processi politici.

Una volta stabilito che c’è obiettivamente un deficit democratico caratterizzante le istituzioni europee, occorre valutare se una soluzione istituzionale sia adeguata a risolvere, o comunque ad attenuare, la scarsa adesione dei cittadini europei alla politica dell’UE.

Considerando che la natura del deficit è di carattere istituzionale, chiamare maggiormente in causa il parere dei cittadini, specialmente in relazione alla partecipazione ai processi elettorali previsti dalle istituzioni europee, potrebbe ridurre il deficit democratico. Tuttavia, come già accennato precedentemente, un maggior coinvolgimento della società civile potrebbe potenzialmente generare delle problematiche.

A tale proposito, Bonde ha avanzato delle proposte per sanare il deficit democratico. La prima proposta avanzata è che “i Commissari EU dovrebbero essere scelti tramite elezioni dirette a livello nazionale”⁸². Coinvolgendo i cittadini in questa procedura, la legittimità della Commissione dovrebbe essere favorita. La sua seconda proposta è che i rappresentanti elettorali abbiano potere decisionale su tutte le leggi.⁸³ Il terzo suggerimento riguarda invece l’introduzione dell’apertura al pubblico di tutti i meeting legislativi dell’Unione. Infine, la quarta riforma consisterebbe in una discussione di tutte le leggi Europee nei vari parlamenti nazionali e regionali, al fine di assicurare l’effettiva sussidiarietà dell’Unione Europea.⁸⁴ Secondo l’autore, l’adozione di queste misure eliminerebbe le preoccupazioni in merito allo scarso coinvolgimento dei cittadini nelle dinamiche europee.

Tuttavia, come sottolineato da Moravcsik una maggiore partecipazione dei cittadini alle istituzioni europee non coincide necessariamente con un maggiore “sense of political community” o ad un

⁸¹ Bonde, J. P., (2011), “The European Union's Democratic Deficit: How to Fix It”, p. 148.

⁸² Ivi, p. 160.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ivi, p. 161.

maggior supporto popolare per l'Unione Europea.⁸⁵ Infatti, come meglio sintetizzato da Schimmelfennig, Leuffen e Rittberger “la politicizzazione tende ad inibire l'integrazione”.⁸⁶

Pertanto, si può concludere che sebbene un maggior grado di adesione da parte dei cittadini degli Stati Membri all'infrastruttura istituzionale europea potrebbe de facto rendere il sistema più democratico, questo potrebbe anche danneggiare il processo di integrazione europea, il quale è già minacciato su più fronti. Ed in particolare, dalla crescente riluttanza dei governi nazionali nel cedere ulteriori porzioni di sovranità alla sfera sovranazionale.

Una maggiore presenza pubblica potrebbe compromettere le iniziative politiche dell'Unione Europea a partire dalla loro fase di inclusione nell'agenda politica. Infatti, come spiegato nel paragrafo precedente relativo all'espansione del conflitto, la maggiore politicizzazione delle tematiche inerenti a Bruxelles ha coinciso con un più elevato grado di impopolarità dell'UE. I tentativi di introdurre nuove politiche, specialmente se esse presentano un distinto carattere controverso (come possono essere le tematiche dell'aborto, della prostituzione, o dei matrimoni civili), potrebbero non passare il balio dell'opinione pubblica in alcuni dei Paesi Membri. L'ostacolo a determinate proposte potrebbe poi potenzialmente causare delle vere e proprie contestazioni di legittimità, incrinando ulteriormente la posizione dell'Unione Europea. È dunque, alla luce di quanto esposto sin ora, trasparente l'esigenza per le istituzioni europee di limitare la partecipazione pubblica ai dibattiti attorno ad argomenti controversi. Dall'altro lato, emergono invece con chiarezza le difficoltà degli agenda-setters nel far includere nuove tematiche nell'agenda politica europea, tanto più quanto la questione presentata è contestabile. Non solo occorre che si mobiliti interesse, dirigendolo verso i giusti cluster di supporto, ma bensì, occorre che le istituzioni siano disposte ad includere nell'agenda quanto proposto, con il rischio di sollevare obiezioni non indifferenti tra gli Stati Membri.

1.5 La questione della legittimità

A questo punto, sarebbe poco corretto esimersi dal porre in relazione le dinamiche democratiche ai fini dell'ottenimento del consenso politico con il concetto di legittimità. Quest'ultimo paragrafo si occupa di descrivere i principali connotati di tale nozione e tratta le sue declinazioni specifiche nel caso dell'Unione Europea.

⁸⁵ Moravcsik, A., (2002), “In Defense of the “Democratic Deficit””, pp. 1-18.

⁸⁶ Schimmelfennig, F., Leuffen, D., Rittberger, B., (2015), “The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation”, *Journal of European Public Policy*, vol.22, no.6, pp. 764-782.

Particolarmente utile, a tal scopo, è l'analisi di Beetham sulla legittimità politica. Secondo l'autore, essa non si limita alla pura dimensione della legittimazione ma è bensì un concetto multidimensionale.⁸⁷ Sarebbe, ovvero, accompagnata anche da una dimensione legale e da una dimensione di giustificabilità normativa. In altri termini, il potere politico, dice Beetham, è legittimo se si verificano le seguenti condizioni:

- se è stato acquisito ed esercitato secondo le procedure stabilite (aspetto della legalità);
- se le leggi sono giustificabili secondo quanto socialmente accettato riguardo la fonte dell'autorità e gli appropriati standard governativi (aspetto della giustificabilità normativa);
- se le posizioni dell'autorità sono confermate dal consenso esplicito o dal consenso da parte degli organi subordinati e se sono riconosciute da altre autorità a loro volta legittime (aspetto della legittimità).⁸⁸

Ognuna di queste componenti ha necessariamente il suo corrispondente antagonista: illegittimità (violazione delle regole); deficit di legittimità (poca giustificabilità normativa oppure contestazioni delle norme), e delegittimazione (rifiuto di dare il proprio consenso o di riconoscere l'autorità).⁸⁹

Delle tre dimensioni designate da Beetham, è il criterio della giustificabilità normativa ad essere il parametro di riferimento per analizzare il concetto di legittimità. Questo perché, solitamente, sono i problemi sorti in quest'ambito a scalfire l'autorità politica, i quali trovano la loro espressione in atti illegali o di delegittimazione.⁹⁰

In relazione alla dimensione della giustificabilità normativa, il principio di sovranità popolare rappresenta una fonte importante della giuridicità. Da questo principio deriva l'autorizzazione elettorale del governo e dei sistemi di rappresentanza, i quali rappresentano gli aspetti democratici manifesti di questo attributo. In altre, più semplici, parole, quello poc'anzi descritto è un consenso democratico esplicito. A complicare, tuttavia, la questione consensuale è il fatto che quest'ultima possa includere anche aspetti taciti, atteggiamenti passivi o azioni che potrebbero essere male interpretate anche dai soggetti agenti stessi.⁹¹

Così inteso, il concetto di legittimità è caratteristica comune di tutti i regimi politici non autoritari.⁹²

La liceità dell'Unione Europea poggia invece in misura diversa sui vari livelli: a livello legale, la

⁸⁷ Beetham, D., Lord, C., *Legitimacy and the European Union*, Routledge, London, 1998, p. 15.

⁸⁸ Beetham, D., Lord, C., *Legitimacy and the European Union*, p. 15.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Ivi, p. 16.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Ibidem.

giurisdizione europea si erge al di sopra dei sistemi normativi nazionali. A livello di legittimità l'UE è riconosciuta pubblicamente solo in maniera indiretta, tramite il riconoscimento da parte delle autorità politiche preposte, autorizzate a loro volta dalla società civile degli Stati Membri. Sono questi gli elementi principali su cui poggia la legalità dell'Unione più che sulla giustificabilità normativa, più caratterizzante invece degli stati nazione.⁹³ Questo significa, in breve, che la legittimità di Bruxelles e delle sue istituzioni è del tutto derivata.

Dunque, non essendovi la necessità di giustificare normativamente l'UE, i criteri di analisi impiegati nello studio della legittimità degli Stati nazione (ed in particolare delle democrazie liberali, dove occorre che i cittadini esprimano il loro consenso affinché il governato sia legittimo) non sono applicabili quando si analizzano i processi di legittimazione dell'Unione Europea. Il motivo principale della loro inapplicabilità è dato dal fatto che all'UE non occorre che le sue norme siano riconosciute ed accettate dai cittadini degli Stati Membri per poterle applicare e per poter operare in generale. I suoi destinatari sono principalmente gli Stati e le loro autorità legali. Infatti, l'Unione Europea, così come la NATO, il WTO o l'ONU, non richiede l'obbedienza o la cooperazione da parte degli ordinari cittadini.⁹⁴ Di nuovo, essa richiede una forma indiretta di legittimità, la quale deriva dal riconoscimento degli Stati Membri e, nello specifico, delle loro élite politiche.

Tuttavia, questo processo di legittimazione indiretta dell'UE è divenuto molto più saliente, specie in seguito alle più recenti tendenze dei governi nazionali a politicizzare le politiche di Bruxelles.⁹⁵ In particolare, si ritiene che occorra democratizzare, e pertanto, rendere esplicite, le procedure di autorizzazione. Come spiegato nel paragrafo precedente, questo richiederebbe un'estensione dei protocolli democratici (tramite lo strumento delle elezioni) a più istituzioni europee, ed in particolare alla Commissione, l'organo competente per quanto concerne le direzioni dell'agenda politica. Inoltre, si ritiene che da un punto di vista dinamico, lo sviluppo dell'Unione Europea abbia storicamente dimostrato l'inadeguatezza di una legittimità fondata esclusivamente sul consenso delle élite. I dibattiti su Maastricht hanno infatti mostrato la vulnerabilità dell'UE alle mobilitazioni dell'opinione pubblica in un'ottica di contrasto, il che comporta non solo la necessità di ottenere il supporto dei cittadini per espandere le proprie competenze, ma anche l'esigenza di una maggiore legittimazione delle istituzioni che si trovano ad esercitare le sue facoltà.⁹⁶ Pertanto, qualsiasi svantaggio possa essere cagionato al processo decisionale dell'UE da una maggiore trasparenza e responsabilità, è ormai chiaro che un'ulteriore estensione della sua sfera giuridica debba essere bilanciata da un più

⁹³ Ivi, p. 17.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ivi, p. 18.

ampio ruolo elettorale e parlamentare. Ecco, dunque, che emerge un altro punto fondamentale: la questione della legittimità dell'Unione e dell'estensione delle sue competenze sono "intimamente connesse".⁹⁷ Conseguentemente, la posizione secondo la quale non sia rilevante il fatto che l'organo proponente delle politiche, la Commissione Europea, non sia eletto, discorda con le esigenze poste in essere dalla volontà di espandere le competenze dell'Unione a materie di competenza degli Stati Membri.⁹⁸

Occorre però non dimenticare e sottolineare che una crescente politicizzazione delle tematiche europee a livello della società civile possa non coincidere necessariamente con un maggiore consenso pubblico verso le istituzioni dell'Unione. Anzi, come dimostrato dall'ascesa dei partiti euroscettici degli ultimi anni, più democrazia nelle istituzioni europee potrebbe addirittura ostacolare il processo di integrazione. Pertanto, l'UE si trova davanti all'esigenza di bilanciare due problematiche distinte, le quali sono paradossalmente in antitesi tra di loro: l'Unione Europea, che ha storicamente basato il proprio processo di espansione delle competenze ricorrendo ad una strategia di legittimazione indiretta fornita dalle élite degli Stati Membri; oggi giorno, per poter ampliare ulteriormente la propria autorità ha bisogno di godere anche del supporto dei semplici cittadini, cosa che però comporta il rischio di ottenere meno consensi, il che rappresenterebbe un ostacolo non indifferente all'implementazione di nuove politiche.

Le strategie dell'Unione sono dunque mirate a raccogliere consensi da parte della società civile. L'Unione Europea ha sviluppato un ruolo nella protezione dei diritti umani, in parte, come tentativo deliberato di coltivare un senso di appartenenza all'identità Europea, il quale può rilevarsi particolarmente favorevole al processo di democratizzazione delle istituzioni europee, e dunque in termini di legittimazione.⁹⁹ Tuttavia, ci sono altre importanti considerazioni che potrebbero essere utilizzate per regolarizzare l'estensione delle sue competenze, in particolare tramite il ricorso all'aspetto performativo. Infatti, in relazione alle performance dell'Unione Europea, i cittadini valutano più positivamente l'azione istituzionale di Bruxelles in diverse aree rispetto all'azione dei singoli governi degli Stati Membri nelle stesse.

La seguente tabella (Tabella 1) mostra nello specifico i diversi gradi delle percezioni popolari delle relative capacità dell'Unione e dei singoli Stati nazione di performare determinate politiche. Nella tabella si possono osservare dunque le preferenze per l'esclusiva competenza nazionale o per l'esclusiva competenza dell'Unione in 17 diverse aree tematiche differenti. Il sondaggio, condotto

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Ivi, p. 27.

⁹⁹ Ivi, p. 29.

nel lontano 1998, dimostra che l'azione dell'Unione Europea veniva allora valutata complessivamente più positivamente rispetto alle singole azioni degli Stati Membri, i quali si riteneva potessero affrontare meglio le questioni in maniera congiunta.

Tabella 1. Opinione pubblica dell'Unione Europea sugli aspetti performativi. ¹⁰⁰

Materia	Esclusiva competenza dello Stato	Esclusiva competenza dell'Unione Europea
Difesa	43	51
Politica industriale	43	49
Ambiente	33	63
Politiche culturali	58	35
Moneta	43	50
Immigrazione	39	54
Cooperazione politiche Terzo Mondo	16	77
Procedure d'asilo	37	56
Salute e welfare sociale	66	30
Salute e sicurezza sul lavoro	56	39
Regole di broadcasting	51	41
Disoccupazione	49	47
Tassi VAT	42	47
Medicinali	25	71
Politica estera	21	70
Educazione	67	29
Diritti di partecipazione dei lavoratori	54	33

Tuttavia, Eurobarometri più recenti sollevano alcune problematiche nei confronti di alcune tematiche, ed in particolare sulla delicata questione immigratoria, facendo registrare una crescente sfiducia nei confronti di Bruxelles. Nel "Parlametro" (sondaggio realizzato dal Parlamento Europeo) condotto nel

¹⁰⁰ Commissione Europea, Eurobarometro Standard no. 42, 1998.

2015, sebbene molti europei ritengano che l'approccio alle dinamiche migratorie debba essere comune e globale, sia in termini decisionali a livello UE, sia in termini di supporto finanziario verso gli Stati Membri che si occupano dell'accoglienza, il 78% dei partecipanti all'indagine analizzata credono che il carico di migranti vada redistribuito in maniera più equa rispetto a quanto previsto dagli accordi di Dublino. Ulteriori dubbi permangono anche in relazione ad un'accelerazione del processo di integrazione in una determinata area: mentre la maggioranza ritiene che prima di stabilire delle politiche comuni rispetto ad uno specifico campo giuridico-politico occorre che tutti i Paesi Membri siano pronti a recepire tali politiche e che siano soprattutto favorevoli all'integrazione; sono invece in numero inferiore coloro che ritengono non occorra il consenso in toto degli Stati Membri. Un ulteriore tasto dolente è rappresentato dalla gestione della crisi economica, nei confronti della quale l'Unione Europea è accusata di aver dimostrato poca compattezza, con delle iniziative divise da parte dei singoli Stati.¹⁰¹

Un altro punto a sfavore della percezione collettiva dell'Unione è il fatto che l'appartenenza stessa all'UE sia stata spesso utilizzata per implementare nella sfera nazionale delle politiche che altrimenti non avrebbero potuto essere adottate. La pratica di legittimare una decisione difficile, o meglio, una decisione sfavorevole alle istanze della popolazione rappresentandola come un'inevitabile imposizione dell'Unione è stata descritta da Hill come l'"*alibi function*" della membership europea.¹⁰² In questo caso, l'Unione Europea viene pertanto percepita come un sistema regolamentare dal quale derivano delle norme vincolanti, le quali influiscono direttamente ed inequivocabilmente sulle vite dei cittadini, siano esse a loro favorevoli o sfavorevoli.¹⁰³ Questo comporta il vantaggio per lo Stato di arginare parzialmente eventuali malcontenti, i quali vengono indirizzati al livello sopranazionale. Inoltre, abbassando la soglia delle aspettative sulle proprie performance (ovvero, su ciò che lo stato è in grado di fare in termini di prestazioni e su ciò che non è in grado di fare), gli Stati Membri possono attirare consensi. Tuttavia, quest'ultima può rappresentare un'arma a doppio taglio poiché essi devono fare i conti con il fatto che far parte dell'Unione Europea fa sì che le loro reciproche performance possano essere comparate, rendendole sempre più trasparenti sia ai cittadini sia alla comunità internazionale nel suo complesso.¹⁰⁴

Non è dunque facile per l'Unione Europea districarsi tra questa moltitudine di esigenze e di contraddizioni. Il punto cruciale per l'Unione rimane quello di ottenere consensi. Questo impone una

¹⁰¹ European Parliament, Directorate-General for Communication, *Parlamer* 2015, 30-11-2015.

¹⁰² Hill, C. (ed.) (1983) *National Foreign Policies and European Political Co-operation*, London: Allen & Unwin cited in Beetham, D., Lord, C., *Legitimacy and the European Union*, pp. 30-31.

¹⁰³ Beetham, D., Lord, C., *Legitimacy and the European Union*, p. 18.

¹⁰⁴ Ivi, p. 31.

maggior cautela da parte di Bruxelles nello scegliere quali iniziative politiche entreranno a far parte dell'agenda europea e quali no. Il motivo è semplice: sollevare determinate questioni, specialmente in alcuni paesi, potrebbe potenzialmente adirare l'opinione pubblica e far diminuire l'indice di gradimento dell'UE nonché il suo grado di legittimazione. Questo ragionamento diviene particolarmente valido se si tratta di politiche che comportano una certa salienza, ovvero controverse. L'Unione Europea, al fine di tutelare e massimizzare la propria legittimità, escluderebbe queste tematiche dai propri obiettivi politici. Su questa tesi, è incentrato tutto il lavoro di questa ricerca, e si cercherà di dimostrarlo nei capitoli successivi tramite un'analisi di tre casi di studio: l'aborto, la prostituzione, e le unioni civili.

CAPITOLO II: IL DIRITTO ALL'ABORTO

L'Europa contemporanea è caratterizzata dall'esistenza di un sistema multilivello per la protezione dei diritti umani, in cui standard legislativi nazionali, sopranazionali ed internazionali si intrecciano.¹⁰⁵ La tutela dei diritti umani viene considerata uno dei pilastri fondanti dell'Unione Europea nonché una “questione orizzontale che riguarda tutti i settori di attività dell'UE”¹⁰⁶. Ciò significa che gli organi istituzionali dell'Unione Europea sono chiamati, nell'esercizio delle proprie funzioni a “considerare tali diritti a prescindere dal proprio livello o dai temi di loro competenza”.¹⁰⁷ Nonostante, dunque, vi possano essere degli ostacoli posti in essere dal principio di sussidiarietà, l'Unione Europea sarebbe quantomeno moralmente giustificata nell'esercitare pressioni politiche laddove si verificano delle violazioni di diritti umani fondamentali. Proprio per incrementare le possibilità d'intervento dell'UE laddove si verificano delle violazioni di questi ultimi da parte degli Stati Membri, nel 2020 è stata prevista l'introduzione (entrata in vigore nel 2021) del cosiddetto “regolamento di condizionalità” che lega i pagamenti e le rettifiche finanziarie dell'UE al rispetto dello Stato di diritto in funzione della protezione del bilancio comunitario.¹⁰⁸ Tuttavia, il meccanismo non è ancora stato utilizzato nonostante siano state riscontrate delle irregolarità in tal senso da parte di alcuni Stati Membri (Ungheria e Polonia). Questa controversia riguarda proprio il caso del diritto di famiglia e dei diritti riproduttivi, materie ancora gelosamente legate alla sovranità statale in virtù della loro natura sensibile, ma anche nel loro complesso le tematiche di genere. All'interno dei due macrogruppi citati rientra il diritto all'aborto su richiesta,¹⁰⁹ il quale attualmente non possiede lo status di diritto fondamentale autonomo, e come tale non è riconosciuto a livello sopranazionale. Sebbene per alcuni il silenzio dell'UE nei confronti di questa tematica si possa dire “a dir poco sorprendente”¹¹⁰

¹⁰⁵Tucak, I., Blagojevic, A., “Abortion in Europe”, *EU and comparative law issues and challenges series (ECLIC)*, no.4, 2019, p. 1136.

¹⁰⁶ Consiglio dell'Unione Europea, “Protezione e promozione dei diritti umani”, 1 Aprile 2022, www.consilium.europa.eu, [ultima consultazione: 02/04/2022], disponibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/human-rights/#:~:text=I%20diritti%20umani%20nell'UE,dai%20temi%20di%20loro%20competenza>

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Commissione Europea, “Regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto”, ec.europa.eu, [ultima consultazione: 02/04/2022], disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_it

¹⁰⁹ Con questo termine si indica un'interruzione volontaria di gravidanza, senza che i medici abbiano l'obbligo di specificare il motivo per il quale la richiedente si sottoponga alla procedura d'aborto (Centre for Reproductive Rights, *European Abortion Laws: A Comparative Overview*, reproductiverights.org, 2020, URL: <https://reproductiverights.org/wp-content/uploads/2020/12/European-abortion-law-a-comparative-review.pdf>)

¹¹⁰ Gerson, C. M., 2005, *Toward an International Standard of Abortion Rights: Two Obstacles*, *Chicago Journal of International Law*, vol. 5, no. 2, p. 754.

poiché quest'organizzazione è composta da nazioni interamente sviluppate, è possibile notare che il comportamento dell'Unione non è, invece, diverso da quello di altre organizzazioni internazionali, le quali anch'esse hanno accuratamente evitato, per diverse ragioni, di prendere una posizione ufficiale sul diritto positivo all'aborto, cioè di regolamentarlo. Invero, il Programme of Action del 1994 delle Nazioni Unite, adottato in seno alla Conferenza del Cairo sulla Popolazione e lo Sviluppo, invita sì alla predisposizione di misure che assicurino delle procedure di interruzione di gravidanza sicure, ma solamente negli stati in cui quest'ultime sono già legalizzate, spronando tuttavia i governi ad adottare le disposizioni necessarie affinché le donne siano dissuase dal ricorrere all'aborto, il quale non costituisce a ogni modo un metodo di family-planning¹¹¹. Analogamente, l'Unione Europea presenta politicamente una posizione *pro-choice* seppur l'aborto non rientri ufficialmente nell'agenda politica di Bruxelles e conseguentemente non venga adeguatamente tutelato poiché anche in questo caso non è concepito come diritto autonomo e la sua regolamentazione non viene sottratta alla discrezionalità dei singoli Stati Membri. È infatti possibile osservare come il diritto all'aborto legale venga menzionato esclusivamente in strumenti legislativi non giuridicamente vincolanti, cosiddetti di *soft-law*, mentre, invece, non ve ne sia menzione esplicita in atti di *hard-law*, le cui norme sono opponibili agli Stati contraenti.

2.1 La posizione dell'Unione Europea sull'aborto: documenti vincolanti e di soft-law

Partendo dai documenti legalmente vincolanti, è doveroso esaminare in primo luogo il Trattato sull'Unione Europea (TEU), adottato a Maastricht nel 1992. In particolare, sono due gli articoli prettamente utili ai fini di questa analisi: l'ART.2, e l'ART. 7. All'art.2 TEU, vengono delineati i principi fondanti dell'Unione Europea, la cui nascita costituì “una nuova tappa nel processo di creazione di un rapporto sempre più stretto tra i popoli dell'Europa”¹¹², teso ad andare oltre le mere finalità di cooperazione economica, sottolineando la condivisione dei valori civili e politici tra gli Stati Membri. In questo articolo oltre al rispetto dei diritti umani fondamentali, viene stabilito il principio di eguaglianza tra uomini e donne, assieme a quello della non discriminazione.¹¹³ All'art.7 TEU, si stabilisce le possibilità d'intervento di Bruxelles nel caso in cui uno Stato Membro perpetri ripetute violazioni dei diritti di cui all'art.2 TEU. Al terzo comma di detto articolo è prevista la possibilità, previa una base maggioritaria qualificata, di sospendere determinati diritti

¹¹¹ UNFPA, 1994, Programme of Action Adopted at the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-15 September 1994, p. 53.

¹¹² Mammarella, G., Cacace, P, *Storia e politica dell'Unione Europea*, 2018, Laterza Editori, Bari, p. 235.

¹¹³ European Union, *Treaty on European Union (Consolidated Version)*, *Treaty of Maastricht*, 7 February 1992, Official Journal of the European Communities C 325/5; 24 December 2002, available at the following link: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39218.html> [accessed 2 April 2022]

dell'applicazione del Trattato, (inclusi i diritti di voto), nei confronti dello stato che commette le violazioni dell'art.2 TEU.¹¹⁴ Invero, nel Preambolo, si riconoscono anche i diritti e le libertà sancite nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, entrata in vigore con il Trattato di Lisbona il 1 Dicembre 2009, la quale ha lo stesso valore legale dei Trattati. In questo documento vi è tutta una serie di articoli riconducibili specificatamente ai diritti delle donne:

-ART.2 CFR, inerente al diritto alla vita, il quale recita: “*everyone has the right to life*”.

-ART.3 CFR, diritto all'integrità fisica e mentale della persona;

-ART.4 CFR, proibizione di tortura e di trattamento disumano o degradante;

-ART.7 CFR, rispetto per la vita privata e familiare.

-ART.11 CFR, libertà d'espressione e di informazione;

-ART. 21 CFR, divieto di discriminazione su qualsiasi base a partire dal sesso.

-ART.23 CFR, principio d'eguaglianza tra donna e uomo;

-ART.35 CFR, diritto alla salute.¹¹⁵

Tutti questi articoli potrebbero essere ricondotti in modo implicito al diritto all'aborto legale ed in generale ai diritti sulla salute sessuale e riproduttiva. Ad ogni modo, questo collegamento non viene effettuato, ed anzi si apre una potenziale riflessione sul fronte opposto. Invero, laddove si stabilisce che tutti abbiano diritto alla vita, non si specifica se il termine *tutti* comprenda la categoria dei non nati. Lo stesso problema interpretativo lo si può riscontrare all'articolo successivo: il feto ha diritto all'integrità fisica in quanto appartenente alla razza umana e in base al suo potenziale di divenire una persona detentrica di diritti? Proprio queste ambiguità definitorie aprono la strada ad organizzazioni *pro-life*, ovvero contrarie all'aborto, le quali rinforzano le proprie posizioni anche sulla base di quanto enunciato in questi articoli. Gli altri articoli citati (4, 7, 11, 21, 23, 35) lasciano invece meno spazio a libere interpretazioni, e si riferiscono espressamente alla tutela della donna. Va sottolineato, tuttavia, che anche per ciò che concerne questi articoli, è possibile effettuare dei collegamenti con il diritto all'aborto. Potrebbe essere ritenuta una violazione dell'art. 4 CFR, il fatto di criminalizzare l'aborto in quanto la donna, nel portare a termine una gravidanza indesiderata, viene sottoposta a trattamento disumano o degradante nonché tortura. Allo stesso modo, il rispetto per la vita privata (art. 7 CFR)

¹¹⁴ Ibidem

¹¹⁵ European Union, *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 13 December 2007, 2007/C 306/01, available at: <https://www.refworld.org/docid/476258d32.html> [accessed 2 April 2022]

sarebbe violato nel momento in cui non si lascia libertà di scelta. Il diritto all'aborto riguarda strettamente anche la possibilità di ricevere informazioni adeguate sulle procedure d'interruzione di gravidanza disponibili (non solo all'interno del singolo stato, ma anche in paesi terzi). Inoltre, l'aborto può essere direttamente riconducibile all'art.21 in quanto, come sostenuto anche da Fenwick e Fabbrini, i regimi d'aborto restrittivi discriminano direttamente le donne in quanto trattate diversamente perché solamente loro possono rimanere incinte.¹¹⁶ Conseguentemente, la questione potrebbe essere legata anche alla violazione del principio di parità tra i sessi (art.23). Ed ultimo, ma non per importanza, la negazione del diritto all'aborto può danneggiare la salute delle donne, sia dal punto di vista fisico che dal punto di vista psicologico, e costituirebbe pertanto una violazione del diritto alla salute (art. 35 CFR).

Un altro documento vincolante, nel quale vengono tutelati gli stessi diritti, è la Convenzione Europea sui Diritti Umani del 4 Novembre 1950. In questo contesto si evidenziano gli articoli 1 (obbligo di rispettare i diritti dell'uomo), 2 (diritto alla vita), 3 (divieto della tortura) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare).¹¹⁷ Assieme a questo documento, redatto in seno al Consiglio d'Europa, è considerata di fondamentale importanza e rilevanza internazionale la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di violenza contro la donna, meglio nota come Convenzione di Istanbul, entrata in vigore il 1 Agosto 2014, e discussa nella Risoluzione del 28 Novembre 2019 del Parlamento Europeo sull'accesso dell'UE alla Convenzione di Istanbul e altre misure per combattere la violenza di genere.¹¹⁸

È ad ogni modo opportuno osservare, che in nessuno dei documenti sopracitati viene specificatamente riconosciuto l'aborto come diritto umano fondamentale. L'unica menzione diretta del termine "aborto" la si trova all'art.39 della CEDAW, la quale però è inerente alle procedure forzose di aborto; e sebbene implicitamente l'aborto possa rientrare nel diritto a scegliere metodi di pianificazione familiare e il diritto di accesso a servizi sanitari sicuri, si specifica che tali metodi non debbano essere contrari alla legge vigente in uno stato.¹¹⁹ Inoltre, è bene notare che le convenzioni del

¹¹⁶ Fabbrini, F., *The European Court of Human Rights, the Eu Charter of Fundamental Rights and the right to abortion: Roe v. Wade on the other side of the Atlantic?* Columbia Journal of European Law, vol. 18, no.1, 2011, pp. 1-172; Fenwick, D., "Abortion Jurisprudence" at Strasbourg: Deferential, Avoidant, and Normatively Neutral? Legal Studies, vol. 34, no. 2, 2014, pp. 214-241, in Tucak, I., Blagojevic, A., "Abortion in Europe", pp. 1164-1165.

¹¹⁷ Council of Europe. 1950. "Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms." *Council of Europe Treaty Series 005*. Strasbourg: Council of Europe.

¹¹⁸ Parlamento Europeo, 28 Novembre 2019, "Adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul e altre misure per combattere la violenza di genere Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul e altre misure per combattere la violenza di genere (2019/2855(RSP))", *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea*

¹¹⁹ UN General Assembly, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, 18 December 1979, United Nations, Treaty Series, vol. 1249, p. 13, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3970.html> [accessed 2 April 2022]; AIDOS, "Articoli selezionati del programma

Consiglio d'Europa sono opponibili ai singoli stati se e solo se è avvenuta una ratifica della documentazione da parte loro, il che significa che nonostante il Parlamento Europeo abbia espresso il desiderio di aderire alla CEDAW, non implica che tale risoluzione parlamentare sia vincolante per gli Stati Membri.

Come osservato, sia la CEDU che la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea garantiscono a tutti il diritto alla vita, e la protezione dell'integrità fisica della donna è sancita all'articolo 8 della CEDU. Alla luce di questi documenti, sia la Corte Europea dei Diritti Umani che la Corte di Giustizia Europea sono state invitate ad esaminare l'attuale legislazione dell'aborto negli Stati Membri. Nessuna delle due, tuttavia, ha riconosciuto il diritto all'aborto come diritto fondamentale.¹²⁰ Questo pone un invero un grosso ostacolo alla creazione di uno standard internazionale del diritto all'aborto.

