COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.7.2026
COM(2026) 364 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 e di condizioni di lavoro)

1. INTRODUZIONE

La direttiva sull'uguaglianza razziale e la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro ("direttive")([1]) rappresentano le pietre angolari degli sforzi profusi dall'UE per costruire un'Unione dell'uguaglianza. La direttiva sull'uguaglianza razziale dispone che le persone debbano essere trattate allo stesso modo nei campi dell'occupazione e della formazione professionale, dell'istruzione, della protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, dell'accesso a beni e servizi e della loro fornitura (incluso l'alloggio) a prescindere dalla razza o dall'origine etnica. La direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro 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, dall'handicap, dall'età o dalle tendenze sessuali.

Le direttive attuano i valori fondamentali sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea. Dal 2000 svolgono un ruolo cruciale nel garantire che tutte le persone possano partecipare pienamente alla vita economica, culturale e sociale, senza discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l'handicap, l'età o le tendenze sessuali.

Uno sviluppo significativo in questo periodo è stato il ruolo della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nel chiarire i concetti fondamentali del diritto in materia di non discriminazione. In particolare, attraverso le numerose pronunce pregiudiziali emesse su richiesta degli organi giurisdizionali nazionali, la Corte di giustizia dell'Unione europea ("CGUE") ha notevolmente rafforzato la protezione contro la discriminazione in tutta l'UE. Le problematiche di poco rilievo segnalate dagli Stati membri nell'attuazione dei principi fondamentali del diritto dell'UE in materia di non discriminazione confermano la maggiore chiarezza conseguita grazie alle sentenze della CGUE.

Tuttavia, a più di 25 anni dall'adozione delle direttive, **garantire che le persone possano avvalersi utilmente del diritto alla non discriminazione e alla parità di trattamento rimane una sfida considerevole**.

Ogni cinque anni la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio informazioni sull'applicazione delle direttive([2]). La presente relazione adempie a tale obbligo, illustrando nel contempo i progressi compiuti e le sfide in corso nell'applicazione e nell'assicurare il rispetto del diritto in materia di non discriminazione. Copre il periodo dal 2021 al 2025 e illustra gli sviluppi successivi all'ultima relazione, pubblicata nel marzo 2021([3]).

La presente relazione fa seguito ai piani d'azione e alle strategie dell'UE per la parità, in particolare alla strategia dell'UE contro il razzismo 2026-2030([4]) e alla strategia

([1]) GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj; GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj.

([2]) Cfr. articolo 17, paragrafo 1, della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 19, paragrafo 1, della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([3]) COM(2021) 139 final e SWD(2021) 63 final del 19 marzo 2021, EUR-Lex - 52021DC0139 - IT - EUR-Lex e EUR-Lex - 52021SC0063 - IT - EUR-Lex.

([4]) COM(2026) 12 final del 20 gennaio 2026, EUR-Lex - 52026DC0012 - IT - EUR-Lex.

per l'uguaglianza LGBTIQ+ 2026-2030([5]). Tali strategie sottolineano che garantire l'effettiva applicazione del diritto dell'UE in materia di non discriminazione è una priorità della Commissione ed evidenziano l'importanza di sanzioni efficaci contro la discriminazione. La relazione è un'azione fondamentale per realizzare l'impegno della strategia contro il razzismo di garantire l'effettiva attuazione della direttiva sull'uguaglianza razziale, in particolare focalizzando l'attenzione sul suo rispetto e sulla sua applicazione nei casi di discriminazione algoritmica. La relazione esamina inoltre l'applicazione delle direttive per quanto riguarda la discriminazione strutturale.

Raramente le vittime segnalano alle istituzioni le discriminazioni subite. Secondo varie indagini([6]) condotte dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), il tasso di segnalazione varia dal 5 % all'11 %. Questa sottosegnalazione deriva principalmente dalla convinzione tra le vittime che segnalare le discriminazioni non porterà ad alcuna azione o cambiamento([7]).

La mancanza di fiducia nei processi e nei sistemi esistenti per segnalare le discriminazioni è accompagnata dalla percezione che dall'ultima relazione sulle direttive siano stati compiuti pochi progressi nella lotta alla discriminazione([8]).

La popolazione generale continua a ritenere che la discriminazione sia diffusa nell'UE([9]). Il 50 % dei partecipanti all'indagine del 2022 sulle minoranze e sulla discriminazione nell'UE (UE-MIDIS III) ha dichiarato che nei cinque anni precedenti l'indagine si è sentito discriminato per uno dei motivi indicati([10]). I soli episodi di discriminazione razziale([11]) sono aumentati tra il 2016 e il 2023([12]).

L'ultima relazione sull'applicazione delle direttive aveva già evidenziato diverse questioni fondamentali. Tra queste figuravano il timore delle vittime di essere

([5]) COM(2025) 725 final dell'8 ottobre 2025, EUR-Lex - 52025DC0725 - IT - EUR-Lex. Cfr. anche altre strategie pertinenti: COM(2020) 620 final del 7 ottobre 2020, EUR-Lex - 52020DC0620 - IT - EUR-Lex; COM(2021) 101 final del 3 marzo 2021, EUR-Lex - 52021DC0101 - IT - EUR-Lex, COM(2026) 113 final del 5 marzo 2026, EUR-Lex - 52026DC0113 - IT - EUR-Lex, COM(2026) 541 final del 6 maggio 2026, EUR-Lex - 52026DC0541 - IT - EUR-Lex.

([6]) FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims*, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people*, *LGBTIQ Equality at a Crossroads – Progress and challenges*, *Roma in 10 European Countries – Main results – Roma survey 2021*, *Rights of Roma and Travellers in 13 European Countries – Perspectives from the Roma survey 2024*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2021-2025.

([7]) Il 38 % dei partecipanti all'indagine UE-MIDIS III; il 39 % dei partecipanti all'indagine sugli ebrei; il 49 % dei partecipanti all'indagine LGBTQI III; il 30 % dei partecipanti all'indagine 2021 sui Rom.

([8]) FRA (cfr. nota 6).

([9]) Cfr.: Commissione europea, Eurobarometro 2023 sulla discriminazione nell'UE.

([10]) Discriminazione sulla base di almeno uno dei motivi seguenti: colore della pelle, origine etnica o migratoria, religione o convinzioni religiose, età, sesso/genere, handicap, tendenze sessuali e identità o espressione di genere.

([11]) Ai fini dell'indagine, la discriminazione razziale è stata intesa come una discriminazione basata su almeno uno dei tre motivi seguenti: colore della pelle, origine etnica o migratoria e religione o convinzioni religiose.

([12]) FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims*, pag. 44, *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, pag. 59, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people*, pag. 77.

soggette a ritorsioni, l'inadeguatezza dei livelli di risarcimento, la difficoltà di raccogliere prove e la mancata conoscenza da parte delle vittime dei loro diritti e dei servizi di sostegno a loro disposizione, ad esempio quelli forniti dagli organismi per la parità. Aveva inoltre sottolineato la promozione disomogenea dell'uguaglianza tra il pubblico in generale e le istituzioni nazionali, che variava a seconda dello Stato membro.

Muovendo dalla relazione precedente, questa nuova relazione fornisce una panoramica delle sfide affrontate, sia nuove che persistenti, dei progressi compiuti e delle buone pratiche adottate nell'applicazione delle direttive dal 2021.

Durante il periodo di riferimento l'UE ha intrapreso misure concrete per migliorare l'applicazione e il rispetto delle direttive. Soprattutto, dall'ultima relazione l'UE ha adottato le direttive sugli organismi per la parità([13]) per rafforzare gli organismi nazionali preposti alla promozione dell'uguaglianza nonché alla prevenzione e al contrasto alla discriminazione, anche sostenendo meglio i singoli e i gruppi che subiscono discriminazioni nell'accesso alla giustizia.

Le direttive impongono agli Stati membri di stabilire sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate applicabili in caso di discriminazione. Per sostenere gli Stati membri, la Commissione ha fatto elaborare **uno studio sulla legislazione e sull'applicazione delle sanzioni in caso di discriminazione razziale, etnica e religiosa**. Lo studio ha rivelato che la protezione giuridica dalla discriminazione e la prevenzione a lungo termine della discriminazione sono compromesse da sanzioni lievi e simboliche. Ha sottolineato la necessità di sanzioni più efficaci che risarciscano pienamente le vittime e promuovano soluzioni durature, unitamente a un'azione più incisiva per far rispettare le norme e allo sviluppo di capacità tra gli operatori della giustizia e la società civile.

Alla luce dei recenti sviluppi tecnologici, tra cui l'**ascesa dei sistemi automatizzati e di intelligenza artificiale (IA)**, la relazione analizza anche l'applicazione del diritto in materia di non discriminazione negli Stati membri nei casi di discriminazione algoritmica. Dimostra la necessità di sviluppare capacità e di istituire meccanismi per una cooperazione efficace tra i diversi organismi di contrasto.

La presente relazione si basa sui risultati di consultazioni mirate([14]). In risposta a questionari su misura, la Commissione ha ricevuto contributi da tutti gli Stati membri e da vari portatori di interessi e istituzioni, tra cui l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), 11 organismi per la parità, 2 parti sociali, 17 organizzazioni della società civile e la rete europea di enti nazionali per le pari opportunità (Equinet). Le statistiche citate nella presente relazione si basano su tali risposte.

([13]) GU L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj, GU L, 2024/1500, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj.

([14]) Tra maggio e luglio 2025 la Commissione ha condotto consultazioni mirate utilizzando un questionario online che comprendeva sia domande su misura concernenti l'attuazione delle direttive sia domande aperte per consentire ai rispondenti di esprimere eventuali ulteriori preoccupazioni. I questionari sono stati distribuiti a tutti gli Stati membri, agli organismi per la parità di ciascuno Stato membro, alle parti sociali europee consultate a norma dell'articolo 154 TFUE e a 57 organizzazioni della società civile. I portatori di interessi sono stati invitati a condividere il questionario con le parti pertinenti a livello locale, regionale e nazionale.

La presente relazione si concentra sull'applicazione e sul rispetto effettivi del diritto dell'UE in materia di non discriminazione, sottolineando l'importanza di quanto segue:

– organismi per la parità;

– sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate;

– migliore accesso alla giustizia e alle prove per le vittime;

– responsabilizzazione e cooperazione dei portatori di interessi; e

– giurisprudenza della CGUE.

I "punti salienti" esposti all'inizio di ciascuna sezione riassumono i principali risultati della relazione. Ulteriori riquadri di testo forniscono esempi di pratiche promettenti.

2. ATTUAZIONE DELLE AZIONI CHIAVE INDICATE NELLA RELAZIONE PRECEDENTE

La relazione precedente aveva sottolineato l'importanza di rafforzare la visibilità, il ruolo e il funzionamento indipendente degli organismi per la parità al fine di affrontare le sfide nell'applicare e far rispettare le direttive. Ciò aveva portato all'adozione delle direttive sugli organismi per la parità a seguito della proposta della Commissione. La Commissione aveva inoltre individuato la necessità di un controllo più rigoroso dell'applicazione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, offrendo nel contempo sostegno in questo settore. Il capitolo seguente esamina l'attuazione di queste misure fondamentali.

Punti salienti

– Le direttive sugli organismi per la parità mirano a rafforzare il mandato, l'indipendenza, le risorse e i poteri di detti organismi. Ciò avviene anche tramite l'estensione del loro mandato ai motivi e agli ambiti disciplinati dalla direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

– Gli organismi per la parità devono disporre di strumenti e risorse per prevenire e rispondere alla discriminazione, compresa la discriminazione strutturale.

– Gli organismi per la parità devono avere il potere di agire in giudizio a sostegno o per conto delle vittime o in nome proprio al fine di difendere l'interesse pubblico.

– L'irrogazione di sanzioni lievi e la loro applicazione inefficace sono le principali strozzature dei sistemi sanzionatori.

– Il consolidamento della legislazione e l'introduzione di sanzioni lungimiranti migliorerebbero i sistemi sanzionatori.

2.1. Organismi per la parità più forti: un nuovo impulso per far rispettare il diritto dell'UE in materia di non discriminazione

Gli organismi per la parità sono essenziali per far rispettare il diritto dell'UE in materia di non discriminazione. Fino al 2024 la direttiva sull'uguaglianza razziale si limitava

a conferire agli organismi per la parità il potere di fornire assistenza indipendente alle vittime di discriminazione e di condurre e pubblicare proprie inchieste, relazioni e raccomandazioni([15]).

Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna l'ultima relazione sull'applicazione delle direttive([16]), la Commissione aveva evidenziato diversi livelli di ambizione e di realizzazione negli Stati membri. Tra le principali questioni trasversali figuravano l'inadeguatezza delle risorse degli organismi per la parità in termini di finanziamenti e personale, la scarsa consapevolezza dell'esistenza di tali organismi e la loro limitata indipendenza e legittimazione ad agire.

Per questo motivo l'UE ha adottato le direttive sugli organismi per la parità, onde garantire che, entro giugno 2026, tutti gli organismi per la parità siano meglio attrezzati per combattere la discriminazione, sostenere le vittime e promuovere la parità.

Le direttive sugli organismi per la parità estendono il mandato di tali organismi alle discriminazioni fondate sull'età, la religione o le convinzioni personali, l'handicap o le tendenze sessuali nel settore dell'occupazione. In precedenza, gli organismi per la parità erano incaricati dal diritto dell'UE di promuovere, analizzare, monitorare e sostenere la parità di trattamento di tutte le persone esclusivamente sulla base della razza o dell'origine etnica e del sesso.

Inoltre le direttive sugli organismi per la parità impongono agli Stati membri di garantire che detti organismi siano indipendenti e di dotare loro delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie. Tali risorse devono consentire agli organismi per la parità di svolgere tutti i loro compiti ed esercitare tutti i loro poteri in maniera efficace per tutti i motivi e gli ambiti di discriminazione.

Infine, la portata dei compiti e dei poteri degli organismi per la parità è stata notevolmente rafforzata. Il loro mandato non può più esaurirsi nel rispondere alla discriminazione. Dovranno inoltre avere il potere di adottare misure preventive, anche in relazione alla discriminazione fondata sull'età, la religione o le convinzioni personali, l'handicap o le tendenze sessuali nel settore dell'occupazione e della formazione professionale.

Per affrontare gli aspetti strutturali della discriminazione e contribuire al cambiamento sociale([17]), gli organismi per la parità svolgeranno attività di sensibilizzazione, prevenzione e promozione([18]). Tali attività possono comprendere la condivisione di buone pratiche, l'adozione di azioni positive, la comunicazione di informazioni su questioni strutturali, l'integrazione della parità negli enti pubblici e privati e la fornitura a tali enti di attività di formazione, informazione, consulenza, orientamento e sostegno.

([15]) Cfr., ad esempio, articolo 13, paragrafo 2, della direttiva sull'uguaglianza razziale.

([16]) SWD(2021) 63 final del 19.3.2021, EUR-Lex - 52021SC0063 - IT- EUR-Lex.

([17]) Cfr. considerando 23 della direttiva (UE) 2024/1499 del Consiglio.

([18]) Cfr. articolo 5 e articolo 17, lettera c), della direttiva (UE) 2024/1499 del Consiglio.

Le direttive sugli organismi per la parità impongono agli Stati membri di conferire a detti organismi poteri di contenzioso([19]). In precedenza, i poteri di contenzioso di tali organismi variavano notevolmente all'interno dell'UE. Con l'adozione delle nuove norme, tutti i gruppi tutelati dal diritto dell'UE potranno chiedere il sostegno degli organismi per la parità nei settori contemplati dalla direttiva sull'uguaglianza razziale e dalla direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

In particolare, le direttive sugli organismi per la parità consentono agli Stati membri di conferire agli organismi per la parità il potere di sostenere i ricorsi sia individuali che collettivi([20]). Gli Stati membri possono designare organismi per la parità che agiscano a sostegno o per conto di più vittime o in nome proprio al fine di combattere la discriminazione nell'interesse pubblico. Ciò può essere necessario, ad esempio, a causa della quantità o gravità dei casi, o della necessità di chiarimenti giuridici. Ciascuno di tali fattori potrebbe implicare che la discriminazione sia di natura strutturale o sistematica([21]).

