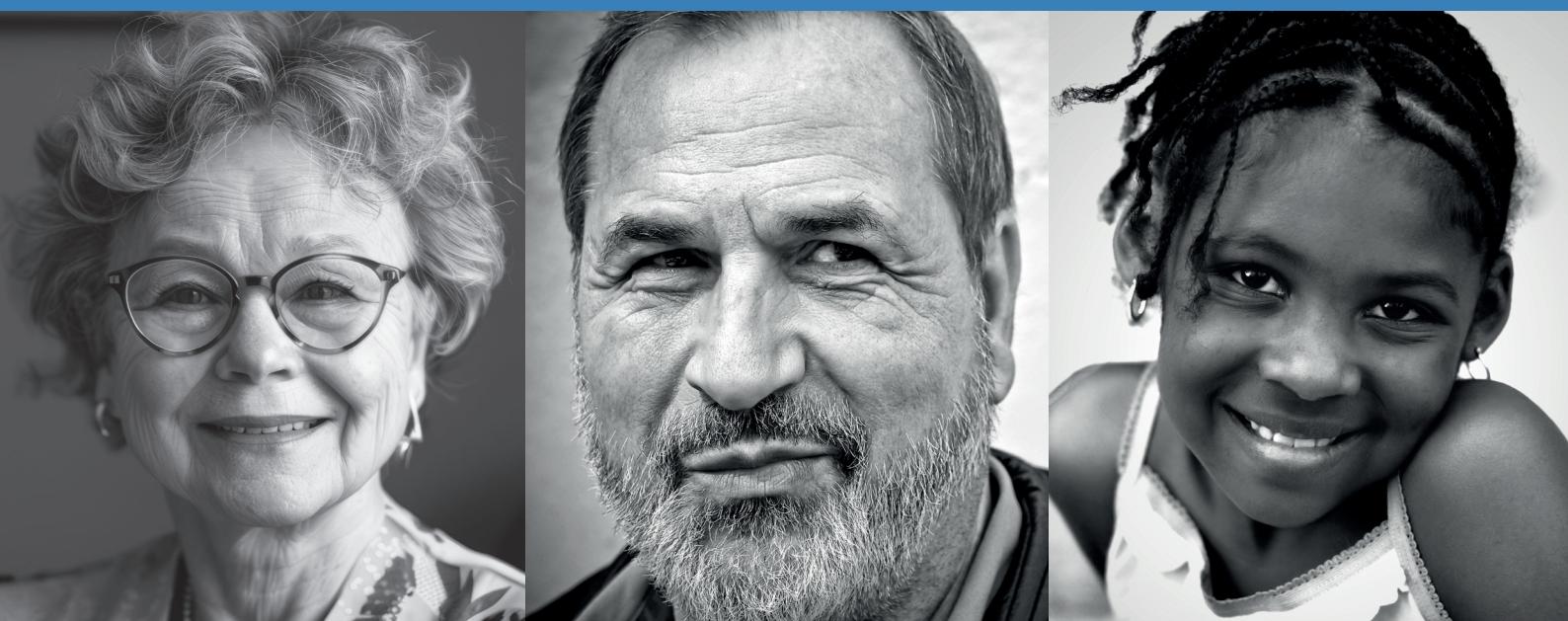


ANTI DISCRIMINAZIONE

Teorie e Pratiche



DIRETTA DA \ EDITORS IN CHIEF

Marzia Barbera, Alberto Guariso (*direttore responsabile*)

COMITATO DI REDAZIONE \ EDITORIAL BOARD

Mariapaola Aimo, Lisa Amoriello, Adriana Apostoli, Barbara Giovanna Bello, Olivia Bonardi (coordinatrice), Silvia Borelli (coordinatrice), Giacomo Capuzzo, Laura Calafà, Giulia Cassano, William Chiaromonte, Laura Curcio, Lilla Farkas, Pilar Fernandez Artiach, Federico Grillo Pasquarelli, Luciana Guaglianone, Fausta Guariello, Daniela Izzi, Letizia Mancini, Mariagrazia Militello (coordinatrice), Roberta Nunin, Alvaro Oliveira, Francesco Perrone, Marco Peruzzi, Barbara Pezzini, Venera Protopapa, Maura Ranieri (coordinatrice), Fabio Ravelli, Giuseppe Antonio Recchia (coordinatore), Francesco Rizzi (coordinatore), Stefania Scarponi, Alexander Schuster, Davide Strazzari, Elisabetta Tarquini, Maria Luisa Vallauri, Aurora Vimercati, Roberto Voza

COMITATO SCIENTIFICO \ SCIENTIFIC BOARD

Cristina Alessi, Diego Álvarez Alonso, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Sara Benedi Lahuerta, Maria Giulia Bernardini, Giuseppe Bronzini, Marina Capponi, Luisa Corazza, Marcella Corsi, Madia D'Onghia, Gisella De Simone, Alessandra Facchi, Marco Gattuso, Dezideriu Gergerly, Orsetta Giolo, Adoracion Guaman, România Lordache, Marie Mercat-Bruns, Claire Marzo, Ruth Mestre Mestre, Laura Mitarotondo, Dolores Morondo Taramundi, Colm O'Cinneide, David Oppenheimer, Nicola Riva, Raffaello Santagata de Castro, Juana María Serrano García

Sito web della Rivista \ Website

<https://www.italianequalitynetwork.it/rivista/>

Segreteria di redazione \ Editorial e-mail

ad.antidiscriminazione@gmail.com

Progetto grafico e fotocomposizione \ Graphic layout and photocomposition

Alan Dennis William Rose

I contributi, inediti e non sottoposti alla valutazione di altre riviste, devono essere inviati all'indirizzo e-mail della Segreteria di redazione. Gli/Le Autori/trici devono uniformarsi ai criteri redazionali pubblicati sulla pagina web della Rivista. Ogni contributo sottoposto alla Rivista sarà valutato da due *referee* anonimi/e, individuati/e sulla base delle specifiche competenze, esterni/e al Comitato di Redazione. Il Comitato di Redazione può inoltre decidere di non sottoporre ad alcun/a *referee* il contributo, perché giudicato non pertinente per la Rivista o non rigoroso né rispondente a standard scientifici adeguati. I giudizi dei/lle *referee* saranno inviati all'autore/trice anche in caso di risposta negativa. La valutazione sarà predisposta nel rispetto degli standard adottati dalle principali riviste internazionali. L'elenco dei/lle *referee* che hanno collaborato con la Rivista sarà pubblicato una volta l'anno.