Passando ora, invece, agli strumenti di *soft-law*, si può notare allo stesso modo che sebbene il diritto all'aborto possa rientrare, od essere legato indirettamente all'interno di altri diritti menzionati esplicitamente, questo diritto non viene ancora una volta reso ufficiale. Invero, seppure l'Agenda Strategica 2019-2024, la Gender Equality Strategy 2020-2025 ed il Gender Action Plan III (orientato alla politica estera del gigante europeo) pongono una considerevole attenzione agli sforzi da porre in essere per raggiungere gli ambiziosi obiettivi di parità di genere prefissati, essi dedicano poco spazio alla salute riproduttiva, limitandosi a consigliare le *best practices* nell'ambito della pianificazione familiare ai paesi in via di sviluppo.

L'Agenda Strategica UE 2019-2024, delineata a Bruxelles nel Giugno 2019 fissa gli obiettivi politico-strategici dell'Unione Europea. Tra questi propositi, vi è la protezione dei diritti e delle libertà dei cittadini europei. Inoltre, vengono indicati in questa sezione i punti sui quali si intende maggiormente agire: l'effettivo controllo dei confini, la lotta all'immigrazione illegale ed al traffico di esseri umani tramite un'intensificazione delle collaborazioni interstatali, un'efficace politica di asilo politico, assicurare l'effettivo funzionamento di Schengen, un incremento della cooperazione internazionale nella lotta al terrorismo, una maggiore resilienza a disastri di carattere naturale ed artificiale (dolosì), e infine, proteggere la società da disinformazione ed attacchi cibernetici. Gli altri obiettivi riguardano precisamente la sfera economica e la transizione ecologica nonché il

dazione della conferenza del Cairo su popolazione e sviluppo", [ultima consultazione: 02-02-2022], disponibile al seguente link:
http://dirittiumani.donne.aidos.it/bibl_2_testi/d_impegni_pol_internaz/a_conf_mondiali_onu/c_conf_cairo_e+5/b_articoli_selez_del_pda_.html

¹²⁰ Tucak, I., Blagojevic, A., "Abortion in Europe", p. 1161.

rafforzamento del ruolo dell'UE nel contesto internazionale.¹²¹ Sebbene sia una lista molto ambiziosa e molto generale di propositi, all'interno della quale la parità di genere potrebbe rientrare, quantomeno indirettamente, nella sezione dedicata alla protezione dei diritti dei cittadini; quella che emerge è un'immagine di un Unione Europea i cui interesse principale è rafforzare la propria posizione politica ed economica in linea con gli interessi storici di ogni stato nazionale, rispetto alle tematiche di genere, le quali non vengono de facto nemmeno menzionate in questo documento.

D'altro canto, tuttavia, queste questioni trovano spazio all'interno della Gender Equality Strategy 2020-2025, la quale indica una serie di iniziative volte al raggiungimento della parità di genere in Europa. Il documento si sofferma particolarmente sull'importanza di fermare la violenza di genere, di eradicare gli stereotipi e di assicurare pari opportunità di partecipazione nel mondo del lavoro (inclusa l'equità dei salari tra uomini e donne), nonché nella sfera politica. Al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati, la Commissione Europea ha proposto nel 2021 l'introduzione di misure ispirate alla Convenzione di Istanbul, nei limiti delle proprie competenze, per eradicare la violenza. Inoltre, è stata paventata l'intenzione di aggiungere la violenza contro le donne alla lista dei crimini UE definiti nei Trattati (i cosiddetti "Eurocrimini"). È stata altresì prevista l'introduzione di una serie di misure aggiuntive volte a prevenire alcune forme specifiche di abusi, i quali includono le molestie sessuali, lo stupro, la mutilazione genitale, l'aborto forzato, i matrimoni infantili ed i crimini d'onore.¹²² Anche in questa sede, come si può evincere da quanto finora esposto, non si parla di diritto delle donne ad avere accesso a procedure d'interruzione di gravidanza su richiesta.

Infine, il Gender Action Plan III è un documento interamente dedicato alla politica estera dell'Unione Europea riguardo le politiche di genere. Questo piano si basa su cinque pilastri, tra i quali vi è la "focalizzazione sulle aree prioritarie di coinvolgimento".¹²³ Nello specifico, l'Unione intende con questa dicitura non solo eradicare le forme di violenza contro le donne ed assicurare una loro equa partecipazione economica e politica oltre i propri confini, ma intende anche promuovere i diritti delle donne sulla propria salute riproduttiva. Tra i documenti discussi sino ad ora, questo è il primo dedicato all'importanza dell'accesso a strumenti di prevenzione, informazione e servizi medici nell'ambito

¹²¹ Consiglio dell'Unione Europea, 21 Giugno 2019, "A new strategic agenda for the EU: 2019-2024", www.consilium.europa.eu, [ultima consultazione: 03-04-2022], disponibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>

¹²² European Commission, "Questions and Answers: Gender Equality Strategy 2020-2025", 20 March 2020 [last accessed: 03/04/2022], available at the following link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_357

¹²³ European Commission, 25 November 2020, "JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL EU GENDER ACTION PLAN (GAP) III – AN AMBITIOUS AGENDA FOR GENDER EQUALITY AND WOMEN'S EMPOWERMENT IN EU EXTERNAL ACTION", [last accessed: 03/04/2022], available at the following link: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/join-2020-17-final_en.pdf

della salute riproduttiva delle donne. In questo contesto, viene stressata in particolar modo la volontà di esercitare pressioni a fin che vengano introdotte nei paesi target dell'azione esterna dell'UE misure atte alla protezione della salute sessuale e riproduttiva delle donne, e ad un maggior accesso ai servizi medici riproduttivi ed all'informazione inerente a questi ultimi, nonché misure volte specificatamente alla prevenzione dell'HIV/AIDS ed all'eradicazione di pratiche particolarmente brutali come la mutilazione genitale femminile. Nonostante venga sottolineato il fatto che le donne dovrebbero avere diritto di decisione sulla propria vita e sulla propria salute, non vi è, ancora una volta, una menzione esplicita del diritto all'aborto.¹²⁴ Risulta pertanto poco chiaro se le misure suggerite si limitino all'uso dei contraccettivi ed all'educazione sessuale oppure se esse comprendano l'accesso all'interruzione di gravidanza.

Tra gli elementi che sostengo la posizione dell'UE nei confronti di questa sensibile tematica, non può essere, tuttavia, ignorata la Risoluzione 1607 (2008) del Consiglio d'Europa (*Access to safe and legal abortion in Europe*), nonostante il suo carattere non vincolante, nella quale l'Assemblea Parlamentare ha chiarito il proprio parere dichiarando che l'aborto non dovrebbe essere vietato entro i “ragionevoli limiti gestazionali”, concludendo che un divieto della pratica non risulterebbe in una sua diminuzione, ma spingerebbe le donne a ricorrere a canali illegali, il che risulta in un diverso numero di effetti avversi, incluso l'aumento del tasso di mortalità materna, turismo dell'aborto e disparità sociali (Conclusione 4).¹²⁵ Il fatto che leggi più severe sull'aborto non abbiano un impatto sui tassi di aborti performati è infatti comprovato da numerosi studi scientifici. La mancanza di accesso ad un aborto sicuro e legale minaccia il fondamentale diritto alla vita per le donne,¹²⁶ e non solamente i loro interessi sociali, di salute e privati.

Passando ora alle ragioni squisitamente politiche, è bene soffermarsi sulla natura sensibile della tematica dell'interruzione di gravidanza. In termini generali, è difficile raggiungere un consenso unanime quando si parla di aborto, poiché mentre alcuni lo considerano omicidio, altri lo concepiscono come una questione di coscienza individuale.¹²⁷ Negli anni, si è dimostrato come oltre ai danni sociali, psicologici e finanziari che derivano dal proseguire una gravidanza indesiderata, vi sono dei veri e propri rischi clinici coinvolti: la gravidanza ed il parto comportano maggiori rischi di morbilità e mortalità rispetto ad una procedura d'aborto performata in sicurezza, particolarmente nei

¹²⁴ Ibidem

¹²⁵ European Council, 16 April 2008, “Resolution 1607 - Access to safe and legal abortion in Europe”.

¹²⁶ L'Organizzazione Mondiale della sanità stima che ogni anno, sino al 13.2% delle morti materne è causato dal ricorso a procedure d'aborto non sicure (Organizzazione Mondiale della Sanità, 25 Novembre 2021, “Abortion”, www.who.int, [ultima consultazione: 03/04/2022], disponibile al seguente link: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/abortion>)

¹²⁷ Williams, G., *The Fetus and the “Right to Life”*, The Cambridge Law Journal, vol. 53, no. 1, 1994, pp. 71-80 in Tucak, I., Blagojevic, A., “Abortion in Europe”, p. 1138.

primi mesi della gravidanza.¹²⁸ Tuttavia, come riportano Tucak e Blagojevic parafrasando Fabbrini, il progresso scientifico ha distolto l'attenzione da ragioni puramente mediche, dirigendo il dibattito verso la protezione di valori morali tradizionalisti.¹²⁹ Oggi gli oppositori dell'aborto dipingono principalmente le loro ragioni in maniera secolare, basando le proprie argomentazioni sui diritti umani e sul diritto alla vita del feto, e non su motivazioni religiose che asseriscono alla santità della vita. Un approccio surrettizio a questo tema all'interno degli stati contemporanei laici può essere dipinto come "rispetto per la costituzione", secondo Williams, e pertanto gli oppositori dell'aborto possono contare anche sul supporto di persone non religiose.¹³⁰ Data la natura saliente della tematica in questione, sia all'interno che tra Stati Membri, e dato che l'aborto non riguarda solamente il diritto delle donne all'autodeterminazione ma anche tematiche relative alla sfera familiare e sessuale, è difficile persino per nazioni che hanno tradizioni storiche e culturali simili concordare su un'unica legislazione in materia di aborto.¹³¹ Dunque, nonostante la maggior parte degli Stati Membri abbia garantito l'accesso all'aborto su richiesta ed abbia legalmente stabilito l'obbligo per i medici di non rifiutarsi di performare aborti sulle donne di maggiore età (sebbene in alcuni stati l'obiezione di coscienza rappresenti de facto ancora un grosso ostacolo all'affermazione del diritto all'aborto), esiste un contrasto tra le posizioni di quest'ultimi e le posizioni di stati caratterizzati da una più rigida natura morale o religiosa.

2.2 La posizione degli Stati Membri sull'aborto

¹²⁸ Harvey, T., Sheldon, S., *Abortion by telemedicine in the European Union*, International Journal of Gynecology and Obstetrics, vol. 145, no. 1, 05-12-2018, p. 126.

¹²⁹ Fabbrini, F., *The European Court of Human Rights, the Eu Charter of Fundamental Rights and the right to abortion: Roe v. Wade on the other side of the Atlantic?* In Tucak, I., Blagojevic, A., "Abortion in Europe", p. 1139.

¹³⁰ Williams, G., *The Fetus and the "Right to Life"*, p. 73.

¹³¹ Gerson, C. M., 2005, *Toward an International Standard of Abortion Rights: Two Obstacles*, p. 754.



Figura 1. Lo status legale dell'aborto in UE.¹³²

Attualmente, l'aborto su richiesta è legale in Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania,

¹³² È bene notare che la mappa riportata risale all'anno 2018, in cui Cipro non aveva ancora modificato la propria legislazione sull'aborto su richiesta. Il 30 Marzo 2018, l'aborto è stato completamente legalizzato e prevede la possibilità di essere eseguito su richiesta entro la dodicesima settimana di gravidanza e fino alla diciannovesima nei casi di stupro. (International Campaign for Women's Right to Safe Abortion, 6 April 2018, Cipro, "CYPRUS – The parliament has changed the abortion law after three years of inaction", [www.safeabortionwomensright.org](https://www.safeabortionwomensright.org/news/cyprus-the-parliament-has-changed-the-abortion-law-after-three-years-of-inaction/), [last accessed: 03/04/2022], available at the following link: <https://www.safeabortionwomensright.org/news/cyprus-the-parliament-has-changed-the-abortion-law-after-three-years-of-inaction/>)

Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Svezia con le sole eccezioni di Repubblica d'Irlanda, di alcuni stati dell'Est Europeo, e di Malta.¹³³

L'Irlanda ha sempre concepito la natura dell'aborto in relazione a dei rigidi principi morali. La costituzione di questo paese è la sola in Europa a riconoscere formalmente il diritto alla vita dei non nati.¹³⁴ In seguito alle forti pressioni esercitate dal ferreo movimento cattolico conservatore sul governo e sulla società irlandese nel complesso, nel 1983 si tenne un referendum che sfociò nell'introduzione nella Costituzione Irlandese dell'Ottavo Emendamento sostenuta dalla solida base di 841 233 voti favorevoli.¹³⁵ Secondo quanto previsto da quest'atto, la vita del feto e quella madre si trovano in una posizione di eguaglianza, ovvero godono dello stesso apprezzamento, in quanto ricadono entrambi sotto la protezione del diritto alla vita (ART. 40.3.3 Cost. Irlandese):

“Lo Stato riconosce il diritto alla vita del non-nato, e con dovuto riguardo all'eguale diritto alla vita della madre, garantisce nelle proprie leggi di rispettare, e per quanto praticabile, con le proprie leggi di difendere e vendicare quel diritto.”¹³⁶

In queste circostanze, l'aborto veniva dunque concesso solamente in due casi eccezionali: quando la gravidanza è frutto di una violenza carnale o di un incesto e quando rappresenta un concreto pericolo per la vita della madre.

Seguendo le vicende temporali della legislazione irlandese in materia, nel 1991 si ha una prima contestazione dell'Ottavo Emendamento da parte della Corte di Giustizia Europea nel caso *Grogan vs. Repubblica d'Irlanda* a seguito di un ricorso. Nel 1989 la Corte Suprema Irlandese aveva condannato la diffusione di informazioni relative ai servizi di interruzione di gravidanza dispensati da una clinica ubicata nel vicino Regno Unito da parte di un'associazione studentesca. Ad essere contestata da parte dell'associazione presso la Corte UE è in questo caso la violazione del Trattato di Roma (Trattato della Comunità Economica Europea) in base all'interpretazione secondo la quale l'aborto costituisca un servizio (art. 60) e in quanto tale sia soggetto alla legge comunitaria e pertanto lo Stato non possa proibire la disseminazione di informazioni da parte di agenzie in virtù di un rapporto di natura economica con le cliniche abortiste estere. Tuttavia, la Corte ha infine stabilito che

¹³³ Centre for Reproductive Rights, *European Abortion Laws: A Comparative Overview*, p.2.

¹³⁴ Tucak, I., Blagojevic, A., “Abortion in Europe”, p. 1140.

¹³⁵ IFPA, “History of Abortion in Ireland”, www.ifpa.ie, [last accessed: 03/04/2022], available at the following link: <https://www.ifpa.ie/advocacy/abortion-in-ireland-legal-timeline/>

¹³⁶ Constitution of Ireland, “Eight Amendment of the Constitution Act”, 7-10-1983.

non essendoci un nesso economico tra l'associazione studentesca e le cliniche inglesi, l'associazione non possa godere della tutela della legge europea.¹³⁷

L'anno successivo a cambiare le cose è il caso X (il nome non è stato divulgato per tutelare la privacy della ricorrente). In questo caso tristemente noto, una ragazza minorenni, si suicidò in seguito ad una gravidanza frutto di uno stupro. Per evitare l'oltraggio pubblico, la Corte Suprema Irlandese ha interpretato diversamente la propria Costituzione, riconciliandosi con la necessità di concedere l'aborto per salvare la vita della ragazza. In seguito ad un referendum sono dunque stati introdotti ulteriori emendamenti. Il XIII Emendamento, che ha permesso alle donne di viaggiare fuori dallo stato per ottenere un'interruzione di gravidanza ed il XIV Emendamento, che ha introdotto il diritto di ottenere informazioni sui servizi d'aborto effettuati all'estero. Tuttavia, in questo modo l'Irlanda impone di fatto la proibizione dell'aborto a donne che non possono permettersi (dal punto di vista economico) di viaggiare in altri paesi, incluso il vicino Regno Unito.¹³⁸

Nel 1995 viene introdotto il Regulation of Information Act, il quale abilita il personale medico a rilasciare informazioni relative alle procedure di interruzione di gravidanza all'estero. Tuttavia, l'Atto prevede che congiuntamente a quanto poc'anzi descritto vengano elargite informazioni inerenti alle procedure di adozione, ed inoltre proibisce al personale medico di prenotare interventi d'aborto in stati terzi per conto delle proprie pazienti.¹³⁹ Invero, la strada per una decriminalizzazione dell'aborto era ancora tutta in salita. Nel 2002 vi fu un tentativo di inasprire la legislazione in materia tramite l'introduzione del XXV Emendamento, il quale prevedeva la rimozione del pericolo di suicidio come giustificazione dell'aborto nonché un inasprimento della pena per chi aiutasse una donna ad abortire. La proposta fu bocciata in un referendum che mostrò la profonda spaccatura della società irlandese a riguardo, con il 50,42 % dei voti contrari ed il 49,8% dei voti favorevoli.¹⁴⁰

Nel 2010, nel caso A, B e C contro Irlanda, la Corte Europea dei Diritti Umani decretò il fallimento della Repubblica Irlandese nell'implementare le misure che garantiscono l'accesso all'aborto quando la vita della gestante è in pericolo, e la violazione dei diritti delle ricorrenti in base all'art. 8 CEDU. La gravidanza della prima ricorrente, A, non era stata pianificata e capitò in un momento in cui la donna stava affrontando una serie di difficili situazioni di vita. Era single e disoccupata ed aveva altri quattro figli piccoli, a quel tempo affidati ai servizi sociali a causa della dipendenza dall'alcol della

¹³⁷ IFPA, "History of Abortion in Ireland", [last accessed: 03/04/2022], www.ifpa.ie, available at the following link: <https://www.ifpa.ie/advocacy/abortion-in-ireland-legal-timeline/>

¹³⁸ Gerson, C. M., 2005, Toward an International Standard of Abortion Rights: Two Obstacles, p. 758.

¹³⁹ IFPA, "History of Abortion in Ireland", www.ifpa.ie, [last accessed: 03/04/2022], available at the following link: <https://www.ifpa.ie/advocacy/abortion-in-ireland-legal-timeline/>

¹⁴⁰ Ibid.

donna. La seconda ricorrente, B, ha affermato di non essere in grado di occuparsi di un figlio in quel momento della sua vita a causa di problemi di salute avuti all'inizio della gravidanza (rischio di gravidanza ectopica), poi rivelatisi un falso allarme. La terza donna, C, si stava sottoponendo a delle sedute di chemioterapia per curare un raro cancro, in remissione al momento in cui restò incinta. C non era a conoscenza della gravidanza quando si sottopose a degli screening oncologici dannosi per il feto. La donna ha denunciato di non aver ricevuto sufficienti informazioni a proposito dell'impatto della gravidanza sulla propria vita. Tutte le ricorrenti hanno dichiarato di essersi sentite stigmatizzate poiché hanno dovuto recarsi in Gran Bretagna per sottoporsi ad un intervento medico il quale non era concesso nel loro Paese, per cui la pena prevista implicava lavori forzati per la vita.¹⁴¹

Nell'esaminare la sentenza la Corte ha ritenuto che ci fossero delle differenze sostanziali tra le prime due ricorrenti (che chiedevano un aborto per motivi di salute/benessere), e la terza (che lamentava l'impossibilità di ottenere un aborto legale in Irlanda). Pertanto, essa ha adottato decisioni separate sulla presunta violazione dell'art. 8 CEDU, il quale tutela il diritto alla vita privata e familiare. Rispetto alla posizione di A e B, la Corte, ribadendo la necessità secondo cui le regolamentazioni sull'aborto non interferiscano con il rispetto per la vita privata della donna, ha decretato l'impossibilità di interpretare l'interruzione di gravidanza come decisione esclusivamente riguardante la madre: *"whenever a woman is pregnant (...) her private life thus becomes closely connected with the developed foetus. A woman's right to respect for her private life must be weighted against other competing rights and freedoms invoked, including those of the unborn child"*.¹⁴²

La Corte ha dunque riconosciuto che le restrizioni all'aborto erano accompagnate da scopi legittimi poiché basati su profondi valori morali inerenti alla natura della vita, i quali erano riflessi nella maggior parte delle volontà popolari espresse nel referendum sull'aborto del 1983, non mutate significativamente da allora. Tuttavia, la Corte ha altresì decretato che l'Irlanda dovrebbe generalmente concedere un margine di apprezzamento rispetto alla facoltà di determinare se un giusto equilibrio è stato stabilito in relazione alla protezione del diritto alla vita del feto sotto la legge irlandese ed il diritto delle ricorrenti al rispetto per la propria vita privata alla luce dell'Art. 8 CEDU. Pertanto, in merito alle prime due ricorrenti, la Corte ha stabilito che la terminazione delle loro gravidanze per motivi di salute e/o benessere corrispondeva ad una violazione dei loro diritti in base all'art. 8 dell'ECHR, sebbene la sua proibizione non costituisca un'ingerenza non giustificata. La terza causa, invece, è stata interpretata diversamente dalla Corte, la quale ha riscontrato la violazione della CEDU in quanto l'Irlanda non ha predisposto le condizioni per predisporre meccanismi

¹⁴¹Corte Europea dei Diritti Umani, 16 Dicembre 2010, Strasburgo, "CASE OF A, B AND C v. IRELAND (Application no. 25579/05)".

¹⁴² Ibid.

procedurali efficienti ed accessibili per esercitare il proprio diritto all'aborto quando la vita della ricorrente era in pericolo.¹⁴³

Sebbene la violazione dell'art.3 CEDU non fu considerata dai giudici, le ricorrenti sostenevano che la criminalizzazione dell'aborto sia discriminatoria e che cagionasse un affronto alla dignità della donna. Le due opzioni disponibili, (superare la stigmatizzazione ed i tabù e recarsi all'estero per sottoporsi alla procedura d'aborto oppure conservare la propria gravidanza), erano ritenute degradanti e deliberatamente lesive della dignità delle donne.

Dopo decenni di attivismo femminista, il 25 Maggio 2018 si è tenuto un referendum per la rimozione dell'VIII Emendamento.¹⁴⁴ La maggior parte del popolo irlandese ha votato per eliminare questo emendamento dalla Costituzione. L' VIII Emendamento è stato sostituito con una provvigione la quale permette al Parlamento Irlandese (Oireachtas) di regolare legalmente il tema dell'aborto.¹⁴⁵

Allora, Polonia e Malta sono diventate gli Stati Membri dell'UE con le legislazioni più rigide in tema di aborto. Mentre la Polonia (della quale si discute nel prossimo paragrafo), come l'Irlanda, concede l'aborto in specifiche circostanze eccezionali, Malta è l'unico Stato Membro in cui l'aborto è completamente criminalizzato, anche nel caso in cui la gravidanza rappresenti un rischio per la vita e la salute della madre. Attualmente, la legge maltese identifica l'aborto come un reato, per la cui commissione sono previsti sino a tre anni di carcere; mentre i medici che offrono questo servizio possono essere puniti con una pena massima di quattro anni di carcere e la revoca permanente della licenza.¹⁴⁶ Il Codice Penale Maltese sancisce queste disposizioni agli articoli 241 (1), 241 (2) e 243.¹⁴⁷ Nonostante la criminalizzazione dell'aborto, viene tuttavia evidenziato che raramente in questo paese le donne vengono perseguite per essersi sottoposte ad un'interruzione di gravidanza. Nessuna donna o medico sono stati portati in tribunale nell'arco degli ultimi cinque anni e non si registrano condanne negli ultimi venticinque anni.¹⁴⁸ Numerose associazioni civili premono affinché si arrivi ad una decriminalizzazione dell'aborto a Malta, come Doctors for Choice. Lo scorso anno, è approdata in

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ IFPA, *"History of Abortion in Ireland"*, [last accessed: 03/04/2022], available at the following link: <https://www.ifpa.ie/advocacy/abortion-in-ireland-legal-timeline/>

¹⁴⁵ Tucak, I., Blagojevic, A., *"Abortion in Europe"*, p. 1141.

¹⁴⁶ Doctors for Choice, *"Malta Abortion Law"*, [last accessed: 03/04/2022], available at the following link: <https://www.doctorsforchoice.mt/abortion-law>

¹⁴⁷ Codice Penale Maltese, 10 Giugno 1854, CAP.9, PARTE II, Sottotitolo VII.

¹⁴⁸ Doctors for Choice, *"Malta Abortion Law"*, [last accessed: 03/04/2022], available at the following link: <https://www.doctorsforchoice.mt/abortion-law>

parlamento una proposta di legge, nella quale si richiede la rimozione delle pene e sanzioni previste per chi si sottopone ad un aborto.¹⁴⁹

2.3 Il caso Polacco: lo scontro con il Parlamento Europeo e le reazioni della Commissione

Passando alla Polonia, questo è sempre stato considerato un paese dalle forti tradizioni cattoliche.¹⁵⁰ Dopo la Seconda Guerra Mondiale e sino al 1989 nel paese vi fu una dittatura comunista sotto l'egida del Partito Operaio Unificato Polacco (*Polska Zjednoczona Partia Robotnica*), detto PZPR. In questo contesto, la Chiesa Cattolica, più influente in Polonia che in qualsiasi altro paese europeo e forte dell'aderenza della maggior parte della popolazione polacca, operò un'opera di contrasto al regime socialista. Poiché la Chiesa era riuscita a conservare la propria indipendenza dalla dittatura, essa veniva infatti percepita dalla popolazione come un difensore della democrazia, il che rafforzava il sostegno per il sentimento anticomunista popolare. La relazione tra le due autorità, ecclesiastica e statale, sfociò in un aperto conflitto che durò sino alla caduta del regime comunista a fine anni Ottanta.¹⁵¹ Nel periodo post-socialista, la Chiesa assunse una posizione molto potente, quasi egemonica, la quale si riflette sia nei dibattiti popolari, sia nei discorsi accademici e politici. Nonostante il livello di identificazione con la Chiesa Cattolica sia diminuito negli ultimi tre decenni, l'influenza della Chiesa in ambito sociale e politico è restata importante.¹⁵²

Sotto il profilo legislativo, la legge comunista del 1956 che rimpiazzava le politiche pro-nataliste staliniste dei primi anni Cinquanta concedeva gli aborti in caso di precarie condizioni di vita e lasciava la decisione ai medici senza imposizioni per ciò che concerneva il limite temporale entro cui intervenire. Durante il periodo liberale, il ricorso all'aborto era relativamente popolare, e, per alcune donne, la procedura divenne un sostituto della contraccezione. Con la trasformazione sistematica, l'aborto divenne de-privatizzato e politicizzato. La posizione della Chiesa presentava la legalità dell'aborto come un ostacolo alla formazione della morale comunitaria. Quest'argomentazione si fuse con il discorso liberale del periodo di transizione. Il punto di connessione era rappresentato dalla

¹⁴⁹ Centre for Reproductive Rights, "Bill would Decriminalize Abortion in Malta, the Only EU Country with a Total Abortion Ban, 25 May 2021, reproductiverights.org, [last accessed: 03/04/2022], URL: <https://reproductiverights.org/bill-would-decriminalize-abortion-in-malta-the-only-eu-country-with-a-total-abortion-ban/>

¹⁵⁰ Motak, D., Krotofil, J., Wojciak, D., 2021. "The Battle for Symbolic Power: Krakow as a Stage of Renegotiation of the Social Position of the Catholic Church in Poland", *Religions*, 12: 594, p.1.

¹⁵¹ Ignaciuk, A., 2018, "Paradox of the Pill: Oral Contraceptives in Spain and Poland (1960s-1970s" in *Children by Choice?: Changing Values, Reproduction, and Family Planning in the 20th Century*, edited by Ann-Katrin Gembries, Theresia Theuke and Isabel Heinemann, Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg, 2018, p. 127.

¹⁵² Motak, D., Krotofil, J., Wojciak, D., 2021. "The Battle for Symbolic Power: Krakow as a Stage of Renegotiation of the Social Position of the Catholic Church in Poland, p.1.

protezione dei diritti di un futuro individuo, la quale ebbe la priorità sui diritti della donna incinta. Si giunse così nel periodo post-socialista al cosiddetto “compromesso abortista polacco del 1993”: questa nuova legge limitava l’aborto a tre condizioni: quando i test prenatali indicavano alte probabilità di menomazioni severe o irreversibili del feto oppure malattie incurabili; quando la gravidanza rappresentava un pericolo alla vita o alla salute della gestante; oppure quando la gravidanza è stata frutto di un atto illecito, come stupro od incesto.¹⁵³ Dalla sua introduzione, il compromesso rimase in uno stato di permanente contestazione. Ignorando l’opposizione crescente, il 10 Gennaio 2018 il Presidio dell’Episcopato Polacco pubblicò un appello per fermare l’aborto eugenetico, nel quale si chiedeva con urgenza ai membri del parlamento di supportare il progetto legislativo “Stop Abortion”, il quale raccolse più di 100 000 firme, il che ha conferito a questa proposta l’ammissibilità per essere discussa in Parlamento. Nel Marzo dello stesso anno, l’Episcopato pubblicò sul suo sito ufficiale una nota della 378° Riunione Plenaria in cui i vescovi chiesero un’accelerazione del cambiamento legislativo. Le posizioni della Chiesa polacca trovarono appoggio nel partito di estrema destra Prawo i Sprawiedliwosc (Legge e Giustizia), in quanto sostenitore dei valori tradizionali della famiglia. Il cambio legislativo si deve, infine, soprattutto anche all’influenza della decisione del Tribunale Costituzionale di decretare incostituzionale l’aborto eugenetico.¹⁵⁴ In questo modo, bypassando il Parlamento, nell’autunno 2020, la Polonia introduce il quasi totale divieto di aborto entrando in aperto conflitto con la posizione *pro-choice* dell’UE e violando lo Stato di diritto.

Dall’entrata in vigore della legge, il 27 Gennaio 2021, si sono tenute numerose proteste di massa, le quali sono considerate le più grandi dimostrazioni antigovernative dal Movimento Solidarnost’ degli anni Ottanta, che portò alla caduta del regime comunista nel Paese.¹⁵⁵

Le disastrose conseguenze della legislazione polacca sui diritti delle donne sono tristemente testimoniate da alcuni fatti di cronaca nera. L’ultimo caso, datato 28 Gennaio 2022, riguarda Agnieszka T. La donna aveva 37 anni ed aspettava due gemelli quando è stata ricoverata (il 21 Dicembre) presso l’ospedale Santa Vergine Maria di Częstochowa accusando dolori addominali, ma in condizioni fisiche e mentali integre secondo il parere della famiglia. In seguito ad un deterioramento delle sue condizioni cliniche, la donna perse uno dei due bambini. Per sei giorni ha dovuto portare in grembo il feto deceduto perché la rimozione sarebbe andata contro le leggi antiaborto vigenti in Polonia nell’attesa che le funzioni vitali dell’altro gemello cessassero

¹⁵³ Ivi, p. 4.

¹⁵⁴ Ivi, p.5.

