COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 19.3.2021
COM(2021) 139 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica ("direttiva sull'uguaglianza razziale") e della direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro ("direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione")

{SWD(2021) 63 final}

1. INTRODUZIONE

L'uguaglianza è uno dei valori fondanti dell'UE[1]. La Commissione ha compiuto passi importanti nella promozione e integrazione di tale valore e nella costruzione di un'autentica **Unione dell'uguaglianza**. Con il sostegno della sua task force interna sull'uguaglianza, istituita nel 2019, la Commissione sta integrando una dimensione di uguaglianza in tutte le politiche e le principali iniziative dell'UE. Per citare esempi recenti, la strategia per la parità di genere 2020-2025[2], il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025[3], il nuovo quadro strategico per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom[4], la strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025[5], la strategia dell'UE per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali[6], la strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030[7] e il piano d'azione per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali[8] sottolineano tutti l'importanza di prevenire e contrastare la discriminazione (ad esempio combattendo gli stereotipi e i pregiudizi), di applicare il diritto e i principi dell'UE in questo ambito e di migliorare la raccolta dei dati.

La presente relazione verte sull'applicazione di due direttive dell'UE sull'uguaglianza:

- la **direttiva sull'uguaglianza razziale**[9], che dispone che le persone debbano essere trattate allo stesso modo nei settori dell'occupazione e della formazione professionale, dell'istruzione, della protezione sociale, compresa la sicurezza sociale, e delle prestazioni sociali, dell'accesso a beni e servizi e della loro fornitura (incluso l'alloggio) *a prescindere dalla razza o dall'origine etnica*; e

---

1 Articolo 2 del trattato sull'Unione europea. L'articolo 10 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che "[n]ella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

2 COM(2020) 152 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_it.

3 COM(2020) 565 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_it.

4 Cfr. il pacchetto integrale all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_it.

5 COM(2020) 698 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_it.

6 COM(2020) 711 final; https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_it. La Carta dei diritti fondamentali dell'UE, all'articolo 21, paragrafo 1, stabilisce che è "vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

7 COM(2021) 101 final; https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=it&pubId=8376&furtherPubs=yes.

8 COM(2021)102 final; https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_it.
Oltre a tutte le iniziative menzionate nell'elenco, è stato annunciato che nel 2021 la Commissione adotterà una strategia dell'UE contro l'antisemitismo.

9 Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22).

- la **direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione**[10], che dispone che le persone debbano essere trattate allo stesso modo nell'ambito del lavoro e della formazione professionale, *indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale*.

Entrambe le direttive impongono alla Commissione di redigere ogni cinque anni una relazione sulla rispettiva applicazione[11]. Dal 2014 la Commissione ha scelto di elaborare una relazione congiunta su queste due direttive, alla luce del loro approccio normativo comune e dell'identità di contenuto di molte delle loro disposizioni.

Per maturare una buona conoscenza della situazione concreta, la Commissione effettua periodicamente indagini d'opinione "Eurobarometro" sulla discriminazione nell'UE[12]. Anche le indagini dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) producono dati e informazioni utili sulle attuali tendenze[13].

In generale emerge l'impressione che dal 2014 siano stati pochi i progressi compiuti nella lotta contro la discriminazione. La popolazione generale riconosce la diffusione della discriminazione nell'UE[14] e anche la frequenza di episodi di discriminazione nella maggior parte degli Stati membri. Dalle indagini effettuate è emerso che quasi un quarto delle persone appartenenti a minoranze etniche o di migranti (24 %) si è sentito discriminato nei 12 mesi precedenti in uno o più ambiti della vita quotidiana a causa del suo contesto di appartenenza[15]. In un'indagine Eurobarometro del 2019, circa un intervistato su cinque (21 %) che si era sentito discriminato per uno o più motivi nei 12 mesi precedenti ha dichiarato che ciò era accaduto sul lavoro e il 13 % durante la ricerca di un lavoro[16].

---

[10] Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16).

[11] Articolo 17 della direttiva 2000/43/CE e articolo 19 della direttiva 2000/78/CE.

[12] La pubblicazione più recente è l'Eurobarometro speciale 493 sulla *discriminazione nell'UE* (ottobre 2019); https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251.

[13] La presente relazione si basa principalmente sui dati dell'Eurobarometro 2019 e su varie indagini della FRA risalenti a prima della pandemia di COVID-19.

[14] Eurobarometro 2019. Il 59 % degli europei, ad esempio, ritiene che la discriminazione basata sull'origine etnica sia diffusa nel proprio paese (rispetto al 64 % nel 2015). Per quanto riguarda orientamento sessuale, religione, disabilità ed età, le percentuali sono rispettivamente 53 %, 47 %, 44 % e 40 %.

[15] *Second European Union minorities and discrimination survey – main results* (indagine EU-MIDIS II della FRA, 2017); https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results.
I dati raccolti dalla FRA nel 2008 hanno evidenziato che circa un cittadino su tre (30 %) si è sentito discriminato in tali ambiti a causa della propria origine etnica.

[16] Eurobarometro 2019. Molti intervistati hanno affermato che la discriminazione persiste nelle procedure di assunzione, nell'ambito delle quali si può essere trattati sfavorevolmente perché troppo giovani o troppo vecchi (47 %), disabili (41 %), Rom (38 %), per l'origine etnica in generale (32 %), per aver manifestato un credo religioso (28 %) o un orientamento sessuale (22 %).

In tale contesto è fondamentale che la legislazione basata sulle norme di non discriminazione dell'UE sia adeguatamente applicata a livello nazionale[17]. Facendo seguito alle precedenti relazioni del 2006[18], del 2008[19] e del 2014[20] sull'applicazione delle direttive, la presente relazione:

- valuta la *situazione attuale e gli sviluppi* dal 2014;
- individua *i problemi e le sfide principali* derivanti dagli sviluppi nel settore della non discriminazione;
- evidenzia una serie di *buone pratiche e iniziative*;
- indica come *cause dibattute dinanzi alla Corte di giustizia* dell'Unione europea (CGUE) abbiano chiarito il modo corretto di interpretare le direttive;
- esamina l'attuazione della raccomandazione della Commissione del 2018 sulle *norme riguardanti gli organismi per la parità*[21], in linea con la strategia per l'uguaglianza LGBTIQ, il quadro strategico per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e il piano d'azione dell'UE contro il razzismo (cfr. in particolare l'allegato sugli organismi per la parità);
- presenta, come indicato nel piano d'azione dell'UE contro il razzismo, le *potenziali lacune* nella protezione offerta dalla direttiva sull'uguaglianza razziale.

La relazione attinge alle informazioni inviate alla Commissione dagli Stati membri[22] e alle consultazioni con la Rete europea degli organismi per la parità (Equinet)[23], la FRA[24], le parti sociali[25] e le organizzazioni della società civile[26], e trae spunto dall'attività di assistenza svolta dalla Commissione per l'applicazione delle direttive[27], oltre che dalle

[17] La Commissione ha ricevuto da parte di cittadini diverse denunce, gran parte delle quali riguarda casi singoli di presunta discriminazione piuttosto che un recepimento o un'applicazione non corretti delle direttive da parte di uno Stato membro. In questi casi occorre esperire in primo luogo i mezzi di ricorso disponibili a livello nazionale.

[18] COM(2006) 643 def. (sulla direttiva sull'uguaglianza razziale).

[19] COM(2008) 225 def. (sulla direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione).

[20] COM(2014) 2 final (relazione congiunta sulle due direttive).

[21] C(2018) 3850 final.

[22] L'articolo 17 della direttiva sull'uguaglianza razziale e l'articolo 19 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione impongono agli Stati membri di trasmettere alla Commissione, ogni cinque anni, tutte le informazioni necessarie per consentirle di redigere una relazione. Al questionario dedicato che la Commissione aveva inviato a questo scopo hanno risposto tutti gli Stati membri tranne due (HR e SE). Il questionario non è stato inviato al Regno Unito.

[23] Per il contributo di Equinet, basato sulle risposte a un questionario inviato a tutti gli organismi nazionali per la parità, si rimanda alla pagina: https://equineteurope.org/2020/a-perspective-from-the-work-of-equality-bodies-on-european-equality-policy/.

[24] Nella presente relazione si fa riferimento al "contributo della FRA".

[25] È pervenuto un contributo da BusinessEurope.

[26] Sono pervenuti contributi dalla Piattaforma AGE Europa, da Amnesty International, dal Forum europeo della disabilità, dal Centro europeo per i diritti dei Rom e dall'Unione europea dei sordi.

[27] Ad esempio rispondendo a denunce di singoli cittadini, petizioni e interrogazioni scritte, in particolare del Parlamento europeo, e organizzando il lavoro del gruppo ad alto livello sulla non discriminazione, l'uguaglianza e la diversità, compreso il suo sottogruppo sui dati sulla parità (nel quale la Commissione riunisce i funzionari degli Stati membri e dei paesi dello Spazio economico europeo per consentire lo scambio di informazioni e opinioni sullo sviluppo delle politiche in materia di non discriminazione, uguaglianza e diversità).

pubblicazioni pertinenti[28]. Infine, tiene debitamente conto delle risoluzioni[29] e degli studi[30] pertinenti del Parlamento europeo.

2. QUESTIONI COMUNI A ENTRAMBE LE DIRETTIVE

Le direttive contengono disposizioni simili sulla *nozione di discriminazione* e sui *mezzi di ricorso ed esecuzione*.

La maggior parte degli Stati membri e dei portatori di interessi consultati non ha evidenziato grandi difficoltà nell'interpretazione di tali disposizioni. Alcuni hanno tuttavia indicato che diverse questioni continuano a porre sfide[31], in particolare per quanto riguarda:

- l'ambito di applicazione della nozione di "discriminazione" (cfr. la sezione 2.1.); e
- l'applicazione dei diritti (cfr. la sezione 2.2.), ad esempio quando si tratta di:
    - denunciare (cfr. la sezione 2.2.1.),
    - dimostrare un caso (cfr. la sezione 2.2.2.),
    - proteggere le vittime (cfr. la sezione 2.2.3.) e
    - applicare sanzioni adeguate (cfr. la sezione 2.2.4.).

La sensibilizzazione e il dialogo con le parti sociali e le organizzazioni della società civile sono fondamentali per l'effettiva attuazione delle direttive (cfr. la sezione 2.3). L'attività degli organismi nazionali per la parità (cfr. la sezione 2.4.) e la disponibilità di dati sulla parità (cfr. la sezione 2.5.) sono questioni trasversali, fondamentali per assistere le vittime di discriminazione e per sostenere, monitorare e promuovere la normativa sulla parità e sulla non discriminazione.

---

[28] In particolare quelle della Rete europea degli esperti giuridici in materia di non discriminazione, che coadiuva la Commissione nell'ambito della normativa antidiscriminazione: cfr. https://www.equalitylaw.eu/publications.

[29] Ad esempio la risoluzione d'iniziativa del Parlamento europeo del 15 settembre 2016 sull'applicazione della direttiva 2000/78/CE (P8_TA-PROV(2016)0360); Risoluzione del 10 marzo 2021 sull'applicazione della direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro alla luce della UNCRPD (P9_TA-PROV(2021)0075).

[30] Tymowski, J., "The Employment Equality Directive – European implementation assessment" (2016), https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2016)536346; Anglmayer, I., "Implementation of the Employment Equality Directive in light of the UN CRPD – European Implementation Assessment" (2020), disponibile al seguente indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654206).

[31] Questo dato è stato confermato dalle valutazioni della legislazione nazionale contro la discriminazione. Tali valutazioni sono state effettuate in BE, DE, FR, NL, AT, PL, SK, FI e SE.

2.1. La nozione di "discriminazione"

La nozione di "discriminazione" comprende la *discriminazione diretta e indiretta* e include le *molestie*[32].