Contributions must be unpublished/not under review by other journals and should be sent to the Editorial e-mail address. Authors must comply with the editorial criteria published on the journal's website. Each submission will undergo a double-blind peer review; the referees will be chosen outside the Editorial Board, according to their specific expertise. The Editorial Board reserves the right to decline submissions deemed to be irrelevant to the Journal's scope or lacking in rigour and scientific standards. The Author(s) will be informed of the assessment. Evaluations will be carried out in accordance with the standards adopted by leading international journals. A list of referees who have collaborated with the journal will be published annually.

Editore \ Publisher: Rete per l'uguaglianza

Luogo di pubblicazione \ Place of publication: Milano, Via Uberti, 6 - 20129

Data di pubblicazione \ Issue published: gennaio 2026 \ January 2026

A\D è una rivista a cadenza semestrale. *A\D is a biannual journal.*

ISSN: xxx xxx xxx

SOMMARIO \ INDEX

Redazione

Perché una rivista di diritto antidiscriminatorio

1

Editorial Board

Why a journal on anti-discrimination law

4

PARTE I DOTTRINA

David Oppenheimer

Equality Scholars: It's time to speak out

8

Marzia Barbera

The Many Faces of Equality. From the Identity Turning Points to the Age of Revenge

19

I molti volti dell'eguaglianza. Dalla svolta identitaria all'era della rivalsa

Alberto Guariso

Tre sfide per il diritto antidiscriminatorio

32

Three Challenges for Anti-Discrimination Law

Davide Strazzari

Tra uniformità e differenziazione: riflessioni su religione e identità costituzionali

42

a partire da *Wabe, L.F., Commune d'Ans*

Between Uniformity and Differentiation: reflections on Religion and Constitutional Identities based on Wabe, L.F., and Commune d'Ans

Focus: gli organismi di parità \ Focus on equality bodies

Chiara D'Agni, Mariam Camilla Rechchad

Il futuro dell'uguaglianza in Europa: le direttive dell'Unione europea

88

sulle norme riguardanti gli organismi per la parità

The future of equality in Europe: European Union directives on standards for equality bodies

Olivia Bonardi

Uno per tutti, tutti per uno. Spunti per un dibattito sull'attuazione delle nuove direttive sugli organismi di parità

159

One for all, all for one. Ideas for a debate on the implementation of the new directives on equality bodies

PARTE II GIURISPRUDENZA

Monica Gigola

L'adozione internazionale da parte di persone singole: brevi note a margine di Corte costituzionale n. 33/2025

199

International adoption by single persons: brief remarks on Constitutional Court judgment no. 33/2025

Redazione

Perché una rivista di diritto antidiscriminatorio

Perché una rivista di diritto antidiscriminatorio? La risposta prossima, e forse anche la più evidente, arriva dall'intervento di David Oppenheimer, co-direttore del *Berkeley Center on Comparative Equality and Antidiscrimination Law* di cui una parte di noi è componente, che pubblichiamo nelle pagine iniziali di questo primo numero. L'eguaglianza è sotto attacco in molti luoghi e da molte parti, come valore e come principio ispiratore delle politiche pubbliche e dei rapporti fra privati, e lo è, in particolare, in quanto eguaglianza sostanziale che riconosce e tutela le differenze costitutive della persona e combatte quelle che ne limitano la libertà e le opportunità di vita. Ed è sotto attacco, bizzarramente, in nome della libertà e dell'universalismo.

Per parlare di questa attuale “guerra” contro l'eguaglianza, di cui ci vengono raccontati esempi in atto oltreoceano che ci riguardano più di quanto non si pensi, Oppenheimer parte da lontano, da Stuart Mill, pensatore liberale inglese dell'Ottocento, di cui ricorda la lotta contro la schiavitù, per il suffragio universale, per i diritti delle donne, per l'autodeterminazione dell'Irlanda, contro la repressione delle lotte dei lavoratori di colore (e per la legalizzazione dei sindacati e delle cooperative, aggiungerebbe chi si occupa di diritto del lavoro).

È curioso che Oppenheimer si ispiri a un uomo che, come politico, perse tutte le sue battaglie e anche il suo posto al Parlamento, a beneficio di un mercante di libri, ricco e conservatore. Ma mentre del suo avversario pochi di noi hanno sentito parlare, non è così per Stuart Mill, il quale, per altro, verso la fine della sua vita vinse la battaglia a favore dell'ammissione degli studenti cattolici ed ebrei a Oxford e a Cambridge; battaglia condotta in nome, questa volta, della diversità e della ricchezza che porta il vedere il mondo anche attraverso gli occhi di altre persone.

Tutto ciò ci rimanda a molte considerazioni. Anzitutto al fatto, tutt'altro che secondario, che occorre precisare ogni volta i significati delle parole che si usano, lavorando anche, se occorre, alla loro trasformazione, e che occorre

distinguere con cura i modelli di ispirazione del discorso pubblico. Mentre l'idea di libertà cui si richiamano le odierne teorie libertarie considera una forma di coercizione ogni tentativo di accrescere l'eguaglianza sociale ed economica delle persone, quella sostenuta dall'autore di *On Liberty* è uno dei fondamenti ideali della tutela antidiscriminatoria, che fa delle discriminazioni una questione, anzitutto, di libertà violata e, più precisamente, della libertà del soggetto di autodeterminarsi e autodefinirsi, sfuggendo alle categorizzazioni imposte da quanti hanno il potere di etichettare le persone. Allo stesso modo, l'idea di universalismo propugnata da Olympe De Gouges nel secolo prima, piuttosto che rifarsi a un universalismo falsamente neutro perché disegnato su un metro che include un solo genere umano o una sola razza, è un universalismo inclusivo. Includere le donne nella Dichiarazione dei diritti significava davvero includere tutti gli uomini e tutte le donne, tutte le persone, senza distinzioni di sesso, razza o condizione sociale.

Il richiamo ai principi che risalgono all'Illuminismo e alle prime Carte dei diritti, tuttavia, non basterebbe a dar conto delle altre diseguaglianze sociali e di classe nominate dall'art. 3, 2° comma, della nostra Costituzione, norma "mito" in cui si riflette l'apporto all'idea di egualità della tradizione socialista, un'idea di egualità attiva e trasformativa, o forse basterebbe dire sincera, come un grande costituzionalista pensava fosse il testo della nostra Carta fondamentale. Di questo "eccezionalismo" della nostra Costituzione rispetto alla maggior parte delle costituzioni del dopo guerra ci piacerebbe discutere sulle pagine della Rivista. Così come ci piacerebbe discutere di come, nel tempo, ci si è dovuti rendere conto che il costituzionalismo moderno non teneva abbastanza in considerazione quella che Iris Young ha chiamato la grammatica dei corpi, per parlarci di come i corpi siano classificati, valutati e gerarchizzati, né teneva abbastanza conto di quanto importano le differenze soggettive e di quanto la loro valorizzazione promuova una società più equa e democratica.