Gli organismi per la parità continueranno a svolgere il loro compito centrale di fornire assistenza alle vittime di discriminazione razziale o etnica, anche rispondendo a tutte le denunce di discriminazioni([22]). Tale compito si estenderà ora alle vittime di discriminazioni sul lavoro fondate sull'età, la religione o le convinzioni personali, l'handicap o le tendenze sessuali. Inoltre, a norma delle nuove direttive sugli organismi per la parità, a tali organismi deve essere conferito anche il potere di offrire una risoluzione alternativa delle controversie, di svolgere accertamenti sulle violazioni del principio della parità di trattamento e di emettere pareri non vincolanti o decisioni vincolanti([23]). I loro pareri o le loro decisioni devono includere adeguati meccanismi correttivi, di monitoraggio e di applicazione.

La Commissione ha adottato l'atto di esecuzione che stabilisce un elenco di indicatori comuni sul funzionamento degli organismi per la parità([24]). Ciò faciliterà il monitoraggio delle modalità di applicazione delle nuove norme negli Stati membri e del loro impatto sull'effettiva applicazione del diritto dell'UE in materia di non discriminazione.

([19]) Cfr. articolo 10 della direttiva (UE) 2024/1499 del Consiglio. In particolare, gli Stati membri devono garantire agli organismi per la parità almeno uno dei diritti di agire in giudizio elencati di seguito: a) il diritto di avviare un procedimento giudiziario per conto di una o più vittime; b) il diritto di partecipare a procedimenti giudiziari a sostegno di una o più vittime; o c) il diritto di avviare un procedimento giudiziario in nome proprio, al fine di difendere l'interesse pubblico.

([20]) Il ricorso collettivo è un meccanismo giuridico che consente a una o più persone (fisiche o giuridiche) di avviare un'azione collettiva che può portare all'applicazione di sanzioni collettive.

([21]) Cfr. considerando 35 della direttiva (UE) 2024/1499 del Consiglio.

([22]) Cfr. articolo 6 della direttiva (UE) 2024/1499 del Consiglio.

([23]) Gli Stati membri devono decidere se conferire a un organismo per la parità il potere di emettere pareri non vincolanti o decisioni vincolanti.

([24]) GU L, 2026/1196, 11.6.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/1196/oj.

Conclusioni
Gli Stati membri devono: – recepire pienamente e correttamente le direttive sugli organismi per la parità. *La Commissione intende*: – continuare a fornire sostegno agli Stati membri attraverso apposite riunioni di gruppi di esperti e una piattaforma informatica online. La Commissione monitorerà il recepimento corretto delle direttive sugli organismi per la parità nella legislazione nazionale degli Stati membri utilizzando tutti gli strumenti a sua disposizione, compresi i dialoghi informali e le procedure formali di infrazione.

2.2. Sanzioni e mezzi di ricorso – necessità di garanzie più solide

La previsione di sanzioni efficaci garantisce che le vittime di discriminazione siano pienamente risarcite per il danno subito. Inoltre anche le sanzioni e i mezzi di ricorso possono far parte del pacchetto di strumenti per prevenire la discriminazione. Le direttive impongono agli Stati membri di prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di discriminazione e di garantirne l'effettiva applicazione. Le sanzioni possono prevedere un risarcimento dei danni([25]).

L'ultima relazione concludeva che alcuni tribunali nazionali avevano stabilito livelli di risarcimento relativamente bassi, scoraggiando le vittime dall'intraprendere un'azione legale o dal chiedere un risarcimento pecuniario in sede giudiziaria.

Successivamente all'ultima relazione, la CGUE ha fornito ulteriori chiarimenti sulle sanzioni. Nella causa *Braathens Regional Aviation*, la CGUE ha spiegato che il diritto dell'UE osta a una normativa nazionale che permette di evitare la constatazione della sussistenza di una discriminazione da parte di un giudice se il convenuto accetta di pagare il risarcimento richiesto dal ricorrente([26]). Tali norme non soddisferebbero, in particolare, l'obbligo di prevedere sanzioni compensative e dissuasive, in quanto consentirebbero agli autori dei reati di evitare di ammettere un illecito al fine di tutelare la loro reputazione.

Risultati dello studio sulle sanzioni in caso di discriminazione per motivi razziali, etnici e religiosi

L'ultima relazione aveva evidenziato la sfida rappresentata dall'applicazione inadeguata delle sanzioni. La Commissione ha pertanto deciso di aiutare gli Stati membri ad attuare in modo efficace le disposizioni in materia di sanzioni e ha fatto

([25]) Cfr. articolo 15 della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 17 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([26]) Sentenza della Corte di giustizia del 15 aprile 2021, *Diskrimineringsombudsmannen/Braathens Regional Aviation AB*, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269, punto 49.

elaborare uno studio sulla legislazione e sull'applicazione delle sanzioni in caso di discriminazione razziale, etnica e religiosa([27]).

Dai risultati è emerso che i quadri sanzionatori sono frammentati. Le disposizioni pertinenti sono distribuite in molte leggi diverse. Ciò rende difficile per le vittime determinare quali siano i loro diritti e i mezzi di ricorso a loro disposizione.

In diverse giurisdizioni, gli importi/intervalli delle sanzioni previsti dalla legislazione sono bassi e non sufficientemente severi da avere un effetto deterrente sui potenziali autori di reati. L'elenco delle possibili sanzioni è spesso limitato, il che rende più difficile adattarle alle specificità e alla gravità di ciascun reato. Inoltre le sanzioni imposte sono spesso simboliche e vicine al minimo legale, mentre il costo del contenzioso è elevato, il che può compromettere l'efficacia del sistema e disincentivare le vittime a denunciare la discriminazione subita. Inoltre le sanzioni sono raramente soggette a modifica e molte giurisdizioni prevedono sanzioni obsolete che non tengono conto dei cambiamenti economici, come l'inflazione o il costo della vita.

Infine le sanzioni si concentrano generalmente solo sugli illeciti passati. Servono a punire l'autore del reato o a risarcire la vittima, senza sfruttarne il potenziale preventivo. Solitamente mancano misure([28]) a scopo preventivo o socio-preventivo, come le ingiunzioni strutturali che impongono, ad esempio, piani contro la segregazione o una formazione obbligatoria per gli autori dei reati([29]).

Lo studio ha inoltre evidenziato la mancanza di sanzioni per i casi di discriminazione che interessano gruppi numerosi di vittime non identificabili([30]), compresi i casi derivanti dall'uso dell'IA o di sistemi automatizzati.

Ulteriori difficoltà comprendono la considerazione insufficiente di determinate caratteristiche o circostanze in sede di decisione su una sanzione o sul suo importo. Ciò vale in particolare per gli elementi che il diritto nazionale non impone di prendere in considerazione, come i casi di discriminazione multipla, intersezionale o algoritmica.

([27]) Commissione europea: direzione generale della Giustizia e dei consumatori, Milieu Consulting, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. et al., *Study on sanctions for discrimination on racial/ethical/religious grounds – Final report*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428.

([28]) Tali misure possono assumere la forma di un'ingiunzione, vale a dire un'ordinanza che vieta o prescrive determinate azioni. Un'ingiunzione di base ordina all'autore del reato di intraprendere o cessare un'azione o un tipo di azione specifica. Le ingiunzioni strutturali mirano a contrastare la discriminazione organizzativa pervasiva e persino sistemica che non potrebbe essere sufficientemente risolta da un'ingiunzione di base (ad esempio tramite la modifica di un regolamento interno). Si veda anche: Halberstam, D., Van den Bogaert, S., "A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond – The Untapped Possibility of Structural Injunctions", *Common Market Law Review*, vol. 60, n. 5, 2023, pagg. 1269-1312, https://doi.org/10.54648/cola2023093.

([29]) Cfr. nota 27.

([30]) Come nel caso di dichiarazioni relative a una politica di assunzione discriminatoria, pur in assenza di una procedura di assunzione aperta e di un denunciante identificabile che sostenesse di essere stato vittima di discriminazione. Per fatti analoghi, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 2008, *Feryn*, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397 o sentenza della Corte di giustizia del 25 aprile, *Asociaţia Accept*, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275.

Inoltre norme inadeguate in materia di garanzia dell'applicazione e monitoraggio spesso comportano ritardi o la mancata esecuzione delle sanzioni. Solo alcune giurisdizioni prevedono misure di esecuzione efficaci, come penalità di mora([31]) o ammende condizionali([32]). Analogamente, nella maggior parte dei casi mancano misure di monitoraggio sotto forma di relazioni di follow-up da parte degli autori dei reati, audizioni, colloqui o ispezioni di follow-up.

Sia gli Stati membri che i portatori di interessi hanno osservato che vi è una scarsa consapevolezza dei diritti stabiliti dalle direttive (cfr. 3.2). Anche la conoscenza dei mezzi di ricorso disponibili è limitata o addirittura inesistente.

La ricerca non ha individuato norme nazionali specifiche per sensibilizzare in merito alle sanzioni previste in caso di discriminazione. La maggior parte delle campagne di sensibilizzazione si concentra ampiamente sulla lotta alla discriminazione, senza però illustrare ciò che le vittime possono aspettarsi dal sistema giudiziario in caso di violazione dei loro diritti. Inoltre manca una formazione mirata su tali sanzioni per i professionisti, compresi i giudici, il che può incidere sull'applicazione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

La guida alle buone pratiche sulle sanzioni in caso di discriminazione, che fa parte dello studio, evidenzia una serie di pratiche promettenti che sono state attuate negli Stati membri([33]).

Valutazione dei sistemi sanzionatori da parte degli Stati membri, degli organismi per la parità e della società civile

La percezione dell'efficacia dei sistemi sanzionatori da parte dei diversi portatori di interessi risulta variegata. Mentre 12 delle 17 organizzazioni della società civile che hanno partecipato alla consultazione mirata prima della relazione hanno ritenuto che le sanzioni in caso di discriminazione non fossero molto efficaci o per niente efficaci, i rispondenti degli organismi per la parità sono stati equamente divisi nella loro valutazione delle sanzioni e gli Stati membri si sono rivelati ampiamente convinti dell'efficacia (cinque Stati membri) o dell'efficacia relativa (16 Stati membri) dei loro sistemi sanzionatori.

I motivi addotti per ritenere efficaci i sistemi sanzionatori sono stati solitamente la mera presenza di sanzioni, la disponibilità di meccanismi di monitoraggio e applicazione o la presunta mancanza di qualsiasi indicazione che il sistema sanzionatorio non funzionasse in modo soddisfacente. In ogni caso, laddove sono state riscontrate difficoltà, tutti i portatori di interessi hanno chiaramente individuato

([31]) Trattasi del pagamento, generalmente imposto da un organo giurisdizionale su richiesta della vittima, per costringere l'autore del reato a dare esecuzione a una sentenza nel merito.

([32]) Una penale irrogata da un organo giurisdizionale o da un organo giudicante che diventa esigibile solo se l'autore del reato non soddisfa determinate condizioni. È utilizzata come deterrente per garantire il rispetto di un ordine o di un obbligo specifico.

([33]) Commissione europea: direzione generale della Giustizia e dei consumatori, Milieu Consulting SRL, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. et al., *How can sanctions effectively prevent and combat discrimination? – Good practice guide on sanctions for discrimination on racial, ethnic and religious grounds*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2025, pag. 32, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0513884.

nella mancata applicazione pratica delle sanzioni prescritte la principale strozzatura presente nei sistemi sanzionatori.

Gli Stati membri, gli organismi per la parità e le organizzazioni della società civile interpellati hanno convenuto che il consolidamento della legislazione e l'introduzione di sanzioni lungimiranti migliorerebbero i sistemi sanzionatori. Inoltre le organizzazioni della società civile hanno invitato gli Stati membri a riconoscere e tenere conto della discriminazione multipla e intersezionale nei loro sistemi sanzionatori. A loro avviso, tali riforme faciliterebbero l'effettiva applicazione delle sanzioni in caso di discriminazione, garantirebbero un approccio incentrato sulle vittime e consentirebbero di prevenire, anziché solo sanzionare, i comportamenti discriminatori.

Nelle loro risposte alla consultazione, solo la Lettonia, il Portogallo e la Spagna hanno ravvisato la necessità di adattare i loro sistemi sanzionatori al crescente uso di strumenti decisionali algoritmici.

Conclusioni

Gli Stati membri devono:

– garantire che le sanzioni siano applicate efficacemente nella pratica. Gli importi delle sanzioni pecuniarie dovrebbero riflettere i danni a lungo termine causati dalla discriminazione, fornire un risarcimento alle vittime e stimolare profondi cambiamenti.

Gli Stati membri dovrebbero:

– stabilire sanzioni efficaci per i casi di discriminazione che interessano gruppi numerosi di vittime non identificabili, compresi i casi derivanti dall'uso dell'IA o di sistemi automatizzati.

La Commissione intende:

– sostenere gli Stati membri organizzando riunioni per discutere in merito alle sanzioni nell'ambito del gruppo di esperti sull'attuazione del diritto dell'UE in materia di parità.

3. SVILUPPI COMUNI A ENTRAMBE LE DIRETTIVE

Dal 2021 si sono registrati sviluppi in termini di legislazione, attuazione e applicazione di entrambe le direttive, e sono state condotte ricerche esterne sul quadro esistente, sulle disposizioni specifiche e sull'applicazione delle direttive. I temi discussi di seguito si basano sulle questioni individuate nella relazione precedente, sugli sviluppi successivi e sui riscontri ricevuti durante le consultazioni mirate.

Punti salienti

– Gli Stati membri forniscono protezione contro le molestie, l'ordine di discriminare e la vittimizzazione. Tale protezione varia notevolmente da uno Stato membro all'altro ed è talvolta limitata nella pratica.

– La consapevolezza dei servizi di sostegno tra i gruppi etnici e le persone provenienti da un contesto migratorio è leggermente aumentata rispetto all'ultima relazione. La maggior parte degli Stati membri ha attuato, o continua ad attuare, pratiche che facilitano l'accesso alla giustizia. Tuttavia la scarsa consapevolezza dei diritti rimane una sfida significativa.

– Gli organi giurisdizionali e gli operatori della giustizia spesso non conoscono adeguatamente le norme delle direttive in materia di onere della prova.

– La maggior parte degli Stati membri dispone di misure per promuovere il dialogo con le parti sociali e la società civile. Tuttavia ciò non avviene sistematicamente in tutti gli Stati membri o per tutti i motivi di discriminazione. Inoltre la maggior parte delle organizzazioni della società civile afferma di dover affrontare sfide persistenti.

– Quasi tutti gli Stati membri consentono o incoraggiano azioni positive, e sono state segnalate pochissime difficoltà di attuazione.

3.1. La nozione di "discriminazione"

Come sottolineato nella relazione precedente, la nozione di discriminazione solleva diverse questioni. Oltre a definire la discriminazione "diretta" e "indiretta"([34]), le direttive vietano anche l'"ordine di discriminare" e le "molestie". Esistono anche altre forme di discriminazione, come la discriminazione "per associazione" e "per supposizione".

Ordine di discriminare

Le direttive stabiliscono che "[L]'ordine di discriminare persone" per i motivi specificati nelle direttive è da considerarsi una discriminazione([35]).

A seguito dell'adozione delle direttive, la nozione di "ordine di discriminare" è stata introdotta negli ordinamenti giuridici di tutti gli Stati membri. Tuttavia, a causa della natura generale del divieto, il quadro normativo degli Stati membri è eterogeneo e la giurisprudenza nazionale in materia è scarsa.

([34]) Cfr. articolo 2, paragrafo 2, delle direttive. La discriminazione diretta avviene nelle situazioni in cui, a causa della sua razza od origine etnica, religione o convinzioni personali, handicap, età o tendenze sessuali, una persona è trattata meno favorevolmente di un'altra in una situazione analoga. La discriminazione indiretta sorge nel caso di disposizioni o prassi apparentemente neutre che possono porre persone di una determinata razza od origine etnica o con una determinata religione o convinzione personale, con un determinato handicap, di una determinata età o di determinate tendenze sessuali in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tali disposizioni o prassi siano oggettivamente giustificate da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

([35]) Cfr. articolo 2, paragrafo 4, delle direttive.