¹⁵⁵ Ivi, p. 2.

spontaneamente. Il personale medico, il 31 Dicembre 2021, è dunque intervenuto ed ha posto fine alla gravidanza della donna. A quel punto le condizioni di Agnieszka erano così gravi da essere richiesto lo spostamento in neurologia, dove purtroppo ha avuto un arresto cardiaco ed è morta. L'ospedale si difende dicendo che l'intenzione era quella di salvare l'altro bambino ma, purtroppo, nonostante gli sforzi dei medici non è stato possibile. Sul caso è stata aperta un'indagine della Procura locale.¹⁵⁶ Tuttavia, anche prima dell'ulteriore irrigidimento della posizione del governo polacco la situazione era critica. Nel 2014, Bogdan Chazan, un ginecologo ed ostetrico che lavorava in un ospedale pubblico (Szpital Specjalistyczny Świętej Rodziny) a Varsavia, si rifiutò di aiutare una donna la quale alla decima settimana di gravidanza si era rivolta alla struttura sanitaria per condurre degli esami. I responsi diagnosticavano malformazioni irreversibili del feto, e la donna chiese di poter abortire. Il medico si rifiutò di applicare la procedura appellandosi al proprio diritto all'obiezione di coscienza. Tuttavia, nel farlo, il Dottor Chazan avrebbe ritardato a tal punto la decisione, da rendere impossibile l'intervento poiché non sussistevano più i limiti temporali previsti dalla legge. Poco dopo la nascita, il bambino morì.¹⁵⁷ Questi avvenimenti dimostrano chiaramente il nesso tra la quasi totale criminalizzazione dell'aborto e il deterioramento dei diritti umani in Polonia.

In seguito agli allarmi sollevati da diverse organizzazioni non governative a riguardo, l'Unione Europea ha deciso di esporsi politicamente ed invitare la Polonia a rivedere la propria legislazione, intraprendendo un percorso mirato all'allineamento con le politiche della maggior parte degli Stati Membri in materia di diritti riproduttivi. Il 26 Novembre 2020 il Parlamento Europeo ha adottato la risoluzione 2020/2876 (RSP) sul "*de facto* divieto d'aborto in Polonia". In questa risoluzione il Parlamento condanna la decisione del Tribunale Costituzionale polacco e l'arretramento dei diritti riproduttivi e sessuali delle donne in Polonia, ed ha affermato che questa legge è dannosa e pericolosa per la salute e la vita delle donne. Altresì, ricorda che i diritti alla salute riproduttiva e sessuale sono diritti umani fondamentali, e che i diritti delle donne sono anch'essi diritti fondamentali ed in quanto tali le istituzioni europee e gli Stati Membri sono obbligati al loro rispetto e protezione secondo quanto stabilito nei Trattati e dalla Convenzione Europea sui Diritti Umani. Inoltre, il Parlamento ha invitato caldamente la Commissione ad intraprendere delle misure punitive nei confronti degli stati che violano lo Stato di diritto, nonché ad agire con determinazione sulla condizionalità stabilita per la ricezione dei finanziamenti 2021-2027 (17). Infine, invita il Consiglio dell'UE a ratificare quanto

¹⁵⁶ Weronika Strzyżyńska, "Protests flare across Poland after death of young mother denied an abortion", 28 January 2022, *The Guardian*, [last accessed: 03/04/2022], URL: <https://www.theguardian.com/global-development/2022/jan/27/protests-flare-across-poland-after-death-of-young-mother-denied-an-abortion>

¹⁵⁷ Ordo Iuris, "Doctor Chazan refused to abort her child, so she submitted an application to the Strasbourg Court. Ordo Iuris intervenes", *Ordo Iuris*, 2 October 2020, [last accessed: 03/04/2022], URL: <https://en.ordoiuris.pl/freedom-conscience/doctor-chazan-refused-abort-her-child-so-she-submitted-application-strasbourg>

prima la Convenzione di Istanbul e sottopone alla Commissione la proposta di inserire la violenza di genere nella lista degli Eurocrimini secondo l'art. 83 TFEU (24).¹⁵⁸ Ad ogni modo, è bene osservare che il Parlamento non tralascia, anche in quest'occasione, di specificare nelle proprie premesse che l'Unione ha competenza diretta nell'avanzare i diritti sulla salute riproduttiva e sessuale nella sua azione esterna, ma che non ha competenza diretta all'interno dell'Unione.¹⁵⁹

Quanto espresso nella risoluzione approvata nel 2020, è stato ribadito con una risoluzione analoga l'anno successivo in occasione dell'anniversario dell'irrigidimento della legge polacca.¹⁶⁰ In questa risoluzione il Parlamento, nell'esprimere le premesse a riguardo, evidenzia l'azione del forum europarlamentare per i diritti sessuali e riproduttivi (EPF for Sexual and Reproductive Rights), il quale svolge un'azione fondamentale di coordinamento per l'avanzamento dei SRHR come diritti fondamentali, raccogliendo gli sforzi delle organizzazioni non-profit nazionali e direzionandoli verso le istituzioni europea ed internazionali.¹⁶¹ Questo forum ha infatti rappresentanze in tutti gli Stati Membri, inclusi i Paesi di Irlanda e Polonia, ma anche in paesi non membri UE, come la Turchia, Serbia, Regno Unito (il primo paese ad essere formalmente uscito dall'Unione), la Svizzera, la Bosnia, la Macedonia del Nord e la Norvegia. Inoltre, il forum è attivo nelle sedi del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite tramite delle proprie rappresentanze.¹⁶² Il fatto che l'azione dell'EPF sia riconosciuta formalmente all'interno della Risoluzione Parlamentare 2021, ribadisce la centralità delle ONG nazionali ed internazionali in quanto agenda-setters, grazie alle loro capacità di esercitare pressione politica. A tale proposito, è risultata particolarmente degna di nota una lettera congiunta al Consiglio Generale degli Affari UE in merito ai recenti sviluppi politici in Polonia, firmata da Amnesty International, Center for Reproductive Rights, CIVICUS, Civil Liberties Union for Europe, Helsinki Committee in Poland, Human Rights Watch, Hungarian Civil Liberties Union, Hungarian Helsinki Committee, ILGA-Europe – the European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association, International Commission of Jurists, International Federation for Human Rights (FIDH), International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN), Open Society European Policy Institute, Protection International (PI), Reporters without Borders (RSF), The Good Lobby and the Good Lobby Profs e Transparency International

¹⁵⁸ European Parliament, 26 November 2020, "Abortion Rights in Poland: resolution of 26 November 2020 on the de facto ban on the right to abortion in Poland (2020/2876(RSP))".

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ European Parliament, Resolution "On the first anniversary of the de facto abortion ban in Poland (2021/2925(RSP))", 21 November 2021.

¹⁶¹ EPF on Sexual and Reproductive Rights, "Calls to Action", www.epfweb.org, [last accessed: 03/04/2022, available at the following link: <https://www.epfweb.org/node/81>]

¹⁶² EPF on Sexual and Reproductive Rights, "Members", www.epfweb.org, [last accessed: 03/04/2022], available at the following link: <https://www.epfweb.org/node/78>

EU. Nella lettera, queste ONG lamentano che nonostante le preoccupazioni espresse, il Consiglio dell'Unione Europea non abbia ancora predisposto delle misure concrete nei confronti di Polonia e Ungheria in base alle loro violazioni dello Stato di diritto e dei diritti umani fondamentali, ed invitano pertanto il Consiglio ad aderire alle proprie responsabilità applicando l'art. 7 (TEU) nei confronti di detti paesi.¹⁶³ Secondo quanto previsto dal “regolamento di condizionalità”, introdotto nel 2020 ed entrato in vigore l'anno successivo, l'erogazione di finanziamenti agli Stati Membri è subordinata al rispetto dello Stato di diritto.¹⁶⁴

Entrando nel merito della questione, nonostante la proposta del Parlamento Europeo di non elargire i fondi del Recovery Plan (36 mld. euro) alla Polonia, e all'Ungheria (per euro 7.2 miliardi) (il che comprometterebbe anche l'erogazione dei finanziamenti del piano settennale 2021-2027 (pari a euro 1.8 mille miliardi)), la Commissione Europea ha esitato, ed alla data in cui si scrive¹⁶⁵ ancora esita, nell'esaudire la richiesta del Parlamento. In seguito ai contrasti con Bruxelles, Polonia e Ungheria hanno presentato ricorso alla Corte di Giustizia Europea, la corte più autorevole d' Europa, in quanto ritengono che l'UE, applicando l'art.7 TEU, “violi sproporzionatamente la sovranità”¹⁶⁶ e che anzi “abusi del proprio potere”¹⁶⁷ . A suscitare critiche, a questo punto, è stata la decisione della Commissione di attendere che la Corte si pronunciasse sul caso. La CGE ha, ad ogni modo, respinto il ricorso dei due Paesi, aprendo le possibilità d'intervento per le sedi europee. Tuttavia, non è detto che l'istituzione guidata da Ursula Von der Layen attivi subito lo strumento. Ad ostacolare l'implementazione della misura è il meccanismo di voto previsto: il Consiglio deve necessariamente approvare l'iniziativa, previo l'ottenimento del consenso da parte della maggioranza qualificata degli Stati Membri, ovvero il 55% dei Paesi che rappresentino almeno il 65% della popolazione europea.¹⁶⁸ In questa sede, va sottolineato che in molti casi le decisioni del Consiglio dell'UE vengono prese all'unanimità, il che attribuisce potenzialmente a ciascun Paese il diritto di veto. La Commissione

¹⁶³Human Rights Watch, 9 Dicembre 2021, “Joint NGO letter to the EU General Affairs Council on Poland and Hungary”, 9 December 2021, www.hrw.org, [last accessed: 03/04/2022], available at the following link: <https://www.hrw.org/news/2021/12/09/joint-ngo-letter-eu-general-affairs-council-poland-and-hungary>

¹⁶⁴ Commissione Europea, “Regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto”, ec.europa.eu, [ultima consultazione: 02/04/2022], disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditional-regulation_it

¹⁶⁵ Marzo 2022.

¹⁶⁶ Ministro della Giustizia Polacco, Sebastian Kaleta, dichiarazione in un post Twitter riportata da Radio Liberty, nell'articolo “EU's Top Court Rejects Appeal By Hungary, Poland, Over Bloc's Rule-Of-Law Tool”, 16 Febbraio 2022, [ultima consultazione: 03/04/2022], disponibile al seguente link: <https://www.rferl.org/a/hungary-poland-european-union-challenge-court/31706163.html>

¹⁶⁷ Hungarian Ministry of Justice, Judit Varga as cited in “ECJ dismisses Hungary and Poland's complaints over rule-of-law measure”, *The Guardian*, [last accessed: 03/04/2022], available at the following link: <https://www.theguardian.com/law/2022/feb/16/ecj-dismisses-hungary-poland-complaints-eu-rule-of-law-measure>

¹⁶⁸ Vincenzo Genovese, 17 Febbraio 2022, “Contro la deriva illiberale: la Commissione potrà bloccare i fondi Ue destinati a Polonia e Ungheria”, *Linkiesta*, [ultima consultazione: 03/04/2022], disponibile al seguente link: <https://www.linkiesta.it/2022/02/meccanismo-condizionalita-corte-giustizia-unione-europea/>

Europea al momento non sembra aver fretta di attivare la procedura. Nonostante le promesse della Presidente tedesca nella volontà di agire con determinazione e dell'annuncio di imminenti "linee guida per chiarire ulteriormente come verrà applicato il meccanismo",¹⁶⁹ resi noti subito dopo la sentenza, alcuni elementi di carattere politico potrebbero posticipare l'azione della Commissione. Come riportato dal quotidiano Politico, sebbene il Parlamento Europeo eserciti pressione sull'esecutivo per velocizzare le tempistiche nell'applicare il regolamento, vi è anche consapevolezza che l'implementazione del meccanismo richiede tempo poiché essendo questa la prima volta in cui viene impiegato, occorre che sia "preparato accuratamente". Inoltre, alcuni credono che la questione non interessi particolarmente alla stessa Presidente Von de Leyen. "Temo ragionevolmente che accadrà ben poco", le parole dell'europarlamentare Daniel Freund dei Verdi, secondo cui a poter incidere sull'atteggiamento della Commissione potrebbero essere le posizioni dei governi nazionali, in particolare quelli di Germania e Francia.¹⁷⁰

In questa ultima sezione, ad emergere in maniera particolare è il fatto che nonostante vi sia legittimità d'intervento da parte dell'Unione Europea, altri fattori, oltre a quello puramente giuridico, hanno un ruolo determinante: fattori politici. L'esecutivo comunitario, nel condannare duramente l'operato polacco ed ungaro, è pertanto obbligato a bilanciare le richieste di tutela dei diritti umani ed il rispetto dello Stato di diritto tramite l'applicazione del regolamento di condizionalità, con la necessità di non suscitare reazioni che ne ostacolino le iniziative politiche. Non si è infatti fatta attendere molto la minaccia da parte dei due Paesi di bloccare il budget dell'UE.¹⁷¹ Ma questa non è la prima volta in cui si assiste a problematiche di questo tipo nelle istituzioni comunitarie. Già nell'Aprile 2004, invero, il Parlamento Europeo non riuscì ad approvare il proprio Report Annuale sui Diritti Fondamentali dell'Unione Europea a causa dell'obiezione da parte di alcuni Stati Membri verso paragrafi che invitavano ad adottare misure di liberalizzazione delle leggi sull'aborto. La controversia ha anche reso difficile monitorare lo status dei diritti fondamentali dell'Unione poiché un intero report, la cui gran parte riguardava tematiche non correlate, è stato bocciato a causa di due paragrafi i quali hanno sollevato obiezioni. Dunque, l'UE fallì nel creare un rapporto esaustivo sull'argomento.¹⁷²

¹⁶⁹ President of the European Commission, Ursula Von der Leyen, cited in "ECJ dismisses Hungary and Poland's complaints over rule-of-law measure", *The Guardian*, [last accessed: 03/04/2022], available at the following link: <https://www.theguardian.com/law/2022/feb/16/ecj-dismisses-hungary-poland-complaints-eu-rule-of-law-measure>

¹⁷⁰ Bayer Lili, "EU power to slash funds will face fresh fights after court verdict", 14 February 2022, *Politico*, [last accessed: 03/04/2022], URL: <https://www.politico.eu/article/eu-rule-of-law-funds-hungary-poland/>

¹⁷¹ Kees Cath, "'Stuck in the middle with you", the case for keeping illiberal Hungary and Poland within the EU (for now)", 4 March 2021, *Renforce Blog*, [last accessed: 03/04/2022], URL: <http://blog.renforce.eu/index.php/en/2021/03/04/stuck-in-the-middle-with-you-the-case-for-keeping-illiberal-hungary-and-poland-within-the-eu-for-now/>

¹⁷² Gerson, C. M., 2005, *Toward an International Standard of Abortion Rights: Two Obstacles*, p. 759.

Il suggerimento di alcuni autori è che all'interno delle organizzazioni internazionali come l'Unione Europea, le quali abbiano già ospitato conflitti in merito alle diverse disposizioni legislative in materia di aborto, e le quali si siano già espresse pubblicamente in una posizione *pro-choice*, ed abbiano ratificato convenzioni internazionali o trattati riconducibili alla tutela del diritto all'interruzione di gravidanza, affrontino questo tipo di problematiche anziché evitarle, poiché quest'ultime potrebbero accrescere la propria rilevanza in futuro. Non affrontare determinate posizioni conflittuali potrebbe inoltre avere l'indesiderabile effetto di balcanizzare gli Stati Membri in gruppi che non hanno armonizzato la propria legislazione con le posizioni ufficiali dell'Unione Europea, creando tensioni, le quali potrebbero potenzialmente compromettere l'obiettivo di un'Unione davvero unita e senza frontiere.¹⁷³ In questo capitolo si è mirato particolarmente ad evidenziare le conseguenze in termini di violazioni di diritti umani fondamentali delle donne come diretta conseguenza della non regolamentazione dell'aborto a livello comunitario. Riconoscere l'aborto come un diritto fondamentale autonomo rispetto agli altri diritti riproduttivi e sessuali, in virtù dell'esclusività femminile del fenomeno, e come tale includerlo nei Trattati, eviterebbe storie come quella di Agnieszka T., riportata poc'anzi. L'asserzione secondo cui l'Unione Europea sia impotente rispetto a questo tema sulla base del principio di sussidiarietà, sebbene questo costituisca un ostacolo non indifferente, fallisce nello spiegare in maniera esaustiva il motivo per cui la questione non sia entrata ufficialmente a far parte dell'agenda politica europea: altri fattori di carattere politico tesi a minimizzare le paralisi operative dell'UE contribuiscono alla non inclusione dell'argomento, come dimostra il ritardo nell'applicazione dell'art7 TEU nei confronti di Polonia e Ungheria.

¹⁷³ Ivi, p. 761.

CAPITOLO III: LA PROSTITUZIONE CONSENSUALE

Prima di procedere nell'esaminare quale sia la politica contemporanea dell'Unione Europea nei confronti della prostituzione volontaria, è anzitutto necessario effettuare delle precisazioni terminologiche e definitorie a proposito, nonché delineare il macro-prospetto europeo dato dalla somma delle diverse politiche dei singoli Stati Membri rispetto alla tematica in questione. Il primo processo permette invero di delimitare l'oggetto del capitolo: il sex work, distinguendolo dalle forme coercitive di prostituzione, le quali costituiscono esempi di violenza ed abuso e pertanto violazioni dei diritti umani. Mentre il secondo, è atto a delineare il contesto transnazionale europeo sul quale le politiche dell'Unione possono influire.

Il sex work può essere definito come la ricezione di denaro od altre forme di benessere materiale in cambio di prestazioni sessuali od erotiche consensuali, effettuate regolarmente oppure occasionalmente.¹⁷⁴ Questo termine è stato concepito in funzione non stigmatizzante, ovvero, esso è teso a sottolineare soprattutto il carattere lavorativo dell'attività di prostituzione rispetto alla percezione sociale secondo cui i sex workers non abbiano un'utilità.¹⁷⁵ L'intenzione era quella di prendere le distanze dal suo (possibile) sinonimo "prostituzione", il quale ha assunto nel tempo una connotazione prettamente negativa.¹⁷⁶ Un aspetto chiave della definizione poc'anzi riportata è appunto quello del consenso: sebbene non esista una definizione univocamente condivisa di questo concetto, esso rappresenta l'elemento fondamentale di distinzione del sex work dallo sfruttamento sessuale proprio perché consentire ad uno scambio di servizi sessuali non significa consentire alla violenza ed inoltre esso può essere revocato in qualsiasi momento.¹⁷⁷ Ad arricchire di ulteriori particolari la definizione di questo tema, sono intervenute le Nazioni Unite in occasione del comunicato congiunto alla CEDAW sul traffico di donne e ragazze nel contesto migratorio globale, all'interno del quale hanno delineato tre elementi qualificativi fondamentali della prostituzione intesa come attività lavorativa:

¹⁷⁴ Open Society Foundations, "Understanding Sex Work in an Open Society", April 2019, [last accessed: 23 Aprile 2022], available at the following link: <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-sex-work-open-society#:~:text=Sex%20workers%20are%20adults%20who,performances%2C%20either%20regularly%20or%20occasionally>.

¹⁷⁵ Katsulis, J., *Encyclopedia of Prostitution and Sex Work, Volumes 1 & 2*, Greenwood Press, p. XXV.

¹⁷⁶ Nazioni Unite, UNAIDS, UNFPA, UNDP, Godwin, J., Ottobre 2019, "Sex Workers and the Law in Asia and the Pacific: Laws, HIV and human rights in the context of sex work", p. 11.

¹⁷⁷ Amnesty International Policy on State Obligation to Respect, Protect and Fulfil the Human Rights of Sex Workers (Amnesty International Policy), 26.05.2016, p. 5.

1. L'attività di sex work deve riguardare esclusivamente persone adulte (di età superiore ai 18 anni);
2. Le persone coinvolte nello scambio di servizi sessuali devono essere necessariamente consenzienti;
3. Gli atti che implicano "inganno, frode, coercizione, forza o violenza" violano l'elemento essenziale del consenso e pertanto non rientrano nella categoria di sex work.¹⁷⁸

Rispetto a questo fenomeno, a livello globale i legislatori hanno adottato diverse posizioni, le quali possono essere essenzialmente riassunte nei seguenti tre modelli normativi: criminalizzazione, penalizzazione o legalizzazione.¹⁷⁹

Nella prima, il sex work costituisce, appunto, un reato. Questo tipo di legislazione può essere invero declinata in tre diverse forme:

- A costituire un crimine è la vendita di un servizio sessuale. Dunque, il venditore, ovvero il/la sex worker viene ritenuto/a responsabile penalmente;
- l'acquisto di un servizio sessuale è un reato. Chi compra è responsabile penalmente. Questo tipo di disciplinamento è noto come neo-abolizionista;
- l'organizzazione di attività di sex work è un reato mentre non lo costituiscono l'acquisto o la vendita di servizi sessuali. Questo include la gestione di bordelli, la pubblicizzazione della prostituzione, affittare locali allo scopo di effettuare tale attività, facilitarne il ricorso procurando informazioni o assistenza. Secondo questo tipo di legislazione, sia gli stessi sex workers che coloro che forniscono loro supporto nell'organizzazione della loro attività sono perseguibili penalmente.¹⁸⁰ Questo modello può essere definito come abolizionista.

La penalizzazione, invece, implica l'adozione di leggi, regolamenti amministrativi e politiche, i quali hanno un effetto analogo ai regimi di criminalizzazione: il controllo e la violazione della autonomia dei sex workers sulla base del loro coinvolgimento nella prostituzione. Tale misura può includere l'imposizione di sanzioni, la detenzione con proposito di riabilitazione, la deportazione, la perdita della custodia dei figli e l'esclusione da benefici sociali.¹⁸¹

¹⁷⁸ UN, 18 Febbraio 2019, "Joint submission to CEDAW on trafficking in women and girls in the context of global migration", p. 2.

¹⁷⁹ Hubbard, P., Matthews, R., Scoular, J., (2008), "Regulating sex work in the EU: prostitute women and the new spaces of exclusion", *Gender Place and Culture*, vol. 15., no. 2, p. 137.

¹⁸⁰ Amnesty International Policy on State Obligation to Respect, Protect and Fulfil the Human Rights of Sex Workers, p. 4.

¹⁸¹ Ibid.

Invero, secondo quanto emerge dallo studio di Amnesty International dedicato alle “*obbligazioni degli Stati di proteggere, rispettare e tutelare i diritti umani dei sex workers*”, la criminalizzazione e la penalizzazione del sex work anziché risultare in un decremento dello sfruttamento sessuale, portano alla violazione dei diritti dei sex workers, marginalizzandoli dalla società in ambienti clandestini e pericolosi, precludendo il loro accesso alla sicurezza ed alla tutela da parte delle autorità.¹⁸² In particolare, si denuncia la violazione dei seguenti diritti: diritto alla vita, alla libertà, autonomia e sicurezza di un individuo, il diritto all’eguaglianza ed alla non discriminazione, il divieto di tortura e di trattamento inumano o degradante, il diritto alla privacy, il diritto alla salute, all’informazione ed all’educazione, la libertà d’espressione, il diritto ad un alloggio adeguato, ad eque condizioni lavorative, diritto alla vita familiare e diritto ad un rimedio.¹⁸³

Per quanto concerne l’ultimo modello normativo, esso consiste nella legalizzazione del sex work: la prostituzione consensuale viene resa appunto legale. Tuttavia, occorrerebbe altresì distinguere questo modello legislativo dalla decriminalizzazione. Mentre con legalizzazione ci si riferisce al fatto che la prostituzione viene regolamentata, ovvero il legislatore interviene nel definire le modalità ed i luoghi in cui essa può essere praticata, nel secondo caso vengono eliminate tutte le leggi in materia e viene proibito allo stato ed alle forze dell’ordine di intervenire rispetto all’attività di sex work.¹⁸⁴

¹⁸² Ivi, p. 6.

¹⁸³ Open Society Georgia Foundation, “GENDER-BASED VIOLENCE AGAINST SEX WORKERS AND BARRIERS TO ACCESSING JUSTICE: INTERNATIONAL STANDARDS AND EXPERIENCE IN GEORGIA”, p. 7

¹⁸⁴ Donna M. Hughes, cited in ProCon.org, 15 febbraio 2008, “What is the Difference between the Decriminalization and Legalization of Prostitution?”, 20 October 2004, *Britannica ProCon.org*, [last accessed: 30 Aprile 2022], available at the following link: <https://prostitution.procon.org/questions/what-is-the-difference-between-the-decriminalization-and-legalization-of-prostitution/#:~:text=%E2%80%9CLegalization%20would%20mean%20the%20regulation,%2C%20unless%20other%20laws%20apply.%E2%80%9D>

3.1 La regolamentazione statale del sex work

A livello europeo, il sex work non rientra nelle prerogative comunitarie poiché alla regolamentazione di questo tema sottostanno degli animati dibattiti politici ed ideologici riconducibili espressamente alla sfera morale. Invero, quest'area viene definita da Lena Reinschmidt “an area of discussion which is heavily influenced by moral judgements, with differences in political aims always reflecting different moral beliefs”¹⁸⁶. Proprio a causa della natura sensibile della questione, l'UE ha

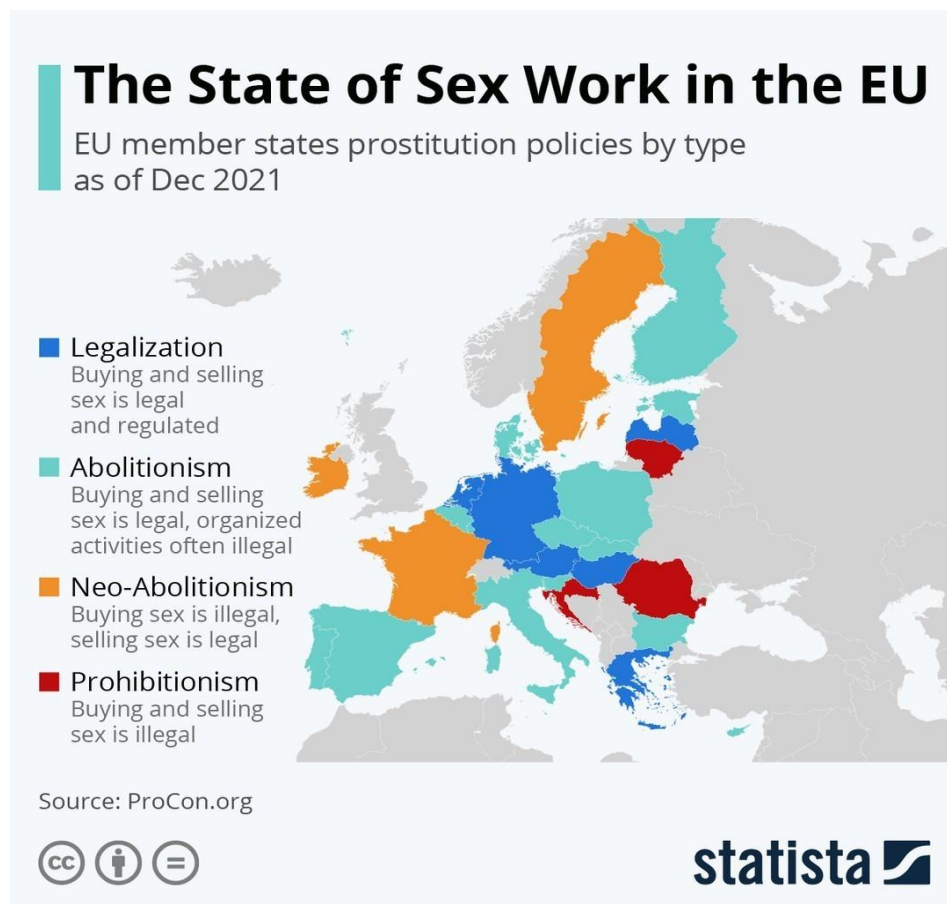


Figura 2. Mappa europea dello status giuridico del sex work.

volontariamente lasciato la sua regolamentazione in materia di giurisdizione ai singoli Stati Membri.¹⁸⁷ Conseguentemente, questi ultimi hanno adottato delle posizioni politiche e normative tra di loro antitetiche, rendendo il quadro europeo piuttosto eterogeneo.

¹⁸⁵ ProCon.org, Dicembre 2021 citato in statista.com, [ultima consultazione: 1 maggio 2022], disponibile al link: <https://www.statista.com/chart/16090/eu-member-states-prostitution-policies-by-type/>

¹⁸⁶ Reinschmidt, L., Observatory for Sociopolitical Developments in Europe, “Prostitution in Europe between regulation and prohibition. Comparing legal situations and effects”, p. 4.

¹⁸⁷ Outshoorn, J. (2005) “The Political Debate on Prostitution and Trafficking of Women” in *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(1), p. 153.

Come si può evincere dalla mappa,¹⁸⁸ dedicata allo status del sex work in UE, il modello proibizionista rappresenta l'eccezione nei territori dell'Unione Europea (Lituania, Croazia e Romania).¹⁸⁹ Inoltre, sono invero solamente tre i paesi (Francia, Svezia e Repubblica d'Irlanda) che seguono il cosiddetto "modello nordico" o "svedese", il quale non è punitivo nei confronti dei sex workers e criminalizza invece l'acquisto di servizi sessuali allo scopo di contrarre la domanda, alla quale viene attribuita la causa del traffico di esseri umani ai fini dello sfruttamento sessuale.¹⁹⁰ La maggior parte degli Stati Membri è invece caratterizzata da regimi abolizionisti della prostituzione, i quali cercano di limitarla penalizzando le attività organizzative ad essa associate (es. i bordelli).¹⁹¹ Sono ben dodici i paesi che hanno adottato questo modello normativo, tra cui l'Italia. Ad ogni modo, altri otto Paesi Membri hanno cercato di migliorare la posizione legale dei sex workers con l'obiettivo tutelare adeguatamente le loro condizioni personali e lavorative tramite la regolamentazione del fenomeno.

In prima linea rispetto a questa posizione vi è la Germania, che dal 2002 ha previsto l'introduzione del *Prostitution Act*, il quale, rimuovendo in termini legali la natura immorale di questo tipo di transazioni ha riconosciuto il sex work come professione legittima, attribuendo ai sex workers dei diritti lavorativi.¹⁹² Invero, questo atto consente ai lavoratori del settore di richiedere formalmente il pagamento loro dovuto dai propri clienti, rivolgendosi ad un tribunale in caso di necessità. Ad esempio, i clienti non possono più rifiutare il pagamento se il servizio è stato ritenuto insoddisfacente. Inoltre, possono essere redatti contratti lavorativi regolari tra i sex workers e gli operatori di bordelli, agenzie di escort ed altri esercizi simili. I contratti devono necessariamente rispettare i canoni stabiliti dal legislatore e non devono infatti essere lesivi dei diritti dei sex workers.¹⁹³ Questi in Germania sono altresì stati rafforzati con l'adozione, nel 2017, del *Prostitute Protection Act*, il quale prevede la registrazione obbligatoria per chiunque voglia intraprendere l'attività di sex work. Questo processo

¹⁸⁸ Da notare che la mappa riporta una terminologia diversa rispetto a quella fornita nella seconda pagina del capitolo. Il termine "proibizionismo" è da intendersi come sinonimo del modello di criminalizzazione nelle sue prime e seconda variante (sia vendere che comprare servizi sessuali è un crimine). I riferimenti alle altre espressioni utilizzate si possono trovare all'interno delle definizioni fornite inizialmente.

¹⁸⁹ Zandt, F., "The State of Sex Work in the EU", 16 December 2021, www.statista.com, [last accessed: 23-04-2022], URL : <https://www.statista.com/chart/16090/eu-member-states-prostitution-policies-by-type/>

¹⁹⁰ Nordic Model Now!, "What is the Nordic Model?", nordicmodelnow.org, [last accessed: 1 May 2022], available at the following link: <https://nordicmodelnow.org/what-is-the-nordic-model/>

¹⁹¹ Mullin, E. "How Different Legislative Approaches Impact Sex-Workers", 20 January 2020, *OWP: The Organization for World Peace*, [last accessed: 30 April 2022], URL: <https://theowp.org/reports/how-different-legislative-approaches-impact-sex-workers/>

¹⁹² Hydra, e V., Settembre 2015, "The German Prostitution Law: An Example of the Legalisation of Sex Work", in *Global Network of Sex Work Project, Research for Sex Work, issue 14*, Settembre 2015, pp. 1-2.