Ma il racconto di Oppenheimer rimanda anche al fatto che la battaglia per l'egualità non è mai vinta o persa una volta e per tutte e che, per questo, è necessario non smettere mai di parlarne. Come studiosi e studiose dell'egualità, non è il tempo di stare in silenzio, né di ignorare i motivi per cui l'egualità oggi sia sotto attacco. Di alcuni di essi discutiamo già da questo numero e rinviano a un complesso nodo di ragioni sociali, economiche, ideologiche, perfino antropologiche che contiamo di esplorare insieme a chi ci legge. In parte, paradossalmente, tali motivi rinviano anche agli esiti positivi delle politiche antidiscriminatorie e del diritto antidiscriminatorio. Mentre

numerosi ed evidenti sono stati i casi di loro fallimento – di cui il permanere delle segregazioni di razza, di genere, di classe è il segno più chiaro – numerosi ed evidenti sono stati anche i casi di successo. Ma il paradosso è solo apparente. Le battaglie vinte (dentro e fuori le aule di giustizia), anche se giuste, suscitano sensi di rivalsa che non si dovrebbero ignorare, perché spesso sono motivo di profondi odi sociali.

Sul piano più strettamente giuridico, il sito dell' [Italian Equality Network](#) (IEN), da cui nasce questo progetto e che ospiterà la Rivista e continuerà il lavoro di raccolta e analisi della discriminazione, ha già parlato diffusamente sia dei successi sia dei fallimenti del diritto antidiscriminatorio, e lo ha fatto attraverso la voce dei suoi protagonisti e delle sue protagoniste, giudici, avvocati e avvocate, e la dottrina. Continueremo a farlo anche su *A\D*, a partire da questo primo numero, analizzando il complesso ma fondamentale strumentario tecnico del sistema antidiscriminatorio (a partire dagli organismi di parità, attuali e a venire, se e quando le recenti direttive europee in materia troveranno attuazione); i nodi teorici e pratici che si pongono a livello di ordinamenti multilivello quando si ragiona di libertà religiosa; le pronunce a favore dei diritti delle famiglie non tradizionali. Lo faremo parlando anche dei presupposti di fondo di queste strategie di lotta per il diritto, vale a dire da una precisa scelta “antimaggioritaria”, da quel “sedere dalla parte del torto” quando questa non potrebbe, altrimenti, che rimanere silente, che è una caratteristica propria del diritto antidiscriminatorio.

Abbiamo intitolato la rivista *Anti\Discriminazione* perché la nostra opera di documentazione e la nostra elaborazione teorica nasce soprattutto dalle esperienze di ingiustizia vissute dalle persone che subiscono la discriminazione, dalle sofferenze che essa produce, dai dilemmi pratici e morali che i conflitti distributivi e culturali che vi fanno da sfondo fanno insorgere. Ciò non significa che ignoreremo la ricchezza che le diversità creano, a partire dalla differenza di genere. Anche questa ricchezza, talvolta, si riflette nel diritto, soprattutto quando il diritto si fa permeabile alle voci dei suoi protagonisti e delle sue protagoniste.

È per tutte queste ragioni che, all'inizio di questa nuova intrapresa, vorremmo che a ispirarla fossero anche le parole di un'altra persona fuori dall'ordinario a cui ci piace guardare in tempi come i nostri. Al pari di Rosa Luxemburg, aspiriamo a un mondo dove le persone siano «socialmente eguali, umanamente differenti e totalmente libere».

Editorial Board

Why a journal on anti-discrimination law

Why a journal on anti-discrimination law? The first, and likely most obvious, answer comes from David Oppenheimer, co-director of the Berkeley Centre on Comparative Equality and Anti-Discrimination Law, of which some of us are members, whose contribution we publish in the opening pages of this first issue. Equality, as a value and a guiding principle of public policies and private relations, is under attack in many places and from many quarters. In particular, it is under attack as substantive equality, recognising and protecting the differences that constitute individuals and combating those differences which can limit freedom and opportunities in life. Bizarrely, such attack is brought in the name of freedom and universalism.

To discuss the current 'war' against equality, which we hear about overseas and which affects us more than we realise, Oppenheimer begins with 19th-century English liberal thinker, John Stuart Mill. He recalls Mill's fight against slavery, for universal suffrage and women's rights, and for Irish self-determination. Mill also campaigned against the repression of black workers' protests and for the legalisation of trade unions and cooperatives.

Curiously, Oppenheimer is inspired by a man who lost all his political endeavours, including his Parliamentary seat to a wealthy, conservative bookseller. However, while few of us have heard of his rival, the same cannot be said of Stuart Mill, who, as he approached the end of his life, triumphed in the battle for the admission of Catholic and Jewish students to Oxford and Cambridge - a battle fought in the name of diversity and the richness that comes from seeing the world through other people's eyes.

This prompts a few considerations. Firstly, we must always clarify the meanings of the words we use and, if necessary, transform them. We must also carefully distinguish the models that inspire public discourse. While today's libertarian theories consider any attempt to increase social and economic equality to be a form of coercion, the idea upheld by the author of *On Liberty* is one of the ideal foundations of anti-discrimination protection. This makes

discrimination primarily a question of violated freedom, and more specifically, the freedom of the individual to self-determine and self-define, escaping the categorisations imposed by those with the power to label people. Similarly, Olympe de Gouges's idea of universalism, advocated in the previous century, is an inclusive universalism, rather than a falsely neutral universalism designed on a scale that includes only one gender and one race. Including women in the Declaration of Rights meant including everyone, regardless of sex, race or social status.

Nevertheless, invoking principles that date back to the Age of Reason and the initial Bills of Rights would not suffice to explain the other social and class inequalities referenced in Article 3, paragraph 2 of the Italian Constitution — a 'mythical' provision that encapsulates the socialist tradition's contribution to the concept of equality. This is an idea of active and transformative equality, or perhaps, as a renowned constitutionalist believed, a sincere one. In the pages of this Journal, therefore, we would like to discuss the 'exceptionalism' of our Constitution compared to most post-war ones. We would also like to discuss how we have had to realise over time that modern constitutionalism did not sufficiently consider what Iris Young called the 'grammar of bodies', which tells us how bodies are classified, evaluated and hierarchised. Nor did it sufficiently consider how important subjective differences are, and how their valorisation promotes a more equitable and democratic society.