Alcuni portatori di interessi segnalano una conoscenza e un'applicazione limitate della discriminazione indiretta nella pratica giudiziaria nazionale. Inoltre alcuni Stati membri sottolineano che i tribunali nazionali non prestano sufficiente attenzione alle molestie arrecate per motivi di natura non sessuale.

La recente giurisprudenza della CGUE ha fornito utili chiarimenti del concetto di discriminazione indiretta[33]. La Rete europea degli esperti giuridici in materia di non discriminazione pubblicherà una relazione sull'applicazione di questa nozione nel 2021, aggiornando la sua relazione precedente (2008)[34].

La CGUE non si è ancora pronunciata sull'interpretazione (e sui confini) delle *molestie* a norma delle due direttive. Nella giurisprudenza nazionale, la nozione è utilizzata in relazione a diversi tipi di comportamento, tra cui la violenza fisica e psicologica, l'intimidazione, il bullismo e l'incitamento all'odio[35]. In alcuni paesi dell'UE la nozione è stata apparentemente analizzata in misura estremamente limitata dai tribunali nazionali.

In relazione alla nozione di "discriminazione", la CGUE ha fornito utili chiarimenti su varie situazioni o nozioni:

- *discriminazione fondata su una combinazione di motivi*: nel 2016 la CGUE ha riconosciuto che "una discriminazione può essere fondata su più di uno dei motivi" per i quali è prevista la tutela del diritto dell'UE. Ciononostante ha anche ritenuto che "non esiste, tuttavia, alcuna nuova categoria di discriminazione che risulti dalla combinazione di alcuni di tali motivi [...] e che possa essere constatata quando sia stata esclusa una discriminazione sulla base dei medesimi motivi, considerati in modo separato"[36].

  Poiché la *"discriminazione intersezionale"* riguarda la discriminazione basata su una combinazione inscindibile di motivi di discriminazione per cui è prevista tutela, piuttosto che su uno dei motivi considerato separatamente, la Corte non ha riconosciuto la discriminazione intersezionale come un motivo che forma oggetto di tutela, in quanto attualmente non trova una chiara base giuridica nelle

---

[32] Cfr. l'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e b), di ciascuna direttiva in merito alla discriminazione diretta e indiretta e l'articolo 2, paragrafo 3, in merito alle molestie. Le direttive consentono di definire le molestie conformemente alle leggi e alle prassi nazionali. Per accertare la discriminazione (incluse le molestie) non è necessario dimostrarne l'intenzione; questo principio è generalmente applicato a livello nazionale.

[33] Sentenza del 16 luglio 2015, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD*, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480; sentenza del 14 marzo 2017 *Achbita*, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

[34] https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/limits-and-potential-of-the-concept-of-indirect-discrimination/.

[35] In alcuni paesi dell'UE può essere necessaria una reiterazione degli atti perché si configuri la fattispecie delle molestie. Un paese ha riferito che la nozione di molestie psicologiche (sul lavoro) si riferisce a un processo comprendente *diversi* comportamenti che si mantengono per un determinato periodo di tempo. Un altro paese ha riferito che la normativa nazionale in materia di molestie fondate sui motivi previsti dalle due direttive richiede una *reiterazione* di atti (contrariamente alle molestie sessuali, che richiederebbero un solo atto).

[36] Sentenza del 24 novembre 2016, *David L. Parris*, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, punto 80.

direttive[37]. Alcuni portatori di interessi hanno comunque sottolineato l'importanza sia dell'intersezionalità, sia della necessità di combattere più efficacemente la discriminazione multipla[38].

La Commissione ha riconosciuto l'importanza della discriminazione intersezionale e la necessità di affrontare tale fenomeno in tutte le sue strategie per l'uguaglianza[39]. Ha anche offerto il suo sostegno per l'effettivo riconoscimento della *discriminazione multipla* a livello nazionale, commissionando studi[40] e co-organizzando un seminario in cui funzionari dell'amministrazione pubblica hanno potuto esaminare le sfide e le buone pratiche per affrontare tale problema nella legislazione e nell'elaborazione delle politiche[41];

- *"discriminazione per associazione" (quando una persona o un gruppo è svantaggiato a causa della sua associazione con una persona o un gruppo che possiede la caratteristica protetta)*: la causa *CHEZ* ha dimostrato che una persona che non era di origine Rom e che, pur non appartenendo al gruppo protetto interessato, aveva tuttavia subito "un trattamento meno favorevole o un particolare svantaggio per uno di tali motivi" poteva beneficiare di protezione[42]. Ne consegue che la constatazione di una discriminazione non dipende dall'esistenza di una relazione intima o stretta tra la presunta vittima e il gruppo al quale è associata[43]. Molti Stati membri indicano che la discriminazione per associazione è contemplata dal diritto (giurisprudenziale) nazionale.

  La CGUE deve ancora affrontare esplicitamente la questione della *"discriminazione per percezione"* o *"discriminazione per supposizione"*, vale a dire un trattamento diverso basato su una *errata convinzione* o *errata percezione* che una persona possieda una delle caratteristiche protette. In diversi paesi dell'UE, sebbene meno numerosi rispetto a quelli che contemplano la discriminazione per associazione, il diritto (giurisprudenziale) nazionale prevede una protezione esplicita contro la discriminazione per supposizione.

---

37 La discriminazione può essere basata su una caratteristica protetta o su una combinazione di (molteplici) motivi che operano separatamente ("discriminazione additiva") o che interagiscono tra loro allo stesso tempo in modo tale da essere inestricabili ("discriminazione intersezionale").
L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere ha definito la "discriminazione multipla" (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297) e l'"intersezionalità" (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1492).
Il considerando 3 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e il considerando 14 della direttiva sull'uguaglianza razziale riconoscono la possibilità di "numerose discriminazioni".

38 Alcuni Stati membri (ad esempio DK, EL ed ES) hanno fatto riferimento a studi e indagini su questo tema.

39 Per una panoramica generale si rimanda al primo paragrafo della presente relazione.

40 Cfr. ad esempio: https://www.equalitylaw.eu/downloads/3850-intersectional-discrimination-in-eu-gender-equality-and-non-discrimination-law-pdf-731-kb.

41 Il seminario è stato organizzato in collaborazione con il ministero greco del Lavoro, della sicurezza sociale e della solidarietà sociale e ha riunito i membri del gruppo ad alto livello dell'UE sulla non discriminazione, l'uguaglianza e la diversità per discutere la questione.

42 Sentenza *CHEZ* (nota 33), punti 49 e 56, che cita la sentenza del 17 luglio 2008, *S. Coleman* (C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415).

43 Nonostante il riconoscimento della discriminazione per associazione, alcune pratiche nazionali possono comunque essere restrittive su questo punto specifico.

2.2. Mezzi di ricorso ed esecuzione

2.2.1. Difesa dei diritti

In base alle direttive, gli Stati membri devono fornire *mezzi adeguati di protezione legale* a tutti coloro che si considerano vittime di discriminazione[44].

Oltre alle campagne di sensibilizzazione generale sulla non discriminazione, diversi Stati membri hanno indicato iniziative specifiche per agevolare la denuncia di casi di discriminazione. Alcune hanno lo scopo di *alleviare l'onere finanziario* dei procedimenti, ad esempio:

- ✓ riducendo le spese processuali per le cause in materia di discriminazione[45],
- ✓ creando incentivi fiscali[46] e
- ✓ creando fondi che garantiscono alle vittime di discriminazione la copertura anticipata delle spese legali[47].

Tra le altre *buone pratiche* citiamo le seguenti:

- ✓ consentire le denunce online[48];
- ✓ migliorare la capacità e l'accessibilità delle autorità locali e delle organizzazioni locali intermediarie o comunitarie[49];
- ✓ istituire organi di risoluzione delle controversie facilmente accessibili[50];
- ✓ prevedere l'intervento di "cliniche legali" specializzate[51]; e
- ✓ creare reti di agenti di polizia e magistrati formati in materia di discriminazione[52].

Le segnalazioni dei casi di discriminazione e il numero di denunce sono leggermente aumentati rispetto alla relazione del 2014[53], ma la *sottosegnalazione* rimane un problema. Dalle indagini effettuate emerge che coloro che si sono sentiti discriminati difficilmente denunciano l'accaduto[54]. Di conseguenza molti episodi non vengono portati all'attenzione

---

44 Cfr. l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sull'uguaglianza razziale e l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione. In tutti gli Stati membri le controversie in materia di discriminazione possono essere affrontate in sede giudiziaria. Alcuni casi possono anche essere risolti con procedure non giudiziarie o quasi-giudiziarie, ad esempio attraverso l'intervento di ispettorati o di organismi specializzati quali i difensori civici, le istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI) o gli organismi per la parità. Alcuni Stati membri propongono anche la mediazione e la conciliazione.

45 Ad esempio CZ e DK.

46 Ad esempio BE e RO.

47 Ad esempio IT.

48 Ad esempio FR.

49 Ad esempio BE e FI.

50 Ad esempio, nel luglio 2017 la Lituania ha istituito una commissione per le controversie in materia di lavoro che può esaminare le controversie in ambito lavorativo per motivi di discriminazione attraverso una procedura facilmente accessibile, non eccessivamente formale e rapida.

51 Ad esempio IE. Con il termine "clinica legale" si intende un organismo che fornisce consulenza e assistenza legale a spese dello Stato.

52 Ad esempio FR.

53 Contributo della FRA.

54 Ad esempio, il 14 % delle persone LGB che hanno risposto all'indagine EU LGBTI II del 2018 della FRA ha riferito a qualcuno l'ultimo episodio di discriminazione sul lavoro (contributo della FRA;

delle autorità, il che priva le vittime di qualsiasi forma di rimedio[55]. Questa tendenza influisce negativamente sull'accesso alla giustizia e, più in generale, sull'efficacia delle direttive. Sebbene molti Stati membri sottolineino l'importanza dell'attività svolta dagli organismi per la parità a livello nazionale e locale per combattere la discriminazione e affrontare il problema della sottosegnalazione, poche persone, secondo le indagini, riferirebbero un episodio di discriminazione a tali organismi[56].

I motivi per cui le vittime non denunciano i casi di discriminazione possono includere[57]:

- il dubbio di non avere concrete possibilità di successo;
- la mancanza di conoscenza dei propri diritti e/o dell'esistenza di organismi per la parità[58];
- le difficoltà a fornire prove; e/o
- il timore di ritorsioni.

Tra gli altri problemi concreti che possono ostacolare *l'accesso alla giustizia*[59] (che interessano particolarmente i gruppi più vulnerabili o emarginati) figurano:

- la brevità dei termini di legge per intentare un'azione;
- i costi, la complessità e la lunghezza dei procedimenti;
- l'incertezza sull'esito del procedimento; e

---

cfr. anche la pagina: https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii). Dall'indagine EU-MIDIS II della FRA è emerso che il 12 % di coloro che si sono sentiti discriminati a causa della razza o dell'origine etnica ha riferito a qualcuno il più recente episodio di discriminazione. Secondo l'indagine EU-MIDIS II, la maggior parte delle denunce è stata presentata a un datore di lavoro (36 %), circa il 13 % degli episodi è stato denunciato ai sindacati e ai comitati del personale e il 17 % alla polizia quando l'episodio riguardava l'ingresso in una discoteca o in un bar. Solo il 4 % delle denunce è stato presentato a un organismo per la parità. Analogamente, i risultati dell'indagine della FRA del 2019 sui Rom e i Traveller (condotta in sei paesi) indicano che solo il 5 % circa degli intervistati che si sono sentiti discriminati ha riferito l'ultimo episodio di discriminazione a un organismo per la parità. Un sesto dei Rom e dei Traveller (17 %) ha presentato una denuncia alla polizia (https://fra.europa.eu/en/project/2018/roma-and-travellers-survey-2018-2019). Secondo l'indagine sui diritti fondamentali del 2019, il 9 % degli intervistati fra la popolazione generale ha segnalato l'episodio più recente di discriminazione sul lavoro fondato su un qualsiasi motivo. Tra gli intervistati che hanno segnalato simili episodi, il 12 % li ha riferiti a un organismo per la parità o a un'istituzione nazionale per i diritti umani e il 24 % a un sindacato. L'Eurobarometro 2019 (relativo alla popolazione generale) ha rilevato che, se fosse vittima di discriminazione, il 12 % degli intervistati preferirebbe denunciare la discriminazione subita per uno dei motivi oggetto dell'indagine a un organismo per la parità o a un difensore civico; il 35 % preferirebbe denunciare alla polizia e il 20 % riferire l'episodio a un amico o un familiare.