¹⁹³ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, "The new Prostitute Protection Act (Das neue Prostituiertenschutzgesetz)", pp. 3-4.

permette una chiara presa di visione dei diritti e doveri della professione ed anche dei servizi sanitari e di sicurezza disponibili in caso di necessità.¹⁹⁴

Anche Austria e Olanda, sulle orme del modello tedesco, hanno adottato legislazioni analoghe e sono considerati tra i paesi più all'avanguardia nell'incorporare la prostituzione all'interno della propria forza lavoro nazionale.¹⁹⁵ In Austria, il sex work rientra nella categoria di lavoro autonomo e, a seconda delle loro effettive condizioni lavorative, i sex workers possono essere considerati come lavoratori dipendenti ai sensi della legge fiscale e/o della legge sulla sicurezza sociale. La decisione del legislatore austriaco poggia sul parere di diverse commissioni di esperti, coinvolte al fine di restituire delle analisi sulla legislazione vigente nel paese e delle sue implicazioni per i sex practitioners. Le commissioni hanno concluso che la regolamentazione della prostituzione garantisce un'alternativa migliore rispetto ad un suo divieto poiché quest'ultimo indirizzerebbe il mercato sessuale esistente verso canali illegali, all'interno dei quali i lavoratori sono esposti a maggiori rischi di sfruttamento. Al contrario, un mercato legale permette di intervenire sulle condizioni di lavoro, effettuando controlli e rendendo più facile identificare e fornire assistenza alle vittime di violenza sessuale o coercizione, incluso il traffico di esseri umani.¹⁹⁶ Analogamente, in Olanda i contratti tra cliente e sex worker sono ufficialmente riconosciuti dalla legge se entrambi i contraenti sono consenzienti. Tuttavia, al fine di assicurare una maggior tutela dei partecipanti, il governo olandese sta elaborando l'introduzione di misure atte a criminalizzare l'acquisto di servizi sessuali da lavoratori/lavoratrici di età inferiore ai 21 anni.¹⁹⁷

3.2 La posizione dell'Unione Europea sulla prostituzione: battaglie definitorie tra agenda-setters

Sebbene, dunque, la maggior parte degli Stati Membri presenti una posizione che può essere descritta come "aperta" rispetto alla tematica della prostituzione, al contrario, la politica contemporanea dell'Unione Europea a riguardo si è riunita attorno alla opinione per la quale essa sia raramente volontaria ed anzi sia spesso una conseguenza del traffico di esseri umani ai fini dello sfruttamento

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Zandt, F., "The State of Sex Work in the EU", 16 December 2021, www.statista.com, [last accessed: 1 May 2022], URL: <https://www.statista.com/chart/16090/eu-member-states-prostitution-policies-by-type/>

¹⁹⁶ Republic of Austria, Federal Chancellery, "Prostitution", www.bundeskanzleramt.gv.at, [last accessed: 1 May 2022], available at the following link: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/en/agenda/women-and-equality/prostitution.html#:~:text=Prostitution%2C%20the%20provision%20of%20sexual,the%20other%20are%20generally%20permissible>

¹⁹⁷ Government of the Netherlands, "Prostitution", www.government.nl, [last accessed: 1 May 2022], available at the following link: <https://www.government.nl/topics/prostitution#:~:text=Prostitution%20is%20legal%20in%20the,unsafe%20working%20conditions%20still%20occur>

sessuale.¹⁹⁸ Tuttavia, come emerge dall'analisi di Grundell sul tema, la posizione dell'Unione non è sempre stata neo-abolizionista, bensì questo è l'esito di un processo temporale, che ha avuto il proprio punto di svolta negli anni Novanta.

La prostituzione fu affrontata per la prima volta nelle sedi europee nel 1986, in una risoluzione parlamentare in materia di violenza sulle donne. Nella risoluzione in questione, vi è invero una sezione interamente dedicata alla prostituzione nella quale si esortano gli Stati Membri ad adottare modelli di decriminalizzazione ed a garantire ai sex workers gli stessi diritti di cui godono gli altri cittadini, di assicurarne l'indipendenza e di intensificare la loro tutela da parte delle autorità giudiziarie e del corpo di polizia. Tuttavia, mentre sotto questo profilo viene riconosciuto il fatto che la prostituzione in alcuni casi possa rappresentare una scelta volontaria scevra da dinamiche coercitive, riconoscendola appunto come professione, il Parlamento effettua anche delle dichiarazioni neo-abolizioniste quando condanna "l'ipocrisia" di quei paesi in cui le prostitute vengono criminalizzate mentre i clienti, ritenuti veri responsabili del fenomeno, non siano mai soggetti a "calunnia, né stigma, né persecuzione e alla paura" ed inoltre identifica la prostituzione come forma di sfruttamento delle donne. Emerge, pertanto, da questa prima risoluzione esaminata una posizione ambigua del Parlamento, che discute la prostituzione sia in termini di professione sia in termini neo-abolizionisti, tuttavia mantenendo ancora la separazione tra sex work e traffico di esseri umani, al quale è dedicata un'altra sezione da esso distinta.¹⁹⁹

La prostituzione non fu affrontata nuovamente fino a fine anni Novanta, quando avvenne quella che Grundell ha definito come "svolta neo-abolizionista".²⁰⁰ In occasione della risoluzione parlamentare "*on the need to establish an EU-wide campaign of zero tolerance of violence against women*", la prostituzione in quanto professione fu rigettata categoricamente, sostenendo come l'agency all'interno di questo tipo di attività sia un mito, poiché le donne sono forzate alla prostituzione da terzi e da strutture inique delle società. Invero, nella risoluzione si afferma come la mercificazione del corpo femminile sfoci sempre inequivocabilmente in violenza (punto 13).²⁰¹

La consolidazione di questa posizione è avventa negli anni 2000, con la marginalizzazione dell'argomentazione per la quale il sex work sia effettivamente una professione e dei suoi attivisti.

¹⁹⁸ Hubbard, P., Matthews, R., Scouler, J. (2008). "Regulating sex work in the EU: prostitute women and the new spaces of exclusion", p. 139.

¹⁹⁹ European Parliament, Resolution on violence against women, *Doc. A2-44/86, Official Journal C176, (July 14, 1986)*.

²⁰⁰ Grundell, L. R., (2021). "The EU's approach to prostitution: Explaining the "why" and "how" of the EP's abolitionist turn" in *European Journal of Women's Studies*, 2021, vol. 28(4), pp. 425-439.

²⁰¹ European Parliament, Resolution on the need to establish a European Union wide campaign of zero tolerance of violence against women, *Official Journal C 304, 06/10/1997, P. 0055*

Un punto chiave a tale proposito è rappresentato dal rapporto del Parlamento Europeo del 2004 “*on the consequences of the sex industry in the EU*”. All’interno di questo documento, l’industria del sesso viene descritta come canale coercitivo di sfruttamento, sia essa legale od illegale, negando qualsiasi elemento di agency all’interno dell’attività di sex work asserendo che “the greater part of this industry does not benefit the women who are 'used' therein but is based on the exploitation of the most vulnerable women who frequently find themselves in situations that might be defined as slavery, and calling for studies to be carried out in the Member States and at European Union level into the 'entrepreneurs' and those who make a profit from this industry, which is largely illegal and connected to crime”²⁰².

Infine, la posizione abolizionista dell’UE fu consolidata definitivamente con l’approvazione della risoluzione “*on prostitution and its impact on gender equality*” nel 2014. In quest’ultimo documento la prostituzione continua ad essere presentata come sfruttamento e mercificazione delle donne, come sempre forzosa e conseguentemente come forma di violenza contro le donne, la quale è riconosciuta come causa e conseguenza della disparità di genere, la quale non può essere fatta passare come attività normale o lavoro. Tuttavia, il report si focalizza principalmente sulla funzione del cliente e sulla sua criminalizzazione, richiedendo l’adozione del modello nordico/svedese.²⁰³

L’adozione della posizione neo-abolizionista da parte del Parlamento Europeo, e la successiva argomentazione secondo cui questo tipo di legislazione sia confacente al raggiungimento della parità di genere, è stata resa possibile dagli sforzi delle femministe svedesi, le quali hanno cercato di dirigere i dibattiti sulla prostituzione attorno all’adozione del modello normativo adottato dal loro paese (membro UE dal 1995), nonché dall’azione dell’organizzazione EWL, acronimo del gruppo *European Women’s Lobby*, la quale presenta una forte posizione abolizionista²⁰⁴ e gode di una posizione privilegiata nel contesto istituzionale comunitario.²⁰⁵ Invero, quest’organizzazione detiene *de facto* un monopolio finanziario sui fondi che la Commissione elargisce alle associazioni per i diritti delle donne, ed è pertanto ritenuta un attore molto influente nei processi di agenda-setting.²⁰⁶ Nel

²⁰² European Parliament, Resolution on the consequences of the sex industry in the European Union, 15-04-2004, disponibile al link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2004-0274_EN.html

²⁰³ European Parliament, Resolution on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality, 03-02-2014, URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0071_EN.html

²⁰⁴ Claire Lafon, “The European Women’s Lobby”, *EHNE*, [last accessed: 1 May 2022], available at the following link: [https://ehne.fr/en/encyclopedia/themes/gender-and-europe/feminisms-and-feminist-movements/european-women%E2%80%99s-lobby-ewl#:~:text=The%20European%20Women's%20Lobby%20\(EWL\)%20was%20created%20in%201990%20at,institutions%20in%20favour%20of%20women.](https://ehne.fr/en/encyclopedia/themes/gender-and-europe/feminisms-and-feminist-movements/european-women%E2%80%99s-lobby-ewl#:~:text=The%20European%20Women's%20Lobby%20(EWL)%20was%20created%20in%201990%20at,institutions%20in%20favour%20of%20women.)

²⁰⁵ Grundell, L. R., (2021). “The EU’s approach to prostitution: Explaining the “why” and “how” of the EP’s abolitionist turn”, p. 432.

²⁰⁶ Ivi, p. 434.

Dicembre 2012, la lobby femminista ha presentato al Parlamento Europeo la proposta “*Insieme per un’Europa libera dalla prostituzione*”, nella quale la prostituzione viene definita come una forma di violenza, rappresentante il risultato di un bisogno economico, di disuguaglianze o di sfruttamento di persone vulnerabili, escludendo pertanto a priori qualsiasi ruolo del consenso o dell’agency dei partecipanti, attribuendole lo status di mero mezzo di sopravvivenza. Essa viene inoltre interpretata come prodotto di una società patriarcale, come violazione della dignità umana e come violazione dei diritti umani asserendo che essa alimenti il traffico di esseri umani ai fini dello sfruttamento sessuale. Questa proposta, la quale nega, pertanto, anche la stessa natura lavorativa del sex work, è tuttavia volta ad esortare Bruxelles e gli Stati Membri ad adottare delle misure di contrasto che implicino la criminalizzazione dei clienti e di forme di lenocinio, chiedendo la rimozione delle misure punitive nei confronti dei sex workers.²⁰⁷ La proposta è stata accolta positivamente dal Parlamento, il quale nel 2014 ha adottato una risoluzione in cui afferma che la prostituzione in tutte le sue forme, sia essa pertanto volontaria o coercitiva, sia lesiva della dignità umana e dei diritti umani ed esorta gli Stati Membri ad adottare il modello nordico, il quale punisce i clienti.²⁰⁸

Il successo della lobby femminista nel presentare la prostituzione sotto questa luce, sposata dal Parlamento Europeo, può essere invero interpretato come il primo di una moltitudine di impedimenti che sottostanno al raggiungimento dell’arena politica europea da parte delle organizzazioni per i diritti dei sex workers, le quali tentano appunto di dirigere i propri sforzi in senso contrario: cercano di sottolineare la fondamentale distinzione tra il sex work, attività lavorativa consensuale, e lo sfruttamento sessuale, nonché denunciare le molteplici violazioni dei diritti cui sono soggetti i sex practitioners. Queste organizzazioni, infatti, si trovano davanti ad una serie di ostacoli, i quali possono essere classificati come esogeni oppure endogeni.

Tra i primi, vi rientrano appunto l’attività di agenda blocking effettuata dalla lobby femminista EWL, ma anche le politiche dell’Unione in materia di mobilità e traffico di esseri umani, le quali hanno ripercussioni sulla libertà di spostamento dei sex workers. Invero, le politiche europee sull’immigrazione compromettono la mobilitazione transnazionale necessaria a stabilire un network di partecipanti significativo, il quale comprende anche sostenitori non europei.²⁰⁹ Ma sono anche gli

²⁰⁷ EWL, “Brussels’ call: Together for a Europe free from prostitution: 200 civil society organisations launch European debate on abolition of prostitution”, 16 December 2012, womenlobby.org, [last accessed: 1 May 2022], available at the following link: <https://www.womenlobby.org/200-civil-society-organisations-launch-European-debate-on-abolition-of?lang=en>

²⁰⁸ European Parliament, “Punish the client, not the prostitute”, 26 February 2014, [last accessed: 1 May 2022], available at the following link: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140221IPR36644/punish-the-client-not-the-prostitute>

²⁰⁹ Grundell, L. R., (2015), “Sex workers’ organisations and EU policy-making. Explaining an institutional and ideational exclusion”, Uppsala University, Sweden, draft for the 4th European Conference on Politics and Gender, p. 17.

stessi requisiti delineati dall'Unione per acquisite l'autorità necessaria ad essere riconosciuti come attori istituzionali legittimi a rappresentare un ulteriore ostacolo poiché le organizzazioni di sex workers sono particolarmente mal equipaggiate nel conformarsi.²¹⁰ Infatti, molto spesso questi gruppi sono sprovvisti delle risorse necessarie per essere presenti in maniera permanente a livello sopranazionale, e molto spesso contano poco all'interno delle organizzazioni dei singoli Stati Membri a causa dello stigma loro associato o a causa dell'adozione di regimi criminalisti. Inoltre, i loro interessi non sono considerati di carattere generale dati i loro numeri relativamente contenuti, mentre le loro richieste sono percepite come controproducenti agli interessi della società europea, particolarmente in seguito all'adozione della visione neo-abolizionista legata all'eguaglianza di genere. Secondo Grundell, i criteri stabiliti dall'Unione per valutare la rappresentatività delle organizzazioni della società civile discriminano implicitamente i sex workers. A ciò si aggiunge il fatto che non ricevendo fondi da enti istituzionali al fine di conservare la propria autonomia, vi è il sospetto che esse abbiano legami con organizzazioni criminali. Infine, va ricordato che l'Unione tende a favorire le organizzazioni che presentino le loro richieste con una voce unitaria. Data l'intersezionalità che inevitabilmente abita le organizzazioni di sex workers, quest'ultimo è un ulteriore fattore penalizzante per loro.²¹¹

Per ciò che concerne invece gli ostacoli di carattere endogeno, questi si riferiscono espressamente alle difficoltà che queste associazioni incontrano nell'auto-organizzazione, particolarmente in termini di disposizione di un'ampia base di partecipanti attivi alla causa e di creazione di reti di finanziamento e collaborazione. Per ciò che concerne il primo problema, questo viene spiegato facendo riferimento alle precarie condizioni di vita di gran parte dei sex workers, allo stigma sociale cui sono soggetti unito alla paura della sorveglianza da parte della polizia, i quali sono entrambi fattori che alimentano la riluttanza ad identificarsi pubblicamente come sex practitioners, circostanze sociali che risultano essere particolarmente dannose per l'obiettivo della mobilitazione. Inoltre, non solo le risorse economiche e materiali in generale a disposizione dei singoli sono spesso scarse, il che rappresenta un altro fattore svantaggiante per questo tipo di organizzazioni data la loro volontà di non ricevere finanziamenti da parte di istituzioni ufficiali al fine di mantenere intatta la propria autonomia, così come sono sospettose di stabilire alleanze con altre associazioni; ma anche la loro capacità di guadagnare il sostegno di terze parti influenti ed affluenti viene compromesso dalla limitazione della membership a sex workers o ad ex sex workers.²¹² Tutto ciò risulta nell'ennesimo ostacolo

²¹⁰ Grundell, L. R., (2021). "The EU's approach to prostitution: Explaining the "why" and "how" of the EP's abolitionist turn", p. 434.

²¹¹ Ibid.

²¹² Grundell, L. R., (2015), "Sex workers' organisations and EU policy-making. Explaining an institutional and ideational exclusion", Uppsala University, Sweden, draft for the 4th European Conference on Politics and Gender, p. 16.

rappresentato dalla volontà degli stessi membri di sfidare apertamente il sistema politico, e “se coloro che si identificano come *prostitutes* sono pochi, coloro disposti a mobilitarsi politicamente e che hanno le risorse per farlo sono presenti in numero ancor più ridotto”²¹³. Tuttavia, il rifiuto di finanziamenti non si estende universalmente a tutte le istituzioni, invero, le organizzazioni per i diritti dei sex workers ricevono alcuni finanziamenti da enti di salute pubblica, sebbene molti attivisti dichiarino vi è il rischio che questo possa contribuire ad un’ulteriore stigmatizzazione dei sex practitioners come fonti di contagio per la società.²¹⁴

Tuttavia, nonostante tutti questi ostacoli, i sex workers sono riusciti ad auto-organizzarsi e a creare una serie di organizzazioni ombrello che includono organizzazioni di alcuni Stati Membri. Tra queste, l’esempio più noto è l’ESWA, acronimo di *European Sex Workers Rights Alliance*, ex ICRSE (*International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe*). Quest’organizzazione vanta la partecipazione di più di 100 organizzazioni in Europa ed Asia Centrale ed è membro di alcune piattaforme comunitarie della società civile come *EU HIV/AIDS, Hepatitis and TB Civil Society Forum* ed *EU Victims’Rights Platform* e detiene anche uno status di partecipazione al Consiglio d’Europa ed è infine parte di una moltitudine di reti sociali europee ed internazionali.²¹⁵ L’ESWA non ha però stabilito coalizioni con altre organizzazioni della società civile, e soprattutto non con l’EWL, e tanto meno riceve sovvenzioni dirette da parte delle istituzioni europee. Tuttavia, essa riceve indirettamente finanziamenti in quanto membro del network TAMPEP, *European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers*, la quale riceve supporto economico dalla Commissione. Quest’importante organizzazione ombrello ha partecipato a sforzi ingenti per presentare le richieste di numerosi attivisti per i diritti dei sex workers ed influenzare le politiche europee a riguardo.

L’esempio più rilevante di questi sforzi è rappresentato dall’organizzazione della Conferenza Europea su Sex Work, Diritti Umani, Lavoro ed Immigrazione tenutasi nel 2005, la quale ha riunito 120 delegati da 26 paesi europei al fine di abolire la discriminazione dell’industria del sesso e per dare l’opportunità ai sex workers di far valere i propri diritti.²¹⁶ La conferenza è stata accompagnata da una Dichiarazione (una lista di diritti già definiti negli accordi e trattati internazionali esistenti), un Manifesto (un elenco di richieste di diritti ai quali i sex workers dovrebbero avere accesso), una

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Ivi, p. 17.

²¹⁵ ESWA, “ESWA Members”, www.eswalliance.org, [last accessed: 1 May 2022], available at the following link: https://www.eswalliance.org/eswa_members

²¹⁶ Open Society Foundations, “Sex Work, Human Rights, Labour and Migration Conference”, 17 October 2005, www.opensocietyfoundations.org, last accessed: 1 May 2022, available at the following link: <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/sex-work-human-rights-labour-and-migration-conference>

manifestazione nelle strade di Bruxelles e da una serie di raccomandazioni sul sex work per i legislatori europei, invitati ad adottare le disposizioni dei tre documenti.²¹⁷

La Dichiarazione dei diritti dei sex workers in Europa, preparata collettivamente e presentata al Parlamento Europeo il 17 Ottobre 2005, ultimo giorno della Conferenza, rappresenta un importante documento di denuncia delle pratiche discriminatorie presenti in vari contesti della società (salute, sicurezza pubblica, alloggi, educazione, lavoro e sistemi di giustizia criminale) nei confronti dei sex workers, ricorrendo all'utilizzo di diritti umani sottoposti a tutela da parte di trattati internazionali ed ufficialmente riconosciuti dall'Unione Europea al fine di palesare la loro estromissione da questi diritti in Europa, ma anche al fine di fornire strumenti legali attraverso i quali essi siano abilitati ad interagire con le istituzioni esistenti. Inoltre, la scelta di presentare la Dichiarazione al Parlamento non è stata casuale: invero, esso rappresenta l'organo democratico del gigante europeo, nel quale trovano spazio le volontà dei cittadini comunitari tramite il sistema della rappresentanza. Questa sede è stata scelta dai sex workers per presentare le loro richieste in termini democratici, rendendoli così legittimi, attraverso un documento, ovvero la Dichiarazione, volto anzitutto al loro riconoscimento in quanto cittadini europei ma anche al riconoscimento del loro fondamentale "diritto ad avere dei diritti".²¹⁸

Gli attivisti per i diritti dei sex workers hanno anche elaborato, in sede separata, delle specifiche raccomandazioni per l'Unione ed i suoi Stati Membri, ribadendo ulteriormente la necessità di intervenire sui punti espressi nella Dichiarazione. In particolare, si richiede di rimuovere norme atte a "nascondere" la prostituzione ed a escludere i sex workers dai luoghi pubblici poiché queste contribuiscono alla loro stigmatizzazione e marginalizzazione sociale. Inoltre, si invitano i governi a coinvolgere i sex practitioners nelle iniziative legislative loro inerenti, incoraggiando l'organizzazione di associazioni. Si richiedono altresì, in materia di tutela di diritti, l'effettivo rispetto dei diritti umani nei loro confronti e dei loro diritti lavorativi rimuovendo misure discriminatorie come la registrazione obbligatoria presso gli uffici della polizia o inderogabili esami medici. Ed infine, si chiede la rimozione di quelle leggi che vietano ai sex workers di lavorare insieme al fine di limitare i rischi di violenza e di considerare l'impatto delle politiche in materia d'immigrazione sui diritti umani dei sex workers extraeuropei e delle vittime di traffico di esseri umani.²¹⁹

²¹⁷ NSWP, 2020, "International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe (ICRSE)", *nswp.org*, [last accessed: 29 May 2022], available at the following link: <https://www.nswp.org/ru/node/4525>

²¹⁸ ICRSE, Declaration of the Rights of Sex Workers in Europe , 15-17 October 2005, European Conference on Sex Work, Human Rights, Labour and Migration, Brussels, Belgium.

²¹⁹ ICRSE, Recommendations of the European Conference on Sex Work, Human Rights, Labour and Migration. Brussels, 2005.

Il Manifesto e le proteste denotano invece posizioni più marcatamente politiche. In questo terzo documento si richiede soprattutto la riconsiderazione della natura della prostituzione in quanto lavoro, sottolineando la necessità di rimuovere ostacoli di carattere morale e religioso al suo riconoscimento. Inoltre, il Manifesto si schiera più apertamente contro il modello legislativo criminalista in tutte le sue declinazioni (inclusa la criminalizzazione dell'acquisto di prestazioni sessuali consensuali), sostenendo che questo modello espone i sex workers a maggiori rischi di abuso e gli impedisce di acquisire potere sociale nonché un'equa tutela giuridica. Ad essere condannata con fermezza è proprio la posizione in seguito adottata ufficialmente dal Parlamento Europeo per la quale l'agency all'interno di questo tipo di contesto sia un'impossibilità ontologica. Pur riconoscendo che vi possano essere degli abusi nell'industria del sesso complessiva, gli attivisti ribadiscono che la violenza non sia un elemento definitorio del sex work, sostenendo "Any discourse that defines sex work as violence is a simplistic approach that denies our diversity and experience and reduces us to helpless victims"²²⁰. Parte del Manifesto è anche dedicata alla questione migratoria, attribuendo alla criminalizzazione della prostituzione lo status di fattore contributivo alle violazioni dei diritti umani dei migranti e richiedendo la possibilità di muoversi liberamente senza discriminazioni in base al lavoro ed infine l'estensione del diritto d'asilo ai sex workers soggetti a persecuzione statale o locale sulla base della vendita di servizi sessuali.²²¹ È proprio rispetto alle politiche migratorie che i sex workers hanno ampliato i propositi della Dichiarazione, chiedendo la concessione del permesso di lavoro a cittadini extra-europei, il che mette in discussione i termini d'applicazione della cittadinanza europea, uno dei valori cardine dell'Unione.²²² In altre parole, la cittadinanza europea attiva, concepita sulla base di una cittadinanza nazionale derivativa dagli Stati Membri UE, non comprende azioni politiche effettuate da cittadini non membri sebbene queste possano rappresentarne delle forme. Tramite il Manifesto, i sex workers hanno sfidato la concezione culturalistica e territoriale di cittadinanza europea sulla base di un diritto alla mobilità esteso a tutti i lavoratori e lavoratrici del settore a prescindere dal loro status migratorio.²²³

Alla fine della Conferenza, terminata appunto il 17 Ottobre 2005, i delegati per i diritti dei sex workers, per festeggiare la fine della Conferenza e l'adozione del Manifesto e della Dichiarazione, hanno esposto dei cartelli nel Parlamento Europeo. Simultaneamente, un gruppo di attiviste svedesi che stava tenendo una conferenza sul traffico di esseri umani chiese la rimozione dei delegati dalla

²²⁰ ICRSE, *The Sex Workers in Europe Manifesto*, 2005, p. 2.

²²¹ Ivi, p. 6.

²²² La Repubblica, 17 ottobre 2005, "Bruxelles, i "lavoratori del sesso" chiedono diritti all'Unione", [data ultima consultazione: 1 maggio 2022], disponibile al seguente link: <https://www.repubblica.it/2005/j/sezioni/esteri/icrse/icrse/icrse.html>

²²³ Andrijasevic, R., Aradau, C., Huysmans, J., Squire, V., gennaio 2012, "European citizenship unbound: sex work, mobility, mobilisation" in *Sage Journals*, vol. 30, no. 3, pp. 498-499.

sede asserendo che agitare manifesti in Parlamento sia illegale. In seguito all'accaduto gli attivisti si sono riuniti per manifestare per le strade principali di Bruxelles utilizzando degli ombrelli rossi, da allora simbolo della presenza politica dei sex workers in Europa e delle loro richieste in termini di rispetto dei diritti.²²⁴ Ma nonostante gli sforzi, la loro mobilitazione ha ricevuto un riconoscimento molto circoscritto, come testimoniato anche dalla presenza di soli due membri del Parlamento alla presentazione della Dichiarazione.²²⁵



Figura 3. Sex workers manifestano nelle strade di Bruxelles.²²⁶

Secondo Allwood, vi è un ulteriore elemento che contribuisce all'esclusione delle richieste dai sex workers dall'agenda politica europea: il silenzio della Commissione e del Consiglio sulla questione. L'autrice sostiene che anziché contribuire a spiegare l'assenza della prostituzione dalle aree d'intervento dell'UE, l'argomento della competenza viene utilizzato come strumento per precludere alle organizzazioni per i diritti dei sex workers la possibilità di sollevare l'argomento.

²²⁴ Andrijasevic, R., 5 maggio 2013, "Acts of citizenship as methodology" in *Enacting European Citizenship*, pp. 47-65.

²²⁵ Grundell, L. R., (2015), "Sex workers' organisations and EU policy-making. Explaining an institutional and ideational exclusion", p. 20.

²²⁶ Manifestation 15 October 2005, Brussels, Espace.P..., flickr.com, available at the following link:"
<http://www.flickr.com/photos/prostitution/sets/1161372/>

Questo, fa sì che il silenzio istituzionale non sia un'azione passiva, ma consista invece in un'azione attiva e volontaria, risultato di atti ripetuti di trascuranza.²²⁷

Invero, vi sono molteplici esempi di come l'argomento della competenza venga utilizzato per giustificare l'assenza del sex work dall'agenda politica. Il primo è rappresentato dalla richiesta scritta avanzata alla Commissione da parte di Raymonde Dury (1989), la quale richiedeva informazioni in merito alle misure intraprese dalla Commissione e dagli Stati Membri per conformarsi all'art.16 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2 Dicembre 1949 relativa alla soppressione del traffico di esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione. A detta richiesta, la Commissione rispose sostenendo che la domanda avanzata da Dury fosse “on a subject which lies outside the Commission's jurisdiction and it is consequently not in a position to provide the information requested”²²⁸.

Analogamente, in risposta alla richiesta avanzata da Mrs. Nel van Dijk (1989) inerente al monitoraggio delle misure intraprese dagli Stati Membri in reazione alla richiesta avanzata dal Parlamento nel 1986 in merito alla decriminalizzazione della prostituzione ed al miglioramento delle condizioni lavorative dei sex workers, nonché la garanzia di godere degli stessi diritti degli altri cittadini, il Consiglio ha affermato che “It is not for the Council to comment on the action taken by Member States on requests from the European Parliament”.²²⁹

Esempi più recenti sono invece rappresentati dalle richieste di Zuber, Auconie, Honeyball, Nielsen e Parvanova (2013) e di Tomasic (2014). Nella prima istanza, incentrata sul collegamento tra prostituzione e traffico di esseri umani, si lamenta la posizione “*neutrale*” dell'Unione rispetto alla tematica del sex work nonostante l'esecutivo abbia ufficialmente affermato che la lotta al traffico sessuale sia uno dei suoi obiettivi prioritari. La Commissione, rappresentata nella risposta da Ms. Malmstrom, ribadì che “policy on prostitution as such remains a matter for the Member States”.²³⁰

Nella seconda, si chiede alla Commissione se essa è intenzionata ad adottare un approccio differenziato nei confronti della prostituzione, distinguendo pertanto tra prostituzione forzata come forma di violenza e prostituzione volontaria come professione. Anche in questo caso il commento

²²⁷ Allwood, G., “Agenda setting, agenda blocking and policy silence: Why there is no EU policy on prostitution?”, p. 126.