David Oppenheimer's account also reminds us that the battle for equality is never won or lost once and for all, and that we must therefore continue to talk about it. As scholars of equality, now is not the time to remain silent or ignore the reasons why equality is under attack. In this issue, we discuss some of these reasons, which refer to a complex set of social, economic, ideological, and even anthropological factors that we hope to explore with our readers. Interestingly, some of these reasons also refer to the positive outcomes of anti-discrimination policies and legislation. While there have been numerous and obvious failures — the clearest sign of which is the persistence of racial, gender, and class segregation — there have also been numerous and obvious achievements. The paradox is only apparent. Even if justified, the battles won (inside and outside the courtrooms) give rise to feelings of revenge that should not be ignored because they often cause deep social hatred.

From a strictly legal perspective, the [Italian Equality Network \(IEN\)](#) website, which initiated this project and will host the journal while continuing to collect and analyse data on discrimination, has extensively covered the

accomplishments and shortcomings of anti-discrimination law through the perspectives of judges, solicitors, barristers and legal scholars. We will continue to do so in *A\|D*, beginning with this first issue. We will analyse the complex yet fundamental technical tools of the anti-discrimination system, starting with equality bodies — both current and future — if and when recent European directives on the subject are going to be implemented. We will also discuss the theoretical and practical issues that arise in multi-level legal systems when religious freedom is addressed, as well as rulings in favour of the rights of non-traditional families. We will also discuss the basic assumptions of these strategies for fighting for rights: namely, the clear 'anti-majoritarian' choice of 'being on the wrong side' when remaining silent would otherwise be the norm — a characteristic of anti-discrimination law.

We named the journal *Anti\Discriminazione* because our recording efforts and theoretical works are primarily based on the experiences of people who have suffered injustice and discrimination, and the practical and moral dilemmas that arise from the underlying distributive and cultural conflicts. This does not mean that we will ignore the richness created by diversity, beginning with gender differences. This richness is sometimes reflected in the law, particularly when it is open to the perspectives of those affected.

For all these reasons, at the start of this new undertaking, we would like it to be motivated by the words of another exceptional individual whom we like to look to in times such as the ones we are living. Like Rosa Luxemburg, we aspire to a world where people are socially equal, humanly different and totally free'.



PARTE I

DOTTRINA



David Oppenheimer

Equality Scholars: It's time to speak out

Good morning. My name is David Oppenheimer, and I have the great privilege to serve as the co-director of the Berkeley Centre on Comparative Equality and Anti-Discrimination Law. This morning, I plan to address the rising tide of a war on diversity and DEI (diversity, equity, and inclusion), which is occurring at extraordinary speed and force in the United States, and all over the world, including in many parts of Europe and elsewhere, as an “anti-woke” movement. For those of us who are equality scholars, this is a very frightening phenomenon. I’m going to talk mostly about the United States, because it’s what I know best, but I will try to bring to these remarks some comparative perspective, because that’s what we do. We are comparative equality scholars, advocates, lawyers, and academics – all of those things.

I want to start by introducing myself, because the question was asked: would I like to have somebody introduce me? It would have been such an honor to be introduced by so many of you, but I realized I wanted to define myself in terms of where I stand in terms of the topic that we’re talking about this morning. And I realized that one of the great blessings in my life is that the first thing I would say about myself is that I am a spouse, a husband, to Marcy, who many of you have had a chance to meet, and who is the love of my life. That is an important part of how I define myself.

I’m a parent, and some of you know that it was just last month that I legally adopted my two adult stepsons, who are now, by law, my sons; I’m a grandparent. I’m also a lawyer, and for the first seven years of my legal career, I worked at the California Civil Rights Agency, as many of you have worked for equality bodies here in Slovenia and across Europe, and in Australia and in Hong Kong, and many other parts of the world. I’m now a pro bono lawyer. An

* David Oppenheimer is Clinical Professor of Law and Director of the Berkeley Center on Comparative Equality and Anti-Discrimination Law.

This is the Keynote Address Delivered on July 4, 2025 at University of Ljubljana for the 12th Annual Conference of the Berkeley Center on Comparative Equality and Anti-Discrimination Law.



important part of what I do, and in terms of how I see myself, is that I practice law with my students, intervening in civil rights, equality, and discrimination law cases. I'm a teacher. I was a high school teacher before I went to law school, and an important part of how I define myself is through my teaching and through my students.

I'm an organizer, which is part of how we all got to be together and get to be together each year. Because one of the things that I really love is finding connections between people and helping them to find those connections among themselves. I'm a researcher. And so, I want to share with you, this morning, some of my research on this war against diversity.

Although I said I'm going to spend most of my time talking about the U.S., I want to start in 1867 with John Stuart Mill and his introductory speech as the rector at St. Andrews in Scotland. Mill gave a speech at St. Andrews that is a remarkable address about the importance of diversity. He did so within a context of having himself been excluded from Oxford and Cambridge, because he was a Unitarian, at a time when Oxford and Cambridge only admitted Anglicans, and he did so in the midst of a campaign to admit non-Anglicans and to admit Catholics and Jews to Oxford and Cambridge, a campaign that was successful near the end of his life.

He had, as a member of Parliament, worked very hard for universal suffrage, for women's rights, for Irish self-rule, against slavery on a global scale. Then in 1868, he took a strong position against the Governor of Jamaica, because of a massacre of Black agricultural workers, and insisted that the governor should be prosecuted. He had most of the English establishment on the other side, led in part by Charles Dickens. The result was not only that he lost the fight, but that W. H. Smith, the bookseller, ran against him as a conservative and won, and ousted him from the parliament.

In Mill's speech to the students at St. Andrews, he says: You have to expand and diversify your student body. You have to expand and diversify your faculty. Because the only way to understand the world is to see it through the eyes of others. It's not enough to read about how other people see the world. You have to understand it through engaging with them in order to see it through their eyes. That's the power of how we learn. It's the power of education.

It was a powerful speech about diversity. It's mostly forgotten on that topic, although it's actually well remembered because he also said that the only thing we need to do to let evil prevail in the world is for good people to be silent. Talk



about timely. I want to suggest to you that as equality lawyers, as equality scholars, and as equality activists: This is our moment not to be silent.

In the United States, on President Trump's first day of his second term, he issued several executive orders. I'm just going to focus on those relating to equality, diversity, equity, and inclusion. I don't mean to suggest that the other things he did were not important, but that's not the focus of this talk. He ordered that all diversity efforts, all diversity programs must immediately end, including any diversity programs and any diversity efforts and the jobs of anyone employed to work on diversity issues in the United States federal government or in state governments, or at any public or private university or secondary school or primary school, in the U.S. military, at all law firms, at all private companies within the U.S. And just to see how far his jurisdiction extended, he also ordered that any company anywhere in the world that had any connection to the United States must end immediately all of its diversity efforts, all of its diversity programs, because – he claimed – they were in violation of American law.