55 Il diritto a un ricorso effettivo è previsto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

56 Cfr. nota 54.

57 Da diverse indagini della FRA risulta che la ragione principale per non denunciare un episodio di discriminazione è la convinzione che non succederebbe nulla o che non cambierebbe nulla (contributo della FRA).

58 Sull'informazione e la conoscenza dei diritti, cfr. la sezione 2.3.1.

59 Per migliorare l'accesso alla giustizia in tutta l'UE la Commissione ha creato il portale europeo della giustizia elettronica (https://e-justice.europa.eu/home.do).
Cfr. anche l'allegato della relazione del 2014: *Know your rights – guidance to victims of discrimination*; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005&from=EN.
Per informarsi sull'attività della FRA volta a eliminare gli ostacoli all'accesso alla giustizia e a fornire consulenza basata su dati concreti su come superarli, cfr. la pagina https://fra.europa.eu/it/themes/justice-victims-rights-and-judicial-cooperation.

- la prospettiva di un risarcimento basso[60].

Organizzazioni quali i sindacati e gli organismi per la parità possono aiutare le vittime a interporre un ricorso individuale, specialmente quando hanno la *legittimazione ad agire*[61]. Essi possono anche svolgere un ruolo importante nel sostenere le "controversie strategiche"[62] e/o nell'interporre un ricorso collettivo[63], soprattutto perché la CGUE ha riconosciuto da tempo che il diritto dell'UE vieta la discriminazione anche quando non è identificabile una vittima singola[64], ad esempio nel caso in cui un datore di lavoro dichiari pubblicamente l'intento di discriminare[65].

Alcuni Stati membri hanno riferito che la legittimazione ad agire delle organizzazioni svolge un ruolo decisivo nei casi di *discriminazione collettiva* che danneggiano persone che non sono direttamente o immediatamente identificabili[66]. Alcuni organismi o organizzazioni per la parità, che assistono le vittime di discriminazione, hanno anche intrapreso azioni dinanzi alla CGUE.

2.2.2. Onere della prova

Per attenuare le problematiche legate alla dimostrazione delle accuse di discriminazione[67], le direttive prevedono un'*inversione dell'onere della prova*[68]. Quando una persona che si ritiene lesa espone fatti dai quali si può presumere un caso prima facie

---

60 Cfr. punto 2.2.4.

61 Per "legittimazione ad agire" si intende il diritto o la possibilità di intraprendere un'azione legale dinanzi a un tribunale o di comparire in giudizio. A norma dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva sull'uguaglianza razziale e dell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione, le associazioni, le organizzazioni o altre persone giuridiche con un interesse legittimo nella lotta contro la discriminazione dovrebbero essere autorizzate, con il consenso della persona lesa, a impegnarsi in controversie in materia di discriminazione per conto o a sostegno di quest'ultima. La facoltà di stabilire i criteri e le condizioni che disciplinano la legittimazione ad agire di tali entità è lasciata agli Stati membri e i quadri giuridici variano da un paese all'altro.

62 La "controversia strategica" è l'uso di strategie di contenzioso per sollecitare un cambiamento sociale, giuridico o politico, spesso promosso da organizzazioni della società civile e/o avvocati come forma di attivismo.

63 Con "ricorso collettivo" si intende un meccanismo giuridico che:

(i) consente a due o più persone fisiche o giuridiche, o a un'entità autorizzata a intentare un'azione rappresentativa, di chiedere collettivamente la cessazione di un comportamento illegale;

(ii) consente a due o più persone fisiche o giuridiche che affermano di essere state danneggiate in una situazione di danno collettivo, o a un'entità autorizzata a intentare un'azione rappresentativa, di chiedere collettivamente un risarcimento.

Cfr. la raccomandazione della Commissione 2013/396/UE relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria negli Stati membri che riguardano violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione (GU L 201 del 26.7.2013, pag. 60).

64 Le organizzazioni che agiscono nell'interesse pubblico per proprio conto possono intraprendere azioni popolari (*actio popularis*) senza una vittima specifica da sostenere o rappresentare.

65 Cfr. sentenza del 10 luglio 2008, *Feryn*, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, punto 15.

66 Ad esempio IT.

67 Le persone lese dovrebbero dimostrare non soltanto di essere state trattate in modo sfavorevole, ma anche che la ragione di tale trattamento è stata una caratteristica protetta.

68 Articolo 8 della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 10 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione. L'inversione dell'onere della prova si applica a qualsiasi procedura giurisdizionale e/o amministrativa (indipendentemente da chi intenta la causa) e a tutte le forme di discriminazione contemplate dalle direttive.

di discriminazione, incombe alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio della parità di trattamento[69].

Alcuni tribunali superiori degli Stati membri hanno fornito chiarimenti in questo ambito[70] e altri Stati membri hanno modificato la propria legislazione[71]. Alcuni portatori di interessi hanno tuttavia riferito che i tribunali nazionali non sempre applicano le norme in modo corretto o coerente, e i requisiti di prova possono variare nella pratica.

In alcune situazioni è particolarmente difficile addurre una prova prima facie, ad esempio nei procedimenti in materia di *discriminazione indiretta*, nei quali la persona che si ritiene lesa deve esporre fatti dai quali si possa presumere che una certa misura o prassi apparentemente neutra metta determinate persone in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre. La rilevazione di tali fatti è ancora più complessa quando la presunta discriminazione deriva dall'uso dell'*intelligenza artificiale*[72]. Inoltre, quand'anche sia possibile accertare la discriminazione indiretta sulla base di prove statistiche[73], i portatori di interessi hanno evidenziato difficoltà legate alla disponibilità e all'accessibilità di *dati statistici pertinenti* e alle modalità con cui i tribunali ne tengono conto.

2.2.3. Protezione delle vittime

Gli ordinamenti giuridici nazionali devono garantire la *protezione delle vittime*[74] e predisporre adeguate *misure giuridiche contro le ritorsioni*; ciò è fondamentale per l'effettivo esercizio del diritto di non essere discriminati[75].

In alcuni Stati membri tale protezione sembra tuttavia essere limitata nella pratica. Emerge infatti che la protezione delle vittime si applica principalmente all'ambito dell'occupazione. I vari Stati membri applicano requisiti giuridici differenti per determinare chi ha diritto alla protezione: alcuni la concedono solo alle persone lese, alle vittime e ai testimoni, mentre la CGUE estende la protezione a chiunque possa essere colpito dalla reazione del soggetto che è oggetto di una denuncia o di un procedimento[76].

---

69 Per la giurisprudenza della CGUE in materia, cfr. la relazione del 2014.

70 Come riferito ad esempio da CZ, IT e HU.

71 Ad esempio BE, BG, ES, FR, SI, SK e FI.

72 Diversi Stati membri (ad esempio BE, DK, DE, FR, LT e NL) hanno sottolineato i rischi di discriminazione derivanti dall'uso dell'IA. I sistemi di IA possono essere opachi e molto complessi, ostacolando così l'accesso alle prove e, più in generale, la verifica del rispetto della normativa sulla non discriminazione; cfr. Commissione europea, *Libro bianco sull'intelligenza artificiale – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia*, COM(2020) 65 final. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_it.pdf.

73 Il considerando 15 della direttiva sull'uguaglianza razziale recita che le norme e le prassi nazionali "possono prevedere in particolare che la discriminazione indiretta sia stabilita con qualsiasi mezzo, compresa l'evidenza statistica". Per maggiori informazioni sulla raccolta di dati sulla parità, si veda la sezione 2.5.

74 Ciò significa che gli Stati membri devono proteggere le persone da trattamenti o conseguenze sfavorevoli che derivino dalla reazione a una denuncia o a un'azione volta a ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento.

75 Articolo 9 e considerando 20 della direttiva sull'uguaglianza razziale; articolo 11 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione.

76 In relazione all'articolo 24 ("Vittimizzazione") della direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 23), la CGUE ha fornito un'interpretazione che può essere rilevante per la comprensione della nozione di "protezione delle vittime" in entrambe le direttive, chiarendo che "la categoria dei lavoratori

Altri Stati membri hanno riferito di aver previsto un ampio ambito di applicazione della protezione a livello nazionale, ad esempio includendo altri individui oltre alla vittima[77], come i testimoni, coloro che aiutano o sostengono la vittima, chiunque sia trattato in modo meno favorevole per essersi rifiutato di discriminare, e le persone che sono vittime di discriminazione per presunzione o associazione[78].

La Commissione controlla l'attuazione della disposizione sulla protezione delle vittime alla luce della sentenza *Hakelbracht* della CGUE[79]. La procedura d'infrazione[80] avviata contro il Belgio per non aver recepito correttamente (fra l'altro) tale disposizione di entrambe le direttive è stata successivamente chiusa, ma un'altra procedura è ancora in corso in relazione a una disposizione simile della direttiva 2006/54/CE[81].

2.2.4. Sanzioni

Gli Stati membri devono prevedere *sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive* applicabili alle violazioni delle disposizioni nazionali che vietano la discriminazione in linea con le direttive[82]. Le direttive non prescrivono misure specifiche e consentono agli Stati membri di decidere i rimedi adeguati per raggiungere gli obiettivi perseguiti[83]. A seconda della via legale scelta, questi possono assumere varie forme quali l'ammenda, il risarcimento, un provvedimento che imponga al responsabile dell'illecito di compiere o astenersi da una certa azione, la pubblicità dell'illecito, la richiesta di scuse o l'irrogazione di sanzioni penali[84].

La CGUE ha formulato orientamenti su come interpretare le disposizioni giuridiche sulle sanzioni, in particolare:

- i rimedi devono:
    - rispettare il principio di proporzionalità;

---

che possono beneficiare della protezione [...] deve essere intesa in senso ampio e comprende tutti i lavoratori che possono essere oggetto di misure di ritorsione adottate da un datore di lavoro come reazione a un reclamo presentato a titolo di discriminazione [...], senza che tale categoria sia peraltro delimitata". L'articolo 24 "non limita la tutela ai soli lavoratori che abbiano presentato reclamo o ai loro rappresentanti, né a quelli che rispettino determinati requisiti formali che condizionano il riconoscimento di un determinato status, come quello di testimone". Cfr. sentenza del 20 giugno 2019, *Hakelbracht e altri*, C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, punti 26-30.

77 Ad es. BG, DE, EE, IT, LT, PL e SI.

78 Ad esempio, in Bulgaria (legge sulla protezione contro la discriminazione del 2004, disposizione supplementare 1.3), la "vittimizzazione" è definita come:

a) trattamento meno favorevole di una persona che ha intrapreso, si presume che abbia intrapreso o possa intraprendere un'azione di tutela contro la discriminazione;
b) trattamento meno favorevole di una persona quando una persona associata ad essa ha intrapreso, si presume che abbia intrapreso o possa intraprendere un'azione di tutela contro la discriminazione; o
c) trattamento meno favorevole di una persona che si è rifiutata di discriminare.

79 Sentenza *Hakelbracht* (nota 76).

80 Citata nella relazione del 2014.

81 Cfr. la nota 76 per il nome completo della direttiva.

82 Articolo 15 della direttiva sull'uguaglianza razziale; articolo 17 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione.

83 Cfr., tra l'altro, sentenza del 31 maggio 2013, *Asociaţia Accept*, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, punto 61; sentenza del 17 dicembre 2015, *Arjona Camacho*, C-407/14, ECLI:EU:C:2015:831, punto 30.