²²⁸ Dury, M. (1989). *Written question no 2202/88 by Mrs. Dury (S-B) to the Commission of the European Communities* (14 Febbraio 1989) (89/C 180/95). Subject: United Nations Convention of 2 December 1949. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1989:180:FULL&from=EN>

²²⁹ Van Dijk, N. (1989). *Written question no 817/89 by Mrs Nel van Dijk (V) to the Council of the European Communities* (28 Novembre 1989) (90/C69/77). Subject: *Decriminalization of prostitution*. file:///C:/Users/HP1/Downloads/c_06919900319en.pdf.en.pdf

²³⁰ Zuber, I. C, Auconie, S., Honeyball, M., Kiil-Nielsen, N., & Parvanova, A. (2013). *Question for written answer E-006332/13 to the Commission Ines Cristina Zuber (GUE/NGL), Sophie Auconie (PPE), Mary Honeyball (S&D), Nicole Kiil-Nielsen (Verts/ALE) and Antonya Parvanova (ALDE) (4 Giugno 2013)*. <file:///C:/Users/HP1/Downloads/ce04620140218en.pdf.en.pdf>

dell'esecutivo è il seguente: "The EU Treaties do not confer to the EU explicit competence to regulate prostitution".²³¹

Le richieste sopra riportate, ad eccezione dell'istanza di van Dijk, rappresentano dei tentativi di inserire la prostituzione all'interno dell'agenda politica europea, ricollegandosi a materie che fanno già parte delle competenze normative dell'Unione. Nei casi sopracitati si tratta di correlare il sex work al traffico di esseri umani. Invero, questa tematica è sull'agenda e non rappresenta una politica contestata. Questa posizione, come già anticipata nei paragrafi dedicati alla posizione del Parlamento Europeo sulla questione, è stata argomentata dalla lobby femminista, la quale traspare dal noto Rapporto Honeyball sullo sfruttamento sessuale e la prostituzione ed il suo impatto sull'eguaglianza di genere, le cui posizioni sono state accolte positivamente nella già citata Risoluzione Parlamentare del 2014. Nel Rapporto, la legalizzazione della prostituzione viene definita come contesto nel quale la violenza contro le donne viene esacerbata, attribuendo al sex work la funzione di alimentare il traffico di esseri umani, stabilendo un chiaro asse connettivo tra i due. Inoltre, la rapporteur dichiara che sebbene vi siano delle differenze tra le forme consensuali e le forme coercitive di prostituzione, "it is obvious that prostitution is a form of violence against women"²³², asserendo dunque l'impossibilità per la quale essa possa rappresentare una scelta, ma sia invece sempre frutto di costrizione, e conseguentemente, l'erroneità nel considerare il sex work come un'attività lavorativa. Nel Rapporto si descrive anche come nei sistemi legislativi che consentono il lenocinio, e pertanto che lo legalizzano, le organizzazioni criminali costituiscano l'attore principale. Honeyball indica pertanto come misura auspicabile l'adozione del modello nordico da parte degli Stati Membri al fine di provocare una contrazione della domanda, la quale fungerebbe da misura di contrasto al traffico di esseri umani.²³³

Tuttavia, questo non è l'unico collegamento effettuato nel Report. Invero, parte delle conclusioni del report sono dedicate al fenomeno della prostituzione minorile, invitando gli Stati ad effettuare in particolare un'opera di prevenzione sia affrontando i fattori che conducono allo sfruttamento sessuale, sia intervenendo sull'educazione. Inoltre, la prostituzione viene presentata come prodotto di difficoltà economiche, affermando la necessità d'intervento da parte dei legislatori per "help them (prostitutes) find alternative ways of earning a living and to support a safe environment for those who continue to work as prostitutes"²³⁴, attribuendo alle stesse il motivo principale per il quale si possa decidere di

²³¹ Tomasic, R. (2014). *Question for written answer E-003577/14 to the Commission* Ruza Tomasic (ECR) (24 Marzo 2014) subject: *Differentiated approach to combating prostitution on behalf of the Commission* (19 Maggio 2014). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2014_343_R_0001&from=FR

²³² Honeyball, M., (2014). *Report on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality*, p. 8.

²³³ Ivi, p. 17.

²³⁴ Ivi, p. 13.

diventare un sex worker, escludendo tutta una serie di motivazioni, ed in particolare, l'agency di coloro che decidono di farlo volontariamente. Ovviamente non sono assenti i collegamenti tra sex work e parità di genere, in cui viene enfatizzata la violazione della dignità umana, contraria ai diritti umani fondamentali, tra i quali rientra appunto l'eguaglianza tra generi così come contemplata nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea; così come sono inclusi i riferimenti alla violenza sulle donne ed alla salute pubblica, sostenendo che "prostitution is also a health issue, as it has detrimental health impacts on persons in prostitution, who are more likely to suffer from sexual, physical and mental health traumas, drug and alcohol addiction, and loss of self-respect, as well as a higher mortality rate, than the general population; adds and stresses that many of the sex buyers ask for unprotected commercial sex, which increases the risk of detrimental health impacts, both for persons in prostitution and for the buyers".²³⁵

Ad ogni modo, il 18 febbraio 2014, prima che il Parlamento adottasse la sua risoluzione in merito, è stata presentata formalmente una critica al Rapporto Honeyball, redatta da studiosi ed accademici, volta ad evidenziare come l'elaborato in questione presenti delle inesattezze ed alcune criticità sostanziali. L'oggetto principale della lettera non sono tuttavia le problematiche del modello nordico, le quali si ritiene siano già state adeguatamente argomentate dalle associazioni per i diritti dei sex workers, bensì le fonti utilizzate dalla rapporteur, le quali sono state discreditate da altri studi e/o riflettono circostanze diverse da quelle sperimentate dai sex workers. L'invito degli accademici è di riconsiderare il Rapporto Honeyball all'interno dei dibattiti relativi alla criminalizzazione dell'acquisto di servizi sessuali tenendo debito conto della letteratura scientifica suggerita dalla stessa comunità accademica, e soprattutto di coinvolgere i sex workers e le loro organizzazioni nei dibattiti su questioni che potrebbero avere un significativo impatto negativo sulla loro già precaria posizione sociale.²³⁶

Il fatto che la lettera non sia stata presa in considerazione da parte del Parlamento è un'ulteriore prova a sostegno dell'argomentazione di Grundell in merito all'esclusione istituzionale delle organizzazioni per i diritti dei sex workers dall'attività di agenda setting. Tuttavia, se da un lato il Parlamento è schierato a favore della posizione avanzata da EWL, ed abbia accolto i tentativi di formulare la prostituzione in termini neo-abolizionisti ricollegandola a sfere di competenza comunitaria, le

²³⁵ Ivi, p. 9.

²³⁶ Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, 18 febbraio 2014. A Critique of the "Report on Prostitution and Sexual Exploitation and its Impact on Gender Equality" by Mary Honeyball, MEP. Disponibile al seguente link: <https://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/A%20Critique%20of%20the%20Report%20on%20Prostitution%20and%20Sexual%20Exploitation%20and%20its%20Impact%20on%20Gender%20Equality%20by%20Mary%20Honeyball%20MEP.pdf>

risposte della Commissione e del Consiglio alle richieste esplicite di affrontare il tema del sex work hanno impedito l'inclusione della prostituzione così formulata all'interno della propria agenda.

Tuttavia, Allwood sottolinea che vi è una differenza sostanziale tra l'argomentare che l'Unione non possa intervenire sulla prostituzione poiché non ne ha le competenze ed affermare che questa argomentazione serva per impedire che la questione approdi sull'agenda. L'autrice ripete appunto che il concetto di competenza è soggetto ad interpretazioni e resistenze nel tempo, nonché a tentativi di ampliarne i confini tramite nuove formulazioni che permettano di includere od escludere determinate tematiche dall'agenda europea. "La lotta attorno alla competenza è attiva e costituisce un fattore chiave nelle politiche di agenda setting"²³⁷.

Invero, l'argomento della competenza fallisce nello spiegare il motivo per cui essa non intervenga nei casi in cui il sex work è considerato appunto "work". Invero, a differenza dei casi precedenti, nel rigettare le richieste di regolamentazione quando questo tema viene ricollegato a forme consensuali di prostituzione, l'Unione ignora il giudizio della Corte di Giustizia Europea nel caso Jany et al., secondo cui in queste circostanze essa può essere considerata come un servizio che genera reddito (in altri termini, un'attività lavorativa) e pertanto possa rientrare nel concetto di attività economica, sulla quale l'UE è invero competente.²³⁸

Il ricorso alla Corte da parte delle ricorrenti riguardava cinque questioni pregiudiziali sull'interpretazione degli artt. 44 e 58 dell'accordo europeo d'associazione tra le Comunità Europee ed i loro Stati Membri, da un lato, e la Polonia, dall'altro (in seguito accordo Comunità-Polonia); e gli artt. 45 e 49 dell'accordo europeo istituyente un'associazione tra le Comunità Europee ed i loro Stati Membri e la Repubblica Ceca (in seguito accordo Comunità-Repubblica Ceca). Le signore Jany e Szepietowska, cittadine polacche, e le signore Padevetova, Zacalova, Hurncinova e Uberlackerova, cittadine ceche, nella controversia principale tenutasi contro l'Olanda lamentavano la negazione del permesso di soggiorno per esercitare la prostituzione come lavoratrici autonome. Le ricorrenti, le quali avevano stabilito la propria residenza nei Paesi Bassi tra il maggio 1993 e l'ottobre del 1996, lavoravano tutte quali prostitute in vetrina ad Amsterdam, e dopo aver presentato al corpo di polizia di Amsterdam-Amstelland la domanda di permesso di soggiorno come lavoratrici autonome, questa fu respinta, al che hanno presentato al giudice nazionale le loro rimostranze rispetto a tale decisione.

²³⁷ Allwood, G., "Agenda setting, agenda blocking and policy silence: Why there is no EU policy on prostitution?", p. 129.

²³⁸ Judgment of the Court of 20 November 2001. Aldona Malgorzata Jany and Others v Staatssecretaris van Justitie. Reference for a preliminary ruling: Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage - Netherlands. External relations - Association agreements between the Communities and Poland and between the Communities and the Czech Republic - Freedom of establishment - "Economic activities" - Whether or not they include the activity of prostitution. Case C-268/99. *European Court Reports 2001 I-08615* ECLI identifier: ECLI:EU:C:2001:616

Naturalmente, prima di poter presentare ricorso alla Corte di Giustizia Europea le ricorrenti hanno dovuto esaurire i gradi di giudizio interni, i quali non hanno tuttavia seguito un percorso lineare. Se il 6 febbraio 1997 il ricorso è stato considerato infondato con la motivazione che la prostituzione fosse un'attività vietata o che non costituisse per lo meno una forma socialmente accettata di lavoro e che dunque non potesse essere considerata né un lavoro regolare né una libera scelta; il ricorso successivo fu invece accolto dall'Arrondissementsrechtbank te's-Gravenhage, il quale ha annullato la decisione precedente, riscontrando anzitutto (sebbene in via incidentale) che alcune forme di prostituzione, tra le quali quella cosiddetta in vetrina, erano autorizzate al momento dei fatti nei Paesi Bassi ed anzi disciplinate a livello comunale. Ad ogni modo, in terzo grado, con decisioni del 12 e 13 giugno e 3 e 9 luglio 1998, il giudice ha nuovamente dichiarato infondati i reclami delle ricorrenti. Alla Corte di Giustizia Europea si richiedeva appunto l'annullamento di queste ultime decisioni. Una delle questioni pregiudiziali sollevate alla Corte, era inerente all'interpretazione degli artt. 44 dell'accordo Comunità-Polonia e 45 Comunità-Repubblica Ceca nel senso per cui ci sia una distinzione tra attività economiche svolte in qualità di lavoratori autonomi e attività non salariate, in maniera tale che la prostituzione esercitata in qualità di lavoro autonomo rientri in quest'ultima nozione ma non nella prima. A tale proposito, il giudice ha rilevato che il concetto di attività economica di cui all'art. 2 CE include quelle prestazioni di lavoro subordinato reali ed effettive e che l'attività lavorativa svolta da un individuo senza vincolo di subordinazione si qualifica come attività autonoma ai sensi dell'art. 52 del Trattato. Inoltre, la Corte ha sottolineato, prima di pronunciarsi, che all'interno di entrambi gli accordi non è possibile individuare l'intenzione delle parti di limitare ad una o più categorie di attività autonome la libertà di stabilimento concessa ai cittadini polacchi e cechi. Al fine di risolvere utilmente la questione, la Corte ha altresì esaminato se la prostituzione esercitata in qualità di lavoro autonomo possa considerarsi un'attività economica ai sensi degli artt. oggetto della disputa. La Corte ha dichiarato che "l'attività di prostituzione esercitata in qualità di lavoratore autonomo può essere considerata un servizio fornito a fronte di una retribuzione e rientra, di conseguenza, in queste due nozioni". La Corte ha infine sollevato la questione dell'immoralità, stabilendo, nei confronti della terza questione, che il ricorso ad una deroga di ordine pubblico da parte di un'autorità nazionale presuppone una minaccia effettiva e grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività, nei confronti della quale il legislatore abbia già adottato delle misure di carattere repressivo quando tali attività sono svolte dai loro stessi cittadini. Dato che alcune forme di prostituzione sono regolate dallo Stato Membro interessato dal procedimento principale, la Corte ha precisato che in quel caso non fossero possibili deroghe.²³⁹

²³⁹ Ibid.

Nonostante la sentenza, in cui la prostituzione è dunque stata formalmente riconosciuta come prestazione economica di carattere lavorativo, il Parlamento continua a rifiutare questo tipo di argomentazione ed anzi, in tempi più recenti il FEMM Committee ha inasprito la propria posizione a riguardo, proponendone la criminalizzazione all'interno di un recente studio relativo ai diversi regimi di regolamentazione della prostituzione negli Stati Membri ed il loro impatto sui diritti delle donne, redatto dall'accademico Andrea di Nicola. In reazione allo studio, altri 168 accademici e ricercatori affermati hanno descritto la ricerca in questione come "inaccurata", "prevenuta", "metodologicamente imperfetta" ed hanno invitato a non considerare detto documento e tantomeno ad implementarne le raccomandazioni. Inoltre, EWSA ha denunciato che in occasione della discussione '*Regulation of prostitution in Europe, its cross-border implications and impact on gender equality and women's rights*' organizzata dal medesimo FEMM Committee il 6 dicembre 2021, l'intervento della Sig.ra Sanchez, coordinatrice dell'organizzazione ed unica voce di una persona con un vissuto da sex worker e migrante, sia stato silenziato per metà della presentazione. La posizione di ESWA è che non si sia trattato di problemi tecnici ma bensì, di un atto voluto di esclusione poiché il suo è stato l'unico intervento a non essere ascoltato.²⁴⁰

Alla luce di quanto esposto nel capitolo, emerge con chiarezza che Parlamento Europeo e Commissione adottino dei comportamenti diversi rispetto alla tematica del sex work. Mentre il Parlamento discute spesso di prostituzione, l'esecutivo comunitario non si è mai pronunciato sulla questione, liquidando le richieste dei parlamentari e dei diversi attivisti tramite l'argomento della competenza, analogamente all'operato del Consiglio.²⁴¹ Se è vero che i tentativi di descrivere la prostituzione quale lavoro e scelta individuale sono particolarmente svantaggiati rispetto alle argomentazioni per cui essa sia una forma di violenza, causa e/o conseguenza di disuguaglianze di genere, economiche e sociali poiché quest'ultima è la posizione dominante in Parlamento; è altrettanto vero che anche in quest'ultimo caso la prostituzione non trova spazio nell'agenda decisionale europea. Sebbene, dunque, vi siano dimostrati tentativi di ricollegare la prostituzione ad aree di competenza comunitaria questi sono stati ostacolati da resistenze istituzionali praticate dalla Commissione e dal Consiglio, ricorrendo alla ripetizione regolare di strategie discorsive per far sì che l'argomento non venga sollevato, oppure cercando di dirigere i dibattiti verso questioni meno controverse come il traffico di esseri umani, la pornografia infantile o la violenza sulle donne.

²⁴⁰ EWSA, "Letter of concern regarding hearing at European Parliament FEMM Committee", 20 December 2021, www.eswalliance.org, [last accessed: 1 May 2022], available at the following link: <https://www.eswalliance.org/letter-of-concern-regarding-hearing-at-european-parliament-femm-committee>

²⁴¹ Allwood, G., "Agenda setting, agenda blocking and policy silence: Why there is no EU policy on prostitution?", p. 132.

Maggiore è il grado di controversia dei termini in cui la prostituzione viene descritta, minore è la disponibilità d'intervento della Commissione e, in questo caso, anche del Consiglio.

CAPITOLO IV:

LE FORME DI UFFICIALIZZAZIONE DELLE UNIONI OMOSESSUALI

Sin dal 1984, con l'adozione di una risoluzione informale del Report Squarcialupi relativo alle discriminazioni in base all'orientamento sessuale in ambito lavorativo, il Parlamento Europeo ha fatto un primo passo importante a favore dei diritti della comunità LGBTQI, sostenendo l'impossibilità di "ignorare od accettare passivamente discriminazioni de iure o de facto nei confronti degli omosessuali" all'interno della propria azione antidiscriminatoria complessiva.²⁴² Dieci anni dopo, nel 1994, il Report Roth evidenziava la varietà di discriminazioni subite da gay e lesbiche in Unione Europea e pose per la prima volta la questione del matrimonio omosessuale e dei diritti d'adozione per le coppie gay.²⁴³ Anche questo documento sfociò in una risoluzione parlamentare, nella quale si faceva esplicita richiesta alla Commissione di adottare delle misure vincolanti volte ad assicurare l'equo trattamento dei cittadini europei (e non), agendo contro discriminazioni fondate su "nazionalità, affiliazione religiosa, colore, sesso, orientamento sessuale od altre differenze".²⁴⁴ Tale richiesta è stata positivamente accolta dall'esecutivo comunitario, ed a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999, l'Unione Europea ha acquisito formalmente potere d'intervento in caso di discriminazioni basate sull'orientamento sessuale.²⁴⁵ Da allora, sono invero state introdotte misure legislative volte ad assicurare una maggior tutela dei diritti LGBTQI. Invero, l'anno successivo (2000), il divieto di questo tipo di discriminazione è stato sancito esplicitamente all'interno della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE (art.21),²⁴⁶ ed inoltre l'art.19 TFUE conferisce all'Unione la possibilità di agire per contrastare tali violazioni.²⁴⁷ Nel 2008, l'UE è riuscita ad espandere i propri ambiti di tutela in sede lavorativa ed occupazionale tramite l'introduzione della Direttiva 2000/78/EC, secondo cui la discriminazione in base all'orientamento sessuale in tali contesti

²⁴² Squarcialupi Vera, Report del Parlamento Europeo "sulla discriminazione nell'ambiente lavorativo", 17 febbraio 1984, p.7.

²⁴³ Swiebel, J. 2009. "Lesbian, gay, Bisexual and Transgender Human Rights: The Search for an International Strategy." *Contemporary Politics*, 15 (1): 19 –35 in Rosneil, S., Crowhurst, I., Hellesund, T., Santos, A. C., Stoilova, M., "Changing Landscapes of Heteronormativity: The Regulation and Normalization of Same-Sex Sexualities in Europe", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Volume 20, Issue 2, Summer 2013, p. 173.

²⁴⁴ Claudia Roth, Report del Comitato per le Libertà Civili e Affari Interni "sull'equità dei diritti di gay e lesbiche nella Comunità Europea", p.5

²⁴⁵ European Commission, February 2020, "Spotlight on THE EU AND LGBTQI EQUALITY", [last accessed: 21/05/2022], available at the following link: <https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/lgbti/en/>

²⁴⁶ European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 October 2012, 2012/C 326/02, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html> [accessed 21 May 2022]

²⁴⁷ European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 26 October 2012, OJ L 326/47-326/390; 26.10.2012, available at: <https://www.refworld.org/docid/52303e8d4.html> [accessed 21 May 2022]

costituisce una violazione del diritto comunitario.²⁴⁸ Inoltre, nello stesso anno, la Commissione Europea ha avanzato una proposta di Direttiva volta ad ampliare il divieto di cotale discriminazione ad altri ambiti fondamentali della vita privata e pubblica: protezione sociale, inclusi l'accesso alla sicurezza sociale ed alla salute; vantaggi sociali; educazione ed accesso a beni e servizi disponibili, inclusa l'abitazione.²⁴⁹ Tuttavia, nell'ulteriore espansione di questo processo, l'Unione incontra un ostacolo importante in materia di diritto di famiglia, il quale, compete formalmente agli Stati Membri. Rispetto a questo tipo di circostanze normative, l'azione comunitaria è limitata a casi aventi natura transnazionale ed inoltre, la procedura legislativa prevista in tali casi è soggetta ai requisiti di unanimità dei Paesi Membri e di consultazione obbligatoria del Parlamento Europeo.²⁵⁰ Questo ramo del diritto comprende necessariamente il matrimonio e le unioni civili, istituti giuridici che non sono, a causa delle diverse legislazioni nazionali, garantiti alla totalità della popolazione LGBTQI europea. Non provvedere ad alcun tipo di registrazione legale delle unioni tra persone dello stesso sesso può considerarsi una forma di discriminazione in base all'orientamento sessuale o all'identità di genere poiché le persone omosessuali, in questo modo, sono escluse dal godimento dei diritti rilevanti dagli istituti menzionati, dei quali invece godono tradizionalmente le coppie di persone di sesso diverso. I partner omosessuali non possono così dimostrare il proprio legame familiare, vedendosi preclusi ad esempio, l'accesso all'assicurazione sanitaria del partner, assegni familiari od altri benefici occupazionali o pensionistici, agevolazioni fiscali o permessi lavorativi in caso di malattia del partner o dei suoi figli, in caso di disabilità o di una nuova nascita.²⁵¹

Quest'ultimo capitolo si propone di esplorare la posizione dell'Unione Europea in materia di unioni civili tra partner dello stesso sesso e di matrimoni gay, analogamente ai capitoli precedenti, partendo dalla posizione dei diversi Stati Membri a riguardo (il che indica il livello di accettazione generale del tema d'analisi, la quale viene fornita, in quest'occasione, anche dai risultati dell'Eurobarometro 2019 sull'accettazione sociale delle persone LGBTQI in Europa) e successivamente analizzando gli sviluppi giuridici e legislativi che hanno delineato la posizione di Bruxelles. Infine, si rifletterà sull'effettualità dei limiti posti dal principio di sussidiarietà tramite un'analisi del comportamento

²⁴⁸ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, *Official Journal L 303, 02/12/2000 P. 0016 - 0022*

²⁴⁹ European Commission, Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181} /* COM/2008/0426 final - CNS 2008/0140 */

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52008PC0426>

²⁵⁰ European Commission, "Legal aspects of LGBTQI equality", [last accessed: 21/05/2022], available at the following link: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/legal-aspects-lgbtqi-equality_en

²⁵¹ Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights Application No. 20081/19 Florin Buhuceanu and Victor Ciobotaru v. Romania and 12 other applications, 14 settembre 2020, Strasburgo.

dell'esecutivo comunitario rispetto al monitoraggio ed all'implementazione delle sentenze della Corte di Giustizia Europea (CGE) nei casi rilevanti.

Storicamente, in Europa ma non solo, il matrimonio è stato a lungo l'unico strumento di ufficializzazione delle relazioni, il cui accesso era riservato esclusivamente alle coppie eterosessuali. Con il mutare dell'opinione pubblica e, nel complesso, della società, in alcuni paesi questa possibilità è stata estesa alle coppie omosessuali, ed in altri, in cui si conserva ancora l'eterosessualità matrimoniale, è stata prevista dal legislatore la possibilità di disciplinare ufficialmente le relazioni tra persone dello stesso sesso tramite l'introduzione dell'istituto giuridico delle unioni civili.²⁵²

Sia nel matrimonio omosessuale che nella specifica formazione sociale (unione civile) vengono celebrati i diritti e doveri della coppia, i quali includono l'obbligo di coabitazione, la comunione o separazione dei beni, l'obbligo di assistenza materiale e morale e l'indennità pensionistica in caso di morte di un coniuge o, in caso di grave malattia del partner, la prerogativa decisionale sull'accettazione delle cure mediche. Tuttavia, l'unione civile è esente dall'applicazione di alcuni diritti e doveri tra cui: l'obbligo di fedeltà; divieto di pubblicazioni, (ovvero nel contesto del rito celebrativo scelto dalla coppia mancano alcune specifiche formule proprie del matrimonio); solo individui maggiorenni possono convenire ad unione civile; in caso di divorzio non è previsto l'obbligo di rispettare il periodo di separazione ed, infine, i conviventi mantengono il proprio cognome, tuttavia, presentando richiesta è possibile aggiungere il cognome del partner al proprio e vice versa.²⁵³

Sebbene pertanto i due negozi giuridici in questione prevedano delle predisposizioni legali tra di loro molto simili, essi non sono tuttavia percepiti come aventi lo stesso status e valore: mentre l'unione civile è considerata per lo più come un contratto tra coniugi, il matrimonio ha una propria valenza simbolica in termini personali, comunitari e, talvolta, anche religiosi.²⁵⁴ Proprio per questo motivo, molti attivisti per i diritti della comunità LGBTQI, essendo l'unione civile percepita come unione di "classe B", cioè inferiore al matrimonio, e come qualcosa di "creato ad hoc", sostengono che tale istituto costituisca un ulteriore fattore stigmatizzante, che preclude loro un equo trattamento e pertanto contribuisce alla loro discriminazione nei casi in cui non sia per loro possibile sposarsi.²⁵⁵

²⁵² Gyeney, L., "Same sex couples' right to free movement in light of Member States' national identities: the legal analysis of the Coman case", *Iustum Aequum Salutare*, XIV. 2018. 2. p. 155.

²⁵³ Giorgio Romano Arcuri, "Matrimonio gay e unione civile: facciamo chiarezza", 20 Settembre 2020, *Gay.it*, [data ultima consultazione: 18/05/2022], disponibile al seguente link: <https://www.gay.it/matrimonio-gay-unione-civile>

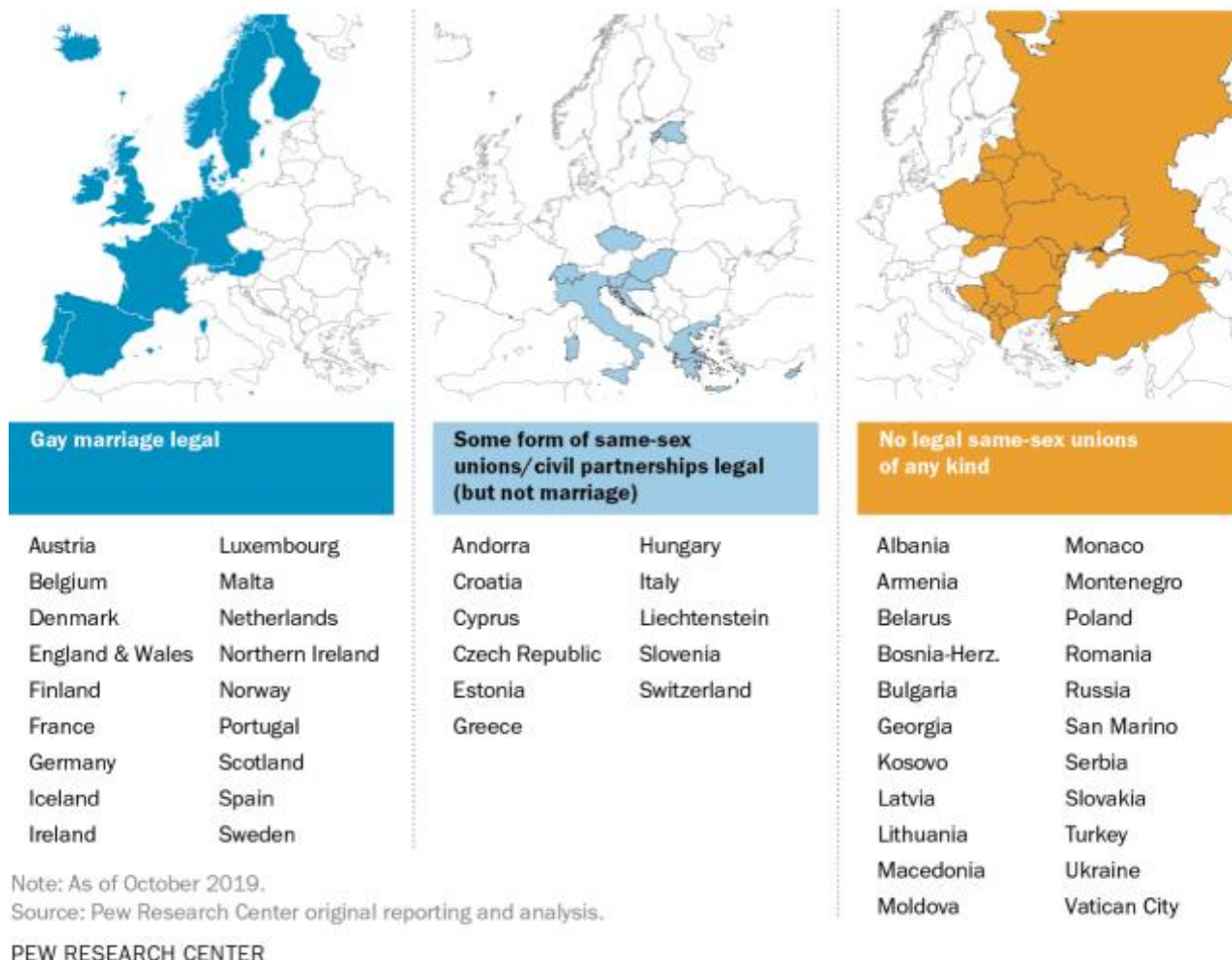
²⁵⁴ The Equality Network, "Why is same-sex marriage important", retrieved from: <https://www.equality-network.org/wp-content/uploads/2013/07/Why-is-same-sex-marriage-important.pdf>

²⁵⁵ *Ibid.*

4.1 Il riconoscimento delle unioni omosessuali: il livello nazionale

Quella che segue è una mappa raffigurante la regolamentazione ufficiale delle unioni tra persone dello stesso sesso sul territorio europeo. Le tre sezioni riportate dal PEW Research Center si diversificano per grado d'apertura sull'oggetto d'analisi: nel primo riquadro, sono evidenziati i paesi in cui il matrimonio omosessuale è stato legalizzato (Europa Occidentale); nella sezione centrale rientrano i paesi in cui si è predisposta un'ufficializzazione delle coppie gay (sia essa sotto forma di unioni civili o di convivenze registrate) alle quali tuttavia l'istituto del matrimonio resta precluso (Europa Meridionale ed alcuni paesi del centro-est europeo) ; ed infine, nell'ultima immagine sono ritratti i paesi che non hanno introdotto alcun tipo di legislazione rispetto alle unioni gay (Est Europa).