What was his legal rationale for this order? He said that any effort to promote diversity is an illegal form of racial, ethnic, or gender discrimination. He said anything we do to promote diversity is discrimination.

Where did he come up with this? It's been brewing for a while among the conservative think tanks and advocacy groups. It's the argument – you've all heard it by now, but have perhaps justifiably dismissed it as absurd – that any act which is race-conscious or gender-conscious is a form of racial or gender bias, and therefore violates the alleged obligation in law that we all be 'color-blind', pretending that race doesn't exist, that gender doesn't exist.

I don't know how we pretend that gender doesn't exist at the same time that we insist that a gender is assigned at birth based on biology, but it's only one of so many contradictions, and yet the argument in support of this radical executive order is that any effort to create, to put forward racial equality or gender equality or LGBTQ equality is itself a violation of the principle of equality. As legal authority, he pointed to a decision of the United States Supreme Court called the 'Students for Fair Admissions' or SFFA case¹, in which the Supreme Court said that Harvard and the University of North Carolina could no longer use race or ethnicity as a factor in making decisions as to whom to admit to the university, rejecting their justification that they wanted to gain the educational benefits of

¹ Supreme Court, June 29, 2023, Students for Fair Admissions v. President and Fellows of Harvard College ("SFFA v. Harvard") and Students for Fair Admissions v. University of North Carolina ("SFFA v. UNC").

diversity. The majority said that diversity is too amorphous to justify the use of race in the context of college admissions. That's all the court said. They took over 200 pages to say it. But that's all they said. They did not say that any effort to promote diversity is an illegal form of racial, ethnic, or gender discrimination.

This radical misreading of discrimination law, of equality law, of the Supreme Court decision in the SFFA case, is being pursued by the Trump administration in the United States and here in Europe, where your foreign affairs departments and your interior departments are getting letters from U.S. embassies saying your companies have to agree that they're in compliance with U.S. law on the question of diversity and equality. It's being weaponized by the U.S. Department of Justice and its Civil Rights Division, a once proud entity fighting for equality rights. It's being pursued by the U.S. Department of Education – although the President would like to eliminate that department entirely - through their Office for Civil Rights. It's being pursued by the U.S. Department of the Treasury, by the U.S. Department of State, by the U.S. Department of Commerce, by the U.S. Department of Health and Human Services, and of course by DOGE (Department of Government Efficiency), which is not really a department at all, simply an initiative in which a private citizen was given public power for a period of time in order to illegally fire people.

What are the primary targets? Science, universities, particularly top universities, particularly top research universities. The rule of law. Women, LGBTQ people, members of racial, ethnic, and religious minorities. Especially Black women. Here are some key examples of things that are being done. Several major U.S. law firms have been ordered to end their programs to increase diversity in their hiring, and to stop giving pro bono support to civil rights organizations, at the threat of losing their right to enter federal office buildings. Well, where are the federal courts located in the United States? They're located within federal office buildings. In other words, the Trump administration was saying to these law firms, if you want to continue to be able to practice law in our federal courts, you must end all of your diversity efforts, and you must stop doing pro bono work for civil rights groups. Some of them responded by saying, 'See you in court' - Federal court - and they sued, and each of them that has sued has so far won. Although we'll see what happens when it gets to the Supreme Court. But others caved. They said, 'Okay.' And in the aggregate, they have agreed not only to get rid of their diversity programs, not only to stop doing pro bono work for civil rights groups, but to provide legal services described as

pro bono services to organizations that Trump wants to support, that is, right-wing advocacy groups, to the tune of just under \$1 billion. That's billion with a B.

The two largest charitable organizations in the United States supporting medical research, both of whom had been major supporters of diversity in science and medicine, the Howard Hughes Medical Institute [full disclosure, I'm in litigation against them, representing a scientist who was funded and then defunded by them] and the Chan Zuckerberg Foundation have pledged to end all of their diversity efforts. They had between them committed two billion dollars in diversity work. It's all ending. Several universities have been told that previously awarded grants, again totaling billions of dollars, are being halted mid-grant - something that in the past has almost never happened. So, for example, Columbia University has now agreed to put their Middle East Studies department under a federal receivership so that the Trump administration can have oversight about what they teach, who is allowed to teach, and that they supply the administration with information about all of the students who are taking courses in that department, and that the administration have a role in decisions about faculty hiring and student admissions. Columbia agreed to all of that in what they saw as an existential moment, that they otherwise would lose so much funding they could not continue to exist. Then after they agreed to all that, hundreds of millions of dollars were still pulled.

How is the Trump administration deciding what grants should be pulled? Well, in part through a search function in which they look for certain words, as we heard from Justice Neža Kogovšek Salamon of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia, who spoke as our keynote on Wednesday. So, if a grant has the word 'gender' in it or 'woman' in it, that's a reason to simply cancel the grant. I've heard that a scientist who was doing work on transgenic biology had his grant pulled because it had the word 'trans' in it. People who study traffic intersections are in trouble, because the word intersection appears in the grant. The Smithsonian Museum took down an exhibit about the aircraft called the Enola Gay, because the word gay appeared in the name.

The University of Virginia was told that, despite the fact that they had ended all of their diversity efforts in compliance with the President's demands, the president of the university still believed in diversity. They said, you must fire him, or you will lose all of your federal funding, and so he stepped down. Now a political process controlled in part by the governor of the state of Virginia and in part by the board of trustees appointed by the governor of the state of Virginia, will decide who will be the next president.

Harvard, which is certainly the best-known university in the United States, was told that the entire university including all of the hospitals that they run, were going to lose close to \$1 billion in grants without any kind of review process at all. They sued. They said, 'No, we're not', and they went into the US federal court in Massachusetts, and they sought an injunction to prevent those grants from being lifted. The Trump administration responded by saying, 'You know all those foreign students you have and foreign faculty you have', foreign as in not U.S. citizens, 'We're not going to issue them visas anymore.' Harvard added that to their lawsuit. Then the administration said, 'We'll make it easy. We're just going to declare you ineligible to enroll students who are not U.S. citizens,' and Harvard went back to court to expand the injunction. Then they said, 'You know, your tax-deductible status as a charitable or educational organization. We're lifting that.' So, Harvard went back to court. They said, 'You know, that accreditation you have as a university, we're working now to cancel Harvard's accreditation. You don't meet the minimum standards for higher education,' and they went back to court. Harvard kept winning, as they should have. Then the Trump administration said, 'If you want to settle, we're prepared to settle. The main thing we want is that we're going to decide going forward what students you admit, and we're going to decide going forward what faculty you hire and what they can teach.' Harvard sued again. That suit with all of those threats has been decided by the district court, and Harvard won on every count. The court found that these are absolutely illegal acts. But we don't know what will happen on appeal.