84 Le sanzioni possono quindi comprendere un risarcimento economico, ma possono anche essere di natura non pecuniaria. Cfr. ad esempio sentenza *Asociaţia Accept* (nota 83), punto 68.

- garantire una protezione giudiziaria reale ed efficace[85]; e
- garantire un effetto realmente deterrente e prevenire ulteriori discriminazioni; ciò comporta l'irrogazione di sanzioni anche in assenza di una vittima identificabile[86];

- il risarcimento pecuniario deve essere:
  - adeguato in relazione alla perdita e al danno subiti;
  - non soggetto a un massimale predeterminato[87]; e
- una sanzione meramente simbolica non può essere considerata sufficiente[88].

Nella pratica alcune difficoltà nell'applicazione delle direttive sembrano persistere, ad esempio in relazione ai *massimali d'indennizzo* e ai *casi senza una vittima identificabile*. Alcuni tribunali nazionali tendono a stabilire livelli di risarcimento piuttosto moderati, favoriscono il risarcimento non pecuniario o concedono indennizzi d'importo minimo. Tali tendenze possono scoraggiare le vittime dall'intraprendere un'azione legale o dal chiedere un risarcimento pecuniario in sede giudiziaria.

La Commissione continua a monitorare le norme applicate negli Stati membri in materia di sanzioni e rimedi, sebbene sia difficile raccogliere informazioni dettagliate a livello nazionale, che spesso non sono disponibili. Anche Equinet svolge un lavoro importante su questo tema[89].

2.3. Informazione, dialogo e integrazione della dimensione di genere

2.3.1. Informazione

Le direttive richiedono agli Stati membri di *portare le loro disposizioni all'attenzione degli interessati*[90]. Molti Stati membri, organismi per la parità, organizzazioni della società civile e parti sociali riconoscono l'importanza della sensibilizzazione e sono piuttosto attivi in questo senso, ad esempio preparando opuscoli, guide e studi, conducendo campagne generali e mirate ed erogando formazione.

Tuttavia la *scarsa conoscenza* della legislazione contro la discriminazione e dell'esistenza di organismi per la parità che assistono le vittime rimangono sfide importanti nella lotta contro la discriminazione. Ad esempio, il 71 % degli appartenenti a minoranze etniche o di immigrati riferisce di non essere a conoscenza di alcuna organizzazione che offra sostegno o consulenza alle vittime di discriminazione[91]. Per contro, la conoscenza tra la

---

85 Cfr., tra l'altro, sentenza *Asociația Accept* (nota 83), punto 63.

86 Cfr. sentenza *Feryn* (nota 65), punto 38; sentenza *Asociația Accept* (nota 83), punto 62. In diversi Stati membri (ad esempio AT, BE, CZ, IT, LT, LU, LV, RO e SI), la legislazione nazionale prevede che (nel rispetto di determinate condizioni) le sanzioni possano essere irrogate in assenza di una vittima specifica.

87 Cfr. sentenza del 2 agosto 1993, *Marshall*, C-271/91, ECLI:EU:C:1993:335, punti 30-32.

88 Cfr. sentenza *Asociația Accept* (nota 83), punto 64.

89 Cfr. Wladasch, K., *The sanctions regime in discrimination cases and its effects* (Equinet, 2015); https://equineteurope.org/publications/the-sanctions-regime-in-discrimination-cases-and-its-effects/.

90 Articolo 10 della direttiva sull'uguaglianza razziale; articolo 12 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione.

91 Indagine EU-MIDIS II della FRA.

popolazione generale dell'esistenza di un'istituzione che offre sostegno alle vittime di discriminazione sul lavoro è relativamente alta (61 %)[92].

Per contribuire alla sensibilizzazione, nel 2019-2020 la Commissione ha realizzato una *campagna d'informazione* sulla lotta alla discriminazione sul luogo di lavoro[93], articolata in:

- una componente generale di sensibilizzazione sui diritti e i doveri delle persone in base alla legislazione dell'UE contro la discriminazione; e
- una componente mirata, dedicata ai datori di lavoro e alla disabilità, che ha comportato:
    - l'organizzazione di seminari in otto Stati membri; e
    - l'elaborazione di una guida di buone pratiche per le imprese di tutta l'UE che intendono assumere lavoratori con disabilità[94].

Un altro esempio è rappresentato dal sostegno che, tra il 2015 e il 2016, la Commissione ha prestato alle autorità locali per lo svolgimento di attività mirate di *comunicazione per combattere la discriminazione e gli stereotipi nei confronti dei Rom*[95].

La Commissione ha inoltre continuato a promuovere le attività d'informazione attraverso il suo sostegno a Equinet[96] e alla rete European Equality Law[97], che pubblicano note di sintesi, opuscoli, relazioni e studi su questioni chiave relative alle direttive.

La Commissione sostiene altresì la *formazione* di giudici, avvocati e altri professionisti sull'interpretazione e l'applicazione delle direttive, istruendoli in merito ai concetti chiave, alle questioni relative alle prove e alle sanzioni per le violazioni[98].

2.3.2. Dialogo

In diversi Stati membri le organizzazioni della società civile e le parti sociali vengono consultate o attivamente coinvolte nella preparazione o nell'attuazione della legislazione, dei piani d'azione e delle strategie sulla parità. Alcuni Stati membri prevedono per legge dialoghi o negoziati periodici sulla parità con le organizzazioni della società civile. Diversi hanno istituito, all'interno dei loro organismi nazionali per la parità, comitati consultivi che riuniscono le organizzazioni della società civile e/o le parti sociali[99].

Allo stesso tempo, le organizzazioni della società civile di alcuni Stati membri hanno affermato che il dialogo è solitamente limitato o addirittura assente. Altre hanno

---

92 Contributo della FRA.

93 https://ec.europa.eu/social/EUvsDiscrimination.

94 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=it&pubId=8341&furtherPubs=yes.

95 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/communication-activities-fight-discrimination-against-roma_it.

96 https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/equinet-activities/.

97 https://www.equalitylaw.eu/.

98 Cfr. ad esempio la comunicazione della Commissione *Garantire la giustizia nell'UE – Una strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2021-2024*, COM(2020) 713 final. La Commissione sostiene anche l'Accademia di diritto europeo (ERA); cfr.: https://www.era.int.

99 Ad esempio DE, IE, EL, ES, RO e FI.

segnalato difficoltà a operare correttamente in taluni Stati membri, a causa di una legislazione restrittiva[100] e di problemi di accesso ai finanziamenti, ma anche di molestie.

Le parti sociali svolgono un ruolo cruciale nella lotta alla discriminazione e nella promozione della parità e della diversità sul luogo di lavoro[101]. I sindacati e le associazioni dei datori di lavoro collaborano concludendo contratti collettivi, pubblicando testi e orientamenti comuni e realizzando progetti[102].

2.3.3. Integrazione della dimensione di genere

In entrambe le direttive si dispone che la Commissione riferisca in merito all'impatto delle misure su donne e uomini[103], conformemente al principio di integrazione della dimensione di genere[104].

Alcuni Stati membri riferiscono di aver inserito un obbligo generale di integrazione della dimensione di genere nella rispettiva legislazione. Altri spiegano che il genere è un elemento del loro approccio generale all'intersezionalità[105]. Di conseguenza prestano particolare attenzione alla situazione di maggiore vulnerabilità, ad esempio, delle donne e delle ragazze Rom, delle donne migranti e delle donne con disabilità.

2.4. Organismi per la parità

Conformemente alla direttiva sull'uguaglianza razziale, tutti gli Stati membri hanno affidato a uno o più organismi specializzati la responsabilità della promozione della parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Diverse direttive che sono parte integrante della normativa dell'UE sulla parità di trattamento[106] hanno

---

[100] Cfr. sentenza del 18 giugno 2020, *Commissione contro Ungheria*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, concernente una legge ungherese che impone alle organizzazioni della società civile che ricevono sostegno dall'estero di registrarsi come "organizzazioni finanziate dall'estero".

[101] La Commissione sostiene anche gli sforzi compiuti dalla Piattaforma dell'UE delle Carte della diversità per permettere alle organizzazioni della società civile, agli enti pubblici e alle imprese private di condividere esperienze e buone pratiche sulle carte della diversità nazionali; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_it.

[102] Studio dal titolo *Role of social partners in tackling discrimination at work*, 2020, consultabile all'indirizzo: https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/role-of-social-partners-in-tackling-discrimination-at-work;
studio dal titolo "*Trade union practices on non-discrimination and diversity*, 2019, consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_tu_print_version.pdf.

[103] Articolo 19, paragrafo 2, della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione; articolo 17, paragrafo 2, della direttiva sull'uguaglianza razziale. Per quanto riguarda la discriminazione multipla e intersezionale, cfr. la sezione 2.1.

[104] L'"integrazione della dimensione di genere" comporta la valutazione dell'impatto dell'azione dell'UE sia sulle donne che sugli uomini e l'assunzione della responsabilità di attuare qualsiasi riadattamento necessario, in modo che le donne e gli uomini ne beneficino equamente e non si perpetui la disuguaglianza; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf.

[105] Ad esempio DK, IE, IT, LT, HU, PT e SI.

[106] Cfr. l'articolo 13 della direttiva sull'uguaglianza razziale, l'articolo 12 della direttiva 2004/113/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, l'articolo 20 della direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione) e l'articolo 11 della direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio.

svolto un ruolo importante in questo senso, dato che solo 11 Stati membri (su 27) avevano istituito un siffatto organismo prima della loro adozione. Sebbene la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione non preveda l'istituzione di un organismo per la parità, quasi tutti gli organismi degli Stati membri[107] sono competenti anche in relazione all'ambito di applicazione di tale direttiva.

La direttiva sull'uguaglianza razziale lascia agli Stati membri un ampio margine discrezionale per quanto riguarda il funzionamento degli organismi per la parità. L'articolo 13 dispone soltanto che siano loro attribuite determinate competenze minime:

- l'*assistenza indipendente* alle vittime di discriminazioni nel dare seguito alle denunce da essi inoltrate;
- lo svolgimento di *inchieste indipendenti* in materia di discriminazione; e
- la pubblicazione di *relazioni indipendenti* e la formulazione di *raccomandazioni* su questioni connesse con tali discriminazioni.

Poiché gli Stati membri sono responsabili dell'effettiva attuazione delle disposizioni, si rilevano *differenze tra gli organismi per la parità* in termini di mandato[108], poteri, struttura, leadership, indipendenza, risorse ed efficacia. Tali differenze hanno determinato a loro volta un'*applicazione non omogenea della direttiva* nei vari Stati membri, per quanto riguarda il livello e la natura della protezione, la promozione dell'uguaglianza e la sensibilizzazione del pubblico in generale e delle istituzioni nazionali.

Nella maggior parte dei casi gli organismi per la parità si sono tuttavia dimostrati fondamentali per promuovere e far rispettare la legislazione sulla parità di trattamento. Si sono infatti rivelati istituzioni necessarie e preziose per il cambiamento a livello dei singoli individui, delle istituzioni e della società in generale.

Il 22 giugno 2018 la Commissione ha adottato una *raccomandazione sulle norme riguardanti gli organismi per la parità*[109], affinché tutti gli organismi di questo tipo mettano pienamente a frutto le proprie potenzialità. Nel giugno 2019, per integrare tale raccomandazione, la Commissione ha coorganizzato un *seminario di buone pratiche* con la partecipazione di funzionari pubblici[110].

Gli organismi per la parità sono essenziali per garantire che gli individui e i gruppi discriminati possano esercitare pienamente i loro diritti e siano quindi in grado di svolgere efficacemente i compiti loro assegnati dalla normativa dell'UE. La Commissione si è impegnata[111] a esaminare in maniera più approfondita in che misura gli

[107] A eccezione di ES, FI e PT.

[108] In alcuni paesi dell'UE, ad esempio, l'organismo per la parità può essere parte integrante di un'istituzione nazionale per i diritti umani (NHRI).