Same-sex marriage in Europe



256

I Paesi Bassi sono stati il primo paese in Europa e nel mondo ad aver introdotto il matrimonio omosessuale. Dalla sua istituzione, nel 2001, sono state celebrate più di 15'000 unioni matrimoniali e dal 2014 è stata semplificata la procedura di riconoscimento dello status di genitore legale per le *duomoeder* (partner donna della madre di un figlio), il quale in precedenza era possibile solamente tramite una procedura legale d'adozione, ovvero rivolgendosi ad un giudice.²⁵⁷ La legge, che ha segnato l'inizio del processo di legalizzazione europeo, non ha solamente sancito il diritto delle coppie gay di unirsi in matrimonio e di divorziare ma ha altresì stabilito la loro possibilità di adottare

²⁵⁶ Pew Research Center original reporting and analysis, October 2019 cited in Lipka, M., Masci, D., "Where Europe stands on gay marriage and civil unions", 28 October 2019, *Pew Research Center*, [last accessed: 28 May 2022], URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/28/where-europe-stands-on-gay-marriage-and-civil-unions/>

²⁵⁷ Government of the Netherlands, "Marriage, registered partnerships and cohabitation agreements", www.government.nl, [last accessed: 28 May 2022, available at the following link: <https://www.government.nl/topics/marriage-cohabitation-agreement-registered-partnership/marriage-registered-partnership-and-cohabitation-agreements/same-sex-marriage>

bambini. Per le coppie omosessuali che non desiderano sposarsi è possibile ricorrere all'unione civile, ma esse possono anche stipulare un cosiddetto "accordo di convivenza" o coabitazione, il quale si limita a disciplinare alcuni aspetti della convivenza.²⁵⁸ A partire dal giugno 2003, anche il Belgio ha adottato una legislazione analoga, permettendo alle coppie gay di sposarsi. Nel paese era già in vigore una legge del 1998 che permetteva di registrare le unioni, tuttavia, questo tipo di norma era fortemente limitata alla gestione comune dell'abitazione condivisa dalla coppia. Con la legalizzazione dei matrimoni gay tra cittadini belgi, si sono predisposti gli stessi diritti legali tradizionalmente riservati alle coppie eterosessuali in materia di eredità e tassazione, ed inoltre, tale misura ha previsto il riconoscimento di matrimoni contratti in paesi in cui il matrimonio omosessuale era consentito. Nel 2004 la normativa è stata ampliata, consentendo a tutte le coppie gay di sposarsi stabilendo come unico prerequisito una permanenza in Belgio superiore ai tre mesi di uno dei partner (eliminando dunque il requisito di nazionalità). Infine, nel 2006 il Parlamento belga ha reso possibile alle coppie gay l'adozione di bambini.²⁵⁹ Nel 2005 è stato il turno della Spagna, la quale ha garantito l'eguaglianza giuridica di tutte le coppie sposate, siano esse composte da persone di sesso diverso oppure dello stesso sesso. Già nel 1994 era stata introdotta la possibilità di registrare la convivenza tra persone dello stesso sesso e, in tempi diversi tra i vari comuni e comunità autonome, si sono istituite le unioni di fatto.²⁶⁰ A differenza dei due casi nazionali precedenti, l'apertura ai matrimoni gay in questo paese ha incontrato forti resistenze da parte di esponenti della Chiesa cattolica, le quali sono sfociate in proteste di piazza per le strade di Madrid. Tuttavia, le proteste non furono unidirezionali, bensì anche attivisti pro-gay marriage sono scesi in piazza. In ben due occasioni due diversi tribunali municipali hanno rifiutato la concessione della licenza di matrimonio a delle coppie gay. Su tali atti si è poi pronunciata la Corte Costituzionale Spagnola, la quale ha licenziato le rimostranze dei giudici di grado inferiore sulla base della non conformità alla legge dei loro respingimenti.²⁶¹ In Svezia, le unioni civili sono concesse dal 1995, ma solo nel 2009 l'istituto del matrimonio è stato aperto alle coppie omosessuali, le quali possono decidere liberamente la forma del rito (se civile o religioso).²⁶² Nel caso i partner scelgano di celebrare il rito in forma religiosa,

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ Masci, D., Sciupac, E. P., Lipka, M., "Same-Sex Marriage Around the World", 28 October 2019, *Pew Research Center*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.pewresearch.org/religion/fact-sheet/gay-marriage-around-the-world/>

²⁶⁰ Wikipedia, "Same-sex marriage in Spain", last updated: 19 maggio 2022, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: https://en.wikipedia.org/wiki/Same-sex_marriage_in_Spain#:~:text=Same%2Dsex%20marriage%20in%20Spain%20has,legal%20since%20July%203%2C%202005.

²⁶¹ Masci, D., Sciupac, E. P., Lipka, M., "Same-Sex Marriage Around the World", 28 October 2019, *Pew Research Center*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.pewresearch.org/religion/fact-sheet/gay-marriage-around-the-world/>

²⁶² Ibid.

l'unione può essere benedetta dai clerici della Chiesa Luterana di Svezia, la quale ha acconsentito allo svolgimento delle celebrazioni da parte dei propri funzionari.²⁶³ Il 1° giugno 2010, anche il Portogallo ha eliminato il riferimento allo stesso sesso dei coniugi dalla propria definizione di matrimonio, legalizzando i matrimoni omosessuali. In questo paese le cosiddette unioni *de facto*, inizialmente riservate alle coppie eterosessuali (1999), erano state allargate alle coppie gay nel maggio 2001, tutelando maggiormente i diritti delle coppie conviventi da un periodo superiore ai due anni.²⁶⁴ La Danimarca fu il primo paese ad introdurre l'istituto dell'unione civile di coppie omosessuali nel 1989, accanto al quale nel 2010 il legislatore introdusse la possibilità di adottare bambini per le coppie registrate. Il processo di apertura normativa fu collimato nel 2012, quando venne ufficialmente legalizzato il matrimonio gay.²⁶⁵ Nell'estate del 2013, anche la Francia ha agito in tal modo. Tuttavia, questo processo ha incontrato delle resistenze, specialmente dall'ala cattolica conservatrice del partito d'opposizione UMP (Unione per un Movimento Popolare), le quali sono state poi rimosse dal Consiglio Costituzionale nel dichiarare che la legge fosse pienamente costituzionale. Nonostante ciò, le opposizioni non si sono mai spente ed occasionalmente si tengono proteste di piazza anti-matrimoni gay.²⁶⁶ Per ciò che concerne le unioni civili (PACS, *Pacte Civil de Solidarité*) la legge in materia è stata emanata nel novembre 1999 ed è stata soggetta a varie modifiche nel corso degli anni.²⁶⁷ All'interno di una più ampia riforma delle leggi matrimoniali del paese, nel 2014 il Lussemburgo ha legalizzato i matrimoni tra persone dello stesso sesso ed ha conferito loro il diritto di adozione. La nuova normativa, entrata in vigore nei primi mesi del 2015, era stata fortemente voluta dall'allora Primo Ministro Xavier Bettel, e fu approvata a larga maggioranza dalla Camera dei Deputati.²⁶⁸ Anche in Lussemburgo vige l'istituto giuridico delle PACS, introdotto cinque anni più tardi rispetto ai vicini francesi, nel 2004.²⁶⁹ In Finlandia, nel novembre 2014, il Parlamento approvò una legge inerente all'introduzione dell'istituto delle unioni civili. La proposta nacque come iniziativa civica, con una petizione che contava più di 167'000 firme. Nel 2017, fu sancita la legalizzazione del

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Wikipedia, "De facto union in Portugal", wikipedia.org, last updated: 22 March 2022, [last accessed: 28 May 2022] available at the following link: https://en.wikipedia.org/wiki/De_facto_union_in_Portugal

²⁶⁵ Masci, D., Sciupac, E. P., Lipka, M., "Same-Sex Marriage Around the World", 28 October 2019, *Pew Research Center*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.pewresearch.org/religion/fact-sheet/gay-marriage-around-the-world/>

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Notaires de France, "Civil Union (Solidarity Civil Pact – PACS)", *Notaires.fr*, 11 January 2017, www.notaires.fr, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.notaires.fr/en/couple-family/civil-union-solidarity-civil-pact-pacs>

²⁶⁸ Masci, D., Sciupac, E. P., Lipka, M., "Same-Sex Marriage Around the World", 28 October 2019, *Pew Research Center*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.pewresearch.org/religion/fact-sheet/gay-marriage-around-the-world/>

²⁶⁹ Just Arrived, "Civil union or PACS in Luxembourg", *JustArrived.lu*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.justarrived.lu/en/administrative-procedures/civil-partnership-contract-or-pacs/>

matrimonio omosessuale.²⁷⁰ Nel 2015, in seguito ad un referendum, (il primo al mondo sulla questione), anche l'Irlanda ha legalizzato il matrimonio omosessuale. Più del 62% dei cittadini votanti ha espresso il proprio consenso alla modifica costituzionale introducendo il divieto di distinzioni rispetto al sesso dei coniugi.²⁷¹ In seguito al medesimo *Marriage Act* del 2015 non è più possibile registrare le unioni civili (introdotte nel 2010).²⁷² Ad ogni modo la legge non ha effetto retroattivo, pertanto, le unioni civili celebrate prima dell'entrata in vigore dell'atto rimangono valide.²⁷³ Nel 2017, anche il Parlamento maltese ha deciso quasi all'unanimità la legalizzazione dei matrimoni gay nonostante l'opposizione esercitata dalla Chiesa Cattolica.²⁷⁴ Tre anni prima, nel 2014, sono state introdotte anche le unioni civili.²⁷⁵ Anche in Germania, nell'ottobre 2017, l'istituto del matrimonio aprì alle coppie omosessuali.²⁷⁶ Proprio allo scopo di aprire la strada ai matrimoni gay, nel 2001 furono introdotte le unioni civili. Dal 2017 le differenze in termini di diritti e doveri all'interno dei due istituti sono state eliminate dal legislatore tedesco, offrendo dunque la possibilità alle coppie già unite civilmente di godere della protezione legale propria del matrimonio.²⁷⁷ Da ultimo, in Austria le unioni civili sono state rese disponibili nel 2010, e dal 1° gennaio 2019 è stato legalizzato anche il matrimonio omosessuale.²⁷⁸

Spostando il focus sulla sezione centrale della mappa precedentemente riportata, ben otto Stati Membri si sono limitati all'introduzione dell'istituto giuridico dell'unione civile per regolamentare

²⁷⁰ Masci, D., Sciupac, E. P., Lipka, M., "Same-Sex Marriage Around the World", 28 October 2019, *Pew Research Center*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.pewresearch.org/religion/fact-sheet/gay-marriage-around-the-world/>

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Citizens Information Board, "Civil partnerships", *citizensinformation.ie*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: https://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/civil_partnerships/civil_partnership_and_same_sex_couples.html

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Masci, D., Sciupac, E. P., Lipka, M., "Same-Sex Marriage Around the World", 28 October 2019, *Pew Research Center*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.pewresearch.org/religion/fact-sheet/gay-marriage-around-the-world/>

²⁷⁵ Family Law Malta, "Marriage, Civil Union and Cohabitation - Legal Unions in Malta", *family-law.com.mt*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://family-law.com.mt/relationships/marriage-civil-unions-and-cohabitation>

²⁷⁶ Masci, D., Sciupac, E. P., Lipka, M., "Same-Sex Marriage Around the World", 28 October 2019, *Pew Research Center*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.pewresearch.org/religion/fact-sheet/gay-marriage-around-the-world/>

²⁷⁷ How to Germany "Getting Married in Germany", last updated: July 2021, *www.howtogermy.com*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.howtogermy.com/pages/marriage.html#:~:text=Civil%20Partnerships%20in%20Germany%20were,differences%20between%20the%20two%20Unions.>

²⁷⁸ Wikipedia, "Same-sex marriage in Austria", *wikipedia.org*, last updated: 18 April 2022, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: https://en.wikipedia.org/wiki/Same-sex_marriage_in_Austria#:~:text=Same%2Dsex%20marriage%20in%20Austria%20has%20been%20legal%20since%201,effect%20on%201%20January%202019.

ufficialmente lo status delle coppie omosessuali. Tra questi, l'Italia, la quale nel 2016 ha attuato una riforma del proprio diritto di famiglia introducendo appunto la specifica formazione sociale assieme alla possibilità per le coppie conviventi (a prescindere dal loro sesso) di regolare gli aspetti patrimoniali della loro convivenza.²⁷⁹ Dopo la bocciatura di varie proposte legislative a riguardo (tra il 1998 ed il 2005),²⁸⁰ dal 1° luglio 2006 anche la Repubblica Ceca ha predisposto la possibilità per le coppie gay di unirsi civilmente.²⁸¹ A Cipro le unioni civili sono state introdotte con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Legge sulle Unioni Civili il 9 dicembre 2015.²⁸² Nel 2014, anche lo stato croato ha legalizzato le unioni civili, conferendo alle coppie omosessuali molti dei diritti garantiti dall'istituto del matrimonio ad esclusione dell'ambito adottivo.²⁸³ Tuttavia, nel 2013 si è tenuto un referendum sull'introduzione di un emendamento alla Costituzione teso a definire il matrimonio come unione specifica tra uomo e donna. Il 65% dei votanti ha supportato la proposta legislativa, la quale ha trovato la sua effettualità nello stesso anno.²⁸⁴ In Estonia, la Legge sulle Partnership Registrate, approvata dal Parlamento estone nel 2014, è entrata in vigore il 1° gennaio 2016. Anche in questo paese la possibilità per le coppie omosessuali di sposarsi è al momento preclusa dall'*Estonian Family Act*, entrato in vigore nel 2010, il quale definisce la "famiglia" specificatamente come unione tra uomo e donna (RIIGI TEATAJA 2009, No. 60, Item 395).²⁸⁵ In Grecia, nel 2015 il Parlamento ha esteso l'istituto delle unioni civili alle coppie omosessuali. Prima di tale approvazione, l'unione civile (introdotta nel 2008) era concessa solo alle coppie eterosessuali.²⁸⁶ Il 3 marzo 2015 l'Assemblea

²⁷⁹ Diritti e Risposte, "Unioni civili", *dirittierisposte.it*, [data ultima consultazione: 28 maggio 2022], disponibile al seguente link: https://www.dirittierisposte.it/Schede/Famiglia/Convivenza-e-unioni-di-fatto/unioni_civili_id1110444_art.aspx

²⁸⁰ Wikipedia, "Recognition of same-sex unions in the Czech Republic", *Wikipedia.org*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: https://en.wikipedia.org/wiki/Recognition_of_same-sex_unions_in_the_Czech_Republic

²⁸¹ EQUALDEX, "LGBT Rights in Czech Republic", *equaldex.com*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.equaldex.com/region/czech-republic>

²⁸² Civil Registry and Migration Department of Cyprus, "Civil Registry Section", *moi.gov.cy*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <http://www.moi.gov.cy/moi/crmd/crmd.nsf/All/D6580C099656A06EC2257F53003CA640?OpenDocument#:~:text=A%20Civil%20Union%20can%20be,and%20a%20Non%20Impediment%20Certificate>.

²⁸³ ILGA EUROPE, "Registered partnership law adopted in Croatia", 15 July 2014, *ilga-europe.com*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/registered-partnership-law-adopted-croatia>

²⁸⁴ Roudik Peter, 2014 "Croatia: Constitutional Amendment Banning Gay Marriage Passed by Referendum", *Law Library of Congress*, 13 January 2014, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2014-01-13/croatia-constitutional-amendment-banning-gay-marriage-passed-by-referendum/>

²⁸⁵ Roudik Peter, 2016, "Estonia: Legalization of Civil Partnerships", *Law Library of Congress*, 14 January 2016, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2016-01-14/estonia-legalization-of-civil-partnerships/>

²⁸⁶ Amnesty International, "Greece: Historic recognition of same-sex relationships", 22 December 2015, www.amnesty.org, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/12/greece-historic-recognition-of-same-sex-relationships/>

Nazionale Slovena ha introdotto la parità di status tra unioni omosessuali ed eterosessuali.²⁸⁷ In seguito all'adozione della legge, nel settembre dello stesso anno i partiti conservatori organizzarono un referendum popolare per prevenire la possibilità di introdurre matrimoni omosessuali. Il 63,5% dei votanti espresse parere contrario, mentre il 36,5% votò sì,²⁸⁸ il che prevenne la modifica alla nozione di matrimonio come unione tra due adulti consenzienti senza menzione alcuna del loro sesso.²⁸⁹ In Ungheria, le unioni civili sono state riconosciute a partire dal 1° luglio 2009. Tuttavia, nel paese è vigente un divieto costituzionale all'istituto dei matrimoni tra persone dello stesso sesso. Introdotte nel dicembre 2020, le modifiche alla Costituzione hanno alterato la definizione di "famiglia" definendone la base sul matrimonio e la relazione figli-genitori, laddove i genitori sono espressamente madre (donna) e padre (uomo).²⁹⁰

In ultima analisi, vi sono ben otto Paesi Membri che non hanno predisposto alcun tipo di riconoscimento legale delle unioni omosessuali, né sottoforma di matrimonio gay, nemmeno sottoforma di unione civile. In Bulgaria, dal 13 luglio 1991 la Costituzione definisce all'art.46(1) il matrimonio come "libera unione tra un uomo ed una donna".²⁹¹ Nel 2008 il Parlamento bulgaro prese in considerazione l'introduzione dell'istituto delle unioni civili, tuttavia riservandolo alle coppie eterosessuali.²⁹² In Lituania è previsto esclusivamente il riconoscimento dei matrimoni omosessuali contratti all'estero dai propri cittadini.²⁹³ Si registrano ad ogni modo sforzi per introdurre l'istituto delle unioni civili, il quale ha tuttavia incontrato sin ora le resistenze del Parlamento. L'ultima bocciatura di proposta legislativa risale al 25 Maggio 2021.²⁹⁴ In Lettonia i matrimoni omosessuali

²⁸⁷ Zeldin Wendy, 2015, "Slovenia: Law on Same-Sex Marriage and Adoption Rights Passed", *Law Library of Congress*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: [https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2015-03-09/slovenia-law-on-same-sex-marriage-and-adoption-rights-passed/#:~:text=\(Mar.,same%2Dsex%20and%20heterosexual%20unions](https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2015-03-09/slovenia-law-on-same-sex-marriage-and-adoption-rights-passed/#:~:text=(Mar.,same%2Dsex%20and%20heterosexual%20unions).

²⁸⁸ The Guardian Associated Press, "Slovenians vote against same-sex marriage in referendum", 21 December 2015, *The Guardian*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/21/slovenians-vote-against-same-sex-marriage-in-referendum>

²⁸⁹ BBC, "Slovenia rejects gay marriage in referendum", 20 December 2015, *The BBC*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.bbc.com/news/world-europe-35147257>

²⁹⁰ FRANCE 24, "Hungary's controversial anti-LGBT law goes into effect despite EU warnings", 7 July 2021, *France24.com*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.france24.com/en/europe/20210707-hungary-s-controversial-anti-lgbt-law-goes-into-effect-despite-eu-warnings>

²⁹¹ EQUALDEX, "LGBT Rights in Bulgaria", *www.equaldex.com*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.equaldex.com/region/bulgaria>; National Assembly of the Republic of Bulgaria, Constitution, PROM. SG 56/13 JUL 1991, AMEND. SG 85/26 SEP 2003, SG 18/25 FEB 2005, SG 27/31 MAR 2006, SG 78/26 SEP 2006 - CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT NO.7/2006, SG 12/6 FEB 2007, SG 100/18 DEC 2015, URL: <https://www.parliament.bg/en/const>

²⁹² Pride Legal, "Bulgaria LGBT Laws", *pridelegal.com*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://pridelegal.com/bulgaria-lgbt-laws/>

²⁹³ EQUALDEX, "LGBT Rights in Lithuania", *www.equaldex.com*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.equaldex.com/region/lithuania>

²⁹⁴ Wikipedia, "Recognition of same-sex unions in Lithuania", *Wikipedia.org*, last updated: 26 maggio 2022, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: https://en.wikipedia.org/wiki/Recognition_of_same-sex_unions_in_Lithuania

sono vietati dallo stesso documento costituzionale. Tale divieto era già stato esplicitamente stabilito all'interno del Codice Civile lettone nel 1993, tuttavia, nel 2005 esso è stato introdotto anche a livello costituzionale per evitare possibili aperture in materia a seguito dell'ingresso del paese in Unione Europea. Nel 1999, il Parlamento lettone rifiutò altresì la proposta d'introduzione delle unioni civili, delle quali non si sono da allora più effettuate richieste formali.²⁹⁵ Anche in Polonia non vi è alcun tipo di riconoscimento legale delle coppie LGBTQI, la cui posizione, secondo le statistiche di ILGA Europe, ha subito un notevole deterioramento a partire dalle campagne politiche omofobe iniziate nel 2018 (ascesa del partito conservatore Legge e Giustizia), qualificando la Polonia come peggior paese UE nel rispetto dei diritti LGBTQI.²⁹⁶ In Slovacchia dal 2014 la Costituzione limita il matrimonio alle sole coppie eterosessuali. L'emendamento alla legge fondamentale slovacca è volto ad escludere qualsiasi possibilità di ufficializzazione delle unioni tra persone dello stesso sesso specificando che "è impossibile per i diritti e doveri associati al matrimonio essere conferiti in modo diverso da un'unione riconosciuta tra un uomo ed una donna".²⁹⁷ Infine, in Romania le relazioni gay non sono riconosciute formalmente dalla legge. Nel 2018 il governo rumeno ha effettuato un tentativo di introduzione di un divieto costituzionale in materia tramite un referendum popolare. Tuttavia, quest'ultimo non ha raggiunto il quorum necessario (30%) poiché solamente il 20.4% degli aventi diritto di voto si recò alle urne, facendo così sfumare la possibilità di modifica.²⁹⁸

Complessivamente, emerge dunque un'Europa relativamente "aperta" rispetto al riconoscimento legale delle coppie omosessuali. Tuttavia, è particolarmente evidente che questo trend è più spiccato nelle aree più a nord, ovest e centro dell'Europa, mentre più ad est e si incontrano ancora importanti resistenze. Questa "sensibilità geografica" è confermata anche dai sondaggi riportati dall'Eurobarometro sull'accettazione sociale delle persone LGBTQI del 2019. Ai partecipanti è stato chiesto di esprimere la propria contrarietà oppure accordo rispetto a questioni tra le quali: la parità di diritti ("gay, lesbiche e bisessuali dovrebbero avere gli stessi diritti degli eterosessuali"), l'accettazione in termini generali di relazioni tra persone dello stesso sesso ("non c'è niente di male in una relazione tra persone dello stesso sesso") ed espressamente sul matrimonio gay ("i matrimoni

²⁹⁵ ILGA EUROPE, "Latvia cements homophobia in the constitution", 15 December 2005, *ilga-europe.org*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/latvia-cements-homophobia-constitution>

²⁹⁶ UCL School of Slavonic and East European Studies (SSEES), "Poland", *ucl.ac.uk*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.ucl.ac.uk/ssees/research/research-guides/lgbtq-eastern-europe/poland>

²⁹⁷ Julie Deisher-Edwards, "Slovakia amends constitution to define marriage as between one man and one woman", *JURIST*, 5 June 2014, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.jurist.org/news/2014/06/slovakia-amends-constitution-to-define-marriage-as-between-one-man-and-one-woman/>

²⁹⁸ BBC News, "Romania marriage poll: Referendum to ban gay unions fails", 8 October 2018, *bbc.com*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.bbc.com/news/world-europe-45779107>

omosessuali dovrebbero essere legalizzati in tutt'Europa”). Rispetto alla prima domanda, è possibile osservare come le percentuali di disaccordo siano più elevate nei paesi dell'est europeo, con la Slovacchia a segnare la percentuale più alta (59%). Anche riguardo la seconda si riscontrano maggiori disaccordi nei paesi dell'est europeo (71% in Bulgaria), mentre nei paesi Nord e Centro-Occidentali vi è maggior apertura, con solo il 5% dei contrari in Svezia. La Bulgaria si classifica all'ultimo posto anche nei confronti del terzo quesito, registrando una percentuale di dissenso pari al 74%. Complessivamente, tuttavia in tutti e tre i casi la media europea data dall'unione delle diverse posizioni nazionali è favorevole, registrando un 76% di consenso rispetto al primo quesito, il 72% sul secondo ed il 69% per l'ultimo.²⁹⁹

4.2 La posizione dell'UE: un processo di formazione giuridica

Una volta determinato il mosaico europeo dato dalla somma delle leggi nazionali interne in materia, è ora possibile passare ad esaminare più nel dettaglio la posizione delle istituzioni UE rispetto alle unioni civili ed ai matrimoni gay. Quest'ultima ha preso corpo grazie ad alcune sentenze della Corte di Giustizia Europea e della Corte Europea dei Diritti Umani. Queste sentenze, alle quali è poi seguita l'introduzione di quegli strumenti legislativi citati all'inizio del capitolo, hanno contribuito a modellare un sistema normativo sovranazionale volto alla tutela dei diritti della comunità LGBTQI rispetto a discriminazioni e violenze nei loro confronti e, nel periodo più recente, al riconoscimento delle unioni tra persone dello stesso sesso e della loro genitorialità. Questo processo di accettazione e normalizzazione delle relazioni gay è stato definito da Roseneil, Crowhurst, Hellesund, Santos e Stoilova come “omonormatività”, il quale si è gradualmente sostituito al suo opposto, ovvero all'“eteronormatività”, un sistema in cui l'eterosessualità veniva, in diversi modi (sociali, legali, politici e culturali), “normalizzata, naturalizzata e privilegiata” rispetto alle pratiche e relazioni omosessuali, le quali erano invece stigmatizzate e marginalizzate.³⁰⁰

Il primo caso ad aver rappresentato un punto di svolta per la giurisprudenza europea è il caso Maruko contro la Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen (ente di previdenza dei lavoratori dei teatri tedeschi, in seguito VdB). La vicenda riguarda il diniego da parte della VdB di riconoscere una pensione di vedovo al Sig. Maruko a titolo delle prestazioni ai superstiti previste dal regime previdenziale obbligatorio di categoria al quale era iscritto il partner, poi deceduto, con il quale aveva

²⁹⁹ European Commission, 23 September 2019, “Eurobarometer on Discrimination 2019: The social acceptance of LGBTI people in the EU”, pp. 1-2.

³⁰⁰ Rosneil, S., Crowhurst, I., Hellesund, T., Santos, A. C., Stoilova, M., “Changing Landscapes of Heteronormativity: The Regulation and Normalization of Same-Sex Sexualities in Europe”, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Volume 20, Issue 2, Summer 2013, p. 166.

contratto un'unione solidale l'8 novembre 2001.³⁰¹ Nel fare ricorso alla Corte di Giustizia Europea, il Sig. Maruko ha lamentato una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale da parte della VdB nel non concedergli la pensione del partner deceduto. Invero, la Germania aveva posto, dal 1° gennaio 2005, una parità di regime patrimoniale tra matrimonio e unioni solidali, tuttavia, questo paese non aveva ancora previsto la possibilità di sposarsi per le coppie di persone dello stesso sesso. Su questa base, secondo il Sig. Maruko, nel caso di specie i coniugi sarebbero dunque trattati più favorevolmente rispetto ai partner di unione solidale, mentre questi ultimi sono tenuti a rispettare doveri analoghi a quelli dell'istituto del matrimonio. Nell'emanare la sentenza, la Corte ha riconosciuto che seppur lo stato civile e le prestazioni da esso derivanti competano agli Stati Membri, occorre tenere in considerazione che essi, nell'esercizio delle proprie competenze, sono tenuti al rispetto del diritto comunitario ed in particolare delle disposizioni inerenti al principio di non discriminazione. Ai sensi della direttiva 2000/78/EC, la quale mira a contrastare alcuni tipi di discriminazione in ambito occupazionale e delle condizioni lavorative, la Corte ha riscontrato una violazione diretta fondata sull'orientamento sessuale.³⁰²

Un altro caso analogo, sempre relativo all'interpretazione della direttiva 2000/78/EC, è quello di Römer contro la Città di Amburgo. Il Sig. Römer, cittadino in pensione di Amburgo, lamentava una disparità di trattamento derivante dal livello più alto di pensioni riservato ai cittadini sposati rispetto alle pensioni più modeste di cittadini uniti civilmente. Il caso fu sottoposto dalla Corte del Lavoro di Amburgo alla Corte di Giustizia Europea al fine di determinare se vi fosse stata una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale in ambito lavorativo ai sensi della Direttiva comunitaria antidiscriminatoria (2000/78/EC).³⁰³ La Corte affermò che le coppie omosessuali hanno diritto agli stessi benefici occupazionali fin a quel momento riservati ai lavoratori sposati.³⁰⁴ Anche in quest'occasione, seguendo la linea di ragionamento del caso Maruko, la Corte ha ribadito la competenza degli Stati Membri rispetto al matrimonio ed in generale nell'ambito del diritto di famiglia. Tuttavia, essa ha altresì sottolineato che la decisione di un Paese di riservare l'istituto del matrimonio alle coppie eterosessuali non deve pregiudicare l'equo trattamento delle coppie gay ed

³⁰¹ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 1 April 2008. Tadao Maruko v Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen. Reference for a preliminary ruling: Bayerisches Verwaltungsgericht München - Germany. Equal treatment in employment and occupation - Directive 2000/78/EC - Survivors' benefits under a compulsory occupational pensions scheme - Concept of 'pay' - Refusal because the persons concerned were not married - Same-sex partners. Discrimination based on sexual orientation. Case C-267/06. *European Court Reports 2008 I-01757*, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2008:179

³⁰² Ibid.

³⁰³ European Commission on Sexual Orientation Law (ECSOL), "[ECJ: Equal Treatment of Same-Sex Couples | Römer v. City of Hamburg](https://www.sexualorientationlaw.eu/49-ecj-equal-treatment-of-same-sex-couples-roemer-v-city-of-hamburg)", 10 May 2011, *sexualorientationlaw.eu*, [last accessed: 28 May 2022], URL: <https://www.sexualorientationlaw.eu/49-ecj-equal-treatment-of-same-sex-couples-roemer-v-city-of-hamburg>

³⁰⁴ Occorre sempre tenere presente che il matrimonio, in quel momento storico, in Germania, era precluso alle coppie gay.

inoltre essa deve garantire l'accesso di quest'ultime a tutti i benefici occupazionali garantiti alle coppie sposate.³⁰⁵ Inoltre, secondo l'opinione dell'Avvocato Generale Niilo Jääskinen, la preclusione di tali diritti matrimoniali alle coppie omosessuali costituisce una discriminazione indiretta se uno Stato Membro ha creato uno schema di registrazione per quest'ultime inferiore rispetto al matrimonio civile o se uno stato non prevede alcun tipo di registrazione.³⁰⁶ Pertanto, nel caso di specie, la Corte ha riscontrato una violazione diretta della Direttiva 2000/78/EC poiché sussiste una violazione della parità di trattamento basata sull'orientamento sessuale.³⁰⁷

Con le sentenze Maruko e Römer, la Corte di Giustizia Europea ha ribaltato le proprie sentenze precedenti nei casi Grant contro la South West Train Ltd (1998) e D. e Svezia contro il Consiglio dell'UE (2001), nelle quali essa aveva assicurato una posizione privilegiata al matrimonio eterosessuale. Nel primo caso, la controversia riguardava la negazione delle riduzioni sui prezzi dei trasporti alla compagna della Signora Lisa Jacqueline Grant da parte della compagnia datore di lavoro della ricorrente, mentre la stessa azienda effettuava sconti sui biglietti delle partner dei colleghi di sesso maschile (anch'essi non sposati). Ad essere contestata dalla signora Grant era pertanto una discriminazione fondata sul sesso. Quest'ultima non fu riconosciuta dalla Corte, la quale stabilì che “il diniego, da parte di un datore di lavoro, di concedere una riduzione sul prezzo dei trasporti a favore della persona, dello stesso sesso, con cui il lavoratore ha una relazione stabile non costituisce una discriminazione vietata” ai sensi dell'art. 119 del Trattato o della direttiva 75/117/CEE relativa all'uniformazione delle legislazioni degli Stati Membri riguardo al principio di parità di retribuzione tra i lavoratori dei due sessi.³⁰⁸

Il secondo, invece, era relativo al ricorso presentato da D., cittadino svedese impiegato presso il Consiglio UE, in seguito al diniego da parte dell'istituzione di equiparare lo status di convivente registrato con un cittadino dello stesso sesso allo status di matrimonio in maniera tale da poter ottenere

³⁰⁵ European Commission on Sexual Orientation Law (ECSOL), “[ECJ: Equal Treatment of Same-Sex Couples | Römer v. City of Hamburg](https://www.sexualorientationlaw.eu/49-ecj-equal-treatment-of-same-sex-couples-roemer-v-city-of-hamburg)”, [last accessed: 28 May 2022], URL: <https://www.sexualorientationlaw.eu/49-ecj-equal-treatment-of-same-sex-couples-roemer-v-city-of-hamburg>

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 10 May 2011. Jürgen Römer v Freie und Hansestadt Hamburg. Reference for a preliminary ruling: Arbeitsgericht Hamburg - Germany. Equal treatment in employment and occupation - General principles of European Union law - Article 157 TFEU - Directive 2000/78/EC - Scope - Concept of 'pay' – Exclusions - Occupational pension scheme in the form of a supplementary retirement pension for former employees of a local authority and their survivors - Method of calculating that pension favouring married recipients over those living in a registered life partnership - Discrimination based on sexual orientation. Case C-147/08.