Many have concluded that the net effect of what will happen if Harvard loses any one of these claims is that it will lose its role as a leading institution in higher education. It may not be able to continue at all as a research university because so much of the funding for research in the United States comes from the federal government or from these charitable foundations, which are under threat from the administration. More broadly, universities are being told that it's a violation of federal law, it's a form of discrimination to have Black studies professors and Black studies departments and ethnic studies departments and women's studies departments because they encourage students to become critical of America. Museums are being ordered to stop displaying exhibits about Black history. Military cemeteries are being ordered to stop providing information about where Black veterans are buried. Many top government employees in non-partisan positions have been removed, often again illegally, from jobs where the jobs were created by Congress with terms of a certain number of years. Why? Because they have been described as 'diversity hires,' meaning they're not white men.

The one I find most painful is Dr. Carla Hayden. Dr. Hayden was the first black woman to serve as the director of the Library of Congress, a position that the President has no authority over - but he thinks he does. She had just a few months left on a ten-year term as the Librarian of Congress when she received an email that said, 'Carla,' - just her first name, not Dr. Hayden - 'on behalf of President Donald J. Trump, I am writing to inform you that your position as Librarian of Congress is terminated effective immediately.' When the President's press secretary was asked about this firing at a press conference, she said, 'Oh, yeah, Carla.' It is clear to everyone here that white men are 'Doctor' and Black women are addressed by their first name. Oh, yeah, she said, 'Carla' 'was fired for her support of DEI and for 'putting inappropriate books in the library for children.' Well, just to be clear, the Library of Congress is a research library and a depository for books published around the world. It is not a lending library. It is not a children's library. There are no shelves of books for children. There are no children going to the Library of Congress to borrow books, because the Library of Congress doesn't lend books. This explanation is just a fabrication, because they couldn't stand that this highly accomplished Black woman held a position over which they don't even control, but faced with the kind of retaliation and death threats that come from the right when someone is outed as a supporter of diversity, she resigned.

Kelly Dermody, a San Francisco lawyer and a member of this Center [the Berkeley Center on Comparative Equality and Anti-Discrimination Law - ed. n.], has spoken a number of times at our events in Berkeley. Kelly is representing a class of federal employees who were high-level employees fired from their jobs. Within her class, she says, 90% of those people targeted for terminations based on a perceived association with diversity, equity, and inclusion are women or non-binary, and nearly 80% are Black women. That's who is being fired by the Trump administration because of their association with diversity.

Now, there is resistance. There have been over 400 lawsuits filed. In virtually all of them, we have received injunctions. The ACLU (American Civil Liberties Union) and the NAACP (National Association for the Advancement of Colored People) Legal Defense Fund, where Joy Milligan, my co-director, used to work, have been extraordinary in the amount of litigation that they have brought, and with their success in the federal courts. Here's a quote from a federal judge appointed by Ronald Reagan, not one of the great progressive presidents of American history. A white man, a lifelong Republican. «I've never seen a record where racial discrimination was so palpable. I've sat on this bench now for 40



years. I've never seen government racial discrimination like this. I'm hesitant to draw this conclusion, but I have an unflinching obligation to draw it – that this represents racial discrimination and discrimination against America's LGBT community. That's what this is. It would be blind not to call it out. My duty is to call it out»². The judge is now being identified as a renegade, leftist, communist, anarchist judge, and of course, there will be an appeal from the decision.

The New York Times, talking about grants from the National Institutes of Health, says that in a typical year, there are perhaps 20 grants that are pulled early, usually because the principal investigator either has become ill or has passed away. They have now tracked 1700 grants that have been pulled early³. They say that their analysis, and the Times has done a very deep analysis, that they fall into two categories. One is that they are somehow concerned with issues of diversity or issues about serving Black communities or other minority communities, and/or women and/or LGBT people, all of whom in science have been underrepresented as subjects of study, which in medical science in particular has been a serious problem in terms of how women respond to various kinds of treatment for disease, because so many experiments are done, so many studies are done on men. Hundreds, perhaps thousands of studies in this category are being eliminated with no review, with no due process, with no opportunity for a scientist to come forward and say, «I'm making these important findings. I'm supporting this lab of people who are doing great work. Please take a look at what I'm doing». The Times said a lot of these studies were studies that were in some way directed toward minority communities, but then there's a whole other set of studies. They're studies of cancer, they're studies of dementia, they are not focused on minority communities, they're not focused on women or LGBT people, but the principal investigator is a person of color or a woman, or identified as LGBT, and those too are being cancelled in huge numbers as well.

I love my country, but I am so ashamed of the current leadership – of what's being done in my name. The Trump administration has announced that they're blocking funds awarded by Congress to, among other things, teach English to schoolchildren. They have defunded the entire civil rights divisions of the Social Security Administration, the Department of Homeland Security, and the

² Judge William G. Young, as reported by Kyle Cheney and Danny Nguyen, *“My duty is to call it out”: Judge accuses Trump administration of discrimination against minorities*, politico.com, 16 June 2025.

³ Katrina Miller, Carl Zimmer (2025), *National Science Foundation Terminates Hundreds of Active Research Awards*, in The New York Times.



Department of Veterans Affairs. Each of these agencies have had longstanding commitments to ferreting out systemic discrimination in their operations, in their grants. The Education Department sent a letter to every educational institution in the United States. And they said, without referring to any evidence, we know who you are, and we know that you're engaged in 'pervasive and repugnant race-based discrimination against white and Asian students.' I don't believe they really care about Asian students. That's an excuse, not a reason. But they certainly seem to care about maintaining the advantages already experienced by white students. We know from data that Black students are disproportionately concentrated in schools with fewer resources, with less funding, with less experienced teachers, with fewer libraries and science labs and language labs, and other facilities. Yet this letter told public schools and universities they had 14 days to purge all diversity and equity efforts, including any program intended to help diversify the teaching staff, any program intended to narrow the achievement gap that Black students face, or lose their access to federal funding.

At the heart of these policies is a war on what I call the diversity principle. That principle is that people with different backgrounds, experiences, and viewpoints benefit from engaging with each other. That's why it's important for people who are insiders to expand their circles to include outsiders, and vice versa. The experience of being an outsider is often influenced by age, religion, ethnicity, gender, race, language, disability, economic class, and other forms of identity. Compared with groups that are more homogeneous, diverse groups do a better job of solving problems, making discoveries, teaching and learning from each other and improving democratic discourse. In a classroom, they learn more. In a science lab, they make more meaningful discoveries. In commerce, they make more money. In politics, they develop more innovative policies.