[109] C(2018) 3850 final.

[110] Il seminario è stato organizzato in collaborazione con il governo svedese e ha riunito i membri del gruppo ad alto livello dell'UE sulla non discriminazione, l'uguaglianza e la diversità, la FRA ed Equinet, oltre ad alcuni organismi per la parità nazionali. Il seminario ha favorito una comprensione condivisa della raccomandazione e ha stabilito buone pratiche per la sua attuazione.

[111] Nel piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025, nel nuovo quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e nella strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025.

Stati membri hanno seguito la raccomandazione del 2018, con particolare attenzione al ruolo e all'indipendenza degli organismi per la parità.

A più di due anni dall'adozione della raccomandazione, quattro Stati membri hanno dichiarato l'intenzione di modificare le loro disposizioni nazionali sugli organismi per la parità per dare seguito ad alcune delle raccomandazioni, e circa dieci Stati membri hanno già agito in tal senso, ad esempio mediante un aumento della dotazione di bilancio. La maggior parte degli Stati membri non segnala tuttavia l'introduzione di alcun cambiamento o riforma importante.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente relazione fornisce un'analisi dettagliata dell'*attuazione della raccomandazione*. Conclude che il livello limitato e diseguale di attuazione della raccomandazione continua a impedire ad alcuni organismi per la parità di esercitare efficacemente il loro ruolo, il che conduce in pratica a livelli di protezione diversi contro la discriminazione all'interno dell'UE. Continuare a condividere le buone pratiche e/o gli orientamenti a livello dell'UE e aumentare la consapevolezza sarà molto utile per rafforzare il ruolo degli organismi per la parità. Tuttavia, l'esperienza acquisita con l'attuazione della raccomandazione mostra che ciò non è sufficiente. La Commissione intende perciò valutare la possibilità di proporre eventuali atti legislativi per rafforzare il ruolo degli organismi nazionali per la parità entro il 2022.

2.5. Raccolta di dati

I *dati sulla parità* sono fondamentali per acquisire una consapevolezza maggiore, sensibilizzare le persone, quantificare la discriminazione, rilevare le tendenze nel tempo, provare l'esistenza della discriminazione, valutare l'attuazione della legislazione sulla parità, dimostrare la necessità di un'azione positiva[112] e contribuire a elaborare politiche basate su elementi concreti[113].

Le direttive non prevedono un obbligo generale di raccogliere, analizzare e utilizzare i dati sulla parità[114]. La direttiva sull'uguaglianza razziale dispone tuttavia che gli organismi per la parità svolgano inchieste indipendenti, pubblichino relazioni indipendenti e formulino raccomandazioni su questioni relative alla discriminazione razziale (cfr. sopra)[115].

A livello dell'UE sono state intraprese importanti iniziative per rimediare alla mancanza di dati sulla parità e per rispondere alla necessità di orientamenti pratici sulla raccolta di tali dati[116]:

- ✓ la Commissione ha presentato *una serie di studi sui dati sulla parità*[117];

[112] Articolo 5 della direttiva sull'uguaglianza razziale; articolo 7 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione.

[113] Come annunciato nel piano d'azione dell'UE contro il razzismo, la Commissione intraprenderà un'azione volta a promuovere un approccio coerente in materia di raccolta di dati sulla parità, in particolare per quanto riguarda i dati disaggregati per razza o origine etnica.

[114] Per una definizione esaustiva dei dati sulla parità si rimanda agli *orientamenti sul miglioramento della raccolta e dell'utilizzo dei dati sulla parità* (gruppo ad alto livello dell'UE sulla non discriminazione, l'uguaglianza e la diversità, sottogruppo sui dati sulla parità, luglio 2018), pag. 4; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

[115] Articolo 13, paragrafo 2, della direttiva sull'uguaglianza razziale.

[116] Tale necessità è stata individuata nella relazione del 2014.

- ✓ la Commissione ha sostenuto il lavoro svolto dal sottogruppo sui dati sulla parità del gruppo ad alto livello sulla non discriminazione, l'uguaglianza e la diversità[118], che ha pubblicato:
  - *orientamenti sul miglioramento della raccolta e dell'utilizzo dei dati sulla parità a livello nazionale*[119], che sottolineano come il regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR)[120] non impedisca la raccolta di dati sulla parità, anche quando questi sono disaggregati per razza e origine etnica, se effettuata in modo corretto[121];
  - un *"compendio di pratiche promettenti"*[122]; e
  - uno *strumento di mappatura diagnostica;*[123]
- ✓ il programma della Commissione "Diritti, uguaglianza e cittadinanza" elencava tra le sue priorità il miglioramento della raccolta di dati sulla parità[124].

Molti Stati membri hanno riferito l'adozione di buone pratiche sulla raccolta di dati sulla parità[125], tra cui:

- *coinvolgere (e coordinare) una serie di soggetti competenti*, ad esempio uffici statistici, servizi e agenzie pubbliche, ispettorati, università, centri di ricerca, organizzazioni della società civile, autorità competenti per la protezione dei dati e il settore privato[126];
- *pubblicare dati sulle denunce* pervenute agli organismi per la parità, alla polizia, ai servizi pubblici, agli ispettorati e alla magistratura, e sulle *sentenze*[127];

---

117 https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=112035.

118 Il sottogruppo riunisce rappresentanti degli Stati membri e della Norvegia, della Commissione, di Eurostat e della FRA, e ha lo scopo di aiutare i paesi a migliorare la raccolta e l'uso dei dati sulla parità.

119 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

120 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

121 Cfr. in particolare l'articolo 9, paragrafo 2, lettere a), g) e j), e il considerando 26 del GDPR. Cfr. anche pagg. 7 e 8 degli orientamenti del sottogruppo (citati alla nota 114).

122 https://fra.europa.eu/en/promising-practices-list?page=3

123 https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool.

124 Per i più recenti inviti a presentare proposte, cfr. gli allegati alla decisione di esecuzione della Commissione relativa al finanziamento del programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza" e all'adozione del programma di lavoro per il 2019 e il 2020 (cfr. rispettivamente, (C(2018) 7916 final, del 29.11.2018, pag. 20, e C(2019) 7824 final, del 5.11.2019, pag. 33). Sia per il 2019 che per il 2020 cinque progetti si sono aggiudicati convenzioni di sovvenzione nell'ambito della priorità "raccolta dati", con contributi massimi dell'UE compresi tra 100 000 EUR e 200 000 EUR per ogni progetto.

125 Inoltre molti Stati membri hanno fornito numerose informazioni in merito alla ricerca qualitativa e quantitativa intrapresa a livello nazionale su argomenti inerenti alla non discriminazione e alla parità.

126 Circa la metà delle risposte ricevute dagli Stati membri ha menzionato buone pratiche a tale riguardo.

127 Riferito, ad esempio, da:
- Paesi Bassi (sulle denunce pervenute agli organismi per la parità, alla polizia e ai servizi antidiscriminazione);
- Slovacchia (sui tribunali che riferiscono in merito alle controversie in materia di discriminazione); e
- Polonia (sulle autorità d'ispezione del lavoro che pubblicano il numero di denunce di discriminazione).

In generale gli Stati membri hanno spesso riportato dati sulle denunce e/o sulle decisioni adottate in relazione all'attività degli organismi per la parità, ma molto meno sulla pubblicazione di dati sulle

- *attingere all'esperienza della FRA* sulla raccolta dei dati[128];
- promuovere la raccolta e l'utilizzo di dati sulla parità attraverso *appositi progetti*[129];
- utilizzare i dati sulla parità per *esaminare e valutare l'impatto e l'efficacia* della legislazione contro la discriminazione[130];
- utilizzare la tecnica del *"mystery shopping" (acquisti in incognito)* e i *test situazionali* per esaminare i modelli di discriminazione[131];
- coinvolgere le organizzazioni delle minoranze nella *raccolta e diffusione* dei dati sulla parità[132];
- elaborare dati statistici che possano servire come *prova della discriminazione indiretta*[133]; e
- raccogliere *dati disaggregati sulla parità* nell'ambito dei censimenti della popolazione[134].

Tuttavia molti Stati membri considerano ancora la mancanza di dati sulla parità come un problema a livello nazionale. Vi sono *margini di miglioramento* soprattutto per quanto riguarda la periodicità e la comparabilità dei dati[135], la raccolta di dati sulle denunce e sui casi di discriminazione (compresi i dati sulle sanzioni irrogate), la raccolta di dati disaggregati per razza o origine etnica, la raccolta di dati da parte di soggetti privati (compresi i datori di lavoro), e per quanto riguarda la cooperazione tra tutti gli interessati.

---

denunce pervenute alla polizia o sulle denunce e/o decisioni ricevute o emesse dai tribunali. La Cechia ha informato di una relazione specializzata del suo organismo per la parità sull'accesso alla giustizia da parte delle vittime di discriminazione, contenente cifre e dati sui casi giudiziari. Il Lussemburgo ha comunicato le cifre annuali delle condanne delle autorità giudiziarie in relazione alla discriminazione razziale, senza precisare se questi dati fossero stati pubblicati.

[128] La Slovacchia ha consultato la FRA sull'elaborazione di un questionario sulla discriminazione. La Finlandia ha trovato nelle attività della FRA un orientamento per armonizzare il suo questionario ai fini della raccolta di dati sulla parità. Il Portogallo ha analizzato i suoi dati nazionali alla luce dei risultati delle indagini della FRA.

[129] Il Belgio ha menzionato un progetto finanziato dal programma REC volto a fare ricorso a nuovi strumenti per raccogliere e utilizzare i dati sulla parità.

[130] Ad esempio BE e FI.

[131] Riferito dal Belgio. I test situazionali rappresentano un metodo che contribuisce a far emergere la discriminazione sulla base di test di confronto a coppie, ad esempio il test a coppie sulla candidatura per un posto di lavoro vacante, che utilizza una coppia di candidature identiche che differiscono solo per una particolare caratteristica in esame (ad esempio l'età).

[132] Ad esempio FI e IT.

[133] Ad esempio LT.

[134] Il censimento nazionale della popolazione e delle abitazioni, realizzato in Polonia nel 2021, contemplava caratteristiche quali la nazionalità, l'origine etnica e la disabilità. Il censimento del 2021 in Irlanda includeva una domanda sull'origine etnica.

[135] Gli algoritmi potrebbero essere utili per rilevare la discriminazione, ad esempio evidenziando modelli ricorrenti di svantaggi.

3. QUESTIONI SPECIFICHE RIGUARDANTI LA DIRETTIVA SULL'UGUAGLIANZA RAZZIALE

Affinché un sistema di tutela giuridica contro la discriminazione sia completo, la tutela non deve presentare lacune. Vent'anni dopo l'adozione della direttiva sull'uguaglianza razziale, in linea con il piano d'azione dell'UE contro il razzismo, vengono presentate anche le potenziali lacune esistenti nella tutela offerta dalla direttiva.

La sottosegnalazione della discriminazione rimane un problema[136] e la raccolta di dati sulle denunce e sui casi di discriminazione deve ancora migliorare[137]. Ne consegue la difficoltà di effettuare una valutazione approfondita degli ambiti della vita nei quali si verificano episodi di discriminazione concreti.

Dalle indagini della FRA emerge che in tutta l'UE le persone sperimentano regolarmente alti livelli di discriminazione per la loro razza o la loro origine etnica. Tra gli ambiti contemplati dalla direttiva sull'uguaglianza razziale, i dati della FRA precisano che l'occupazione è quello in cui la discriminazione fondata sull'appartenenza a minoranze etniche o di migranti è maggiormente diffusa[138]. Tale ambito comprende le situazioni in cui le persone sono "in cerca di lavoro" o "sul luogo di lavoro".