³⁰⁸ Judgment of the Court of 17 February 1998. Lisa Jacqueline Grant v South-West Trains Ltd. Reference for a preliminary ruling: Industrial Tribunal, Southampton - United Kingdom. Equal treatment of men and women - Refusal of travel concessions to cohabitantes of the same sex. Case C-249/96. *European Court Reports 1998 I-00621*, ECLI identifier: ECLI:EU:C:1998:63

il beneficio dell'assegno familiare previsto dallo Statuto. Anche in quest'occasione la Corte respinse il ricorso da parte di D. e Regno di Svezia, condannandoli in solido alle spese processuali.³⁰⁹ Occorre, tuttavia, tenere presente che all'epoca delle sentenze, la legge comunitaria non era ancora applicabile in materia di discriminazione in base all'orientamento sessuale ed inoltre, non vi era ancora alcuno strumento esplicitamente volto a conferire all'Unione le competenze in materia, che arrivarono, come già citato, solo nel 1999 con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.

4.3 Il caso Coman: analisi e reazioni a livello UE

Ad essere risultato particolarmente significativo per la legislazione Europea in materia di diritti LGBTQI, fu il caso Coman. La questione, portata alla Corte di Giustizia Europea, vedeva contrapposti il Sig. Relu Adrian Coman allo stato rumeno, ed era relativa al diritto alla libertà di circolazione delle coppie omosessuali. La disputa riguardava la possibilità del Sig. Hamilton (cittadino statunitense), di ottenere il permesso di risiedere legalmente in Romania per un periodo di tempo superiore ai tre mesi in quanto coniuge, e pertanto membro familiare, del Sig. Coman. La coppia si era sposata a Bruxelles il 5 novembre 2010, ed in seguito alla decisione del Sig. Coman, di cittadinanza rumena e statunitense, di lasciare il proprio lavoro come assistente parlamentare a Bruxelles, la coppia aveva deciso di trasferirsi congiuntamente in Romania. Nel dicembre 2012 i coniugi hanno pertanto richiesto all'Ispettorato rumeno informazioni relative alla procedura e alle condizioni per le quali il Sig. Hamilton, cittadino extra-comunitario, avesse potuto ottenere un permesso di soggiorno nel Paese superiore ai tre mesi. L'11 gennaio 2013, l'Ispettorato informò i coniugi che non era possibile per il Sig. Hamilton superare i tre mesi di soggiorno in Romania poiché il matrimonio tra persone dello stesso sesso non è riconosciuto dalla legge civile rumena, e pertanto, l'estensione del permesso di soggiorno temporaneo non poteva essere effettuata sulla base del ricongiungimento familiare. Il 28 ottobre dello stesso anno, il Sig. Coman, il Sig. Hamilton e l'associazione per i diritti LGBTQI Asociația Accept portarono il caso dinanzi al giudice di primo grado (Judecătoria Sectorului 5 București) lamentando una discriminazione basata sull'orientamento sessuale rispetto all'esercizio della libertà di circolazione in Unione Europea e richiedendo il risarcimento per i danni morali subiti. In tale occasione, Coman ed altri sostenevano l'incostituzionalità dell'art.277(2) e (4) del Codice Civile rumeno, riscontrando nel diniego di riconoscimento dei matrimoni omosessuali contratti all'estero una violazione delle disposizioni

³⁰⁹ Judgment of the Court of 31 May 2001. D and Kingdom of Sweden v Council of the European Union. Appeal - Official - Household allowance - Married official - Registered partnership under Swedish law. Joined cases C-122/99 P and C-125/99 P. *European Court Reports 2001 I-04319* ECLI identifier: ECLI:EU:C:2001:304

costituzionali relative alla tutela del diritto alla vita personale e familiare e di quelle relative al principio di non discriminazione. Il 18 dicembre 2013 la corte di primo grado passò il caso alla Corte Costituzionale (Curtea Constituțională) per determinare la fondatezza delle argomentazioni poc'anzi esposte. Tale Corte, tuttavia, riscontrò delle problematiche nel pronunciarsi sulla questione poiché essa aveva dei dubbi relativi all'interpretazione della Direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati Membri,³¹⁰ letta in base alla Carta dei Diritti Fondamentali nell'UE ed alla luce dei casi della Corte di Giustizia Europea e della Corte Europea dei Diritti Umani in materia. In queste circostanze la Curtea Constituțională ha così deciso, prima di pronunciarsi, di sottoporre alla Corte di Giustizia Europea la risoluzione di alcune istanze preliminari. Queste erano anzitutto relative all'interpretazione del termine “coniuge” (“*spouse*”) per cui esso potesse riferirsi al partner dello stesso sesso di nazionalità extra-europea del coniuge di cittadinanza appartenente ad uno Stato Membro al quale esso è sposato secondo la legge di un Paese UE diverso rispetto a quello in cui si fa richiesta di soggiorno, in cui non vi è una legge analoga (in altri termini, in cui il matrimonio gay non è legale). In caso di risposta affermativa della Corte a detta questione il giudice costituzionale chiedeva allora se ai sensi degli artt. 3(1) e 7(2) della Direttiva 2004/38, lo stato ospitante fosse tenuto a concedere l'estensione del permesso di soggiorno richiesta. Nel caso invece la risposta fosse stata negativa, si chiedeva al giudice di chiarire se allora il coniuge extra-comunitario potesse ricadere all'interno delle definizioni di “qualsiasi altro membro familiare” oppure “partner con il quale il cittadino europeo ha una comprovata relazione di durata” secondo la medesima Direttiva, con la conseguente predisposizione dell'estensione del soggiorno da parte dello stato ospitante, seppur quest'ultimo non riconosca le unioni matrimoniali omosessuali. Rispetto al primo quesito, la Corte decretò che il termine *spouse* (coniuge) non fa riferimento ad un genere specifico ma che è bensì gender-neutral. Pertanto, esso può riferirsi al partner dello stesso sesso del cittadino europeo. Ne consegue che uno Stato Membro non può rifiutarsi, su giustificazione della propria legge nazionale, di riconoscere, allo scopo esclusivo di garantire un diritto di residenza derivativo ad un cittadino extra-comunitario, l'unione matrimoniale tra un cittadino UE ed un cittadino di un paese terzo contratta in uno stato comunitario secondo le leggi di quello stato.³¹¹

³¹⁰ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE)

³¹¹ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 June 2018. *Relu Adrian Coman and Others v Inspectoratul General pentru Imigrări and Ministerul Afacerilor Interne*. Request for a preliminary ruling from the Curtea Constituțională a României. Reference for a preliminary ruling — Citizenship of the Union — Article 21 TFEU — Right of Union citizens to move and reside freely in the territory of the Member States — Directive 2004/38/EC — Article 3 — Beneficiaries —

Il caso Coman rappresenta pertanto una sentenza di straordinaria importanza, la cui portata ha modificato il quadro legislativo comunitario per il riconoscimento dei matrimoni omosessuali o di altri istituti giuridici comparabili all'interno dei Paesi Membri. Invero, la sentenza della CGE ha permesso ai cittadini europei di avvalersi della legge sopranazionale affinché lo Stato Membro di destinazione ammetta nel proprio territorio il proprio partner, riconoscendo l'unione (civile o matrimoniale) tra persone dello stesso sesso contratta in un altro Stato Membro, a prescindere dall'apertura o la preclusione degli istituti giuridici in questione alle coppie gay. Il verdetto della Corte in Coman ed altri contro la Romania ha inoltre un'importante valenza simbolica poiché la Corte più autorevole dell'UE ha sancito categoricamente l'eguaglianza tra generi all'interno dell'istituto del matrimonio ai fini del principio fondamentale dell'Unione di libertà di circolazione nei propri territori.

Tuttavia, da un'analisi effettuata da Tryfonidou,³¹² emergono alcuni limiti della sentenza. La prima manchevolezza è rappresentata dal fatto che sebbene l'Avvocato Generale abbia sottolineato nella propria opinione che il termine "coniuge" è "indipendente dal luogo in cui il matrimonio è stato contratto", la Corte ha effettuato ripetuti riferimenti ai matrimoni "conclusi in uno Stato Membro secondo le leggi di quello stato", o ha comunque fatto affermazioni analoghe. Questo potrebbe potenzialmente significare che se la coppia si fosse sposata in uno stato estraneo all'Unione, allora la Romania avrebbe potuto non riconoscere lo status di coniuge del Sig. Hamilton, non predisponendo al giudice nazionale di allinearsi alla Direttiva europea.³¹³

Il secondo limite, invece, è il principio secondo cui solamente quando un cittadino dell'Unione ha acquisito una residenza "genuina" in uno Stato Membro e durante quel periodo ha costruito e rafforzato la propria vita familiare, allora questi può avvalersi dei diritti di ricongiungimento familiare al suo ritorno nel proprio Stato Membro d'origine. Nei casi precedenti, la Corte ha chiarito che tale "genuina residenza" può sussistere solo qualora il cittadino dell'Unione abbia risieduto nel territorio di un Paese Membro per un periodo minimo di tre mesi. A primo impatto, questa limitazione pare avere effetti uguali sia nei confronti delle coppie omosessuali che delle coppie eterosessuali: in entrambi i casi la coppia è tenuta a dimostrare il carattere genuino della propria residenza. Tuttavia, in termini pratici, secondo l'autore, questo tipo di limite sarà particolarmente percepito dalle coppie

Family members of the Union citizen — Article 2(2)(a) — Definition of 'spouse' — Marriage between persons of the same sex — Article 7 — Right of residence for more than three months — Fundamental rights. Case C-673/16. *Digital reports (Court Reports - general)*. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2018:385

³¹² Tryfonidou, A. (2019) The ECJ recognises the right of same-sex spouses to move freely between EU Member States: the Coman ruling. *European Law Review*, 44 (5). pp. 663-679.

³¹³ Tryfonidou, A. (2019) The ECJ recognises the right of same-sex spouses to move freely between EU Member States: the Coman ruling., p.674.

omosessuali poiché, nel caso in cui i partner risiedano in uno Stato Membro che non contempla il matrimonio gay o le unioni civili, l'unico modo per formalizzare la propria relazione sarebbe la "rotta della libertà di circolazione". Il requisito della convivenza comprovata parrebbe, tuttavia, rispondere all'esigenza di prevenire il turismo matrimoniale e, sempre secondo l'autore, per non provocare scontri con gli Stati Membri che non hanno ancora aperto il matrimonio alle coppie omosessuali, perseguendo dunque una politica di *appeasement*.³¹⁴

Un'altra correlata limitazione è che il caso contiene disposizioni meramente relative alle coppie omosessuali che si spostano tra Stati Membri allo scopo di risiedere per un periodo di tempo nel Paese Membro di destinazione. Tuttavia, qualora in un soggiorno di durata più breve si manifestassero delle condizioni per cui la coppia debba comprovare la propria unione, ad esempio, in caso di necessità di cure mediche da parte del partner, non è chiaro come debba comportarsi lo Stato Membro. Tale questione rimane tutt'oggi irrisolta da parte della CGE.³¹⁵

Un quarto ostacolo è costituito dal fatto che ad essere oggetto del caso sono solamente i cittadini comunitari ed i loro diritti di movimento e, pertanto, non è chiaro se il termine "coniuge" quando utilizzato nell'ambito della Direttiva sui Diritti di Ricongiungimento Familiare, la quale determina le condizioni per cui cittadini di paesi terzi residenti legalmente nei territori degli Stati Membri possono esercitare il proprio diritto al ricongiungimento familiare, faccia riferimento alle coppie omosessuali.³¹⁶

Per ultimo, occorre sottolineare che la sentenza si applica solamente in situazioni transnazionali e, pertanto, non può essere d'aiuto alle coppie gay in situazioni puramente interne, ovvero, in situazioni non riconducibili alla legge sopranazionale.³¹⁷

Tuttavia, anche nelle circostanze in cui la legge dell'Unione Europea prevale sulla legge nazionale, possono manifestarsi delle resistenze sul piano nazionale. Invero, sebbene il parere della Corte di Giustizia Europea sia vincolante per le parti in causa, la Romania ad oggi si trova in una posizione di conflitto con la legge comunitaria poiché essa non ha provveduto ad implementare quanto disposto dalla CGE. Pertanto, la Romania non ha riconosciuto l'unione matrimoniale tra il Sig. Coman ed il Sig. Hamilton, negando a quest'ultimo l'estensione del diritto di risiedere legalmente sul proprio territorio per un periodo eccedente i tre mesi.

³¹⁴ Ivi, p.675.

³¹⁵ Ibid.

³¹⁶ Ivi, pp.675-676.

³¹⁷ Ivi, p. 676.

Il caso Coman non rappresenta purtroppo un'eccezione poiché vi sono molteplici casi analoghi in cui la Romania si rifiuta di riconoscere le unioni tra persone dello stesso sesso. Nel settembre 2020 il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio Europeo, Dunja Mijatović, ha presentato le proprie osservazioni relative alla mancanza del riconoscimento delle relazioni omosessuali in Romania alla Corte Europea dei Diritti Umani. Le osservazioni del Commissario erano relative al caso Florin Buhuceanu e Victor Ciobotaru contro la Romania ed un'altra dozzina di casi, tutti inerenti alla problematica poc'anzi descritta. In tale occasione il Commissario ha sottolineato che le coppie omosessuali, con figli o meno, fanno parte delle famiglie che compongono le nostre società, a prescindere se uno stato le riconosca o meno. Mijatović ha altresì sottolineato che un'assenza del loro riconoscimento comporta un ostacolo all'adempimento dell'art.8 CEDU, il quale stabilisce il diritto alla vita privata e familiare, poiché così operando le vite dei partner omosessuali sarebbero fortemente limitate in termini di pieno godimento dei diritti assicurati dalla Convenzione. Il Commissario ha altresì invitato i paesi membri del Consiglio d'Europa a rispettare le sentenze della Corte, e che la mancata predisposizione di misure legislative atte al riconoscimento di matrimoni civili, unioni civili o partnership registrate costituisce una violazione del diritto internazionale poiché si verifica una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale.³¹⁸ Nello specifico, rispetto alla Romania, il Commissario ha evidenziato i tentativi del governo rumeno di introdurre ulteriori restrizioni in materia di formalizzazione delle unioni LGBTQI, ripercorrendo le principali vicende normative del paese sino al referendum popolare del 2018, tenuto al fine di intervenire direttamente sul proprio documento costituzionale, condannando l'organizzazione di campagne omofobe nel contesto referendario. Tra gli aspetti positivi si insiste invece sul maggior grado di accettazione sociale delle persone LGBTQI in Romania emerso da una comparazione di diversi Eurobarometri (2006, 2019), sebbene si riscontrino ancora importanti esistenze. Infine, Mijatović sottolinea che nel caso della Romania è particolarmente evidente come non riconoscere legalmente le relazioni omosessuali costituisca una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e sia inoltre lesivo della dignità.³¹⁹

³¹⁸ Council of Europe, "Commissioner publishes observations on the absence of legal recognition of same-sex relationships in Romania", 21 September 2020, *coe.int*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: https://www.coe.int/en/web/commissioner/news-2020/-/asset_publisher/Arb4fRK3o8Cf/content/commissioner-publishes-observations-on-the-absence-of-legal-recognition-of-same-sex-relationships-in-romania?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fnews-2020%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_Arb4fRK3o8Cf%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1

³¹⁹ Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights Application No. 20081/19 Florin Buhuceanu and Victor Ciobotaru v. Romania and 12 other applications, 14 settembre 2020, Strasburgo.

L'associazione ILGA-Europe, nel marzo 2021, ha pubblicamente denunciato il fatto che a tre anni dalla sentenza Coman, la Romania non abbia ancora rispettato quanto deliberato dalla Corte, ed ha annunciato che il Signor Coman, congiuntamente all'associazione LGBTQI rumena ACCEPT, abbia portato il caso dinnanzi alla Corte Europea dei Diritti Umani, sperando che i loro diritti vengano finalmente rispettati.³²⁰ Asociația Accept ha inoltre portato all'attenzione della Commissione Europea, tramite la presentazione di un "official complaint", un caso analogo a quello del Sig. Coman, per cui la Romania non aveva, anche in quest'ultima occasione, applicato quanto stabilito dalla CGE.³²¹

Le risposte ricevute dalla Commissione a riguardo sono, tuttavia, piuttosto evasive. L'esecutivo comunitario ha invero ripetutamente risposto che per poter avviare una procedura d'infrazione deve essere stabilita (dalla stessa Commissione) una "generale e consistente" non applicazione della legge UE, cosa difficile da stabilire secondo le fonti dell'associazione.³²²

In una risoluzione che potrebbe potenzialmente considerarsi storica, nel settembre dello scorso anno, la maggioranza dei membri del Parlamento Europeo ha richiesto ufficialmente all'esecutivo comunitario di regolamentare le unioni civili e matrimoniali tra partner dello stesso sesso a livello dell'Unione Europea, sostituendo la legge sopranazionale a quella degli Stati Membri.³²³ La richiesta è stata motivata proprio dal rifiuto della Romania, ma anche di altri Paesi Membri, di seguire le indicazioni della Corte di Giustizia nel caso Coman. Il mancato rispetto della sentenza, secondo gli europarlamentari, impedirebbe alle coppie LGBTQI di godere della libertà di movimento e le priverebbe delle possibilità di ricongiungimento familiare di cui godono gli altri cittadini. Inoltre, alla Commissione è stato richiesto di intervenire in qualsiasi modo possibile per assicurare il rispetto della sentenza della CGE, anche iniziando la procedura d'infrazione nei confronti della Romania.³²⁴

³²⁰ ILGA EUROPE, "European Court will consider lack of implementation of EU law to enable freedom of movement for same-sex spouses", 9 March 2021, *ilga-europe.org*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/european-court-will-consider-lack-implementation-eu-law-enable-freedom>

³²¹ Ibid.

³²² Ibid.

³²³ European Parliament, Press Release, "Same-sex marriages and partnerships should be recognised across the EU", 14 September 2021, *europarl.europa.eu*, [last accessed: 28 May 2022], available at the following link: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210910IPR11913/same-sex-marriages-and-partnerships-should-be-recognised-across-the-eu>

³²⁴ Lauren Walker, "'Scared to cross borders': Commission urged to take action for same-sex couples' rights", 14 September 2021, *The Brussels Times*, URL: <https://www.brusselstimes.com/news/eu-affairs/184916/scared-to-cross-borders-commission-urged-to-take-action-for-same-sex-couples-rights>

Tuttavia, nell'avanzare le proprie richieste il Parlamento riconosce che “la Commissione si trovi in una posizione più delicata (rispetto al PE)”³²⁵. Ciò si riferisce al fatto che l'esecutivo comunitario deve necessariamente tenere conto dei risvolti politici che l'avvio di una procedura come quella richiesta dal Parlamento e da ILGA-Europe implicherebbe.

Tuttavia, di fronte al silenzio della Commissione, nel novembre 2021 il Parlamento è nuovamente tornato sulla questione.³²⁶ In quest'ultima occasione, alcuni europarlamentari (MEP) hanno presentato una richiesta di risposta scritta all'esecutivo UE. I MEPs hanno avanzato le seguenti tre domande:

1. “La Commissione ha intrapreso un dialogo con la Romania relativo al rifiuto delle autorità di attuare la sentenza della CGE in Coman? In caso di risposta affermativa, quando e con quali risultati?”
2. In riferimento alla propria strategia LGBTQI, la Commissione ha dichiarato di “intraprendere azioni legali, se necessario”. A tale proposito il Parlamento chiede dunque se l'impegno dell'esecutivo a riguardo è “privo di affidabilità” oppure se la Commissione è intenzionata ad intraprendere la procedura d'infrazione nei confronti della Romania (come richiesto dal Parlamento).
3. Il Regolamento cosiddetto di condizionalità (2020/2029) “include esplicitamente all'art.3(c) la mancata implementazione delle sentenze delle corti europee. La Commissione utilizzerà pertanto questo strumento?”³²⁷

La Commissione, rappresentata nella risposta dalla Signora Dalli, ha confermato di aver avviato un dialogo con tutti gli Stati Membri, inclusa la Romania, in seguito alla sentenza Coman. Inoltre, ha informato il Parlamento di aver intrapreso un colloquio in sede separata con la Romania relativo alla concessione del diritto di residenza ai coniugi romeni in rientro nello Stato Membro, tuttavia, questi colloqui non sono specificatamente relativi a coppie di persone dello stesso sesso. In merito al secondo quesito, Dalli si è limitata a ribadire che i Trattati conferiscono all'UE il

³²⁵ Declerk cited in Lauren Walker, “‘Scared to cross borders’: Commission urged to take action for same-sex couples’ rights”, 14 September 2021, *The Brussels Times*, available at the following link: <https://www.brusselstimes.com/news/eu-affairs/184916/scared-to-cross-borders-commission-urged-to-take-action-for-same-sex-couples-rights>

³²⁶ Question for written answer E-005164/2021 to the Commission Rule 138 Liesje Schreinemacher (Renew), Maria Walsh (PPE), Terry Reintke (Verts/ALE), Marc Angel (S&D), Karen Melchior (Renew), Francisco Guerreiro (Verts/ALE), Cyrus Engerer (S&D), Marisa Matias (The Left), Manuel Bompard (The Left), Sylwia Spurek (Verts/ALE), Marie Toussaint (Verts/ALE), Olivier Chastel (Renew), Karin Karlsbro (Renew), Birgit Sippel (S&D), Fabio Massimo Castaldo (NI), Hilde Vautmans (Renew), Marianne Vind (S&D), Nicolae Ștefănuță (Renew), Giuliano Pisapia (S&D), Diana Riba i Giner (Verts/ALE), Salima Yenbou (Verts/ALE) Subject: Romania’s failure to implement the Coman and Hamilton judgment

³²⁷ Ibid.

potere d'intervento tramite procedura d'infrazione qualora la Commissione lo ritenga necessario. Tuttavia, non ha specificato se l'esecutivo è intenzionato o meno ad agire in tal senso. Infine, rispetto alla richiesta d'applicazione del Regolamento di condizionalità, la Commissione (al momento) non ritiene che nel caso di specie sussistano le condizioni necessarie all'attivazione di detto strumento.³²⁸

Occorre, ad ogni modo, precisare che in riferimento alla richiesta d'introduzione formale del riconoscimento delle unioni tra persone dello stesso nell'agenda UE, il che conferirebbe la competenza in materia all'Unione, la Commissione non si è ancora pronunciata. Sarebbe ad ogni modo interessante vedere se, analogamente al caso della prostituzione consensuale, l'esecutivo utilizzerà l'argomentazione del principio di sussidiarietà agendo attivamente per ostacolare il raggiungimento dell'agenda, oppure se, dato il generale livello d'accettazione del tema, deciderà di espandere ulteriormente gli ambiti che gli pertengono. L'inerzia dell'esecutivo UE nei confronti delle richieste del Parlamento, fa tuttavia propendere più per la prima ipotesi. Sebbene Bruxelles sia in possesso di strumenti legali per assicurare il rispetto dello stato di diritto da parte dei propri Stati Membri, e possa espandere le proprie competenze per garantire l'effettiva osservazione dei diritti umani, le istituzioni comunitarie "hanno dimostrato una mancanza di volontà politica"³²⁹

³²⁸ EN E-005164/2021 Answer given by Ms Dalli on behalf of the European Commission (1.3.2022)

³²⁹ Schepple, K. L., Kochenov, D. V., Grabowska-Moroz, B., "EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union", *Yearbook of European Law*, Volume 39, 2020, p.6.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Alla luce dell'analisi condotta rispetto ai tre casi di studio proposti, è ora possibile rispondere alle domande di ricerca poste inizialmente. Rispetto alla possibilità di individuare un *modus operandi* dell'Unione Europea nei confronti di iniziative politiche le quali possono ritenersi controverse o particolarmente salienti, emerge una tendenza dell'esecutivo comunitario ad evitare la loro regolamentazione.

L'evasività della Commissione e del Consiglio nel rispondere alle pressioni del Parlamento Europeo e delle organizzazioni della società civile, sia nel caso dell'aborto che nel caso delle unioni tra partner omosessuali, nonché l'esitazione di ambedue le istituzioni nell'attivare gli strumenti a propria disposizione per sanzionare i comportamenti lesivi dello stato di diritto tenuti da Polonia e Romania, sono elementi che indicano, secondo l'autrice, più che un'impossibilità d'intervento dettata dal principio di sussidiarietà, una generale mancanza di volontà politica. Anche nel caso del sex work, sebbene esso si differenzi dagli altri due poiché non viene richiesta dagli agenda-setters l'applicazione di strumenti legislativi sanzionatori, l'azione dell'esecutivo comunitario è volta a depoliticizzare i dibattiti ad esso inerenti in maniera tale da scoraggiarne tentativi di inclusione nell'agenda politico-decisionale europea, perseguendo dunque più che un comportamento passivo, un comportamento attivo.

Tali azioni, considerando le tesi avanzate dalla letteratura rilevante in materia, possono essere motivate proprio dall'esigenza della Commissione di limitare le opposizioni interne all'Unione poiché eventuali attriti potrebbero paralizzare l'avanzamento di determinate iniziative politiche o compromettere il raggiungimento di specifici obiettivi. Così facendo, tuttavia, si verifica una sorta di *trade-off* tra diritti umani e legittimità politica, laddove quest'ultima acquisisce priorità sui primi. Esitando nell'utilizzare meccanismi come l'applicazione dell'art.7 TUE o il Regolamento di condizionalità e non esercitando conseguentemente sufficiente pressione affinché, in caso di violazioni dello stato di diritto, gli Stati Membri armonizzino le proprie legislazioni alla posizione comunitaria, l'Unione finisce per *de facto* tollerare misure normative lesive dei diritti umani come ad esempio quella polacca rispetto al diritto all'aborto, o quella rumena rispetto alla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. Riguardo alla tematica del sex work, il rigetto dei tentativi di collegamento della prostituzione a politiche in cui la competenza dell'UE è oramai solida, hanno il risultato ultimo di negare ai sex workers la possibilità di godere dei diritti di cui gode il resto della platea cittadina europea, ed in particolare del diritto alla mobilità, uno dei principi cardine dell'Unione stessa.

A questo punto, potrebbe essere interessante valutare l'efficacia della strategia adottata dall'esecutivo non solo fino ad oggi, ma testarne la validità nel lungo periodo. Il rischio è che un'ossificazione di questo comportamento possa compromettere l'immagine di un'Unione paladina dei diritti umani, non solo agli occhi della società civile europea, ma anche nella propria azione esterna.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

FONTI PRIMARIE

(ENG/ITA)

Documenti del Parlamento Europeo

- Claudia Roth, Report del Comitato per le Libertà Civili e Affari Interni sull'equità dei diritti di gay e lesbiche nella Comunità Europea, 26 gennaio 1994.
- Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE).
- Dury, M. (1989). Written question no 2202/88 by Mrs. Dury (S-B) to the Commission of the European Communities (14 Febbraio 1989) (89/C 180/95). Subject: United Nations Convention of 2 December 1949. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1989:180:FULL&from=EN>
- European Parliament, 21 November 2021, Resolution on the first anniversary of the de facto abortion ban in Poland (2021/2925(RSP)).
- European Parliament, 26 November 2020, “Abortion Rights in Poland: resolution of 26 November 2020 on the de facto ban on the right to abortion in Poland (2020/2876(RSP))”.
- European Parliament, Directorate-General for Communication, Parlameter 2015, 30-11-2015.
- European Parliament, Resolution on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality, 03-02-2014, URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0071_EN.html
- European Parliament, Resolution on the consequences of the sex industry in the European Union, 15-04-2004, URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2004-0274_EN.html
- European Parliament, Resolution on the need to establish a European Union wide campaign of zero tolerance of violence against women, in *Official Journal C 304*, 06/10/1997.
- European Parliament, Resolution on violence against women, *Doc. A2-44/86, Official Journal C176, (July 14, 1986)*.
- Honeyball, M., (2014). Report on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality.
- Kantar, commissioned by the European Parliament (2020) “A Glimpse of Certainty in Uncertain Times: Parlameter 2020 – A European Parliament Eurobarometer Survey”, *Parlametro 2020*.
- Parlamento Europeo, 28 novembre 2019, Risoluzione sull'Adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul e altre misure per combattere la violenza di genere Risoluzione del Parlamento europeo del

28 novembre 2019 sull'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul e altre misure per combattere la violenza di genere (2019/2855(RSP))”, *Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea*.

- Question for written answer E-005164/2021 to the Commission Rule 138 Liesje Schreinemacher (Renew), Maria Walsh (PPE), Terry Reintke (Verts/ALE), Marc Angel (S&D), Karen Melchior (Renew), Francisco Guerreiro (Verts/ALE), Cyrus Engerer (S&D), Marisa Matias (The Left), Manuel Bompard (The Left), Sylwia Spurek (Verts/ALE), Marie Toussaint (Verts/ALE), Olivier Chastel (Renew), Karin Karlsbro (Renew), Birgit Sippel (S&D), Fabio Massimo Castaldo (NI), Hilde Vautmans (Renew), Marianne Vind (S&D), Nicolae Ștefănuță (Renew), Giuliano Pisapia (S&D), Diana Riba i Giner (Verts/ALE), Salima Yenbou (Verts/ALE) Subject: Romania’s failure to implement the Coman and Hamilton judgment.
- Squarcialupi Vera, Report del Parlamento Europeo “sulla discriminazione nell’ambiente lavorativo”, 13 febbraio 1984.
- Tomasic, R. (2014). Question for written answer E-003577/14 to the Commission Ruza Tomasic (ECR) (24 Marzo 2014) subject: Differentiated approach to combating prostitution on behalf of the Commission (19 Maggio 2014). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2014_343_R_0001&from=FR
- Van Dijk., N. (1989). Written question no 817/89 by Mrs Nel van Dijk (V) to the Council of the European Communities (28 Novembre 1989) (90/C69/77). Subject: Decriminalization of prostitution. file:///C:/Users/HP1/Downloads/c_06919900319en.pdf.en.pdf
- Zuber, I. C, Auconie, S., Honeyball, M., Kiil-Nielsen, N., & Parvanova, A. (2013). Question for written answer E-006332/13 to the Commission Ines Cristina Zuber (GUE/NGL), Sophie Auconie (PPE), Mary Honeyball (S&D), Nicole Kiil-Nielsen (Verts/ALE) and Antonya Parvanova (ALDE) (4 Giugno 2013). file:///C:/Users/HP1/Downloads/ce04620140218en.pdf.en.pdf

Documenti della Commissione Europea

- Commissione Europea, 23 settembre 2019, Eurobarometer on Discrimination 2019: The social acceptance of LGBTI people in the EU.
- Commissione Europea, Eurobarometro Standard no. 42, 1998.
- EN E-005164/2021 Answer given by Ms Dalli on behalf of the European Commission (1.3.2022)
- European Commission, JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL EU GENDER ACTION PLAN (GAP) III – AN AMBITIOUS AGENDA FOR GENDER EQUALITY AND WOMEN’S EMPOWERMENT IN EU EXTERNAL ACTION, Brussels, 25.11.2020 JOIN(2020) 17 final.
- European Commission, Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181}/* COM/2008/0426 final - CNS 2008/0140 *// <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52008PC0426>

Documenti delle Corti Europee (CGE, CEDU)

- Judgment of the Court of 17 February 1998. *Lisa Jacqueline Grant v South-West Trains Ltd.* Reference for a preliminary ruling: Industrial Tribunal, Southampton - United Kingdom. Equal treatment of men and women - Refusal of travel concessions to cohabitantes of the same sex. Case C-249/96. *European Court Reports 1998 I-00621*, ECLI identifier: ECLI:EU:C:1998:63
- Judgment of the Court of 31 May 2001. *D and Kingdom of Sweden v Council of the European Union.* Appeal - Official - Household allowance - Married official - Registered partnership under Swedish law. Joined cases C-122/99 P and C-125/99 P. *European Court Reports 2001 I-04319* ECLI identifier: ECLI:EU:C:2001:304
- Judgment of the Court of 20 November 2001. *Aldona Malgorzata Jany and Others v Staatssecretaris van Justitie.* Reference for a preliminary ruling: Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage - Netherlands. External relations - Association agreements between the Communities and Poland and between the Communities and the Czech Republic - Freedom of establishment - "Economic activities" - Whether or not they include the activity of prostitution. Case C-268/99. *European Court Reports 2001 I-08615* ECLI identifier: ECLI:EU:C:2001:616
- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 1 April 2008. *Tadao Maruko v Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen.* Reference for a preliminary ruling: Bayerisches Verwaltungsgericht München - Germany. Equal treatment in employment and occupation - Directive 2000/78/EC - Survivors' benefits under a compulsory occupational pensions scheme - Concept of 'pay' - Refusal because the persons concerned were not married - Same-sex partners. Discrimination based on sexual orientation. Case C-267/06. *European Court Reports 2008 I-01757*, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2008:179.
- European Court of Human Rights, 16 December 2010, Strasburg, "CASE OF A, B AND C v. IRELAND (Application no. 25579/05)".
- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 10 May 2011. *Jürgen Römer v Freie und Hansestadt Hamburg.* Reference for a preliminary ruling: Arbeitsgericht Hamburg - Germany. Equal treatment in employment and occupation - General principles of European Union law - Article 157 TFEU - Directive 2000/78/EC - Scope - Concept of 'pay' – Exclusions - Occupational pension scheme in the form of a supplementary retirement pension for former employees of a local authority and their survivors - Method of calculating that pension favouring married recipients over those living in a registered life partnership - Discrimination based on sexual orientation. Case C-147/08.
- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 June 2018. *Relu Adrian Coman and Others v Inspectoratul General pentru Imigrări and Ministerul Afacerilor Interne.* Request for a preliminary ruling from the Curtea Constituțională a României. Reference for a preliminary ruling — Citizenship of the Union — Article 21 TFEU — Right of Union citizens to move and reside freely in the territory of the Member States — Directive 2004/38/EC — Article 3 — Beneficiaries — Family members of the Union citizen — Article 2(2)(a) — Definition of 'spouse' — Marriage between persons of the same sex — Article 7 — Right of residence for more than three months — Fundamental rights. Case C-673/16. *Digital reports (Court Reports - general)*. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2018:385

Altra documentazione

- Amnesty International Policy on State Obligation to Respect, Protect and Fulfil the Human Rights of Sex Workers (Amnesty International Policy), 26.05.2016.