Oltre al divieto dell'ordine esplicito di discriminare, 22 Stati membri ritengono che la loro legislazione nazionale vieti anche l'ordine implicito, come le espressioni di preferenza o l'incoraggiamento a discriminare per uno o più motivi protetti. In sette Stati membri occorre che vi sia un rapporto gerarchico tra la persona che impartisce l'ordine e quella che lo riceve affinché si attivi la protezione contro l'ordine di discriminare. Infine, in 20 Stati membri sia la persona che impartisce l'ordine sia quella che lo riceve possono essere ritenute responsabili([36]).

In una recente relazione sull'ordine di discriminare([37]), gli esperti hanno individuato 23 casi tra il 2002 e il 2025. Di tali casi, 14 riguardavano l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, incluso l'alloggio, mentre 17 erano stati presentati per motivi di razza o di origine etnica. In 12 Stati membri non vi era alcuna giurisprudenza pertinente. Gli autori della relazione suggeriscono che tale mancanza di giurisprudenza deriva in parte dalla mancata comprensione di ciò che costituisce un ordine di discriminare. È più probabile che sia intentata un'azione per discriminazione diretta o indiretta una volta che un ordine ha causato una discriminazione, piuttosto che sia contestato l'ordine stesso.

Molestie

Le direttive forniscono una definizione di molestie. Tuttavia sottolineano altresì che il concetto di molestia può essere definito conformemente alle leggi e prassi nazionali degli Stati membri([38]). Il panorama normativo degli Stati membri rimane eterogeneo e la giurisprudenza in materia è scarsa.

Gli Stati membri vietano le molestie ai sensi del diritto in materia di non discriminazione o del diritto penale o di entrambi. La scelta dei mezzi legislativi dipende solitamente da uno dei fattori seguenti: la natura del reato([39]), la gravità dell'atto([40]) o l'intenzionalità([41]). Gli Stati membri hanno inoltre fornito un lungo elenco diversificato di esempi di comportamenti che possono rientrare nella definizione di molestie. La loro portata e tipologia dipendono dalla giurisdizione interessata([42]).

([36]) La letteratura pertinente può presentare dati diversi da quelli forniti dagli Stati membri. Cfr. Dewhurst, E., Buendia, R., *Instructions to discriminate under EU and national law*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130.

([37]) Cfr. nota 36, pag. 10.

([38]) Cfr. articolo 2, paragrafo 3, delle direttive.

([39]) Nel caso delle molestie "discriminatorie", l'attenzione è rivolta all'impatto delle stesse sulla dignità e sul comportamento della vittima, mentre per le molestie penali ci si concentra sulla punizione dell'autore dei reati.

([40]) Il diritto penale affronta le forme più gravi di molestie, come l'incitamento all'odio, la diffamazione, lo stalking o le minacce.

([41]) Le molestie penali richiedono generalmente intenzionalità, persistenza e danno. Tali elementi non sono necessari ai sensi del diritto in materia di non discriminazione.

([42]) Tra questi si possono citare: linguaggio inappropriato od offensivo; realizzazione, esposizione o divulgazione di immagini, video o scritti; contatto o violenza fisici; bullismo; esclusione; critiche o controlli ingiustificati/persistenti; compromissione di prestazioni lavorative o diffusione di voci; sovraccarico intenzionale di lavoro o fissazione di scadenze impossibili; atti di umiliazione; intimidazioni o minacce verbali o non verbali; aggressione verbale o insulti; scherzi inappropriati; pressioni o violenze psicologiche; atti o richieste indesiderati; gesti; stalking; ingiurie; discorsi o simboli d'odio; molestie online; graffiti; rifiuto di riconoscere i pronomi preferiti di una persona.

Nel settore dell'occupazione sono emersi tre principali modelli di responsabilità. La responsabilità può ricadere sul molestatore, sul datore di lavoro o su entrambi. Molti Stati membri non sono stati in grado di specificare forme di protezione contro le molestie al di fuori del campo dell'occupazione. Laddove erano disponibili informazioni, gli Stati membri hanno in genere segnalato il quadro normativo per la lotta alle molestie nell'ambito degli istituti di istruzione, dell'assistenza sanitaria e della pubblica amministrazione.

A tale riguardo, alcuni Stati membri hanno indicato che non solo il molestatore, ma anche l'organo o l'istituzione competente possono essere ritenuti responsabili di molestie a causa di negligenze nell'adempimento del loro obbligo di prevenzione delle stesse([43]).

Dieci Stati membri hanno evidenziato difficoltà nell'applicazione del concetto di molestie ai sensi del diritto nazionale. In particolare, gli Stati membri hanno segnalato alcune sfide nell'ottenere prove per dimostrare le molestie. Inoltre alcune delle difficoltà sono state attribuite all'attuazione nazionale della legge, in cui si richiede una condotta reiterata, l'intenzionalità (piuttosto che gli effetti dell'atto), l'identificazione di individui o gruppi in situazioni analoghe e un rapporto gerarchico affinché un comportamento si configuri come una molestia. Nessuno di questi elementi è esplicitamente richiesto dal diritto dell'UE.

In alcuni Stati membri è emersa una giurisprudenza interessante in merito all'uso della protezione dalle molestie per affrontare la discriminazione online, che colpisce un numero imprecisato di persone, nonché per proteggere gruppi di persone dalla discriminazione.

Riquadro 1. Esempi di casi di molestie negli Stati membri([44])

– In un caso in Bulgaria, la Corte suprema amministrativa ha classificato i post offensivi sui social media di un partito politico come molestie fondate sulle tendenze sessuali([45]). In un'altra decisione, la Corte ha constatato che la stigmatizzazione di articoli online rivolti a persone di etnia rom costituiva una molestia per motivi etnici([46]).

– In Belgio (nel settore dell'occupazione)([47]) e in Italia([48]), gli organi giurisdizionali hanno riconosciuto molestie in situazioni in cui erano state espresse opinioni offensive sui social network o sulle piattaforme di comunicazione, anche se condivise solo con un numero limitato di persone.

([43]) Malta ha sottolineato che tale quadro fa sorgere un obbligo positivo di diligenza per i datori di lavoro, gli educatori e i prestatori di servizi consistente nel prevenire attivamente le molestie, non solo tra il personale, ma anche tra il personale e terzi.

([44]) Gli esempi di Bulgaria e Italia non rientrano nell'ambito di applicazione materiale né della direttiva sull'uguaglianza razziale né della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Tuttavia sono pertinenti al concetto di "molestia" quale definito in tali direttive e attuato nella legislazione nazionale.

([45]) Corte suprema amministrativa della Bulgaria, decisione n. 9763 del 16 settembre 2024.

([46]) Corte suprema amministrativa della Bulgaria, decisione n. 5014 del 14 maggio 2025.

([47]) Corte d'appello di Anversa, sentenza n. 2023/CO/654 del 27 giugno 2024.

([48]) Corte suprema di cassazione (Italia), ordinanza n. 14836 del 26 maggio 2023.

Discriminazione per associazione o per supposizione

La discriminazione per associazione si verifica quando una vittima è discriminata a causa della sua associazione con una persona, un gruppo o una caratteristica protetti. La CGUE ha costantemente riconosciuto questa forma di discriminazione nella sua giurisprudenza, da ultimo in relazione alla discriminazione indiretta fondata sulla disabilità (cfr. 5.3.)([49]). Inoltre 19 Stati membri vietano ora esplicitamente la discriminazione per associazione nella loro legislazione o giurisprudenza nazionale([50]).

La CGUE deve ancora affrontare esplicitamente la questione della "discriminazione per supposizione". Questa si verifica quando una persona è discriminata sulla base di una errata convinzione o errata percezione che questa possieda una delle caratteristiche protette. Va osservato che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito in una serie di cause che la discriminazione ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo comprende la discriminazione per supposizione([51]). Inoltre pare che 19 Stati membri la vietino già nella legislazione nazionale o nella giurisprudenza([52]).

In alcuni Stati membri la discriminazione per associazione o supposizione può applicarsi anche in caso di molestie, vittimizzazione o rifiuto di una soluzione ragionevole([53]). Tali interpretazioni provengono raramente dalla legislazione. Al contrario, spesso derivano dalla giurisprudenza oppure rappresentano l'interpretazione delle autorità interpellate. Altri Stati membri hanno espresso per lo più incertezza circa l'applicabilità della loro legislazione nazionale a tali casi.

Nonostante la sentenza della Corte nella causa *CHEZ*([54]), secondo cui la discriminazione per associazione non dipende da una relazione intima o stretta tra la presunta vittima e il gruppo al quale è associata, alcuni Stati membri possono continuare a richiedere tale relazione.

Discriminazione multipla

Entrambe le direttive([55]) riconoscono che alcuni gruppi di persone possono subire discriminazioni per molteplici motivi. Ad oggi 14 Stati membri hanno adottato una legislazione che riconosce esplicitamente la discriminazione multipla.

([49]) Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2025, *Bervidi*, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, punti da 55 a 56.

([50]) Walsh, J., *Discrimination by association and discrimination by assumption under directives 2000/43 and 2000/78*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2024, pagg. 12-13, https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758.

([51]) Cfr. ad esempio *Timishev/Russia*, nn. 55762/00 e 55974/00, 13 dicembre 2005.

([52]) Cfr. nota 50.

([53]) Nella causa *Bervidi* (cfr. nota 49), la CGUE ha stabilito che anche i lavoratori senza disabilità possono beneficiare di soluzioni ragionevoli in determinate circostanze.

([54]) Sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2015, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria' AD/Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, punti 49 e 56.

([55]) Cfr. considerando 14 della direttiva sull'uguaglianza razziale e considerando 3 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

All'interno di detti 14 Stati membri, le conseguenze pratiche e giuridiche del riconoscimento della discriminazione multipla variano notevolmente. In alcuni Stati membri incide sul tipo e sulla severità delle sanzioni previste in caso di discriminazione. In altri, è considerata una delle forme più gravi di discriminazione. In due Stati membri la discriminazione multipla può risultare in una soglia probatoria più elevata per le parti convenute, in quanto per ciascun motivo è richiesta una prova distinta di non discriminazione.

La metà degli Stati membri che riconoscono esplicitamente la discriminazione multipla ha segnalato notevoli difficoltà nell'applicazione di tale concetto. In sei Stati membri vi è una scarsa consapevolezza della discriminazione multipla. In cinque Stati membri le statistiche sono insufficienti per tutti i pertinenti motivi di discriminazione. Cinque Stati membri hanno inoltre riscontrato difficoltà nell'individuare un gruppo di confronto appropriato in una posizione più favorevole nei casi di discriminazione multipla. Gli organismi per la parità hanno espresso preoccupazioni analoghe. Tuttavia, a differenza degli Stati membri, quasi tutti gli organismi per la parità hanno segnalato difficoltà nell'individuare i casi di discriminazione multipla.

Nessuna delle due direttive oggetto della presente relazione prevede una base giuridica per il riconoscimento della discriminazione intersezionale([56]). Sebbene la CGUE abbia ammesso che una discriminazione può essere fondata su più di uno dei motivi per i quali è prevista la tutela del diritto dell'Unione, ha anche ritenuto che "non esiste [...] 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"([57]).

Le organizzazioni della società civile e gli organismi per la parità interpellati hanno sottolineato la necessità di ancorare la discriminazione intersezionale nel quadro giuridico e di fornire orientamenti su come inquadrare, valutare e giudicare tali denunce.

Dal 2021 l'UE ha iniziato ad occuparsi in una certa misura della discriminazione intersezionale nel diritto dell'UE. La direttiva sulla trasparenza retributiva([58]) ha definito per la prima volta la discriminazione intersezionale nel diritto dell'UE([59]). Le direttive sugli organismi per la parità prevedono che a detti organismi sia conferito il potere di tenere conto della discriminazione intersezionale nelle loro attività volte a prevenire la discriminazione e a promuovere la parità di trattamento([60]).

([56]) Trattasi di una discriminazione che avviene sulla base di diversi motivi personali o caratteristiche/identità, che operano e interagiscono tra loro contemporaneamente in modo da essere inscindibili.

([57]) Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 2016, *David L. Parris/Trinity College Dublino e altri*, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, punto 80.

([58]) GU L 132 del 17.5.2023, pag. 21, http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj.

([59]) All'articolo 3, paragrafo 2, lettera e), la direttiva sulla trasparenza retributiva vieta esplicitamente la discriminazione intersezionale, che è elencata come forma distinta di discriminazione. Definisce la discriminazione intersezionale come "la discriminazione fondata su una combinazione di discriminazioni fondate sul sesso e su qualunque altro motivo di cui alla direttiva 2000/43/CE o alla direttiva 2000/78/CE".

([60]) Cfr. articolo 5, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2024/1499 del Consiglio e articolo 5, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2024/1500.

La Commissione continua inoltre a riconoscere l'importanza della discriminazione intersezionale nelle strategie per la parità([61]).

3.2. Accesso alla giustizia – colmare il divario per le vittime

Gli Stati membri devono garantire che le persone interessate siano informate delle leggi nazionali di recepimento delle direttive con qualsiasi mezzo appropriato in tutto il loro territorio([62]). Garantire che le persone siano consapevoli dei loro diritti rimane una sfida importante. Tuttavia la situazione sta migliorando sotto alcuni profili([63]).

La metà degli Stati membri (14) ha riconosciuto che la mancanza di consapevolezza dei cittadini in merito ai diritti e agli obblighi derivanti dalle direttive rappresenta un problema. Analogamente, quasi tutte le organizzazioni della società civile, 8 degli 11 organismi per la parità ed Equinet hanno sostenuto che non vi è sufficiente consapevolezza in merito a tali diritti e obblighi.

Nonostante il relativo consenso sul fatto che la mancanza di consapevolezza sia una causa profonda dell'applicazione inadeguata del diritto dell'UE in materia di non discriminazione negli Stati membri, né questi ultimi né gli organismi per la parità né le organizzazioni della società civile sembrano disporre di dati sui livelli specifici di consapevolezza. Inoltre solo un organismo per la parità disponeva di informazioni sulla consapevolezza della popolazione in generale in merito alle proprie attività.

Riquadro 2. Un'indagine sulla consapevolezza delle attività di un organismo per la parità

A Malta nel 2024 la Commissione per i diritti delle persone con disabilità ha condotto un'indagine telefonica rappresentativa. Ha rilevato che il 59 % della popolazione in generale aveva sentito parlare della suddetta Commissione e delle sue attività.

Nel corso della consultazione, la maggior parte degli Stati membri (20) ha dichiarato di aver condotto campagne di sensibilizzazione in materia di non discriminazione dal 2021. Tuttavia solo pochi Stati membri hanno condotto campagne incentrate sui motivi di discriminazione per i quali è prevista la tutela delle direttive. La maggior parte delle altre campagne si è concentrata sulla discriminazione fondata sul sesso. Delle poche campagne relative ai motivi previsti dalle direttive, un numero ancora inferiore ha riguardato i diritti e gli obblighi previsti dal diritto in materia di non discriminazione. Analogamente, anche le campagne condotte dalle organizzazioni della società civile hanno affrontato solo occasionalmente i diritti e gli obblighi giuridici previsti dal diritto in materia di non discriminazione.

([61]) Cfr. ad esempio COM(2025) 725 final dell'8 ottobre 2025; COM(2026) 12 final del 20 gennaio 2026.

([62]) Cfr. articolo 10 della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 12 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([63]) Ad esempio, solo il 39 % dei partecipanti all'indagine UE-MIDIS III sui gruppi etnici o di migranti aveva sentito parlare di almeno un organismo per la parità nel proprio paese di residenza. All'epoca della relazione precedente, solo il 29 % di questo gruppo era a conoscenza di una qualsiasi organizzazione che fornisse sostegno o consulenza alle vittime di discriminazione. Tuttavia la FRA osserva che, sebbene la conoscenza di specifici organismi per la parità sia maggiore, ciò non è correlato a un aumento sostanziale della segnalazione di episodi di discriminazione.

Tra gli esempi di campagne pertinenti figurano quelle contro l'antiziganismo (in quattro Stati membri), la discriminazione LGBTIQ+ (in cinque Stati membri) e il razzismo (in cinque Stati membri). Alcune campagne mirate si sono concentrate anche sulla discriminazione basata sull'età, sull'accessibilità e sugli alloggi.