3.1. La nozione di "razza e origine etnica"

La direttiva sull'uguaglianza razziale non definisce la nozione di "razza o origine etnica"[139]. La CGUE ha formulato orientamenti sull'interpretazione della nozione di "origine etnica"[140]; più precisamente, la sentenza *CHEZ* ha riconosciuto che "la nozione di origine etnica [deriva] dall'idea che i gruppi sociali sono caratterizzati in particolare da una comunanza di nazionalità, fede religiosa, lingua, origine culturale e tradizionale e ambiente di vita"[141]. Il fatto che sia in gioco la razza o l'origine etnica può quindi essere determinato sulla base di diverse caratteristiche, tra cui *lingua*, *religione*, *origine*, *colore della pelle e cittadinanza*. Poiché i dati della FRA rilevano che il colore della pelle e/o la religione di una persona rappresentano specifici fattori scatenanti di discriminazione etnica o razziale, ciò ha un'importante rilevanza pratica[142].

---

136 Cfr. la sezione 2.2.1 sulla difesa dei diritti.

137 Cfr. la sezione 2.5 sulla raccolta dei dati.

138 Per maggiori informazioni, cfr. l'indagine EU-MIDIS II della FRA, pag. 34.
Per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro, alcuni Stati membri hanno inoltre riferito particolari timori per le persone di discendenza africana.

139 La direttiva offre protezione a tutti, compresi i cittadini di paesi terzi. Allo stesso tempo, chiarisce che le differenze di trattamento basate sulla *cittadinanza* e derivanti dallo *status giuridico* dei cittadini di paesi terzi e degli apolidi non rientrano nel suo ambito di applicazione (cfr. l'articolo 3, paragrafo 2, e il considerando 13).

140 Non esistono orientamenti analoghi per l'interpretazione del concetto di "razza". Alcuni Stati membri, per evitare deleterie generalizzazioni di massa, non fanno riferimento alla "razza" nella legislazione nazionale. Tale preoccupazione è anche alla base del considerando 6 della direttiva, che afferma che l'UE "respinge le teorie che tentano di dimostrare l'esistenza di razze umane distinte".

141 Sentenza *CHEZ* (nota 33), punto 46. Cfr. anche sentenza del 6 aprile 2017, *Jyske Finans A/S* (C-668/15, ECLI:EU:C:2017:278), punto 17. Nell'elaborare questa definizione, la CGUE ha tenuto conto delle definizioni utilizzate nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nelle sentenze *Nachova e altri contro Bulgaria* [GC], nn. 43577/98 e 43579/98, CEDU 2005-VII, e *Sejdić e Finci contro Bosnia-Erzegovina* [GC], nn. 27996/06 e 34836/06, punti 43-45 e 50, CEDU 2009 (cfr. sentenza *CHEZ*, punto 46).

142 Contributo della FRA.

Nella causa *Jyske Finans* la CGUE ha sottolineato che anche il *paese di nascita* di una persona potrebbe essere considerato un fattore rilevante[143], chiarendo tuttavia che non può essere accettato come un criterio *sufficiente*. Il paese di nascita di una persona "sarebbe soltanto uno dei fattori specifici che consentono di concludere che una persona appartiene ad un gruppo etnico, e non sarebbe, sotto tale profilo, in alcun modo determinante"[144]. Secondo la Corte, un trattamento diverso da parte di un istituto di credito solo sulla base del paese di nascita di una persona (in mancanza di qualsiasi altro fattore) non è sufficiente a suffragare un'accusa di discriminazione fondata sull'"origine etnica". Per accertare una discriminazione indiretta si dovrebbe quindi identificare un *gruppo etnico specifico* che è stato penalizzato rispetto ad altri gruppi. Secondo la Corte, l'affermazione che il paese di nascita di una persona "avrebbe, in generale, maggiori probabilità di incidere negativamente su persone di una "[determinata] origine etnica" rispetto "ad altre persone" non può essere accettata[145].

La CGUE ha confermato il suo approccio nella sentenza pronunciata nella causa *Maniero*, che riguardava una borsa di studio disponibile solo per le persone che avevano superato un esame di Stato tedesco in diritto e non per coloro che avevano superato un esame equivalente in altri paesi. In linea con il suo ragionamento nella causa *Jyske Finans*, la Corte ha sostenuto che non si poteva ritenere che un *gruppo etnico* specifico fosse svantaggiato rispetto ad altri[146].

Nel riferire in merito all'applicazione della direttiva sull'uguaglianza razziale, diversi Stati membri hanno richiamato l'attenzione sulla protezione offerta a livello nazionale contro la discriminazione fondata sul colore della pelle, sul luogo di nascita, sulla lingua, sulla discendenza o sull'origine nazionale. Motivi come il colore della pelle, la lingua e la nascita sono esplicitamente menzionati, tra gli altri, all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[147]. La Carta si applica nell'ambito del diritto dell'UE e il relativo articolo 21 è stato riconosciuto come avente effetto orizzontale diretto[148]. Nell'interpretare la nozione di origine etnica, la CGUE si è basata sull'importanza di garantire una protezione effettiva del diritto all'uguaglianza e alla non discriminazione, come stabilito dall'articolo 21 della Carta[149]. Pur stabilendo che l'ambito di applicazione della direttiva non può essere definito in modo restrittivo, ha tuttavia chiarito che non può essere esteso alla discriminazione per motivi diversi da quelli elencati in modo esaustivo nella direttiva[150].

3.2. Ambito di applicazione

In questo contesto è importante ricordare che l'articolo 19 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che costituisce la base giuridica della direttiva, autorizza il legislatore dell'Unione a combattere la discriminazione solo nei limiti delle competenze conferite all'Unione dai trattati.

---

[143] Sentenza *Jyske Finans* (nota 141), punto 18. Questa causa riguardava un istituto di credito che aveva chiesto a un cittadino danese nato in Bosnia-Erzegovina di fornire un documento d'identità supplementare, non richiesto ai cittadini danesi nati in Danimarca.

[144] Sentenza *Jyske Finans* (nota 141), punti 18 e 20.

[145] Sentenza *Jyske Finans* (nota 141), punti 34-35.

[146] Sentenza del 15 novembre 2018, *Heiko Jonny Maniero*, C-457/17, ECLI:EU:C:2018:912, punti 47 e 48.

[147] Tale disposizione inoltre include inoltre un elenco *aperto* di motivi di discriminazione.

[148] Cfr. sentenza del 25 maggio 2018, *Vera Egenberger*, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257.

[149] Cfr. sentenza *CHEZ* (nota 33), punti 42, 55 e 56.

[150] Cfr. ad esempio la sentenza dell'11 luglio 2006, *Sonia Chacón Navas*, C-13/05, ECLI:EU:C:2006:456.

L'articolo 3 della direttiva sull'uguaglianza razziale fa riferimento all'occupazione e al lavoro, alla protezione sociale e alle prestazioni sociali, all'istruzione, nonché all'accesso a beni e servizi che sono a disposizione del pubblico e alla loro fornitura, incluso l'alloggio.

All'interno di questo ambito, la direttiva si applica anche alla discriminazione derivante dall'uso di *intelligenza artificiale*[151].

Per quanto riguarda l'occupazione, la direttiva si applica alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro sia indipendente che autonomo, all'accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale e all'occupazione e alle condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione. Esiste tuttavia un'eccezione in virtù della quale una differenza di trattamento basata su una caratteristica legata alla razza o all'origine etnica non costituisce discriminazione se corrisponde a un requisito specifico indispensabile per una determinata attività professionale[152]. Ciò significa, ad esempio, che il responsabile delle audizioni per un film può cercare un attore di una particolare origine per uno specifico ruolo.

La direttiva interessa tutti i tipi di *istruzione*, generale e professionale, pubblica e privata, religiosa e laica, dall'istruzione prescolare a quella superiore. Nella sentenza *Maniero* la CGUE ha chiarito la portata del termine "istruzione". Leggendo la direttiva alla luce del suo obiettivo di promuovere la parità, ha interpretato la nozione in modo ampio, includendovi l'*accesso all'istruzione* e l'*eliminazione dei relativi ostacoli finanziari*. La concessione di benefici finanziari strettamente legata alla partecipazione di un singolo a progetti educativi rientra quindi nell'ambito di applicazione della direttiva[153].

La direttiva sull'uguaglianza razziale interessa l'*accesso a beni e servizi* che sono a disposizione del pubblico e la loro fornitura. Il significato della *nozione di "servizi"* è tratto dall'articolo 57 TFUE, secondo cui essi devono costituire un'attività economica, cioè essere forniti normalmente dietro retribuzione, e comprendono in particolare attività di carattere industriale o commerciale.

La direttiva si applica indipendentemente dal fatto che i beni e i servizi che sono a disposizione del pubblico siano forniti nel settore pubblico o privato. I servizi *pubblici* sono quindi contemplati, ma solo nella misura in cui rientrano nella nozione di "servizio" ai sensi dell'articolo 57 TFUE, come indicato sopra.

Ai sensi della direttiva i *servizi* includono, ad esempio, l'alloggio[154] o la fornitura di energia elettrica[155]. L'assistenza sanitaria è contemplata come un aspetto della sicurezza

---

[151] Il 19 febbraio 2020 la Commissione ha pubblicato il Libro bianco sull'intelligenza artificiale, che apre la strada a una proposta legislativa basata su un approccio antropocentrico, che la Commissione presenterà nel 2021. Per ulteriori informazioni relative alla discriminazione algoritmica si rimanda, tra l'altro, alle seguenti pubblicazioni pertinenti: FRA (2020), "Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights" (https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights); FRA (2018), "#BigData: Discrimination in data-supported decision making" (https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making).

[152] Cfr. l'articolo 4 della direttiva.

[153] Sentenza *Heiko Jonny Maniero* (nota 146).

[154] Il termine "alloggio" non è definito nella direttiva; finora i confini di questo termine sono stati scarsamente esaminati.

[155] Sentenza *CHEZ* (nota 33), punto 43.

sociale, ma può anche rientrare nell'ambito dei servizi, purché venga fornita dietro retribuzione da un ente a scopo di lucro[156].

Il legislatore non ha incluso nell'ambito di applicazione materiale della direttiva le azioni del settore pubblico che comportano "l'esercizio dell'autorità pubblica" (ad esempio da parte della polizia, delle autorità antifrode e delle autorità giudiziarie in materia penale e civile) senza alcun elemento di "prestazione di servizi"[157]. Ad esempio, la direttiva non è applicabile quando una persona viene fermata o molestata dalla polizia a causa della sua razza o origine etnica[158].

Il riferimento a beni e servizi "che sono a disposizione del pubblico" è un concetto che talvolta solleva interrogativi. La condizione di "disponibilità al pubblico" comprende situazioni in cui l'offerta di un determinato bene o servizio è stata resa di dominio pubblico (ad esempio con un'inserzione su un giornale o su un sito web accessibile al pubblico o con un volantino su una vetrina), ma non comprende i beni o servizi offerti soltanto alla cerchia dei familiari.

3.3. I Rom sono tra i gruppi più colpiti dalla discriminazione

Diversi Stati membri e portatori di interessi indicano che i Rom[159] sono particolarmente colpiti dalla discriminazione, soprattutto nei settori dell'istruzione, dell'accesso al lavoro e dell'alloggio (in linea con le indagini della FRA[160]). Tra le comunità Rom si registrano anche seri problemi per quanto riguarda la conoscenza dei diritti e l'accesso alla giustizia[161]. La pandemia di COVID-19 ha colpito i Rom in modo sproporzionato, aggravando ulteriormente le disparità, in particolare nell'istruzione, nella sanità e nell'occupazione[162].

---

156 Cfr. FRA, "Manuale di diritto europeo della non discriminazione", 2018, pag. 134, compresi i riferimenti alla giurisprudenza della CGUE.

157 Sentenza del 12 maggio 2011, *Runevič-Vardyn*, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291, punti 45, 47 e 48. La Corte ha rilevato che, nei lavori preparatori della direttiva, il Consiglio non ha accettato un emendamento proposto dal Parlamento europeo che avrebbe esteso il suo ambito di applicazione "[al]l'esercizio delle funzioni di qualsiasi organismo pubblico, comprese le autorità nei settori della polizia, dell'immigrazione e della giustizia penale e civile".