- Codice Penale Maltese, 10 Giugno 1854, CAP.9, PARTE II, Sottotitolo VII.
- Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, 18 febbraio 2014. A Critique of the “Report on Prostitution and Sexual Exploitation and its Impact on Gender Equality” by Mary Honeyball, MEP. Disponibile al seguente link: <https://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/A%20Critique%20of%20the%20Report%20on%20Prostitution%20and%20Sexual%20Exploitation%20and%20its%20Impact%20on%20Gender%20Equality%20by%20Mary%20Honeyball%20MEP.pdf>
- Constitution of Ireland, “Eight Amendment of the Constitution Act”, 7-10-1983.
- Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, Official Journal L 303, 02/12/2000 P. 0016 - 0022
- Council of Europe. 1950. “Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.” *Council of Europe Treaty Series 005*. Strasbourg: Council of Europe.
- European Council, Parliamentary Assembly Resolution 1607 - Access to safe and legal abortion in Europe, 16-04-2008.
- European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012, 2012/C 326/02, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>
- European Union, *Consolidated version of the Treaty on European Union, Title I-Common Provisions Article 5 (ex Article 5 TEC)*, OJ C 202, 7.6.2016, p. 18–18.
- European Union, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 26 October 2012, OJ L. 326/47-326/390; 26.10.2012, available at: <https://www.refworld.org/docid/52303e8d4.html>
- European Union, *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 13 December 2007, 2007/C 306/01
- European Union, *Treaty on European Union (Consolidated Version)*, *Treaty of Maastricht*, 7 February 1992, Official Journal of the European Communities C 325/5; 24 December 2002.
- ICRSE, Declaration of the Rights of Sex Workers in Europe, 15-17 October 2005, European Conference on Sex Work, Human Rights, Labour and Migration, Brussels.
- ICRSE, Recommendations of the European Conference on Sex Work, Human Rights, Labour and Migration. Brussels, 15-17 October 2005.
- ICRSE, The Sex Workers in Europe Manifesto, 15-17 October 2005, European Conference on Sex Work, Human Rights, Labour and Migration, Brussels.
- National Assembly of the Republic of Bulgaria, Constitution, PROM. SG 56/13 JUL 1991, AMEND. SG 85/26 SEP 2003, SG 18/25 FEB 2005, SG 27/31 MAR 2006, SG 78/26 SEP 2006 - CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT NO.7/2006 , SG 12/6 FEB 2007, SG 100/18 DEC 2015.
- Nazioni Unite, UNAIDS, UNFPA, UNDP, Godwin, J., October 2019, Report on Sex Workers and the Law in Asia and the Pacific: Laws, HIV and human rights in the context of sex work.
- Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights Application No. 20081/19 Florin Buhuceanu and Victor Ciobotaru v. Romania and 12 other applications, 14 September 2020, Strasbourg.

- UN General Assembly, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, 18 December 1979, United Nations, Treaty Series, vol. 1249.
- UN, 18 February 2019, Joint submission to CEDAW on trafficking in women and girls in the context of global migration.
- UNFPA, 1994, Programme of Action Adopted at the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-15 September 1994.

FONTI SECONDARIE

- AIDOS, “Articoli selezionati del programma dazione della conferenza del Cairo su popolazione e sviluppo”, [http://dirittiumani.donne.aidos.it, http://dirittiumani.donne.aidos.it/bibl_2_testi/d_impegni_pol_internaz/a_conf_mondiali_onu/c_conf_cairo_e+5/b_articoli_selez_del_pda_.html](http://dirittiumani.donne.aidos.it/bibl_2_testi/d_impegni_pol_internaz/a_conf_mondiali_onu/c_conf_cairo_e+5/b_articoli_selez_del_pda_.html)
- Allwood, G., “Agenda setting, agenda blocking and policy silence: Why is there no EU policy on prostitution?”, *Women’s Studies International Forum*, 69 (2018), pp. 126-134.
- Amnesty International, “Greece: Historic recognition of same-sex relationships”, 22 December 2015 [amnesty.org](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/12/greece-historic-recognition-of-same-sex-relationships/), URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/12/greece-historic-recognition-of-same-sex-relationships/>
- Andrijasevic, R., 5 May 2013, “Acts of citizenship as methodology”, *Enacting European Citizenship*, pp. 47-65.
- Andrijasevic, R., Aradau, C., Huysmans, J., Squire, V., January 2012. “European citizenship unbound: sex work, mobility, mobilisation”, *Sage Journals*, vol. 30, no. 3, pp. 498-499.
- Bayer Lili, “EU power to slash funds will face fresh fights after court verdict”, 14 February 2022, Politico, URL: <https://www.politico.eu/article/eu-rule-of-law-funds-hungary-poland/>
- BBC News, “Romania marriage poll: Referendum to ban gay unions fails”, 8 October 2018, [bbc.com](https://www.bbc.com/news/world-europe-45779107), URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-45779107>
- BBC, “Slovenia rejects gay marriage in referendum”, 20 December 2015, BBC, URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-35147257>
- Beetham, D., Lord, C., *Legitimacy and the European Union*, Routledge, London, 1998.
- Bonde, J. P., (2011), “The European Union's Democratic Deficit: How to Fix It”, *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 17, no. 22, pp. 147-162.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, “The new Prostitute Protection Act (Das neue Prostituiertenschutzgesetz)”.

- Centre for Reproductive Rights, “Bill would Decriminalize Abortion in Malta, the Only EU Country with a Total Abortion Ban”, 25 May 2021, [reproductiverights.org](https://reproductiverights.org/bill-would-decriminalize-abortion-in-malta-the-only-eu-country-with-a-total-abortion-ban/), URL: <https://reproductiverights.org/bill-would-decriminalize-abortion-in-malta-the-only-eu-country-with-a-total-abortion-ban/>
- Centre for Reproductive Rights, European Abortion Laws: A Comparative Overview.
- Citizens Information Board, “Civil partnerships”, [citizensinformation.ie](https://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/civil_partnerships/civil_partnership_and_same_sex_couples.html), URL: https://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/civil_partnerships/civil_partnership_and_same_sex_couples.html
- Civil Registry and Migration Department of Cyprus, “Civil Registry Section”, [moi.gov.cy](http://www.moi.gov.cy/moi/crmd/crmd.nsf/All/D6580C099656A06EC2257F53003CA640?OpenDocument#:~:text=A%20Civil%20Union%20can%20be,and%20a%20Non%20Impediment%20Certificate), URL: <http://www.moi.gov.cy/moi/crmd/crmd.nsf/All/D6580C099656A06EC2257F53003CA640?OpenDocument#:~:text=A%20Civil%20Union%20can%20be,and%20a%20Non%20Impediment%20Certificate>.
- Claire Lafon, “The European Women’s Lobby”, EHNE, URL: [https://ehne.fr/en/encyclopedia/themes/gender-and-europe/feminisms-and-feminist-movements/european-women%E2%80%99s-lobby-ewl#:~:text=The%20European%20Women's%20Lobby%20\(EWL\)%20was%20created%20in%201990%20at,institutions%20in%20favour%20of%20women](https://ehne.fr/en/encyclopedia/themes/gender-and-europe/feminisms-and-feminist-movements/european-women%E2%80%99s-lobby-ewl#:~:text=The%20European%20Women's%20Lobby%20(EWL)%20was%20created%20in%201990%20at,institutions%20in%20favour%20of%20women)
- Commissione Europea, “Regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto”, [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_it), URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_it
- Consiglio dell’Unione Europea, 1 Aprile 2022, “Protezione e promozione dei diritti umani”, www.consilium.europa.eu, URL: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/human-rights/#:~:text=I%20diritti%20umani%20nell'UE,dai%20temi%20di%20loro%20competenza>
- Council of Europe, “Commissioner publishes observations on the absence of legal recognition of same-sex relationships in Romania”, [coe.int](https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-publishes-observations-on-the-absence-of-legal-recognition-of-same-sex-relationships-in-romania), 21 September 2020, URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-publishes-observations-on-the-absence-of-legal-recognition-of-same-sex-relationships-in-romania>
- Council of the European Union, “A new strategic agenda for the EU: 2019-2024”, 21 June 2019, www.consilium.europa.eu, URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>
- Diritti e Risposte, “Unioni civili”, [dirittierisposte.it](https://www.dirittierisposte.it/Schede/Famiglia/Convivenza-e-unioni-di-fatto/unioni_civili_id1110444_art.aspx), URL: https://www.dirittierisposte.it/Schede/Famiglia/Convivenza-e-unioni-di-fatto/unioni_civili_id1110444_art.aspx
- Doctors for Choice, “Malta Abortion Law”, www.doctorsforchoice.mt, URL: <https://www.doctorsforchoice.mt/abortion-law>
- EPF on Sexual and Reproductive Rights, “Calls to Action”, www.epfweb.org, URL: <https://www.epfweb.org/node/81>
- EQUALDEX, “LGBT Rights in Bulgaria”, [equaldex.com](http://www.equaldex.com), URL: <https://www.equaldex.com/region/bulgaria> ;
- EQUALDEX, “LGBT Rights in Czech Republic”, [equaldex.com](http://www.equaldex.com) URL: <https://www.equaldex.com/region/czech-republic>

- EQUALDEX, “LGBT Rights in Lithuania”, equaldex.com, URL: <https://www.equaldex.com/region/lithuania>
- European Commission on Sexual Orientation Law (ECSOL), “[ECJ: Equal Treatment of Same-Sex Couples | Römer v. City of Hamburg](https://www.sexualorientationlaw.eu/49-ecj-equal-treatment-of-same-sex-couples-roemer-v-city-of-hamburg)”, www.sexualorientationlaw.eu, URL: <https://www.sexualorientationlaw.eu/49-ecj-equal-treatment-of-same-sex-couples-roemer-v-city-of-hamburg>
- European Commission, “Legal aspects of LGBTQI equality”, ec.europa.eu, URL : https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/legal-aspects-lgbtiq-equality_en
- European Commission, “Questions and Answers: Gender Equality Strategy 2020-2025”, 5 March 2020, ec.europa.eu, URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_357
- European Commission, February 2020, “Spotlight on THE EU AND LGBTQI EQUALITY”, op.europa.eu, URL: <https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/lgbti/en/>
- European Commission, Justice and Fundamental Values, “International Gender Equality”, ec.europa.eu, URL: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights_en
- European Parliament, “Punish the client, not the prostitute”, 26 February 2014, www.europarl.europa.eu, URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140221IPR36644/punish-the-client-not-the-prostitute>
- European Parliament, Press Release, “Same-sex marriages and partnerships should be recognised across the EU”, 14 September 2021, www.europarl.europa.eu, URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210910IPR11913/same-sex-marriages-and-partnerships-should-be-recognised-across-the-eu>
- EurWORK, “Competences of the European Union”, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, 12 January 2011, www.eurofound.europa.eu, URL: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/competences-of-the-european-union>
- EWL, “Brussels’ call: Together for a Europe free from prostitution: 200 civil society organisations launch European debate on abolition of prostitution”, 16 December 2012, womenlobby.org, URL: <https://www.womenlobby.org/200-civil-society-organisations-launch-European-debate-on-abolition-of?lang=en>
- EWSA, “Letter of concern regarding hearing at European Parliament FEMM Committee”, 10 December 2021, eswalliance.org, URL: https://www.eswalliance.org/letter_of_concern_regarding_hearing_at_european_parliament_femm_committee
- Fabbrini, F., *The European Court of Human Rights, the Eu Charter of Fundamental Rights and the right to abortion: Roe v. Wade on the other side of the Atlantic?* Columbia Journal of European Law, vol. 18, no.1, 2011, pp. 1-172.
- Family Law Malta, “Marriage, Civil Union and Cohabitation - Legal Unions in Malta”, family-law.com.mt, URL: <https://family-law.com.mt/relationships/marriage-civil-unions-and-cohabitation>
- Fenwick, D., “*Abortion Jurisprudence*” at Strasbourg: *Deferential, Avoidant, and Normatively Neutral?* Legal Studies, vol. 34, no. 2, 2014, pp. 214-241.

- FRANCE 24, “Hungary’s controversial anti-LGBT law goes into effect despite EU warnings”, 7 July 2021, France24.com, URL: <https://www.france24.com/en/europe/20210707-hungary-s-controversial-anti-lgbt-law-goes-into-effect-despite-eu-warnings>
- Gerson, C. M., 2005, Toward an International Standard of Abortion Rights: Two Obstacles, *Chicago Journal of International Law*, vol. 5, no. 2, article 19.
- Giorgio Romano Arcuri, “Matrimonio gay e unione civile: facciamo chiarezza”, 20 Settembre 2020, *Gay.it*, URL: <https://www.gay.it/matrimonio-gay-unione-civile>
- Government of the Netherlands, “Marriage, registered partnerships and cohabitation agreements”, www.government.nl, URL: <https://www.government.nl/topics/marriage-cohabitation-agreement-registered-partnership/marriage-registered-partnership-and-cohabitation-agreements/same-sex-marriage>
- Government of the Netherlands, “Prostitution”, www.government.nl, URL: <https://www.government.nl/topics/prostitution#:~:text=Prostitution%20is%20legal%20in%20the,unsafe%20working%20conditions%20still%20occur>
- Grundell, L. R., (2015), “Sex workers’ organisations and EU policy-making. Explaining an institutional and ideational exclusion”, Uppsala University, Sweden, draft for the 4th European Conference on Politics and Gender.
- Grundell, L. R., (2021). “The EU’s approach to prostitution: Explaining the “why” and “how” of the EP’s abolitionist turn” in *European Journal of Women’s Studies*, 2021, vol. 28(4), pp. 425-439.
- Gyeney, L., “Same sex couples’ right to free movement in light of Member States’ national identities: the legal analysis of the Coman case”, *Iustum Aequum Salutare*, XIV. 2018. 2. pp. 149-171.
- Hartlapp, M., Metz, J. and Rauh, C., (2014) *Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission*, Oxford: Oxford University Press;
- Harvey, T., Sheldon, S., *Abortion by telemedicine in the European Union*, *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, vol. 145, no. 1, 05-12-2018, pp. 125-128.
- Hill, C. (ed.) (1983) *National Foreign Policies and European Political Co-operation*, London: Allen & Unwin.
- Hoskyns, C. (1996), *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*, London: Verso.
- How to Germany, “Getting Married in Germany”, [last update: July 2021], howtogermany.com, URL: <https://www.howtogermany.com/pages/marriage.html#:~:text=Civil%20Partnerships%20in%20Germany%20were,differences%20between%20the%20two%20unions>.
- Hubbard, P., Matthews, R., Scoular, J., (2008), “Regulating sex work in the EU: prostitute women and the new spaces of exclusion”, *Gender Place and Culture*, vol. 15., no. 2, pp. 137-152.
- Human Rights Watch, “Joint NGO letter to the EU General Affairs Council on Poland and Hungary”, 9 December 2021, www.hrw.org, URL: <https://www.hrw.org/news/2021/12/09/joint-ngo-letter-eu-general-affairs-council-poland-and-hungary>
- Hydra, e V., “The German Prostitution Law: An Example of the Legalisation of Sex Work”, in *Global Network of Sex Work Project, Research for Sex Work, issue 14*, September 2015.
- IFPA, “History of Abortion in Ireland”, www.ifpa.ie, URL: <https://www.ifpa.ie/advocacy/abortion-in-ireland-legal-timeline/>

- Ignaciuk, A., 2018, “Paradox of the Pill: Oral Contraceptives in Spain and Poland (1960s-1970s” in *Children by Choice?: Changing Values, Reproduction, and Family Planning in the 20th Century*, edited by Ann-Katrin Gembries, Theresia Theuke and Isabel Heinemann, Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg, 2018, pp. 123-144.
- ILGA EUROPE, “European Court will consider lack of implementation of EU law to enable freedom of movement for same-sex spouses”, ilga-europe.org, 9 March 2021, URL:
- ILGA EUROPE, “Latvia cements homophobia in the constitution”, 15 December 2005, ilga-europe.org, URL: <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/latvia-cements-homophobia-constitution>
- ILGA EUROPE, “Registered partnership law adopted in Croatia”, 15 July 2014, ilga-europe.com, URL: <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/registered-partnership-law-adopted-croatia>
- International Campaign for Women’s Right to Safe Abortion, 6 Aprile 2018, Cipro, “CYPRUS – The parliament has changed the abortion law after three years of inaction”, www.safeabortionwomensright.org, URL: <https://www.safeabortionwomensright.org/news/cyprus-the-parliament-has-changed-the-abortion-law-after-three-years-of-inaction/>
- Julie Deisher-Edwards, “Slovakia amends constitution to define marriage as between one man and one woman”, 5 June 2014, JURIST, URL: <https://www.jurist.org/news/2014/06/slovakia-amends-constitution-to-define-marriage-as-between-one-man-and-one-woman/>
- Just Arrived, “Civil union or PACS in Luxembourg”, *JustArrived.lu*, URL: <https://www.justarrived.lu/en/administrative-procedures/civil-partnership-contract-or-pacs/>
- Katsulis, J., *Encyclopedia of Prostitution and Sex Work*, Volumes 1 & 2, Greenwood Press, p. XXV.
- Kees Cath, ““Stuck in the middle with you”, the case for keeping illiberal Hungary and Poland within the EU (for now)”, 4 March 2021, Renforce Blog, URL: <http://blog.renforce.eu/index.php/en/2021/03/04/stuck-in-the-middle-with-you-the-case-for-keeping-illiberal-hungary-and-poland-within-the-eu-for-now/>
- Kronsell, A., (2012), in G. Abeis, & J. M. Mushaben (Eds.). *Gendering theories of European Integration* (pp. 23-40), Basingstoke: Palgrave.
- La Repubblica, 17 ottobre 2005, “Bruxelles, i “lavoratori del sesso” chiedono diritti all’Unione”. URL: <https://www.repubblica.it/2005/j/sezioni/esteri/icrse/icrse/icrse.html>
- Lauren Walker, ““Scared to cross borders’: Commission urged to take action for same-sex couples’ rights”, 14 September 2021, The Brussels Times, URL: <https://www.brusselstimes.com/news/eu-affairs/184916/scared-to-cross-borders-commission-urged-to-take-action-for-same-sex-couples-rights>
- Lauren Walker, ““Scared to cross borders’: Commission urged to take action for same-sex couples’ rights”, 14 September 2021, The Brussels Times, URL: <https://www.brusselstimes.com/news/eu-affairs/184916/scared-to-cross-borders-commission-urged-to-take-action-for-same-sex-couples-rights>
- Littoz-Monnet, A., (2012), “Agenda-Setting Dynamics at the EU Level: The Case of EU Cultural Policy”, *Journal of European Integration*, 34:5, p. 505-522.
- Mammarella, G., Cacace, P, *Storia e politica dell’Unione Europea*, 2018, Laterza Editori, Bari.

- Manifestation 15 October 2005, Brussels, Espace.P..., flickr.com, available at the following link:” <http://www.flickr.com/photos/prostitution/sets/1161372/>
- Markus Haverland, Minou de Ruiter & Steven Van de Walle (2018), “Agenda setting by the European Commission. Seeking public opinion?”, *Journal of European Public Policy*, 25:3, 327-345.
- Masci, D., Sciupac, E. P., Lipka, M., “Same-Sex Marriage Around the World”, 28 ottobre 2019, Pew Research Center, URL: <https://www.pewresearch.org/religion/fact-sheet/gay-marriage-around-the-world/>
- Moravcsik, A., (2003) “In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union”, *Centre for European Studies*, Working Paper No. 92, 2003.
- Motak, D., Krotofil, J., Wojciak, D., 2021. “The Battle for Symbolic Power: Krakow as a Stage of Renegotiation of the Social Position of the Catholic Church in Poland”, *Religions*, 12: 594, pp. 1-18.
- Mullin, E., “How Different Legislative Approaches Impact Sex-Workers”, 20 January 2020, *OWP: The Organization for World Peace*, URL: <https://theowp.org/reports/how-different-legislative-approaches-impact-sex-workers/>
- Nordic Model Now!, “What is the Nordic Model?”, nordicmodelnow.org, URL: <https://nordicmodelnow.org/what-is-the-nordic-model/>
- Notaires de France, “Civil Union (Solidarity Civil Pact – PACS)”, 11 January 2017 *Notaires.fr*, URL: <https://www.notaires.fr/en/couple-family/civil-union-solidarity-civil-pact-pacs>
- NSWP, 2020, “International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe (ICRSE)”, nswp.org, URL <https://www.nswp.org/ru/node/4525>
- Open Society Foundations, “Sex Work, Human Rights, Labour and Migration Conference”, 17 October 2005, www.opensocietyfoundations.org, URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/sex-work-human-rights-labour-and-migration-conference>
- Open Society Foundations, “Understanding Sex Work in an Open Society”, April 2019, www.opensocietyfoundations.org, URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-sex-work-open-society#:~:text=Sex%20workers%20are%20adults%20who,performances%2C%20either%20regularly%20or%20occasionally.>
- Open Society Georgia Foundation, “GENDER-BASED VIOLENCE AGAINST SEX WORKERS AND BARRIERS TO ACCESSING JUSTICE: INTERNATIONAL STANDARDS AND EXPERIENCE IN GEORGIA, 02-10-2018.
- Ordo Iuris, 02 Ottobre 2020, “Doctor Chazan refused to abort her child, so she submitted an application to the Strasbourg Court. Ordo Iuris intervenes”, *Ordo Iuris*, URL: <https://en.ordoiuris.pl/freedom-conscience/doctor-chazan-refused-abort-her-child-so-she-submitted-application-strasbourg>
- Organizzazione Mondiale della Sanità, 25 Novembre 2021, “Abortion”, www.who.int, URL: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/abortion>
- Outshoorn, J. (2005) “The Political Debate on Prostitution and Trafficking of Women” in *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(1), pp. 141-155.
- Pew Research Center original reporting and analysis, October 2019 in Lipka, M., Masci, D., “Where Europe stands on gay marriage and civil unions”, 28 October 2019, www.pewresearch.org, URL:

<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/28/where-europe-stands-on-gay-marriage-and-civil-unions/>

- Pride Legal, “Bulgaria LGBT Laws”, pridelegal.com, URL: <https://pridelegal.com/bulgaria-lgbt-laws/>
- Princen, S., “Agenda-setting strategies in EU policy making”, *Journal of European Public Policy*, 18:7, October 2011, p. 927-943.
- ProCon.org, “What is the Difference between the Decriminalization and Legalization of Prostitution?”, 15 February 2008, *Britannica ProCon.org*, URL: <https://prostitution.procon.org/questions/what-is-the-difference-between-the-decriminalization-and-legalization-of-prostitution/#:~:text=%E2%80%9CLegalization%20would%20mean%20the%20regulation,%2C%20unless%20other%20laws%20apply.%E2%80%9D>
- Radio Liberty, “EU's Top Court Rejects Appeal By Hungary, Poland, Over Bloc's Rule-Of-Law Tool”, 16 February 2022, www.rferl.org, URL: <https://www.rferl.org/a/hungary-poland-european-union-challenge-court/31706163.html>
- Reinschmidt, L., Observatory for Sociopolitical Developments in Europe, “Prostitution in Europe between regulation and prohibition. Comparing legal situations and effects”, pp. 1-27.
- Republic of Austria, Federal Chancellery, “Prostitution”, www.bundeskanzleramt.gv.at, URL: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/en/agenda/women-and-equality/prostitution.html#:~:text=Prostitution%2C%20the%20provision%20of%20sexual,the%20other%20are%20generally%20permissible>
- Rosneil, S., Crowhurst, I., Hellesund, T., Santos, A. C., Stoilova, M., “Changing Landscapes of Heteronormativity: The Regulation and Normalization of Same-Sex Sexualities in Europe”, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Volume 20, Issue 2, Summer 2013, pp. 165-199.
- Rosneil, S., Crowhurst, I., Hellesund, T., Santos, A. C., Stoilova, M., “Changing Landscapes of Heteronormativity: The Regulation and Normalization of Same-Sex Sexualities in Europe”, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Volume 20, Issue 2, Summer 2013, pp. 165-199.
- Roudik Peter, 2014 “Croatia: Constitutional Amendment Banning Gay Marriage Passed by Referendum”, Law Library of Congress, 13 January 2014, www.loc.gov, URL: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2014-01-13/croatia-constitutional-amendment-banning-gay-marriage-passed-by-referendum/>
- Roudik Peter, 2016, “Estonia: Legalization of Civil Partnerships”, Law Library of Congress, 14 January 2016, www.loc.gov, URL: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2016-01-14/estonia-legalization-of-civil-partnerships/>
- Schepple, K. L., Kochenov, D. V., Grabowska-Moroz, B., “EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union”, *Yearbook of European Law*, Volume 39, 2020, p.6.
- Schimmelfenning, F., Leuffen, D., Rittberger, B., (2015), “The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation”, *Journal of European Public Policy*, vol.22, no.6, pp. 764-782.
- SWA, “ESWA Members”, www.eswalliance.org, URL: https://www.eswalliance.org/eswa_members

- Swiebel, J. 2009. “Lesbian, gay, Bisexual and Transgender Human Rights: The Search for an International Strategy.” *Contemporary Politics*, 15 (1): 19 –35.
- The Equality Network, “Why is same-sex marriage important”, www.equality-network.org, URL: <https://www.equality-network.org/wp-content/uploads/2013/07/Why-is-same-sex-marriage-important.pdf>
- The Guardian Associated Press, “Slovenians vote against same-sex marriage in referendum”, *The Guardian*, 21 December 2015, URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/21/slovenians-vote-against-same-sex-marriage-in-referendum>
- The Guardian, “ECJ dismisses Hungary and Poland’s complaints over rule-of-law measure”, *www.theguardian.com*, URL: <https://www.theguardian.com/law/2022/feb/16/ecj-dismisses-hungary-poland-complaints-eu-rule-of-law-measure>
- The Guardian, “ECJ dismisses Hungary and Poland’s complaints over rule-of-law measure”, www.theguardian.com, URL: <https://www.theguardian.com/law/2022/feb/16/ecj-dismisses-hungary-poland-complaints-eu-rule-of-law-measure>
- Tryfonidou, A. (2019) The ECJ recognises the right of same-sex spouses to move freely between EU Member States: the Coman ruling. *European Law Review*, 44 (5). pp. 663-679
- Tucak, I., Blagojevic, A., “Abortion in Europe”, *EU and comparative law issues and challenges series (ECLIC)*, no.4, 2019, pp. 1135-1174.
- UCL School of Slavonic and East European Studies (SSEES), “Poland”, ucl.ac.uk, URL: <https://www.ucl.ac.uk/ssees/research/research-guides/lgbtq-eastern-europe/poland>
- Vincenzo Genovese, “Contro la deriva illiberale: la Commissione potrà bloccare i fondi Ue destinati a Polonia e Ungheria”, 17 febbraio 2022, *Linkiesta*, URL: <https://www.linkiesta.it/2022/02/meccanismo-condizionalita-corte-giustizia-unione-europea/>
- [Weronika Strzyżyńska](https://www.theguardian.com/global-development/2022/jan/27/protests-flare-across-poland-after-death-of-young-mother-denied-an-abortion), “Protests flare across Poland after death of young mother denied an abortion”, 28 January 2022, *The Guardian*, URL: <https://www.theguardian.com/global-development/2022/jan/27/protests-flare-across-poland-after-death-of-young-mother-denied-an-abortion>
- Wikipedia, “De facto union in Portugal”, [last update: 22 March 2022], *Wikipedia.org*, URL: https://en.wikipedia.org/wiki/De_facto_union_in_Portugal
- Wikipedia, “Recognition of same-sex unions in Lithuania”, [last update: 26 May 2022], *Wikipedia.org*, URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Recognition_of_same-sex_unions_in_Lithuania
- Wikipedia, “Recognition of same-sex unions in the Czech Republic”, [last update: 28 May 2022], *Wikipedia.org*, URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Recognition_of_same-sex_unions_in_the_Czech_Republic
- Wikipedia, “Same-sex marriage in Austria”, [last update: 18 April 2022], *Wikipedia.org*, URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Same-sex_marriage_in_Austria#:~:text=Same%2Dsex%20marriage%20in%20Austria%20has%20been%20legal%20since%201,effect%20on%201%20January%202019.
- Wikipedia, “Same-sex marriage in Spain”, [last update: 19 May 2022], *Wikipedia.org*, URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Same-sex_marriage_in_Spain#:~:text=Same%2Dsex%20marriage%20in%20Spain%20has,legal%20since%20July%203%2C%202005.

- Williams, G., *The Fetus and the "Right to Life"*, The Cambridge Law Journal, vol. 53, no. 1, 1994, pp. 71-80.
- Zandt, F., "The State of Sex Work in the EU", 16 December 2021, statista.com, URL: <https://www.statista.com/chart/16090/eu-member-states-prostitution-policies-by-type/>
- Zeldin Wendy, 2015, "Slovenia: Law on Same-Sex Marriage and Adoption Rights Passed", Law Library of Congress, URL: [https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2015-03-09/slovenia-law-on-same-sex-marriage-and-adoption-rights-passed/#:~:text=\(Mar.,same%2Dsex%20and%20heterosexual%20unions.](https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2015-03-09/slovenia-law-on-same-sex-marriage-and-adoption-rights-passed/#:~:text=(Mar.,same%2Dsex%20and%20heterosexual%20unions.)