Inoltre le campagne segnalate da tutti i tipi di portatori di interessi sono solitamente rivolte al grande pubblico e raramente ne è valutato l'impatto, tranne che per il monitoraggio del traffico dei social media o il conteggio del numero dei reclami. Infine, le organizzazioni della società civile hanno sottolineato che le campagne di alcuni Stati membri non sono portate avanti nel tempo.

Riquadro 3. Piattaforma antidiscriminazione dell'organismo francese per la parità([64])

Nel 2021 l'organismo francese per la parità Défenseur des droits [difensore dei diritti] ha lanciato una piattaforma antidiscriminazione. La piattaforma ha mobilitato i creatori di contenuti sui social media per promuovere le sue attività contro la discriminazione. L'organismo per la parità ha inoltre condotto una campagna di acquisto di parole chiave per reindirizzare i visitatori verso la piattaforma. Dal suo avvio fino al 2024 la piattaforma ha registrato 2 109 000 visualizzazioni. Le principali parole chiave ricercate online sono state "molestie sul lavoro", "discriminazione razziale" e "molestie psicologiche sul lavoro".

Oltre alla mancanza di consapevolezza, gli organismi per la parità e le organizzazioni della società civile hanno individuato nel timore di vittimizzazione e nella "disparità delle armi"([65]) i principali ostacoli all'accesso alla giustizia. Ritengono inoltre che l'accesso alla giustizia sia impedito da una consulenza e un'assistenza legali insufficienti, dalla complessità dei procedimenti giudiziari e da ostacoli procedurali, compresa l'assenza della possibilità di ricorsi collettivi in alcuni Stati membri.

La relazione precedente sull'applicazione delle due direttive aveva individuato una serie di buone pratiche volte a facilitare la difesa dei diritti delle vittime di discriminazione([66]). In totale 21 Stati membri hanno attuato o stanno attuando alcune di queste pratiche, le più comuni delle quali sono l'assistenza legale a spese dello Stato (12 Stati membri), le denunce online e un migliore accesso ai servizi locali (otto Stati membri).

A parte ciò, gli Stati membri raramente adottano misure per affrontare le strozzature procedurali che ostacolano l'accesso effettivo alla giustizia. Ad esempio, solo due Stati membri hanno rinunciato all'applicazione delle spese di giudizio per i casi di discriminazione o hanno istituito organismi di risoluzione delle controversie accessibili e solo uno Stato membro ha creato fondi per fornire alle vittime la copertura anticipata delle spese legali. Sebbene fosse stata individuata come buona

([64]) Défenseur des droits, Plateforme AntiDiscriminations.fr - Agir contre les discriminations.

([65]) Il principio della parità delle armi è un aspetto del concetto più ampio di equo processo. A ciascuna parte deve essere offerta una ragionevole possibilità di presentare la propria causa in condizioni che non la pongano in una situazione di svantaggio rispetto al proprio avversario. Cfr. ad esempio la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 22 febbraio 1996, *Bulut/Austria*, 17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, punto 47.

([66]) Cfr. COM(2024) 419 final del 25 settembre 2024, EUR-Lex - 52024DC0419 - IT - EUR-Lex, pag. 6.

pratica nella relazione precedente, nessuno Stato membro ha ridotto le spese di giudizio per i casi di discriminazione.

Le nuove direttive sugli organismi per la parità contribuiranno ad affrontare alcune delle questioni individuate, in particolare conferendo agli organismi per la parità maggiori poteri per fornire assistenza gratuita e servizi di risoluzione alternativa delle controversie oltre a poteri di contenzioso.

Un altro modo per migliorare l'accesso delle vittime alla giustizia è promuovere la collaborazione tra gli organismi per la parità e le organizzazioni della società civile in relazione alle controversie strategiche.

3.3. Dimostrare un caso di discriminazione

L'ultima relazione aveva indicato le difficoltà nel dimostrare un caso di discriminazione come una sfida fondamentale per l'applicazione delle norme. La presente relazione rivela che i portatori di interessi nutrono ancora preoccupazioni in merito alla dimostrazione della discriminazione nei casi di discriminazione indiretta, molestie, ordini di discriminare, discriminazione multipla e vittimizzazione.

Onere della prova

Ai sensi delle direttive, le persone che si ritengono lese beneficiano di un'inversione dell'onere della prova([67]). Le direttive prevedono che, qualora la persona che si ritiene lesa esponga fatti dai quali si può presumere una discriminazione, l'onere della prova sia a carico della parte convenuta. Tuttavia l'attuazione pratica di questo principio presenta molteplici sfide.

Tre quarti degli organismi per la parità interpellati e 14 Stati membri hanno incontrato notevoli ostacoli nell'applicazione dell'inversione dell'onere della prova. Nello specifico, hanno evidenziato principalmente una generale mancanza di consapevolezza o comprensione delle norme in materia di onere della prova tra gli organi giurisdizionali e gli operatori della giustizia.

Nonostante le sfide emerse, solo due Stati membri hanno attuato misure per affrontare le difficoltà nell'applicazione delle norme in materia di onere della prova. Per contro, la maggior parte degli organismi per la parità ha adottato alcune misure, tra cui proposte di modifiche legislative volte ad abbassare la soglia dell'onere della prova([68]), raccomandazioni alle autorità pubbliche, formazione per la magistratura, la pubblica amministrazione e i datori di lavoro e applicazione coerente dell'inversione dell'onere della prova nei propri pareri non vincolanti, nella raccolta di prove e nei materiali di orientamento.

Prove

Sia gli Stati membri che gli organismi per la parità interpellati hanno evidenziato difficoltà nell'accesso alle prove per soddisfare l'onere della prova iniziale.

([67]) Cfr. articolo 8 della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 10 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([68]) Ad esempio, l'organismo per la parità in Germania ha proposto di ridurre l'obbligo di dimostrare una situazione di svantaggio, ha fornito indicazioni per addurre prove prima facie e ha raccomandato di stabilire un diritto a ricevere informazioni dalla parte convenuta.

Come messo in luce nella relazione precedente, la maggior parte di essi continua a incontrare difficoltà nella raccolta e nella pubblicazione di dati sulla discriminazione. Inoltre la raccolta di prove e le verifiche del sistema raramente sono effettuate nel settore digitale (cfr. 7.2). Tuttavia alcuni Stati membri utilizzano alcuni metodi alternativi, come i test situazionali([69]) e la tecnica del "mystery shopping"([70]).

In totale 16 Stati membri consentono la conduzione di test situazionali per dimostrare la discriminazione. La metà degli organismi per la parità ha riferito di utilizzare la tecnica del "mystery shopping" e i test situazionali per individuare modelli di discriminazione. Secondo Equinet, questi metodi si sono dimostrati efficaci nell'individuare episodi di discriminazione, in particolare nei settori dell'occupazione e dell'edilizia abitativa.

3.4. Protezione delle vittime

Gli Stati membri devono proteggere le persone dalla vittimizzazione, vale a dire da trattamenti o conseguenze sfavorevoli derivanti da un reclamo o da un procedimento per discriminazione([71]). La CGUE interpreta tale nozione in senso ampio, estendendola a chiunque possa subire conseguenze sfavorevoli per aver presentato un reclamo o avviato un procedimento([72]). Tuttavia l'attuazione di tale protezione negli Stati membri continua a essere disomogenea e limitata nella pratica, come indicato nella relazione precedente.

Tutti gli Stati membri prevedono esplicitamente la protezione contro la vittimizzazione per qualsiasi motivo nell'ambito dell'occupazione. Alcuni Stati membri non prevedono esplicitamente la protezione contro la vittimizzazione per motivi di origine razziale o etnica nei settori dell'istruzione, della protezione sociale e dell'accesso a beni e servizi.

L'ambito di applicazione personale della protezione contro la vittimizzazione segnalato varia da uno Stato membro all'altro. Oltre alle vittime e alle persone che si ritengono lese, 17 Stati membri hanno riferito che la loro legislazione o giurisprudenza nazionale protegge i testimoni e coloro che sostengono le vittime. Inoltre 13 Stati membri hanno dichiarato di estendere tale protezione ai rappresentanti legali e di altro tipo, 14 Stati membri hanno riferito di proteggere le vittime di discriminazione per supposizione o associazione e 10 Stati membri hanno dichiarato

([69]) I test situazionali sono un metodo in base al quale coppie di soggetti incaricati dello svolgimento del test (candidati a un alloggio o a un posto di lavoro o clienti di un ristorante, di un locale notturno, ecc.) sono selezionate in modo tale da differire solo per una particolare caratteristica che riflette il motivo discriminatorio (genere, etnia, età, handicap, religione o convinzioni personali o tendenze sessuali) in esame. Se uno dei componenti della coppia subisce un trattamento diverso, la distinzione indica un comportamento discriminatorio. Cfr. Rorive, I., *Proving Discrimination Cases – The role of situation testing*, Migration Policy Group, Centre for Equal Rights, 2009, Proving Discrimination Cases — The role of situation testing | Migration Policy Group.

([70]) Il "mystery shopping" è una tecnica utilizzata per verificare se le persone o le entità accettano richieste discriminatorie. Coloro che conducono l'indagine presentano richieste discriminatorie, ad esempio, ad agenzie di lavoro interinale o ad agenzie immobiliari. Cfr. Tests de situation et mystery shopping en cas de discrimination | Unia.

([71]) Cfr. articolo 9 della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 11 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([72]) Sentenza della Corte di giustizia del 20 giugno 2019, *Hakelbracht e altri*, C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, punti da 26 a 30.

di offrire protezione alle persone trattate in modo meno favorevole per essersi rifiutate di discriminare.

Solo sette Stati membri hanno segnalato limitazioni o difficoltà nel garantire una protezione efficace contro la vittimizzazione nella pratica. Tali limitazioni o difficoltà comprendevano procedure formali di denuncia, un'elevata soglia probatoria e un ambito di applicazione personale limitato della protezione. Negli Stati membri non esistono praticamente buone pratiche o giurisprudenza in materia di protezione contro la vittimizzazione.

3.5. Cooperazione per l'applicazione delle direttive

Le direttive prevedono che la loro effettiva applicazione vada di pari passo con il dialogo con le parti che rappresentano gli interessi collettivi dei gruppi a rischio di discriminazione. In effetti, esse impongono agli Stati membri di prendere le misure adeguate per incoraggiare il dialogo tra le parti sociali al fine di promuovere il principio della parità di trattamento([73]) e incoraggiare il dialogo con le organizzazioni non governative([74]).

La maggior parte degli Stati membri ha riferito di disporre di misure volte a incoraggiare il dialogo tra le parti sociali al fine di promuovere il principio della parità di trattamento. Ciò avviene principalmente attraverso organismi tripartiti([75]), presenti in almeno 10 Stati membri.

Analogamente, alcuni Stati membri hanno istituito forum sulla non discriminazione, i diritti dei Rom, delle persone con disabilità o degli anziani. Questi coinvolgono gli enti governativi, la società civile e altri portatori di interessi chiave. Tuttavia ciò non avviene sistematicamente in tutti gli Stati membri o per tutti i motivi di discriminazione.

Secondo le organizzazioni della società civile, impegnarsi in un dialogo pratico sulla lotta alla discriminazione continua a presentare sfide. Quasi tre quarti dei rispondenti della società civile all'indagine (12 su 17) hanno riferito di avere difficoltà. Le questioni chiave sono rimaste sostanzialmente invariate dall'ultima relazione([76]).

Gli Stati membri dialogano con la società civile meno frequentemente durante la fase di attuazione delle politiche che durante la fase di progettazione. Questa constatazione, basata sulle risposte degli Stati membri, è stata ribadita anche dalle organizzazioni della società civile interpellate. Ad esempio, due terzi degli Stati membri hanno coinvolto la società civile in consultazioni legislative o politiche. Tuttavia poco meno della metà degli Stati membri ha collaborato con le organizzazioni della società civile all'attuazione delle misure antidiscriminazione e ancora meno Stati membri le hanno coinvolte nella denuncia e nel monitoraggio di questioni relative alla discriminazione (rispettivamente 10 e 8 Stati membri).

([73]) Cfr. articolo 11 della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 13 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([74]) Cfr. articolo 12 della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 14 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([75]) Il dialogo tripartito prevede discussioni tra le autorità pubbliche e le parti sociali su questioni di interesse comune.

([76]) Cfr. COM(2021) 139 final del 19 marzo 2021, EUR-Lex - 52021DC0139 - IT - EUR-Lex, pag. 13.

3.6. Integrazione della dimensione di genere

Le direttive impongono([77]) alla Commissione di riferire in merito all'impatto delle disposizioni su donne e uomini, conformemente al principio dell'integrazione di genere.

Gli Stati membri sembrano aver effettuato valutazioni limitate dell'impatto specifico delle direttive su uomini e donne. Sebbene alcuni Stati membri abbiano riferito che l'attuazione delle norme ha prodotto effetti particolari su determinati gruppi di uomini e donne, tali affermazioni non sono state generalmente illustrate o suffragate da dati. Uno Stato membro ha rilevato un aumento delle azioni legali concernenti la combinazione di discriminazioni basate sul genere e sull'età.

In generale, le politiche degli Stati membri relative ai motivi protetti previsti dalle direttive raramente distinguono specificamente tra le esigenze degli uomini e quelle delle donne. Alcuni Stati membri hanno menzionato di aver adottato un approccio intersezionale nei documenti strategici, mentre altri hanno individuato sfide specifiche affrontate da particolari gruppi di donne. Sono stati riferiti esempi individuali di misure mirate per le donne Rom e le donne con disabilità.

Nel frattempo, i rispondenti delle organizzazioni della società civile integrano attivamente la dimensione di genere nelle loro attività e si rivolgono specificamente alle donne appartenenti a gruppi e comunità svantaggiati.

Sia l'EIGE che le organizzazioni della società civile hanno sottolineato che l'attuazione dell'integrazione della dimensione di genere varia notevolmente da uno Stato membro all'altro e spesso non riesce ad affrontare sfide specifiche. L'EIGE ha osservato che alcuni paesi hanno istituito quadri globali e risorse dedicate, mentre altri sono rimasti indietro([78]).

3.7. Azione positiva

Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità, gli Stati membri possono adottare o mantenere misure specifiche volte a prevenire la discriminazione o a compensare gli svantaggi connessi alle caratteristiche protette([79]). La CGUE ha fornito orientamenti sull'interpretazione dell'azione positiva([80]). L'azione positiva deve essere proporzionata e, in linea di principio, non dovrebbe tradursi in una preferenza automatica o incondizionata per i gruppi sottorappresentati. Gli organismi

([77]) Cfr. articolo 17, paragrafo 2, della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 19, paragrafo 2, della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([78]) Ad esempio, i risultati dell'indicatore di integrazione della dimensione di genere dell'EIGE variano tra il 71 % in Spagna e zero in Ungheria, con 21 Stati membri che hanno ottenuto un punteggio inferiore al 50 %. Ciò suggerisce che molti paesi potrebbero fare di più per integrare efficacemente le preoccupazioni in materia di parità di genere nei processi politici. Cfr.: EIGE, *Institutional mechanisms that deliver on gender equality and gender mainstreaming*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, pag. 14.

([79]) Cfr. articolo 5 della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 7 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([80]) Cfr., in particolare, le sentenze nelle cause *Eckhard Kalanke*/*Freie Hansestadt Bremen*, C-450/93; *Hellmut Marschall/Land Nordrhein-Westfalen*, C-409/95; *Georg Badeck e altri*, C-158/97; *Katarina Abrahamsson e Leif Anderson*/*Elisabet Fogelqvist*, C-407/98; *H. Lommers*/*Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, C-476/99; *Commissione*/*Grecia*, C-559/07, tra le altre.

che adottano misure positive dovrebbero monitorarle e valutarle, nonché pubblicare informazioni al riguardo, per garantire che queste continuino a essere necessarie ed efficaci([81]).

Quasi tutti gli Stati membri consentono o promuovono azioni positive; le misure più comuni sono i sistemi di quote e le campagne di sensibilizzazione e promozione della diversità (17 Stati membri). In totale 14 Stati membri offrono programmi di formazione e tutoraggio per i gruppi sottorappresentati, 13 Stati membri hanno adottato misure speciali, come il miglioramento dell'accesso all'istruzione o alla formazione professionale, e 13 Stati membri attuano iniziative mirate di selezione e assunzione([82]).