This idea is not new. It has a long and storied history. When Wilhelm von Humboldt founded the University of Berlin in 1810, having lived a life resplendent in diversity of all kinds, he decided, in the interest of diversity, that the university should include Catholics and Jews who otherwise would have been excluded. The University of Berlin was the first modern research university; those of us who teach at research universities, we teach at Humboldt universities. Humboldt's writing on diversity made its way into the epilogue of John Stuart Mill and Harriet Taylor Mill's 'On Liberty'. It was at the heart of what the Mills wrote about the idea of liberty, about political liberty and social liberty, about the subjugation of women. It was at the heart of their work, and it influenced a remarkable

generation, not only in their native England, and not only elsewhere here in Europe, but also in the United States, where Harvard began that climb to being the best known university in the U.S., when it was transformed in the second half of the 19th century, in part based on Humboldt's ideas about the importance of diversity, about the clash of ideas, about bringing in Catholic students and Jewish students and Black students and immigrants and students from poor families in order to increase diversity, and at the same time to encourage students to talk to professors. Until the second half of the 19th century, at Harvard it was regarded as a violation of good manners for a student to talk to a professor. That changed with Harvard's commitment in the 19th century to diversity. In the early 20th century, the president of Harvard said what we are most proud of about Harvard is the diversity of our faculty and our student body, the religious diversity, the racial diversity, the ethnic diversity, the class diversity, it's what makes Harvard great.

Those ideas have been at the foundation of the modern university, the modern research university, ever since. It's our job as equality scholars and equality teachers, and as experts on the history of equality and diversity, it's our job right now to speak out in favor of saving this tradition. There's no one better equipped to do so.

Now, there's a line of rhetoric in the United States that I take very personally, that all of this is simply an attempt to reduce anti-Semitism at American universities. The Trump administration is saying Harvard is an essentially anti-Semitic institution, and that's why we have to control who's admitted as students, who we hire as faculty, and we need to know about the background of all students and any discipline they've had so that we can remove them. This link of their efforts to anti-Semitism is a false and utterly despicable claim. Anti-Semitism is a growing problem in the United States. It comes from the far right, it comes from the far left, and frankly, there's a fair amount of it that comes right down the middle from the mainstream. We would be wilfully blind not to recognize that there are problems with anti-Semitism that need to be addressed. While we're at it, there are problems with racism that need to be addressed. There are problems with sexism that need to be addressed. Our work is addressing the problem of bias and prejudice, as scholars and activists, and teachers of equality. There's a lot out there, and Jew hatred is not immune from that. In fact, the President surrounds himself with people from right-wing organizations who have made it clear that they hate Jews. That doesn't seem to bother him.



The Trump administration wants to convince us that any criticism of Israel is anti-Semitic, and as an American Jew that offends me. My family was driven from Spain in the 15th century and then from Central Europe in the 19th century. I'm not sure how long we can stay in North America. But the notion that any criticism of Israel is anti-Semitic should come as a shock to most Jews around the world, because many of us are highly critical at varying levels of the government of Israel, but not the state. I'm in the majority of American Jews, and I think of Jews worldwide, in believing in the absolute right of the Palestinian people to have a state, a state somewhere between the Mediterranean and the Jordan. I also think there's plenty of room there for two states, both of which would be larger than Slovenia. Two states with independence. Two states with freedom. Two states with an economy that works and that creates prosperity. But for Trump and his administration, they want us to believe that the only thing to do about anti-Semitism is to destroy the most important great American universities, and that's absurd, and it has nothing to do with anti-Semitism. It has everything to do with his opposition to diversity, his opposition to equality for women, and/or people of color, and/or LGBT people, and others.

I can tell you from history what's coming down the track, and that is if he succeeds in destroying these universities and if people in the United States respond in time by saying, this was a bad thing, he's going to say, his people are going to say, 'We're really sorry. We didn't want to do it. The Jews made us do it.' That's the oldest song in the book, and that's what's happening here.

So, I hope that all of us will stand together in opposition to this war on diversity and DEI. Because this is our moment as scholars of diversity and equality not to be silent.

Thank you for your time.

Marzia Barbera

The Many Faces of Equality. From the Identity Turn to the Age of Revenge

SUMMARY: 1. The many faces of equality. - 2. The identity turn. - 3. What grounds of recognition: legal norms or social norms? - 4. The attack to the identity theories. - 5. The age of revenge.

1. *The many faces of equality* - I have never agreed with the idea that equality is, as Paul Westen wrote years ago in a well-known and often-cited essay, «an empty idea»¹, a hollow concept.

Ideas — legal equality included — are never empty, because every idea springs from a theory, and every theory carries meaning. In ancient Greek, *Theoria* means the act of seeing. It's remarkable how much the origin of a word can reveal. Far from being some abstract thought layered over reality, a theory lets us truly see it. Still, we view reality through interpretation, which is also the only real way to perceive it. But this only works if the theory is sound—and not all are. Sometimes, theories are just echoes of an abstract ideology. What makes a theory a good theory could be debated at length, and I'll go back to this point later.

Theories reflect interpretations of reality, and as such, they can shift over time and across places. This is especially true for theories about equality. Unlike the concept of liberty, which has changed little through history and generally expresses the ability to determine and fulfil oneself, sometimes even just internally (consider freedom of belief), equality has evolved significantly, highlighting its fundamentally relational nature. It leads us to ask: equal to whom, and equal in what respect?

* Marzia Barbera è Professoressa emerita di Diritto del lavoro dell'Università di Brescia. Il saggio riprende l'intervento tenuto al Convegno organizzato dalla Rivista giuridica del lavoro «La democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale» (Milano, 16 giugno 2025).

¹ See Westen 1982.

That is way theories about equality always raise questions of justice—prompting us to ask what people are owed, and why².

Even within classic liberal tradition—which draws a clear line between the realms of freedom and of equality—questions of justice do arise. However, these inquiries are approached from the perspective that the primary concern is justice at the initial stage of distribution. By this token, issues of justice are mainly about distributive justice: making sure that everyone receives what's rightfully theirs, meaning compensation for their talents and abilities, based on fair and stabilized expectations—whether those come from an agreement, or an action taken in the public or private sphere, or from a legitimate starting status (like inheriting property). This approach to inequality is, to some extent, reassuring: inequalities are explained by differences in individual skills and qualities. The social structures and institutional contexts that shape those patterns of distribution often get overlooked.