158 Quando sono state intervistate persone appartenenti a minoranze etniche o di migranti, il 14 % ha dichiarato di essere stato fermato dalla polizia nei 12 mesi precedenti l'indagine. Di coloro che sono stati fermati in questo lasso di tempo, il 40 % ritiene che, l'ultima volta che è stato fermato, ciò sia accaduto a causa della sua origine etnica o per la sua appartenenza alla comunità dei migranti (indagine EU-MIDIS II della FRA, pag. 69). Tra gli intervistati che hanno subito molestie generate dall'odio, il 3 % ha affermato che l'autore era un agente di polizia o una guardia di frontiera (indagine EU-MIDIS II della FRA, pag. 17).

159 L'Irlanda fa riferimento anche ai "Travellers" (un gruppo etnico indigeno nomade i cui membri conservano una serie di tradizioni). Sebbene talvolta siano assimilati ai Rom per le tradizioni nomadi (passate) e i livelli simili di discriminazione ed esclusione sociale, i due gruppi non sono linguisticamente affini.

160 Da un'indagine della FRA del 2020 condotta in sei paesi è emerso che il 60 % dei Rom e dei Travellers si è sentito discriminato nei cinque anni precedenti a causa dell'appartenenza alla comunità Rom o Traveller; https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf.

161 I portatori di interessi hanno segnalato livelli particolarmente bassi di conoscenza dei diritti nella comunità Rom.

162 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf.

Per affrontare tali sfide, gli Stati membri hanno riferito di aver intrapreso azioni strategiche, attività di ricerca e campagne specifiche. A seguito della sua valutazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020[163], la Commissione ha pubblicato un *quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom* per il periodo 2020-2030[164]. Il nuovo quadro, rafforzato e riformato, si articola in tre pilastri, integrando l'inclusione socioeconomica dei Rom con la promozione della parità e della partecipazione. Il miglioramento della raccolta dei dati è un aspetto importante dell'iniziativa[165].

Il nuovo quadro è accompagnato da una proposta di raccomandazione del Consiglio sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom. Uno degli obiettivi chiave è attuare efficacemente la direttiva sull'uguaglianza razziale, prevenendo e combattendo la discriminazione nei confronti dei Rom. Il pacchetto include raccomandazioni per affrontare l'antiziganismo e incoraggia gli Stati membri a intensificare la collaborazione con gli organismi nazionali per la parità e le organizzazioni della società civile e a rafforzare il loro coinvolgimento nel conseguimento di tali obiettivi.

Dal 2014 la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti di tre Stati membri per la segregazione scolastica dei bambini Rom[166]. Tali procedure sono tuttora in corso.

4. QUESTIONI SPECIFICHE RIGUARDANTI LA DIRETTIVA SULLA PARITÀ DI TRATTAMENTO IN MATERIA DI OCCUPAZIONE

Gli Stati membri non hanno segnalato grandi difficoltà per quanto riguarda l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione nel periodo 2014-2020, pur rilevando alcune difficoltà con nozioni comuni ad entrambe le direttive[167]. Alcuni portatori di interessi si sono concentrati in particolare sulla questione delle soluzioni ragionevoli per le persone con disabilità, anche per quanto riguarda i problemi legati alla comprensione di tale nozione, alla sua applicazione pratica e alla disponibilità di opportuni orientamenti in materia. Alcuni portatori di interessi hanno proposto di estendere l'obbligo di soluzioni ragionevoli a motivi di discriminazione diversi dalla disabilità.

Attualmente non sono in corso procedure di infrazione in relazione alla direttiva. La CGUE ha tuttavia emesso un consistente numero di sentenze in risposta a domande di pronuncia pregiudiziale riguardanti tutte le forme di discriminazione contemplate dalla direttiva[168], presentate dai tribunali nazionali di diversi Stati membri.

---

[163] *Relazione sulla valutazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020* (COM(2018) 785 final).

[164] https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_it.

[165] Si propone di monitorare i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi del quadro strategico per i Rom attraverso un quadro di indicatori comuni dell'UE che terranno conto delle specificità nazionali. Uno schema di tali indicatori figura nel documento della FRA dal titolo "Monitoring framework for an EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation: Objectives and indicators", https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf.

[166] CZ, HU (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_1823, punto 5); SK (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/INF_19_5950, punto 4).

[167] Cfr. la sezione 2.

[168] Circa 50 sentenze dal 2014; 10 domande di pronuncia pregiudiziale sono ancora in sospeso.

4.1. Ambito di applicazione

La CGUE ha emesso diverse sentenze importanti sull'*ambito di applicazione* della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione.

Essa ha chiarito[169] che la nozione di "condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro" contenuta all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), può contemplare le *dichiarazioni pubbliche* di un *datore di lavoro*, anche in assenza di una procedura di assunzione, a condizione che esse si riferiscano, di fatto, alla politica di assunzione di un'impresa. La causa riguardava le dichiarazioni pubbliche di un avvocato secondo cui questi non avrebbe mai assunto candidati omosessuali[170]. L'interpretazione non è influenzata dalla possibile limitazione dell'esercizio della libertà di espressione.

In un'altra sentenza[171], la Corte ha dichiarato che la direttiva si applica a un *regime fiscale* volto a migliorare l'accesso dei giovani alla formazione professionale, il quale preveda un trattamento fiscale differenziato delle spese di formazione a seconda dell'età del tirocinante. Tuttavia, in un altro contesto, la sentenza della causa *C*[172] ha stabilito che una legislazione nazionale su un'imposta addizionale sui redditi da pensione non rientra nell'ambito di applicazione materiale della direttiva. Una simile legislazione non riguarda infatti la "retribuzione", bensì l'aliquota d'imposta, che è esterna al rapporto di lavoro[173].

La Corte ha confermato la propria giurisprudenza secondo cui i *motivi di discriminazione* di cui all'articolo 1 della direttiva sono elencati in modo esaustivo e non includono la categoria professionale[174] né la natura del rapporto di lavoro[175] dei soggetti interessati.

4.2. Religione

Per la prima volta dall'adozione della direttiva la CGUE ha avuto l'opportunità di emettere importanti sentenze sulle disposizioni relative alla discriminazione fondata sulla religione.

Nella causa *Achbita*[176] la Corte ha interpretato la "religione" in un senso ampio, che include la libertà delle persone di manifestare il proprio credo religioso in pubblico. Ha ritenuto che una regola interna di un'impresa privata che vieti di indossare in modo visibile qualsiasi simbolo politico, filosofico o religioso non costituisca una discriminazione diretta, purché si applichi a tutti i lavoratori allo stesso modo. Tuttavia una regola apparentemente neutra può costituire una discriminazione indiretta a meno che non sia oggettivamente giustificata in termini di appropriatezza e necessità. Una politica di neutralità politica, filosofica e religiosa può costituire un obiettivo legittimo.

---

169 Sentenza del 23 aprile 2020, *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289.

170 L'interpretazione di tale nozione, come chiarito dalla CGUE in relazione alla direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione, può anche essere rilevante, per analogia, per l'interpretazione della direttiva sull'uguaglianza razziale, il cui ambito di applicazione include altresì le "condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro".

171 Sentenza del 10 novembre 2016, *de Lange*, C-548/15, ECLI:EU:C:2016:850.

172 Sentenza del 2 giugno 2016, *C*, C-122/15, ECLI:EU:C:2016:391.

173 Sentenza del 24 settembre 2020, *YScontro NK AG*, C-223/19, ECLI:EU:C:2020:753.

174 Sentenza dell'8 ottobre 2020, *FT*, C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810.

175 Sentenza del 17 marzo 2017, *Milkova*, C-406/15, ECLI:EU:C:2017:198.

176 Cfr. sentenza *Achbita* (nota 33).

Nella sentenza *Bougnaoui*[177] la Corte ha affermato che, in assenza di una politica di neutralità, un datore di lavoro non può imporre a un lavoratore di non indossare il velo islamico sul luogo di lavoro per rispondere ai desideri di un cliente. Tale trattamento non costituisce un "requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa" ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva, giustificato dalla natura/dal contesto delle attività professionali del lavoratore.

Altre due sentenze della CGUE[178] riguardavano l'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva, che prevede un'eccezione al principio di non discriminazione per quanto riguarda le chiese o altre organizzazioni basate sull'etica. La Corte ha dichiarato che i tribunali nazionali devono sottoporre i requisiti professionali stabiliti dalle organizzazioni basate sull'etica a un *controllo giurisdizionale effettivo*. I requisiti devono essere necessari e oggettivamente collegati alla natura/al contesto dell'attività professionale, tenendo conto dell'etica dell'organizzazione. Non possono riguardare considerazioni estranee a tale etica o al diritto all'autonomia dell'organizzazione, e devono rispettare il principio di proporzionalità.

Si prevede che la Corte perfezioni ulteriormente la sua giurisprudenza nell'ambito di due cause pendenti, ossia le cause C-804/18 e C-344/20[179]. Quest'ultima solleva anche una questione sulla nozione di "convinzioni personali". Diversi Stati membri hanno dichiarato che avrebbero gradito ulteriori chiarimenti in merito a tale nozione attraverso la giurisprudenza dell'UE.

4.3. Orientamento sessuale

Tenendo conto degli obiettivi e dei valori fondamentali alla base della direttiva, la Corte ha chiarito le condizioni in cui le *dichiarazioni pubbliche omofobiche* costituiscono una discriminazione[180]. L'espressione di opinioni discriminatorie in materia di assunzione da parte di un datore di lavoro può dissuadere le persone dal candidarsi per un posto di lavoro.

In un'altra sentenza[181] la Corte ha ricordato che gli Stati membri sono liberi di disciplinare il *matrimonio tra persone dello stesso sesso*, o una forma alternativa di riconoscimento giuridico della loro relazione, e di fissare la data dalla quale decorreranno gli effetti di tale matrimonio. Ha concluso che una norma irlandese, secondo la quale il diritto a una pensione di reversibilità era subordinato al fatto che l'affiliato a un regime previdenziale professionale contraesse un'unione civile prima di raggiungere l'età di 60 anni, non costituiva una discriminazione basata sull'orientamento sessuale, sebbene il diritto nazionale non permettesse le unioni civili prima che i partner raggiungessero tale età.

---

[177] Sentenza del 14 marzo 2017, *Bougnaoui*, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.
[178] Cfr. sentenza *Vera Egenberger* (nota 148); sentenza dell'11 settembre 2018, *IR*, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696.
[179] Causa pendente *Wabe* (C-804/18); causa pendente *S.C.R.L.* (C-344/20).
[180] Sentenza *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI* (nota 169).
[181] Cfr. sentenza *David L. Parris* (nota 36).

4.4. Disabilità

Alcuni portatori di interessi hanno segnalato diverse problematiche relative all'interpretazione della nozione di "disabilità". A questo proposito la CGUE ha fornito un utile chiarimento facendo riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD), che è stata approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2010/48/CE del Consiglio ed è diventata parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'UE dal momento della sua entrata in vigore, vale a dire il 3 maggio 2008. La Corte ha affermato che le nozioni di "disabilità" e di limitazione "duratura" della capacità lavorativa di una persona devono essere interpretate in modo autonomo e uniforme in tutta l'UE[182].

Il concetto di "disabilità" si riferisce a una limitazione derivante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psicologiche durature che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione di una persona alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori. Nella sentenza della causa *Z*[183] la Corte ha specificato che l'incapacità di procreare naturalmente[184] non costituisce di per sé un ostacolo all'esercizio di un'attività professionale. Nella sentenza *FOA* [185]ha ritenuto che, sebbene l'obesità non costituisca di per sé una "disabilità", essa può, in certe circostanze, soddisfare le condizioni richieste dalla direttiva e quindi rientrare nel suo ambito di applicazione.