Ove utilizzati, i sistemi di quote sono applicati principalmente nell'ambito dell'occupazione e della formazione professionale (12 Stati membri). In particolare, alcuni Stati membri dispongono di quote di occupazione specifiche per le persone con disabilità. In quattro Stati membri i sistemi di quote sono applicati anche al settore dell'istruzione (ad esempio, per le ammissioni universitarie e le borse di studio). Le quote sembrano riguardare quasi esclusivamente la parità di genere o le persone con disabilità.

Meno della metà degli Stati membri ha segnalato difficoltà nell'attuare azioni positive. Un terzo di essi ha sollevato la questione dell'applicazione insufficiente e della mancanza di orientamenti giuridici e politici a livello nazionale. Laddove sono state incontrate difficoltà, nella maggior parte dei casi gli Stati membri hanno citato risorse e finanziamenti insufficienti e una comprensione limitata tra i principali portatori di interessi. Cinque Stati membri hanno sottolineato la percezione negativa dell'opinione pubblica e l'eccessivo affidamento sulle iniziative volontarie.

Nel frattempo, la società civile e gli organismi per la parità si sono adoperati per sensibilizzare i principali portatori di interessi in merito all'azione positiva. Hanno inoltre attuato proprie misure di azione positiva, sia internamente che esternamente.

Riquadro 4. Piattaforma rumena "Angajez 45+" ("Io assumo 45+")([83])

In Romania la piattaforma "Angajez 45+" ("Io assumo 45+") mobilita i datori di lavoro e le persone in cerca di lavoro per contrastare le pratiche di assunzione discriminatorie basate sull'età. Questa iniziativa guidata dalla società civile promuove l'occupazione delle persone di età pari o superiore a 45 anni, incoraggiando assunzioni inclusive e mettendo in evidenza il valore dell'esperienza al lavoro.

([81]) Cfr. anche Giteva, D., "Positive action on the grounds of racial or ethical origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary", in: *European equality law review 2024*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2024, pagg. 26-42.

([82]) Alcuni paesi offrono ulteriori misure, quali incentivi finanziari per le imprese che promuovono la diversità e l'inclusione (nove Stati membri) e programmi a sostegno dello sviluppo imprenditoriale tra i gruppi svantaggiati (sei Stati membri).

([83]) Angajez 45+ | D&I România | Discriminarea de vârstă.

Conclusioni

Gli Stati membri e i loro organismi per la parità devono:

– sensibilizzare in merito ai diritti e agli obblighi stabiliti dalle direttive. In particolare, dovrebbero concentrarsi sui gruppi protetti, avvalendosi delle competenze e del lavoro di prossimità della società civile e delle parti sociali;

– garantire alle vittime di discriminazione e ai loro rappresentanti la possibilità di accedere facilmente alle prove pertinenti, comprese le evidenze statistiche, necessarie per dimostrare la discriminazione e trasferire l'onere della prova alle parti convenute.

Gli Stati membri e i loro organismi per la parità dovrebbero:

– fornire ai giudici, agli operatori del diritto e alle persone che si ritengono lese ulteriori orientamenti e sostegno per aiutarli ad attuare efficacemente le norme in materia di inversione dell'onere della prova nei casi di discriminazione.

La Commissione intende:

– aiutare gli Stati membri a migliorare la raccolta e l'uso dei dati sulla parità. Lavorerà all'elaborazione di una raccomandazione relativa ai dati sulla parità, in linea con i quadri giuridici nazionali;

– sostenere ulteriori ricerche per facilitare l'applicazione delle disposizioni delle direttive in materia di molestie e vittimizzazione e per consentire alle vittime di godere pienamente della protezione offerta da tali normative.

4. ASPETTI SPECIFICI RIGUARDANTI LA DIRETTIVA SULL'UGUAGLIANZA RAZZIALE

Nella relazione precedente la Commissione aveva fornito un'ampia panoramica dell'ambito di applicazione della direttiva e del modo in cui deve essere intesa la nozione di "razza o origine etnica", sulla base della giurisprudenza disponibile della CGUE. Le sezioni seguenti aggiornano tali informazioni tenendo conto degli sviluppi pertinenti intervenuti dal 2021.

Punti salienti

– L'accesso agli alloggi sociali e la loro fornitura possono rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva sull'uguaglianza razziale.

– La cittadinanza o il paese di nascita di una persona possono essere presi in considerazione insieme ad altri fattori nel determinare se sia intervenuta una discriminazione fondata sull'"origine etnica".

– La direttiva sull'uguaglianza razziale vieta la discriminazione nei confronti di un gruppo etnico e di più gruppi etnici.

4.1. Ambito di applicazione materiale

Alloggio

Uno dei settori in cui si applica la direttiva sull'uguaglianza razziale è l'accesso a beni e servizi che sono a disposizione del pubblico e la loro fornitura, incluso l'alloggio([84]). La CGUE ha recentemente fornito importanti chiarimenti sulla questione se la fornitura di alloggi sociali rientri in tale ambito di applicazione in relazione a una presunta discriminazione fondata sull'origine etnica nell'ambito del sistema di alloggi pubblici familiari di uno Stato membro([85]).

Nel valutare se la causa rientrasse nell'ambito di applicazione della direttiva sull'uguaglianza razziale, la Corte ha innanzitutto ricordato che la messa a disposizione di alloggi in cambio di un canone di locazione, nell'ambito di un regime come quello di cui al caso di specie, deve essere considerata una prestazione di "servizi", ai sensi dell'articolo 57 TFUE e, per estensione, ai sensi dell'articolo 4, punto 1), della direttiva 2006/123/CE([86]), qualora si tratti di prestazioni fornite dietro retribuzione([87]).

Inoltre la CGUE ha sottolineato che un'attività deve avere carattere economico per essere considerata un "servizio". In questo contesto, è irrilevante la circostanza che i locatori pubblici che gestiscono il sistema siano organizzazioni senza scopo di lucro e che l'importo del canone di locazione versato dai locatari sia inferiore al prezzo di mercato. Affinché un'attività sia "economica", è sufficiente che non sia prestata senza corrispettivo([88]).

La CGUE non ha ancora fornito orientamenti sulla questione ricorrente se gli sfratti da alloggi costruiti o occupati illegalmente possano rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva sull'uguaglianza razziale. Fatta salva la competenza della CGUE per l'interpretazione del diritto dell'UE e qualsiasi futuro chiarimento in materia da parte della Corte, occorre sottolineare che la direttiva riguarda solo l'accesso a beni e servizi che sono a disposizione del pubblico e la loro fornitura; in molti casi di sfratti da alloggi occupati illegalmente, è improbabile che tale criterio sia soddisfatto.

Istruzione

Nel dicembre 2023 la Commissione ha deferito la Repubblica slovacca alla CGUE per discriminazione strutturale (cfr. 6.1). La Commissione ha sostenuto che collocando, in maniera inappropriata, bambini di etnia rom in scuole o classi speciali per bambini con disturbi mentali o di altro genere, nelle quali l'insegnamento segue un programma limitato, e segregando bambini di etnia rom in classi separate all'interno di scuole ordinarie o in scuole separate, la Repubblica slovacca è venuta meno, in maniera sistematica e persistente, agli obblighi ad essa incombenti in forza

([84]) Cfr. articolo 3, paragrafo 1, lettera h), della direttiva sull'uguaglianza razziale.

([85]) Sentenza della Corte di giustizia del 18 dicembre 2025, *Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge*, C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017.

([86]) GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj.

([87]) Cfr. nota 85, punto 56.

([88]) Cfr. nota 85, punti da 60 a 61.

della direttiva sull'uguaglianza razziale([89]). La sentenza della Corte dovrebbe chiarire gli obblighi degli Stati membri in materia di lotta alla discriminazione in questo settore.

4.2. La nozione di "razza o origine etnica"

Il razzismo è la convinzione che un motivo quale la "razza"([90]) o l'origine etnica giustifichi il disprezzo per una persona o un gruppo di persone o l'idea che una persona o un gruppo di persone siano superiori([91]). Ciò può portare a discriminazioni basate "sulla razza o sull'origine etnica" ai sensi della direttiva sull'uguaglianza razziale.

Alcuni esperti accademici hanno pubblicato relazioni che esaminano i più ampi quadri giuridici nazionali e dell'UE per la lotta contro l'odio antislamico e l'antisemitismo([92]).

La direttiva sull'uguaglianza razziale non definisce la nozione di "razza o origine etnica". Muovendo dalla sua precedente giurisprudenza, la Corte ha fornito nuovi chiarimenti nella causa *Slagelse*([93]).

La CGUE ha ricordato che la nozione di "origine etnica", ai sensi della direttiva sull'uguaglianza razziale, 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([94]). La Corte ha sottolineato che l'"origine etnica" deve essere determinata sulla base di una serie di elementi, alcuni dei quali sono di natura oggettiva e altri di natura soggettiva, e non solo sulla base della cittadinanza o del paese di nascita([95]). Tuttavia la Corte ha ritenuto che, in combinazione con altri elementi, la cittadinanza o il paese di nascita di una persona possono essere presi in considerazione al fine di valutare l'esistenza di una discriminazione fondata sull'"origine etnica"([96]).

Significativamente, la Corte ha altresì chiarito che il fatto che un criterio generale come quello degli "immigrati provenienti da paesi non occidentali e loro discendenti"([97]), di cui alla normativa danese in materia di alloggi pubblici familiari

---

([89]) Causa C-799/23: ricorso proposto il 22 dicembre 2023 — *Commissione europea/Repubblica slovacca*, GU C, C/2024/1402, 19.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj.

([90]) La Commissione sottolinea l'interpretazione comune secondo cui le "razze" si basano esclusivamente su idee di natura sociale e respinge la nozione di "razze" biologiche.

([91]) Cfr. COM(2026) 12 final del 20 gennaio 2026, pag. 3.

([92]) Cfr. Kádár, A., *The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2024, pag. 11, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883; Kádár, A., *The legal framework to combat antisemitism in the EU*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2024, pag. 31, https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421.

([93]) Cfr. nota 85.

([94]) Cfr. nota 85, punto 72.

([95]) Cfr. nota 85, punti da 72 a 74 e da 82 a 85.

([96]) Cfr. nota 85, punto 86.

([97]) Gli "immigrati provenienti da paesi non occidentali e loro discendenti" sono stati definiti sulla base di una combinazione di criteri, ossia cittadinanza, paese di nascita e cittadinanza/paese di nascita dei genitori, distinguendo tra origini "occidentali" e "non occidentali". Secondo l'agenzia danese di statistica (Danmarks Statistik), la definizione di paesi "occidentali" comprende: gli Stati membri dell'UE, l'Andorra, l'Australia, il Canada, l'Islanda, il Liechtenstein, Monaco, la Nuova Zelanda, la Norvegia, San

in questione nel caso di specie, possa comprendere più origini etniche non esclude automaticamente che un siffatto criterio generale si fondi sull'"origine etnica". Interpretare la nozione di "origine etnica" in modo da richiedere che la discriminazione sia rivolta a un singolo gruppo etnico specifico comprometterebbe l'efficacia della direttiva sull'uguaglianza razziale. Ciò perché l'obiettivo di non discriminazione della direttiva verrebbe meno qualora più gruppi etnici fossero oggetto di una stessa discriminazione([98]).

5. ASPETTI SPECIFICI RIGUARDANTI LA DIRETTIVA SULLA PARITÀ DI TRATTAMENTO IN MATERIA DI OCCUPAZIONE E DI CONDIZIONI DI LAVORO

Dopo la relazione del 2021, la CGUE ha emesso un numero significativo di sentenze in cause pregiudiziali presentate dagli organi giurisdizionali nazionali di diversi Stati membri in merito alla discriminazione in materia di occupazione e di condizioni di lavoro per i quattro motivi contemplati dalla direttiva (religione o convinzioni personali, handicap, età e tendenze sessuali).

Punti salienti

– La tutela prevista dalla direttiva si applica a prescindere dalla forma giuridica in virtù della quale il lavoro è fornito.

– L'ambito di applicazione della direttiva comprende i membri del personale che non sono assunti a tempo indeterminato, come i tirocinanti.

– La direttiva vieta la discriminazione indiretta per associazione fondata sull'handicap.

5.1. Ambito di applicazione materiale e personale della direttiva

Diverse sentenze hanno chiarito l'ambito di applicazione della direttiva.

Nella causa *Zetschek* la CGUE ha confermato([99]) che i motivi elencati nella direttiva sono esaustivi e che questa non contempla i casi di presunta discriminazione tra categorie professionali([100]).

Nella causa *TP (Addetto al montaggio audiovisivo per la televisione pubblica)*, la Corte ha concluso che la tutela della direttiva si applica **a prescindere dalla forma giuridica in virtù della quale il lavoro è fornito**([101]). Il caso riguardava il rifiuto di concludere o di rinnovare un contratto avente ad oggetto la realizzazione di talune prestazioni sulla base dell'orientamento sessuale del prestatore. La questione da valutare era se la situazione rientrasse nella tutela offerta dalla direttiva o se l'attività dovesse essere considerata una mera fornitura di beni o di servizi. Dalla sentenza

Marino, la Svizzera, il Regno Unito, gli Stati Uniti e lo Stato della Città del Vaticano. Tutti gli altri paesi sono stati denominati "paesi non occidentali".

([98]) Cfr. nota 85, punti da 100 a 104.

([99]) In linea con la precedente giurisprudenza della CGUE, ad esempio la sentenza della Corte di giustizia del 21 maggio 2015, *SCMD*, C-262/14, ECLI:EU:C:2015:336.

([100]) Sentenza della Corte di giustizia del 17 ottobre 2024, *Zetschek*, C-349/23, ECLI:EU:C:2024:889.

([101]) Sentenza della Corte di giustizia del 12 gennaio 2023, *TP (Addetto al montaggio audiovisivo per la televisione pubblica)*, C-356/21, ECLI:EU:C:2023:9.

risulta che il concetto di "*condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo*"([102]) e la nozione di "*occupazione e (...) condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione*"([103]) **devono essere interpretati in senso ampio**, includendo (l'accesso a) ***qualsiasi*** *forma di lavoro dipendente e autonomo, a prescindere dalla forma giuridica in cui esso viene svolto*. Inoltre la Corte ha concluso che "*una cessazione involontaria dell'attività di un lavoratore autonomo [è] assimilabile a un licenziamento di un lavoratore subordinato*".

Nella causa *HK/Danmark e HK/Privat*, la Corte aveva già chiarito l'ampio ambito di applicazione materiale della direttiva, che si estende allo statuto di un'organizzazione di lavoratori che prevede un limite di età per la posizione di "segretario generale", **una carica elettiva** all'interno di tale organizzazione([104]).

La sentenza nella causa *Ca Na Negreta*([105]) ha fatto luce sulla nozione di **licenziamento**. La causa riguardava una normativa nazionale che consentiva il licenziamento di un lavoratore non appena quest'ultimo fosse formalmente riconosciuto inidoneo ad occupare il suo posto a causa di una disabilità sopravvenuta, senza imporre al suo datore di lavoro di adottare, previamente, provvedimenti appropriati o di mantenere i provvedimenti appropriati che avesse già preso. La Corte ha dichiarato che la circostanza che il lavoratore interessato avesse chiesto egli stesso il riconoscimento di tale inidoneità permanente totale, sebbene sapesse che la normativa nazionale conferiva al suo datore di lavoro il diritto di risolvergli il contratto di lavoro a seguito di tale riconoscimento, non significava che tale lavoratore avesse acconsentito alla cessazione di detto contratto. Di conseguenza **tale cessazione doveva essere considerata un "licenziamento" ai sensi della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro**.

Un'altra importante sentenza, emessa nella causa *HR Rail* ha riguardato il licenziamento di un tirocinante che, a causa di una disabilità, era impossibilitato a svolgere le proprie mansioni. La CGUE ha chiarito che **l'ambito di applicazione della direttiva comprende i membri del personale non definitivamente assunti, come i lavoratori che effettuano un tirocinio** nel quadro della loro assunzione([106]).

Nella causa *Bervidi*, la Corte ha affrontato la situazione di una lavoratrice che aveva chiesto al proprio datore di lavoro di modificare il proprio orario di lavoro **affinché potesse occuparsi del figlio minore, affetto da una grave disabilità**. Il datore di lavoro aveva accettato solo di concedere un adeguamento a titolo provvisorio, osservando che la lavoratrice non era ella stessa disabile([107]). Sebbene la giurisprudenza precedente avesse già stabilito che la direttiva vieta la discriminazione

([102]) Articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([103]) Articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([104]) Sentenza della Corte di giustizia del 2 giugno 2022, *HK/Danmark e HK/Privat*, C-587/20, ECLI:EU:C:2022:419.

([105]) Sentenza della Corte di giustizia del 18 gennaio 2024, *Ca Na Negreta*, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

([106]) Sentenza della Corte di giustizia del 10 febbraio 2022, *HR Rail*, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

([107]) Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2025, *Bervidi*, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690.

diretta per associazione([108]), nella causa *Bervidi* la Corte ha precisato che il divieto di discriminazione **indiretta** fondata sulla disabilità si applica anche a un lavoratore che dovrebbe beneficiare di soluzioni ragionevoli.

5.2. Religione e convinzioni personali – manifestazione di convinzioni politiche, filosofiche o religiose sul luogo di lavoro

Con la pubblicazione delle sentenze nelle cause *Achbita*([109]) e *Bougnaoui e ADDH*([110]) relative all'uso del velo al lavoro, la CGUE ha ulteriormente ampliato la sua giurisprudenza relativa all'uso sul luogo di lavoro di segni di natura politica, filosofica o religiosa. La Corte continua a riconoscere il diritto dei datori di lavoro di disporre di norme di neutralità che vietino di indossare sul luogo di lavoro qualsiasi segno di convinzioni religiose, filosofiche e politiche, purché siano soddisfatte determinate condizioni.

Le sentenze riportate di seguito hanno chiarito che il **motivo "religione o convinzioni personali"** è strettamente limitato alle convinzioni religiose, filosofiche o spirituali ed è quindi distinto dalla nozione di *opinioni politiche o qualsiasi altra opinione* (causa *WABE*([111])). Hanno inoltre chiarito che non sono comprese le convinzioni politiche o sindacali, né le convinzioni o le preferenze artistiche, sportive, estetiche o di altro tipo (causa *S.C.R.L.*([112])).

Nella causa *WABE*, la Corte ha chiarito che il divieto di indossare sul luogo di lavoro qualsiasi forma visibile di espressione delle convinzioni politiche, filosofiche o religiose può essere giustificato dall'esigenza reale del datore di lavoro di presentare ai clienti un'immagine neutrale e di prevenire i conflitti sociali. Deve tuttavia essere applicato in maniera generale e indiscriminata e limitarsi allo stretto necessario. La Corte ha ricordato che il contesto specifico di ciascuno Stato membro è importante, in quanto esso dispone di "un margine di discrezionalità nell'ambito della necessaria conciliazione dei diversi diritti e interessi in gioco, al fine di assicurare un giusto equilibrio".

La stessa linea è stata seguita nella causa *S.C.R.L.*, in cui la CGUE ha altresì stabilito che una norma interna di un'impresa che vieti di indossare sul luogo di lavoro qualsiasi segno visibile di convinzioni politiche, filosofiche o religiose non costituisce una discriminazione diretta "basata sulla religione o sulle convinzioni personali" qualora essa riguardi qualsiasi manifestazione di tali convinzioni, senza distinzione alcuna, e tratti in maniera identica tutti i dipendenti dell'impresa, imponendo loro, in maniera generale ed indiscriminata, segnatamente una neutralità di abbigliamento che osta al fatto di indossare tali segni. Una differenza di trattamento non costituirebbe una discriminazione indiretta qualora fosse oggettivamente giustificata da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento fossero appropriati e necessari. Tuttavia **la semplice volontà di un datore di lavoro di condurre una politica di**

([108]) Sentenza della Corte di giustizia del 17 luglio 2008, *Coleman*, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

([109]) Sentenza della Corte di giustizia del 14 marzo 2017, *Achbita*, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

([110]) Sentenza della Corte di giustizia del 14 marzo 2017, *Bougnaoui e ADDH*, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.

([111]) Sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 2021, *WABE*, cause riunite C-804/18 e C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594.

([112]) Sentenza della Corte di giustizia del 13 ottobre 2022, *S.C.R.L.*, C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774.

neutralità, sebbene costituisca, di per sé, una finalità legittima, non è sufficiente, in quanto tale, a giustificare in modo oggettivo una differenza di trattamento indirettamente fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, dato che il carattere oggettivo di una siffatta giustificazione può ravvisarsi solo a fronte di un'esigenza reale di tale datore di lavoro, che spetta a quest'ultimo dimostrare.

La causa *Commune d'Ans* è stata la prima ad affrontare la questione della neutralità religiosa **nel settore pubblico in relazione a un lavoro di back office**([113]). La Corte ha dichiarato che una politica rigorosamente neutra imposta da una pubblica amministrazione ai suoi dipendenti può effettivamente essere considerata oggettivamente giustificata da una finalità legittima. Una siffatta norma non è discriminatoria se è applicata in maniera generale e indiscriminata a tutto il personale di tale amministrazione e si limiti allo stretto necessario, tenuto conto dei diversi diritti e interessi in gioco. **Il fatto che la norma riguardasse in maggioranza donne non è stato esaminato, in quanto la Corte ha dichiarato la questione irricevibile.**

Nella causa *Katholische Schwangerschaftsberatung*([114]) la CGUE ha stabilito che occorre assicurare un giusto equilibrio tra, da un lato, gli interessi di un datore di lavoro la cui etica è fondata sulla religione a che la sua etica e il suo diritto all'autonomia non siano messi in discussione e, dall'altro, l'interesse dei dipendenti a non essere oggetto di discriminazioni fondate sulla religione. Il diritto dell'Unione lascia a ciascuno Stato membro un margine di discrezionalità nel garantire tale equilibrio.

Nella causa più recente, *Ministero della Difesa*([115]), la Corte ha dichiarato che, rifiutando di adempiere all'obbligo vaccinale imposto al personale militare del ministero della Difesa, un ufficiale mirava a contestare le scelte effettuate dalle autorità italiane in materia di salute pubblica piuttosto che ad affermare le proprie convinzioni personali. Pertanto i motivi di tale rifiuto non rientrano nella nozione di "convinzioni personali", ma costituiscono opinioni, che non sono prese in considerazione dalla direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

5.3. Handicap e nozione di soluzione ragionevole

Nel corso delle consultazioni per la relazione, Equinet e le organizzazioni della società civile hanno sottolineato le difficoltà riscontrate nell'attuare l'obbligo di fornire soluzioni ragionevoli in materia di occupazione. A tale riguardo, la Corte ha fornito utili chiarimenti.

([113]) Sentenza della Corte di giustizia del 28 novembre 2023, *OP/Commune d'Ans*, C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924.

([114]) Sentenza della Corte di giustizia del 17 marzo 2026, *Katholische Schwangerschaftsberatung*, C-258/24, ECLI:EU:C:2026:211.

([115]) Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 2026, *Ministero della Difesa*, C-522/24, ECLI:EU:C:2026:498.

Nella causa *Komisia za zashtita ot diskriminatsia*([116]), la Corte ha concluso che occorreva effettuare un **esame individuale** per stabilire se una giurata affetta da cecità potesse svolgere il proprio lavoro a seguito dell'adozione di soluzioni ragionevoli.

Nella causa *HR Rail*([117]), la Corte ha concluso che a un tirocinante avrebbero dovuto essere offerte soluzioni ragionevoli, ad esempio mediante l'**assegnazione a un altro posto** per il quale disponeva **delle competenze, delle capacità e delle disponibilità** richieste, a meno che una tale misura non avrebbe imposto al datore di lavoro un onere sproporzionato. Ciò è stato confermato nella causa *Ca Na Negreta*([118]).

La Corte ha fornito ulteriori esempi nella causa *Tartu Vangla*, in cui un agente penitenziario con disabilità uditiva era stato licenziato sulla base di una normativa nazionale che vietava l'impiego di persone la cui acutezza uditiva non raggiungeva le soglie minime di percezione sonora. In questo caso, la Corte ha sottolineato che **soluzioni quali l'uso di un apparecchio acustico, la dispensa dall'obbligo di svolgere alcuni compiti o l'assegnazione a un posto che non richiede acutezza uditiva dovrebbero essere prese in esame**.

È significativo che tali sentenze della CGUE facciano sempre più riferimento alla Carta dei diritti fondamentali e alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità([119]). Ciò conferma che le disposizioni della direttiva devono, per quanto possibile, essere interpretate in modo conforme a tale convenzione([120]).

5.4. Età

Le differenze di trattamento legate all'età rimangono la fonte del maggior numero delle sentenze della CGUE riguardanti la direttiva. Una serie di leggi nazionali fissa limiti di età per l'accesso a professioni specifiche. In questi casi, la questione fondamentale è se il limite di età possa essere giustificato ai sensi dell'articolo 6 della direttiva (giustificazione delle disparità di trattamento collegate all'età) come misura proporzionata per conseguire un obiettivo legittimo in materia di occupazione e mercato del lavoro([121]).

Nella causa *Ministero della Giustizia*, la Corte ha esaminato una legge nazionale che fissava a **50 anni il limite di età per l'accesso alla professione di notaio**([122]), analizzando attentamente la coerenza della normativa nazionale in questione.

Un altro esempio nella causa *Ministero dell'Interno* riguardava una legge nazionale che fissava un limite di età massima a **30 anni per l'assunzione dei commissari di**

([116]) Sentenza della Corte di giustizia del 21 ottobre 2021, *Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, C-824/19, ECLI:EU:C:2021:862.

([117]) Sentenza della Corte di giustizia del 10 febbraio 2022, *HR Rail*, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

([118]) Sentenza della Corte di giustizia del 18 gennaio 2024, *Ca Na Negreta*, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

([119]) Approvata a nome della Comunità europea con decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009.

([120]) Sentenza della Corte di giustizia del 18 gennaio 2024, *Ca Na Negreta*, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53, punto 41.

([121]) Sentenza della Corte di giustizia del 17 ottobre 2024, *Anwaltsnotarin*, C-408/23, ECLI:EU:C:2024:901, relativa a un limite di età massima di 60 anni per la prima nomina a un posto di notaio-avvocato.

([122]) Sentenza della Corte di giustizia del 3 giugno 2021, *Ministero della Giustizia*, C-914/19, ECLI:EU:C:2021:430.

polizia([123]). La Corte ha sottolineato che tale norma non sarebbe conforme alla direttiva se le funzioni effettivamente esercitate da tali commissari di polizia non richiedessero capacità fisiche particolari. Se sono richieste capacità fisiche particolari, il limite di età dovrebbe essere verificato in merito al suo eventuale carattere sproporzionato; nel caso di specie, l'esecuzione di una prova di idoneità fisica nell'ambito del concorso di assunzione potrebbe essere una misura appropriata e meno onerosa.

In relazione a una diversa questione legata all'età, la CGUE ha esaminato una norma nazionale che collocava i lavoratori del settore pubblico che avevano diritto alla pensione di vecchiaia in una "**riserva di manodopera**" fino alla risoluzione del loro contratto di lavoro. Ciò aveva conseguenze economiche negative (tra cui riduzione della retribuzione, perdita di un eventuale avanzamento di carriera, annullamento dell'indennità di licenziamento) per i lavoratori interessati([124]). La Corte ha dichiarato che la direttiva non osta a una siffatta normativa nazionale se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 6. Ha citato il **contesto di acuta crisi economica e gli obiettivi del mantenimento dell'occupazione e di una ripartizione equilibrata delle fasce di età tra dipendenti**.

Infine, nella causa *AP Assistenzprofis*, la CGUE ha dovuto trovare un equilibrio tra interessi contrapposti sulla base dell'età e della disabilità([125]). Una persona con disabilità di 28 anni, che cercava assistenti personali per aiutarla in tutti gli ambiti della vita quotidiana, aveva limitato la selezione ai candidati di età compresa tra i 18 e i 30 anni. La Corte ha dichiarato che il diritto nazionale può tener conto dei desideri individuali delle persone con disabilità se tale misura è necessaria alla tutela dei loro diritti e delle loro libertà. Ha sottolineato che il requisito della fascia di età può promuovere il rispetto del diritto all'autodeterminazione della persona con disabilità e che appare ragionevole aspettarsi che una persona appartenente alla stessa fascia di età della persona disabile si integri più facilmente nell'ambiente personale e sociale di quest'ultima.

5.5. Tendenze sessuali

Nella citata causa *TP (Addetto al montaggio audiovisivo per la televisione pubblica)* (cfr. 5.1), la Corte ha dichiarato che la libertà contrattuale in una società democratica non costituisce una prerogativa assoluta, bensì deve essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società([126]). In tale contesto, ammettere che la libertà contrattuale consenta a una parte di rifiutare di contrarre con una persona in base alle tendenze sessuali di quest'ultima equivarrebbe a privare la direttiva del suo effetto utile.

([123]) Sentenza della Corte di giustizia del 17 novembre 2022, *Ministero dell'Interno*, C-304/21, ECLI:EU:C:2022:897.

([124]) Sentenza della Corte di giustizia del 15 aprile 2021, *Olympiako Athlitiko Kentro Athinon*, C-511/19, ECLI:EU:C:2021:274.

([125]) Sentenza della Corte di giustizia del 7 dicembre 2023, *AP Assistenzprofis*, C-518/22, ECLI:EU:C:2023:956.

([126]) Anche in linea con la sentenza della Corte di giustizia del 22 gennaio 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, tra le altre.

6. APPLICAZIONE DELLE DIRETTIVE IN RISPOSTA ALLA DISCRIMINAZIONE STRUTTURALE

Le disparità non sono semplicemente la somma di esperienze individuali di disprezzo o ostacoli, come quelli incontrati nella ricerca di un alloggio o di un lavoro, sul posto di lavoro o nell'accesso all'istruzione.

Ad esempio, la strategia contro il razzismo 2026-2030 osserva che le esperienze di razzismo nel corso della vita si accumulano e pongono ostacoli strutturali ("razzismo strutturale"). Queste possono portare a discriminazioni strutturali. L'impatto degli ostacoli strutturali può essere più dannoso rispetto a episodi isolati di discriminazione, perché nega l'accesso alle pari opportunità e può perdurare per generazioni([127]).

Nelle loro risposte alla Commissione, quasi tutti gli organismi per la parità interpellati e tutte le organizzazioni della società civile hanno ritenuto che la discriminazione strutturale non sia ancora adeguatamente compresa e affrontata dalle autorità pubbliche, dal settore privato o dalla società in generale.

Gli organismi per la parità e le organizzazioni della società civile hanno riferito che la discriminazione strutturale colpisce principalmente le persone appartenenti a minoranze etniche o razziali e le persone con disabilità. Si manifesta più chiaramente nei settori dell'occupazione, dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria e dell'accesso a beni e servizi. Come dimostrato di seguito, alcuni degli strumenti giuridici previsti dalle direttive consentono di affrontare la discriminazione strutturale.

Punti salienti

– Gli strumenti giuridici più importanti per affrontare la discriminazione strutturale (ad esempio le azioni positive e il divieto di discriminazione indiretta) sono a disposizione degli Stati membri nella legislazione vigente.

– La maggior parte degli Stati membri prevede almeno una forma di ricorso collettivo. Tuttavia si tratta di una delle misure meno attuate per far applicare il diritto dell'UE in materia di non discriminazione.

6.1. Il ruolo del divieto di "discriminazione indiretta" nella lotta alla discriminazione strutturale

L'attuale quadro giuridico dell'UE fornisce strumenti giuridici in grado di affrontare la discriminazione strutturale, anche se le direttive non utilizzano esplicitamente tale termine. In particolare, entrambe le direttive vietano la discriminazione indiretta.