Occorre tenere conto della situazione e delle esigenze specifiche dei lavoratori con disabilità nel valutare se siano posti in una situazione di svantaggio rispetto agli altri o se le misure nazionali soddisfino il criterio della proporzionalità. Nella causa *Ruiz Conejero*[186] la Corte ha quindi dichiarato che le persone con disabilità sono esposte al rischio ulteriore di assenze dal lavoro dovute a una malattia collegata alla loro disabilità e sono soggette a un maggiore rischio di accumulare giorni di assenza per malattia e, quindi, di raggiungere i limiti stabiliti dalla legge. La Corte ha concluso che tali limiti possono svantaggiare i lavoratori disabili e, quindi, comportare una disparità di trattamento indirettamente basata sulla disabilità. Inoltre, nel valutare la proporzionalità delle misure nazionali in questione, la Corte ha affermato che non si dovrebbe trascurare il fatto che le persone con disabilità incontrano generalmente maggiori difficoltà rispetto alle persone non disabili a reinserirsi nel mercato del lavoro[187].

In un'altra causa la Corte ha ritenuto che, se un datore di lavoro non ha offerto una soluzione ragionevole (articolo 5 della direttiva), il licenziamento di un lavoratore con disabilità sulla base di criteri determinati dal datore di lavoro (scarsa produttività, un basso grado di polivalenza e un alto tasso di assenteismo) costituisce una discriminazione indiretta fondata sulla disabilità. A tale proposito la Corte ha citato l'articolo 2 della

---

[182] Sentenza del 1º dicembre 2016, *Daouidi*, C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917.

[183] Sentenza del 18 marzo 2014, *Z*, C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159.

[184] La causa riguardava una donna che non era in grado di sostenere una gravidanza a causa di una rara patologia e a cui il datore di lavoro aveva negato la concessione di un congedo retribuito equivalente a un congedo di maternità o a un congedo di adozione in seguito alla nascita di un bambino attraverso un contratto di maternità surrogata.

[185] Sentenza del 18 dicembre 2014, *FOA*, C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463.

[186] Sentenza del 18 gennaio 2018, *Ruiz Conejero*, C-270/16, ECLI:EU:C:2018:17. La causa riguardava una legislazione nazionale (spagnola) che autorizzava, a determinate condizioni, il licenziamento di un lavoratore in ragione di assenze intermittenti dal lavoro, sebbene giustificate, se tali assenze superavano specifici limiti stabiliti dalla legge.

[187] Sentenza *Ruiz Conejero* (nota 186).

UNCRPD, in base al quale il rifiuto di una soluzione ragionevole è una forma di discriminazione[188].

In una recente sentenza, la Corte ha interpretato la nozione di "discriminazione" (articolo 2 della direttiva) e ha stabilito che il principio della parità di trattamento è volto a proteggere un lavoratore che ha una disabilità contro qualsiasi discriminazione fondata su tale disabilità, non solo rispetto ai lavoratori che non hanno disabilità, ma anche rispetto ad altri lavoratori con disabilità[189].

4.5. Età

La maggior parte delle sentenze della CGUE riguardanti la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione riguarda differenze di trattamento legate all'età[190]. Sebbene gli Stati membri abbiano recepito correttamente la direttiva, sono sorte diverse questioni di compatibilità in relazione a specifiche leggi nazionali. Nel valutarle, la Corte ha esaminato in particolare:

- la *comparabilità delle situazioni*[191];
- la possibile esistenza di un *fattore oggettivo e neutro* che non è collegato all'età[192];
- la *legittimità dell'obiettivo o degli obiettivi* perseguiti[193]; e
- l'*idoneità/la proporzionalità* della misura adottata[194].

Citando il *diritto di lavorare* sancito all'articolo 15, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, la Corte ha prestato particolare attenzione alla partecipazione dei lavoratori anziani alla forza lavoro e quindi alla vita economica, culturale e sociale, e ha osservato che mantenerli nel posto di lavoro promuove la diversità[195]. Tuttavia ha anche riconosciuto che gli Stati membri possono perseguire una politica sociale o occupazionale volta a promuovere l'accesso dei giovani lavoratori al mercato del lavoro. Spetta alle autorità competenti degli Stati membri trovare il giusto equilibrio tra i diversi interessi coinvolti[196]. Nel valutare la proporzionalità della legislazione nazionale in questione, la Corte ha riconosciuto che si poteva prendere atto del fatto che la normativa escludeva dal lavoro i pensionati, la cui vita professionale è terminata e che sono titolari di un trattamento di quiescenza, e ha lasciato al giudice nazionale che ha presentato la domanda di pronuncia pregiudiziale il compito di verificare se tale esclusione fosse idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e soddisfacesse effettivamente l'intento di conseguirlo in modo coerente e sistematico.

---

188 Sentenza dell'11 settembre 2019, *DW contro Nobel*, C-397/18, ECLI:EU:C:2019:703.

189 Sentenza del 26 gennaio 2021, *Szpital Kliniczny*, C-16/19, ECLI:EU:C:2021:64.

190 Cfr., in proposito, Liu, K. e O'Cinneide, C., "The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43 and 2000/78/EC (European Commission 2019)", pagg. 60 e segg.

191 Ad esempio sentenza del 1º ottobre 2015, *O*, C-432/14, ECLI:EU:C:2015:643; sentenza del 7 febbraio 2019, *Vindel*, C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106.

192 Ad esempio la data dell'assunzione; cfr. sentenza del 14 febbraio 2019, *Horgan e Keegan*, C-154/18, ECLI:EU:C:2019:113.

193 Ad esempio sentenza del 19 luglio 2017, *Abercrombie*, C-143/16, ECLI:EU:C:2017:566.

194 Ad esempio sentenza del 2 aprile 2020, *CO*, C-670/18, ECLI:EU:C:2020:272.

195 Sentenza *CO* (nota 194).

196 Ibidem. La causa riguardava una legislazione nazionale che vietava, come regola generale, alle amministrazioni pubbliche di assegnare determinati incarichi a persone che erano in pensione.

Diversi casi riguardavano la discriminazione fondata sull'età in relazione alla *retribuzione*. Alcune leggi nazionali sugli stipendi nel settore pubblico utilizzavano l'età in sostituzione dell'anzianità di servizio[197]. Altri non tenevano conto dei periodi di servizio prima dei 18 anni nel calcolo degli stipendi[198]. In alcuni casi le modifiche giuridiche destinate a porre rimedio alla situazione hanno invece perpetuato la discriminazione[199].

La Corte ha anche chiarito il significato di "requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa" in due cause riguardanti l'età massima di assunzione per le forze di polizia, tenendo conto della natura specifica delle mansioni in questione[200].

5. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

La CGUE ha formulato utili orientamenti su diverse disposizioni, facendo così chiarezza su vari problemi di interpretazione. Sia a livello nazionale che a livello dell'UE sono state intraprese importanti iniziative per applicare meglio nella pratica le disposizioni sulla non discriminazione.

Ne sono conseguiti alcuni sviluppi positivi, tra l'altro per quanto riguarda la raccolta dei dati. Al tempo stesso persistono seri motivi di preoccupazione, come il timore di ritorsioni nei confronti delle vittime, i livelli bassi e divergenti di risarcimento, la mancanza di prove e la scarsa conoscenza dei diritti e dei meccanismi di sostegno (ad esempio, gli organismi per la parità). *Tutte questi problemi contribuiscono alla sottosegnalazione degli episodi di discriminazione.*

Tra le azioni di follow-up per affrontare le sfide individuate nella presente relazione potrebbero figurare:

- *un più attento controllo* da parte degli Stati membri dell'attuazione delle direttive, in particolare per quanto riguarda la protezione delle vittime e l'applicazione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. La Commissione offrirà sostegno in tal senso, ad esempio commissionando uno *studio sulle sanzioni*;
- un impegno costante a livello nazionale e dell'UE per:
    - *sensibilizzare* il pubblico in generale e i soggetti particolarmente a rischio di discriminazione, in particolare in merito ai loro diritti e ai meccanismi di sostegno esistenti;
    - sostenere *progetti*; la Commissione continuerà a promuovere la parità e a sostenere le vittime attraverso i canali di finanziamento dell'UE, compresi il programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori" (CERV) e il programma Giustizia; e
    - offrire periodicamente *informazioni e formazione* a politici, giudici e avvocati sulla legge sulla non discriminazione, in particolare su questioni chiave come la discriminazione indiretta, le molestie, l'onere della prova, le sanzioni e la discriminazione algoritmica; e

[197] Ad esempio sentenza del 19 giugno 2014, *Specht*, cause riunite da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, ECLI:EU:C:2014:2005.
[198] Ad esempio sentenza dell'11 novembre 2014, *Schmitzer*, C-530/13, ECLI:EU:C:2014:2359.
[199] Ad esempio sentenza dell'8 maggio 2019, *Leitner*, C-396/17, ECLI:EU:C:2019:375.
[200] Sentenza del 13 novembre 2014, *Pérez*, C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371; sentenza del 15 novembre 2016, *Sorondo*, C-258/15, ECLI:EU:C:2016:873.

- incoraggiare *la raccolta di dati* a livello nazionale, prestando un'attenzione particolare a statistiche, denunce, sentenze, sanzioni e disaggregazioni per fattori di parità (compresi quelli considerati potenzialmente sensibili, come la razza o l'origine etnica). Per garantire la comparabilità dei dati nel tempo e tra regioni/paesi, resta essenziale un approccio coordinato a livello di UE[201].

In tutte queste attività, gli *organismi per la parità* sono partner fondamentali. Un ulteriore rafforzamento della loro visibilità, del loro ruolo e del loro funzionamento efficace e indipendente è fondamentale, come dimostrato dall'analisi figurante nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente relazione. La continua condivisione di buone pratiche a livello di UE e la sensibilizzazione saranno anch'esse molto utili, in particolare nell'ambito della prevenzione. Inoltre, come ha già annunciato[202], la Commissione intende valutare la possibilità di proporre eventuali atti legislativi per rafforzare il ruolo degli organismi nazionali per la parità entro il 2022.

Tutti i portatori di interessi, compresi i sindacati, i datori di lavoro e le loro associazioni, e le organizzazioni della società civile, hanno un ruolo da svolgere nelle loro rispettive sfere di competenza. Per mettere pienamente a frutto il potenziale delle direttive, la Commissione continuerà a lavorare con gli Stati membri, gli organismi per la parità, la FRA, le organizzazioni della società civile e le parti sociali, al fine di garantire la protezione sistematica delle vittime di discriminazione.

Le circostanze sono cambiate da quando è stata adottata la direttiva sull'uguaglianza razziale, il 29 giugno 2000, anche per effetto dei progressi tecnologici. Malgrado le difficoltà create dalla segnalazione insufficiente, nell'UE rimangono diffuse le esperienze di discriminazione sulla base della razza o dell'origine etnica, dovute a una vasta gamma di cause, tra cui stereotipi e pregiudizi. Occorrerebbe un'ulteriore valutazione per stabilire il rapporto tra la persistenza della discriminazione razziale nell'Unione ed eventuali carenze nell'applicazione delle norme dell'UE. Tale valutazione permetterebbe anche di individuare eventuali carenze nella portata e nell'ambito di applicazione della normativa. È inoltre opportuno analizzare la coerenza tra la direttiva sull'uguaglianza razziale e altri strumenti dell'UE in materia. Dovrebbero essere raccolti dati sui settori in cui si verificano casi di discriminazione, compresi quelli in cui le autorità di contrasto possono a loro volta discriminare. Tale valutazione, che richiederebbe la consultazione di tutti i portatori di interessi, permetterebbe di ottenere dati solidi e di buona qualità che forniscano prove della discriminazione razziale sperimentata nella vita concreta.

[201] Come annunciato nel piano d'azione dell'UE contro il razzismo, la Commissione organizzerà una tavola rotonda sui dati sulla parità, che riunirà i principali portatori di interessi.

[202] Nel piano d'azione dell'UE contro il razzismo, nel nuovo il quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e nella strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025.