([127]) Le disparità strutturali nell'istruzione illustrano bene questo problema. Ad esempio, le persone appartenenti a minoranze razziali o etniche hanno maggiori probabilità di essere segregate a scuola o di abbandonare precocemente gli studi. Solo il 32 % dei Rom o dei Travellers che hanno partecipato all'indagine della FRA aveva completato almeno il ciclo di istruzione secondaria superiore rispetto all'84 % della popolazione generale dell'UE nel 2024. Cfr. FRA, Rights of Roma and Travellers in 13 European countries – Perspectives from the Roma survey 2024, pag. 42.

Sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere talune persone protette in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone([128]).

Attualmente la legislazione degli Stati membri non utilizza esplicitamente il termine "discriminazione strutturale". È importante notare che più di un terzo degli Stati membri ritiene che ciò costituisca una delle principali difficoltà nell'affrontare la questione. Ciò è ribadito dai rispondenti degli organismi per la parità e delle organizzazioni della società civile.

Allo stesso tempo, la maggior parte degli Stati membri riconosce che vietare la discriminazione indiretta e intraprendere azioni positive (cfr. 3.7) può contribuire a contrastare la discriminazione strutturale.

Riquadro 5. Esempi di casi di discriminazione strutturale negli Stati membri

– Nel 2023 una sentenza della Corte suprema della Repubblica slovacca ha affrontato la questione della segregazione sistemica dei bambini di etnia rom nel settore dell'istruzione. Pur non menzionando esplicitamente la discriminazione strutturale, la Corte ha riconosciuto gli svantaggi cumulativi cui devono far fronte i bambini di etnia rom e ha sostenuto la necessità di misure proattive([129]).

– Nel 2022 la Corte suprema ceca ha emesso una sentenza in materia di segregazione. Ha condannato la segregazione come una pratica che non può essere giustificata, in quanto intrinsecamente contraria alla dignità umana([130]).

6.2. Ulteriori strumenti giuridici per affrontare gli ostacoli strutturali

Oltre alle azioni positive e al divieto di discriminazione indiretta, gli organismi per la parità e gli Stati membri hanno individuato nell'*actio popularis*([131]) e negli obblighi in materia di parità([132]) strumenti giuridici efficaci per contrastare la discriminazione strutturale.

([128]) Cfr. articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([129]) Corte suprema della Repubblica slovacca, 6Cdo/14/2023.

([130]) Corte suprema della Repubblica ceca, sentenza del 5 maggio 2022, 25 Cdo 473/2021, ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1.

([131]) L'azione intrapresa da un'organizzazione che agisce nell'interesse pubblico per proprio conto senza una vittima specifica da sostenere o rappresentare. Cfr. nota 27, pag. 126.

([132]) Gli obblighi in materia di parità comprendono misure volte a prevenire la discriminazione, obblighi istituzionali volti a promuovere la parità e obblighi di integrazione per le autorità pubbliche e/o private. Cfr. Equinet, Crowley, N., *Making Europe more equal: A legal duty?*, 2016, pag. 9, Making Europe more Equal: A Legal Duty?.

L'*actio popularis* e le azioni collettive([133]) sono due forme di ricorso collettivo. Riducono l'utilizzo di forme individuali di ricorso e affrontano la natura strutturale della discriminazione([134]).

Le direttive non impongono agli Stati membri di prevedere la possibilità di ricorsi collettivi per le vittime di discriminazione([135]). Attualmente 20 Stati membri prevedono nella loro legislazione una delle due forme di ricorso collettivo nel caso di discriminazione.

Tuttavia le azioni collettive sono talvolta limitate a determinati settori del diritto, possono richiedere l'affiliazione a un'organizzazione specifica oppure non sono esperibili da associazioni o sindacati([136]). Sebbene l'*actio popularis* sia prevista negli ordinamenti giuridici di 14 Stati membri, almeno cinque non utilizzano il quadro, o lo utilizzano molto poco, nella pratica([137]). Pertanto le misure di ricorso collettivo non hanno ancora sfruttato appieno il loro potenziale per la lotta contro la discriminazione.

In tale contesto, le nuove norme per gli organismi per la parità impongono agli Stati membri di conferire a detti organismi il diritto di agire in giudizio([138]). Uno dei modi in cui gli Stati membri possono adempiere a tale obbligo è consentire agli organismi per la parità di agire a sostegno o per conto di più vittime o di avviare un procedimento giudiziario in nome proprio al fine di difendere l'interesse pubblico.

Oltre all'azione collettiva, gli organismi per la parità interpellati hanno menzionato anche gli obblighi di parità del settore pubblico come un ulteriore strumento disponibile. Gli obblighi in materia di parità sono previsti in 23 Stati membri, ma spesso mancano di meccanismi di attuazione significativi, di responsabilità e di vie di applicazione e sono spesso sconosciuti alle amministrazioni. I 13 Stati membri che hanno segnalato difficoltà nell'attuazione degli obblighi in materia di parità hanno ampiamente concordato con tali conclusioni.

([133]) Trattasi delle azioni intraprese da ricorrenti che agiscono per conto di un gruppo non definito di ricorrenti o per conto di più ricorrenti identificati che presentano domande multiple. Cfr. nota 27, pag. 126.

([134]) Equinet, Tudisco, V. e Lantschner, E., *Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies*, 2022, pag. 24, Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies – Equinet.

([135]) Cfr. articolo 7 della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 9 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

([136]) Ad esempio, in Svezia la legislazione non consente azioni collettive nel settore del diritto del lavoro. In Romania le azioni collettive non possono essere intentate dalle associazioni, dalle organizzazioni o dai sindacati. Cfr. nota 27, pag. 126.

([137]) Cfr. nota 33, pag. 32.

([138]) Cfr. articolo 10, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2024/1499.

Conclusioni

Gli Stati membri devono:

– continuare a rafforzare il rispetto delle direttive, anche nei casi di discriminazione strutturale.

Gli Stati membri dovrebbero:

– facilitare il ricorso collettivo nei casi di discriminazione.

7. APPLICAZIONE DELLE DIRETTIVE IN RISPOSTA ALLA DISCRIMINAZIONE ALGORITMICA

La digitalizzazione aggiunge un ulteriore livello di complessità alla situazione affrontata dalle comunità esposte a disuguaglianze strutturali.

Gli obiettivi dei sistemi automatizzati, compresi gli algoritmi e i sistemi di IA, in base ai quali tali sistemi utilizzano dati raccolti da fonti umane o meccaniche durante il loro funzionamento, sono determinati da essere umani. Pertanto gli algoritmi e i sistemi di IA possono integrare pregiudizi, stereotipi, norme e pratiche umani durante la programmazione, il trattamento dei dati e l'interazione umana con le applicazioni([139]). È stato dimostrato che ciò talvolta comporta problemi che incidono negativamente sulle persone per i motivi e negli ambiti protetti dal diritto in materia di non discriminazione.

Ad esempio, la sottorappresentazione delle persone appartenenti a una particolare minoranza razziale o etnica ha portato a situazioni in cui le cabine fotografiche non erano in grado di riconoscere le persone con toni della pelle più scuri quando dovevano scattare fotografie biometriche([140]). Altrove, l'IA o i sistemi automatizzati hanno raccomandato azioni che hanno colpito in modo sproporzionato determinati gruppi di persone sulla base di indicatori([141]) di caratteristiche protette. Ad esempio, i codici postali potrebbero essere utilizzati come indicatore della razza o dell'origine etnica o delle tendenze sessuali, mentre i nomi potrebbero fungere da indicatore dell'età([142]).

La direttiva sull'uguaglianza razziale e la direttiva sulla parità in materia di occupazione stabiliscono un quadro generale per combattere la discriminazione. Ciò vale indipendentemente dai mezzi con cui la discriminazione è perpetrata. Come dimostrato di seguito, le direttive si applicano alle situazioni in cui la

([139]) Bartoletti, I., Xenidis, R., "*Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination*", Consiglio d'Europa, 2023, pag. 15.

([140]) Cfr. Wulf, J., *Automated Decision-Making Systems and Discrimination – Understanding causes, recognizing cases, supporting those affected*, AlgorithmWatch, 2022, pag. 8.

([141]) Per "indicatore" si intende un aspetto correlato a una caratteristica protetta il cui utilizzo in una procedura decisionale può comportare una discriminazione indiretta. Cfr. Datta, A., Fredrikson, M., Ko, G., Mardziel, P. e Sen, S., *Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems*, https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120.

([142]) Cfr. nota 139.

discriminazione deriva dall'uso di sistemi automatizzati e di IA (discriminazione algoritmica).

Le decisioni basate sugli algoritmi e sull'IA sono prese su larga scala e in modo rapido, mentre i potenziali pregiudizi e le fonti di esiti sfavorevoli per i gruppi protetti possono essere difficili da individuare. Nelle loro risposte alla Commissione, quasi tutti gli organismi per la parità interpellati e tutte le organizzazioni della società civile hanno ritenuto che la discriminazione algoritmica non sia ancora adeguatamente compresa e affrontata dalle autorità pubbliche, dal settore privato o dalla società in generale.

Gli organismi per la parità e le organizzazioni della società civile hanno riferito che le persone appartenenti a minoranze razziali o etniche e le persone con disabilità sono le principali vittime della discriminazione algoritmica, che si manifesta più chiaramente nei settori dell'occupazione, dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria e dell'accesso a beni e servizi.

Le sezioni che seguono delineano i concetti e le tutele fondamentali pertinenti ai sensi del diritto dell'UE in materia di non discriminazione per affrontare la discriminazione algoritmica. Inoltre la relazione esamina altri strumenti concepiti per prevenire e attenuare gli effetti potenzialmente discriminatori degli algoritmi e dei sistemi di IA. Presenta altresì il quadro giuridico e le pratiche applicabili negli Stati membri, unitamente alle buone pratiche individuate.

Punti salienti

– La maggior parte degli Stati membri ha poca esperienza pratica nell'applicazione del diritto in materia di non discriminazione ai casi di discriminazione algoritmica.

– Ai sensi delle direttive sugli organismi per la parità, detti organismi devono essere dotati di risorse umane e tecniche adeguate per utilizzare l'IA e i sistemi automatizzati e per garantire la loro conformità alle disposizioni in materia di non discriminazione.

7.1. Quadro giuridico

Sia la direttiva sull'uguaglianza razziale sia la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro si applicano alla discriminazione derivante dall'uso dell'IA nei rispettivi ambiti di applicazione personali e materiali.

Il divieto di discriminazione diretta impedisce che le caratteristiche protette siano utilizzate dagli algoritmi per trattare le persone in modo da produrre risultati meno favorevoli in situazioni analoghe. Il divieto di discriminazione indiretta affronta gli effetti svantaggiosi di pratiche apparentemente neutre, come l'uso di indicatori per le caratteristiche protette.

Inoltre gli Stati membri sono tenuti a istituire adeguati meccanismi di ricorso([143]). Devono garantire che le associazioni e le organizzazioni possano fornire sostegno alle

([143]) Cfr. articolo 7 della direttiva sull'uguaglianza razziale e articolo 9 della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

vittime di discriminazione o agire per loro conto. Questo sostegno specializzato può essere fondamentale nel caso dei ricorsi presentati in un ambiente altamente complesso, tecnico e algoritmico. Inoltre il principio dell'inversione dell'onere della prova facilita il superamento delle difficoltà di acquisizione delle prove.

Garantendo che le potenziali violazioni possano essere affrontate, il diritto dell'UE in materia di non discriminazione contribuisce allo sviluppo di sistemi di IA affidabili.

Gli ecosistemi di IA devono inoltre disporre di serie di dati di alta qualità e di sistemi sufficientemente trasparenti, accessibili e spiegabili per tutti, comprese le persone con disabilità, e garantire una chiara responsabilità per il loro funzionamento. Questo è importante durante l'intero ciclo di vita dell'IA o dei sistemi automatizzati, dal loro sviluppo alla loro diffusione.

A tal fine, nel luglio 2024 l'UE ha adottato il regolamento (UE) 2024/1689 (regolamento sull'intelligenza artificiale)([144]). Detto regolamento si applicherà a decorrere dal 2 agosto 2026([145]). Tuttavia alcune disposizioni si applicano già dal 2 febbraio 2025 o dal 2 agosto 2025. Inoltre, a seguito delle modifiche derivanti dall'Omnibus digitale sull'IA, alcuni capi si applicheranno solo successivamente. È il caso delle norme relative ai sistemi di IA ad alto rischio([146]). Il regolamento sull'intelligenza artificiale si applica in combinato disposto con il diritto in materia di non discriminazione.

Il regolamento sull'intelligenza artificiale mira a promuovere l'innovazione e un'IA affidabile nell'UE, affrontando nel contempo i rischi derivanti dall'immissione sul mercato, dalla messa in servizio e dall'uso dei sistemi di IA per la salute, la sicurezza e i diritti fondamentali, compresi il diritto alla non discriminazione, alla democrazia e allo Stato di diritto. Il regolamento segue un approccio basato sul rischio, in cui i sistemi di IA sono classificati in considerazione del livello di rischio che comportano per la salute, la sicurezza e i diritti fondamentali. Impone obblighi e requisiti proporzionati a seconda della classificazione del sistema di IA.

Il regolamento sull'intelligenza artificiale individua i sistemi che comportano rischi minimi, limitati, elevati o inaccettabili.

Alcune pratiche di IA, quali la manipolazione dannosa, il punteggio sociale e l'identificazione biometrica remota in tempo reale in spazi accessibili al pubblico a fini di attività di contrasto, sono vietate in quanto incompatibili con i valori dell'UE([147]).

I sistemi di IA ad alto rischio devono rispettare obblighi rigorosi prima di essere immessi sul mercato o messi in servizio. Tali sistemi comprendono quelli destinati a essere utilizzati, ad esempio, come componenti di sicurezza nelle infrastrutture

([144]) GU L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

([145]) Per i sistemi integrati in prodotti quali ascensori o giocattoli, le norme si applicheranno a decorrere dal 2 agosto 2028.

([146]) A decorrere dal 2 dicembre 2027 per le norme che rientrano nell'allegato III del regolamento sull'intelligenza artificiale e dal 2 agosto 2028 per i sistemi di IA che rientrano nell'allegato I di tale regolamento.

([147]) Cfr. articolo 5 del regolamento sull'intelligenza artificiale.

critiche, per la biometria o per determinare l'ammissione agli istituti di istruzione([148]). Detti sistemi devono rispettare gli obblighi relativi, tra l'altro, a una solida gestione dei rischi, a dati di alta qualità, all'esame e all'attenuazione delle distorsioni, alla trasparenza e alla sorveglianza umana([149]).

I sistemi a rischio limitato che richiedono trasparenza in merito all'uso dell'IA e devono rispettare determinati obblighi di trasparenza([150]). Tali sistemi comprendono i chatbot o i deep fake. Il regolamento sull'intelligenza artificiale non introduce norme per i sistemi a rischio minimo o nullo, come i filtri antispam.

La Commissione sostiene e facilita l'attuazione efficace del regolamento sull'intelligenza artificiale, anche attraverso l'adozione di orientamenti e altri strumenti di sostegno nonché il coordinamento con le autorità nazionali in seno al comitato per l'IA.

7.2. Difficoltà nell'applicazione delle direttive in caso di discriminazione algoritmica

L'applicazione delle direttive in caso di discriminazione algoritmica presenta alcune difficoltà.

In primo luogo, l'attuazione delle disposizioni delle direttive in tale situazione è complessa. Negli ambienti virtuali, talvolta le persone possono persino non prendere in considerazione la possibilità di esercitare i propri diritti e segnalare le discriminazioni subite. Ciò perché, in un ambiente algoritmico fortemente mirato e personalizzato, è possibile che le persone non si rendano conto di essere discriminate([151]).

In secondo luogo, può essere difficile stabilire se la discriminazione algoritmica costituisca una discriminazione diretta o indiretta([152]).

Infine, le difficoltà nell'applicazione delle direttive in caso di discriminazione algoritmica sono ulteriormente aggravate dalla poca esperienza pratica e dalla legislazione limitata nella maggior parte degli Stati membri. In risposta al questionario della Commissione, gli Stati membri hanno dichiarato di non avere praticamente alcuna esperienza pratica nella predisposizione di prove tecniche cui sottoporre i sistemi algoritmici per individuare distorsioni e/o discriminazioni. Talvolta dette attività non sono nemmeno possibili. Di conseguenza l'esperienza

([148]) Cfr. articolo 6 del regolamento sull'intelligenza artificiale.

([149]) Cfr. articoli da 8 a 15 del regolamento sull'intelligenza artificiale.

([150]) Cfr. articolo 50 del regolamento sull'intelligenza artificiale.

([151]) A tale riguardo, l'articolo 26, paragrafo 11, del regolamento sull'intelligenza artificiale impone ai deployer dei sistemi di IA ad alto rischio che adottano decisioni o assistono nell'adozione di decisioni che riguardano persone fisiche di informare queste ultime che sono soggette all'uso di tale sistema. Inoltre l'articolo 86 del regolamento sull'intelligenza artificiale conferisce alle persone il diritto di ottenere spiegazioni chiare e significative sul ruolo del sistema di IA nella procedura decisionale e sui principali elementi della decisione adottata.

([152]) Per ulteriori dettagli, cfr. Hacker, P., "Teaching fairness to artificial intelligence – Existing and novel strategies against algorithmic decision-making under EU law", *Common Market Law Review*, vol. 55, n. 4, 2018, pagg. 1143, 1151.

pratica nell'applicazione delle leggi nazionali di recepimento delle direttive in caso di discriminazione algoritmica è minima.

Come indicato in precedenza, anche i rispondenti degli organismi per la parità e delle organizzazioni della società civile hanno ampiamente ritenuto che la discriminazione algoritmica non sia stata ancora sufficientemente riconosciuta dalle amministrazioni pubbliche, dal settore privato o dalla società. Gli organismi per la parità hanno suggerito che ciò è dovuto principalmente alla mancanza di iniziative di sensibilizzazione, alla novità del fenomeno stesso, all'insufficiente conoscenza e alfabetizzazione digitale e ai limiti insiti nei meccanismi di applicazione esistenti.

Allo stesso tempo, le organizzazioni della società civile hanno sottolineato i limiti del dibattito pubblico su questo tema, che tende a concentrarsi più sui benefici che sui rischi. Hanno inoltre espresso preoccupazione per l'uso dei sistemi algoritmici in settori quali la migrazione, le attività di contrasto e l'assistenza sociale([153]).

7.3. Lotta alla discriminazione algoritmica negli Stati membri

Di tutti gli Stati membri, solo i Paesi Bassi hanno segnalato casi di discriminazione algoritmica gestiti da un organo giurisdizionale([154]) o da un organismo per la parità([155]). Solo uno Stato membro (Austria) dispone di norme favorevoli alle vittime per dimostrare la discriminazione algoritmica o per alleviare gli oneri tecnici.

Nel 2025 l'UE ha sostenuto l'adozione del progetto di raccomandazione del Consiglio d'Europa su uguaglianza e intelligenza artificiale([156]). La raccomandazione([157]) mira a garantire che i sistemi di IA promuovano l'uguaglianza, compresa la parità di genere, e non rafforzino la discriminazione. È coerente con il regolamento sull'intelligenza artificiale e sarà attuata mediante misure e garanzie applicabili ai sistemi di IA secondo un approccio basato sul rischio.

([153]) L'ambito di applicazione della direttiva sull'uguaglianza razziale e della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro non si estende ai settori della migrazione e delle attività di contrasto; neanche l'assistenza sociale rientra nell'ambito di applicazione della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Il regolamento sull'intelligenza artificiale classifica come ad alto rischio alcuni sistemi di IA destinati a essere utilizzati nei settori della migrazione, delle attività di contrasto, dei servizi e delle prestazioni essenziali, pubblici e privati, nonché in alcuni altri settori sensibili. I fornitori e i deployer di tali sistemi di IA ad alto rischio devono rispettare gli obblighi previsti dal regolamento sull'intelligenza artificiale, come descritto nella sezione 7.1 della presente relazione.

([154]) Rechtbank Overijssel, 29 ottobre 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

([155]) College voor de Rechten van de Mens, Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen | College voor de Rechten van de Mens.

([156]) Decisione (UE) 2025/2350 del Consiglio, del 13 novembre 2025, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in merito al progetto di raccomandazione su uguaglianza e intelligenza artificiale (GU L, 2025/2350, 17.11.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj).

([157]) Raccomandazione del Comitato dei ministri agli Stati membri su uguaglianza e intelligenza artificiale (adottata dal Comitato dei ministri il 4 marzo 2026 alla 1552ª riunione dei delegati dei ministri), CM/Rec(2026)1 del 4.3.2026, https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd7f.

Riquadro 6. Orientamenti per garantire la non discriminazione nello sviluppo e nell'attuazione di un sistema di IA

Per conto del ministero dell'Interno dei Paesi Bassi, alcuni esperti hanno elaborato orientamenti per i costruttori di sistemi, gli analisti di dati e gli esperti di IA al fine di garantire la non discriminazione nello sviluppo e nell'attuazione di un sistema di IA. Gli orientamenti del 2022 illustrano quali domande e principi siano fondamentali quando si lavora a un sistema di IA e con esso, prestando particolare attenzione al divieto di discriminazione, da un punto di vista giuridico, tecnico e organizzativo([158]).

Nel settore digitale in continua espansione, la cooperazione tra le autorità e il dialogo con i partner che rappresentano gli interessi dei gruppi a rischio di discriminazione svolgono un ruolo importante. Le direttive sugli organismi per la parità impongono agli Stati membri di provvedere affinché detti organismi dispongano di meccanismi adeguati per cooperare, nei rispettivi settori di competenza, con altri organismi per la parità nello stesso Stato membro, e con gli enti pubblici e privati competenti, anche a livello transfrontaliero([159]).

Inoltre le direttive sugli organismi per la parità sottolineano che detti organismi devono disporre delle risorse umane e tecniche necessarie per utilizzare l'IA per il proprio lavoro e per valutare la conformità dei sistemi automatizzati alla direttiva sull'uguaglianza razziale e alla direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione([160]).

L'articolo 77 del regolamento sull'intelligenza artificiale stabilisce il dovere di stretta cooperazione e assistenza reciproca tra gli organismi che controllano o fanno rispettare gli obblighi previsti dal diritto dell'Unione a tutela dei diritti fondamentali e le autorità di vigilanza del mercato.

Gli Stati membri devono individuare gli organismi competenti in materia di diritti fondamentali([161]) che hanno il potere di richiedere all'autorità di vigilanza del mercato competente qualsiasi informazione o documentazione creata o mantenuta a norma del regolamento e di accedervi, ove ciò sia necessario per adempiere al loro mandato. Qualora tale documentazione non sia sufficiente per accertare se si sia verificata una violazione, tali organismi possono presentare alle autorità di vigilanza del mercato una richiesta motivata al fine di organizzare una prova del sistema di IA ad alto rischio mediante mezzi tecnici([162]).

Il regolamento sull'intelligenza artificiale impone inoltre determinati obblighi di cooperazione alle autorità di vigilanza del mercato qualora l'uso di sistemi di IA ad alto rischio presenti rischi per i diritti fondamentali, compreso il diritto alla non

([158]) Ministero dell'Interno dei Paesi Bassi, *Guidelines for non-discrimination by design*, Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence (AI) | Rapport | Rijksoverheid.nl.

([159]) Cfr. articolo 14 della direttiva (UE) 2024/1499 del Consiglio.

([160]) Considerando 22 della direttiva (UE) 2024/1499 del Consiglio.

([161]) Finora 21 Stati membri hanno notificato alcuni o tutti i loro organismi per la parità come autorità incaricate della tutela dei diritti fondamentali e dotate di poteri speciali ai sensi del regolamento sull'intelligenza artificiale.

([162]) Cfr. articolo 77, paragrafo 3, del regolamento sull'intelligenza artificiale.

discriminazione. In particolare, tali autorità devono informare, consultare e cooperare pienamente con le autorità competenti in materia di diritti fondamentali([163]).

Tali norme devono ancora essere attuate. Al momento della consultazione, quasi nessuno degli organismi per la parità interpellati si sentiva preparato per utilizzare sistemi automatizzati o di IA nel proprio lavoro o per valutarne la conformità alle norme in materia di non discriminazione([164]). Ciò è dovuto principalmente alla mancanza di esperienza, di personale specializzato e di risorse tecniche.

Riquadro 7. Organismi per la parità che sostengono l'uguaglianza e la non discriminazione per quanto riguarda l'uso dell'IA nelle pubbliche amministrazioni([165])

Nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico finanziato dall'UE, gli organismi per la parità attivi in Belgio, Finlandia e Portogallo si stanno adoperando per sviluppare la loro capacità amministrativa. Il progetto riguarda l'impatto dell'IA sulla discriminazione e sull'uguaglianza, con l'obiettivo di aumentare la capacità degli organismi per la parità di individuare la discriminazione algoritmica e fornire assistenza legale.

Secondo i portatori di interessi consultati per la relazione, il coinvolgimento sistematico degli organismi per la parità e la loro designazione come organismi consultivi per le autorità competenti pertinenti([166]) promuovono un ambiente favorevole a una collaborazione efficiente nell'applicazione della direttiva sull'uguaglianza razziale e della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione nel contesto della discriminazione algoritmica.

In diversi Stati membri gli organismi per la parità hanno già concluso accordi con le autorità di regolamentazione, comprese le autorità per la protezione dei dati.

Riquadro 8. Cooperazione tra gli organismi per la parità e altre autorità

L'organismo olandese per la parità dialoga in modo proattivo con le autorità di vigilanza del mercato. Il difensore civico finlandese per la non discriminazione collabora con l'agenzia finlandese dei trasporti e delle comunicazioni, mentre la commissione maltese per i diritti delle persone con disabilità collabora con l'autorità maltese per la concorrenza e i consumatori. Analogamente, in Francia, il difensore dei diritti è membro del comitato consultivo dell'autorità francese per la protezione dei dati, fornendo pertanto un modello per la predisposizione di aggiornamenti periodici e la cooperazione.

([163]) Cfr. articolo 79, paragrafo 2, e articolo 82, paragrafo 1, del regolamento sull'intelligenza artificiale.

([164]) L'eccezione degna di nota è la Finlandia. Insieme al Belgio e al Portogallo, il paese partecipa a un progetto di sviluppo delle capacità nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico.

([165]) Consiglio d'Europa, Upholding equality and non-discrimination by Equality bodies regarding the use of artificial intelligence (AI) in public administrations — Inclusion and anti-discrimination.

([166]) Ad esempio le autorità di vigilanza dei mercati, le autorità per la protezione dei dati e le organizzazioni dei consumatori. Cfr. considerando 41 della direttiva (UE) 2024/1499 del Consiglio.

Conclusioni

Gli Stati membri devono:

– proseguire gli sforzi per rafforzare il rispetto delle direttive, anche nei casi di discriminazione algoritmica.

Gli Stati membri dovrebbero:

– garantire una cooperazione efficace tra i pertinenti organismi per la parità e le autorità di vigilanza del mercato a norma del regolamento sull'intelligenza artificiale.

La Commissione è impegnata a:

– facilitare gli scambi tra le autorità, condividere le conoscenze sui sistemi di IA e contrastare la discriminazione algoritmica assieme alle istituzioni competenti, sulla base del progetto in corso dello strumento di sostegno tecnico al fine di attrezzare meglio le istituzioni che lottano contro le nuove forme di discriminazione.

8. CONCLUSIONI

Dall'ultima relazione sull'applicazione delle direttive, l'UE ha mantenuto il suo fermo impegno a favore della parità e dell'attuazione del diritto dell'UE in materia di non discriminazione. Ha attuato le strategie per un'Unione dell'uguaglianza, ha adottato nuove strategie contro il razzismo, per l'uguaglianza LGBTIQ+ e la parità di genere, ha adottato una strategia rafforzata per i diritti delle persone con disabilità e ha dato nuovo impulso all'effettiva applicazione delle norme in materia di non discriminazione adottando le direttive sugli organismi per la parità. La Commissione ha inoltre continuato a sostenere l'attuazione pratica del diritto in materia di non discriminazione.

La relazione evidenzia alcune tendenze positive. Ad esempio, la consapevolezza dell'esistenza dei servizi di sostegno per le vittime di discriminazione è leggermente aumentata tra alcuni gruppi. La maggior parte degli Stati membri non ha segnalato gravi difficoltà nell'applicazione dei concetti chiave del diritto dell'UE in materia di non discriminazione e molti hanno condiviso pratiche positive ed estensibili. Inoltre la Corte di giustizia dell'Unione europea ha pronunciato sentenze che forniscono importanti chiarimenti dei concetti delle direttive. Queste ultime sembrano inoltre fornire strumenti adattabili ed efficaci per contrastare la discriminazione in un contesto sociale in evoluzione.

La maggior parte degli Stati membri si è adoperata per migliorare l'accesso alla giustizia per le vittime di discriminazione e per cooperare con le parti sociali e della società civile interessate. Sono state inoltre adottate misure positive per far fronte agli svantaggi legati alle caratteristiche protette.

Tuttavia gli Stati membri devono proseguire gli sforzi per applicare le direttive nella pratica. In particolare, **è essenziale che le sanzioni siano efficaci, prevedendo importi che riflettono i danni a lungo termine causati dalla discriminazione**, e che forniscano un risarcimento alle vittime e stimolino profondi cambiamenti.

Gli sforzi di sensibilizzazione in merito ai diritti e agli obblighi previsti nelle direttive dovrebbero essere rivolti a gruppi protetti specifici, avvalendosi nel contempo delle competenze e del lavoro di prossimità della società civile e delle parti sociali.

Le vittime di discriminazione e i loro rappresentanti devono avere la possibilità di accedere facilmente alle prove pertinenti, comprese le evidenze statistiche, necessarie per dimostrare la discriminazione e trasferire l'onere della prova alle parti convenute.

Inoltre gli Stati membri dovrebbero facilitare il ricorso collettivo nei casi di discriminazione e devono incoraggiare la collaborazione tra le autorità di regolamentazione, la società civile e le parti sociali.

Sulla base delle conclusioni della relazione, **gli Stati membri e i rispettivi organismi per la parità dovrebbero continuare ad affrontare le varie sfide che emergono nel diritto e nella prassi nazionali**. In particolare, potrebbero fornire ai giudici, agli operatori del diritto e alle persone che si ritengono lese ulteriori orientamenti e sostegno per aiutarli ad applicare efficacemente le norme in materia di inversione dell'onere della prova nei casi di discriminazione. Parallelamente, gli Stati membri devono proseguire gli sforzi per rafforzare il rispetto delle direttive, anche nei casi di discriminazione algoritmica. Ciò implica la piena e corretta attuazione delle direttive sugli organismi per la parità.

L'applicazione e il rispetto effettivi delle direttive richiedono sforzi congiunti. La Commissione continuerà a lavorare con gli Stati membri, gli organismi per la parità, la FRA, l'EIGE, le autorità di regolamentazione, le organizzazioni della società civile e le parti sociali al fine di garantire la protezione sistematica delle vittime di discriminazione e mettere pienamente a frutto il potenziale delle direttive.

Inoltre **la Commissione** è impegnata in altri due settori di intervento.

- **Facilitare discussioni periodiche tra gli Stati membri** sui temi di cui sopra. Tali discussioni si svolgeranno tramite il gruppo di esperti sull'attuazione del diritto dell'UE in materia di parità, istituito nel maggio 2024.

- **Utilizzare i finanziamenti dell'UE per sostenere la capacità degli Stati membri e degli attori pertinenti per far rispettare i diritti fondamentali**. Tale sostegno potrebbe essere fornito, ad esempio, nell'ambito del programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori (CERV) o del futuro programma AgoraEU (in attesa dei negoziati interistituzionali). Il sostegno riguarda lo sviluppo e il miglioramento delle competenze e delle capacità delle organizzazioni della società civile, delle istituzioni nazionali per i diritti umani, degli organismi per la parità, dei professionisti del diritto, degli operatori del settore, dei difensori civici e di altri difensori dei diritti umani per elaborare e attuare strategie di contenzioso e approcci strategici in merito.

La prossima relazione sull'applicazione delle direttive è prevista per il 2031. Esaminerà in particolare i progressi compiuti per far rispettare le direttive. Nello stesso anno la Commissione riceverà dagli Stati membri informazioni sull'applicazione delle direttive sugli organismi per la parità. Riferirà inoltre in merito al loro funzionamento indipendente e alla loro efficacia.