By contrast, in the social democratic tradition, the focus is on the overall properties of how things are distributed. If that overall system is thought to create generally unequal results, since fair distribution of wealth, resources, and social positions is fundamental to a just society, this leads to seeing problems of social justice as stemming from distributive shortcomings and calls for redistributive choices (progressive taxes, subsidies, reallocating resources between social groups, providing services for the public and so on) that must be decided through a democratic process.

Finally, in Marxist thought, injustice stemming from exploitation and class oppression cannot be eliminated simply by redistributing wealth, as long as the social, economic, and institutional frameworks that cause inequality remain unchanged. True justice demands transforming these structures and decision-making processes, as well as rethinking how labour is divided both publicly and privately and challenging the underlying ideology that supports them.

2. The identity turn - In recent decades, these classic ways of thinking about justice have started to unravel. This change is often referred to as the “identity turn”.

² See Sandel 2009, 33.

On a theoretical level, the shift is credited to advocates of multicultural communitarianism like Charles Taylor³, third-wave feminist thinkers such as Iris Young⁴, and recognition theorists like Alex Honneth⁵.

These authors challenged the focus placed on redistribution. As a model for justice, redistribution seemed especially well-suited to representing both the social demands of workers and other subordinate groups during the Fordist era, and the conflicts over economic resources that the welfare state was expected to address. At that time, matters concerning various aspects of identity — such as gender, race, ethnicity, religion, and personal status — were seen merely as side effects of how resources were distributed.

In contrast, during the post-Fordist era, the idea of recognition seems to take center stage. For a myriad of complex reasons I cannot fully detail here, globalization — by chipping away at the resources available to national governments for exercising power and political authority — has led to a situation where, to borrow the language of political philosophy, «the most significant conflicts now revolve around matters of truth and the good life, which touch on personal identity, rather than issues of distributive or allocative justice that focus on people's interest»⁶.

Within the recognition paradigm, addressing injustice is less about making radical changes to economic structures and more about affirming and elevating undervalued or even scorned personal identities. For this reason, group differences shouldn't be cancelled but highlighted—or, in the more radical take, deconstructed and reimagined in ways that challenge conventional thinking. Only when group differences are rooted in negative judgments imposed by dominant groups should they be countered and eliminated, as they are inherently unjust.

Iris Young argues that racism, sexism, and homophobia are each unique forms of oppression, with their own dynamics, which are distinct from class oppression. While the former can intersect with the latter, it's not possible to rank one or the other as the primary cause of oppression or assign greater moral weight to any single type⁷.

³ See Taylor 1994, 9 ss.

⁴ See Young 1990.

⁵ See Honneth 2002.

⁶ See Veca 2005, 256.

⁷ See Young 1990, 42 ss.

Young offers key clarifications in her exploration of what defines a social group. She argues that a group isn't some fixed reality but rather «a construct», and that this concept of a group «carries important anti-deterministic and anti-essentialist insight». There's no unchanging essence (not even gender) that members of a group permanently share or that completely determines what groups can or cannot do, or that keeps different groups from overlapping or sharing attributes. Since groups form through a process, they are fluid: they come into existence, change over time, and may even disappear.

The redistribution paradigm, she adds, by overlooking group differences, often sustains injustice via rules that seem universal but are actually set by dominant groups. For this reason, the main goal should be a cultural transformation. Or, to put it another way, rather than seeing economy and culture as opposing forces, we should view them as categories that interact differently, depending on specific social groups and particular issues.

In the book *Redistribution or Recognition?* we find a lively debate between Nancy Fraser and Axel Honneth⁸ over which of the two categories should take precedence. The depth of this discussion, as well as the debate it has sparked among many scholars⁹, allows us to recognize the shortcomings of theories that rigidly oppose difference and particularism, equality and universalism. Both Fraser and Honneth do not see these realms as inherently at odds. However, the two scholars approach their relationship in distinct ways.

Nancy Fraser puts forward a dualist approach that keeps the two categories — redistribution and recognition — together, without collapsing one into the other. According to Fraser, this is the only way to truly grasp the link between class inequalities and status hierarchies in today's societies, while also taking seriously «the fact of pluralism», that is to say the existence of diverse perspectives on what justice means.

Fraser argues that any political culture that splits redistribution and recognition —treating them as mutually exclusive — is bound to fail and she uses gender inequality as a prime example of status hierarchies that can't be confined to just one sphere.

Honneth responds that the recognition turn is an attempt to establish a moral foundation for understanding the roots of social discontent. He sees this pre-political drive as the basis for having both one's needs acknowledged in private

⁸ See Fraser, Honneth 2003.

⁹ See Cavaliere 2023.

life, and the value of each person's cultural and economic contribution — including through work — recognised in public and social domains. By doing so, the challenge of redistribution is absorbed into the broader struggle for recognition.

In her reply to Honneth, Nancy Fraser maintains that this kind of monism falls short of capturing the systemic dynamics of contemporary capitalism, where inequalities are rooted both in economic structures and status hierarchies. Because of this dual nature, addressing inequality calls for both strategies of redistribution and recognition.

As I've already argued¹⁰, I find Fraser's dualist theory more convincing and promising because it considers the social conditions necessary for achieving real equality. What I'd like to emphasize, though, is that in the exchange between these two thinkers, both the monist and dualist perspectives — where one element provides all the answers, or where each part of a theory responds to the others — are explored with a shared goal in mind. That goal is to build a critical theory of social justice that can withstand the challenges of a world where battles over status multiply amid growing economic inequalities. According to the two authors, only by using concepts that can truly grasp the structure of modern society does the "grand theory" maintain its relevance and impact.

3. What ground for recognition: legal norms or social norms? - If one is familiar with anti-discrimination law, it's easy to see how the law has helped shape this "grand theory" by including in its basic categories both recognition and redistribution. Differences like race or ethnicity, which are connected to social status, rise two-dimensional justice issues, where failures of recognition are added to failures of redistribution.

However, the legal understanding of these differences has evolved over time, and the development of anti-discrimination law gives a clear picture of this change.

The first wave of anti-discrimination law was driven by an idea of justice as "denaturalization" — in other words, by the principle that natural differences should be considered irrelevant. Here, natural differences refer both to those based on a person's biological traits (like sex, race, or skin color) and to social positions (status) and beliefs (religious or ideological) that people have by birth or at birth.

¹⁰ See Barbera 2025, 153.

In this context it's not necessary to discuss how many of those differences are not truly natural but can be changed by human action. What counts is that the law treats all of them as differences to be set aside.

From such perspective, there's no need to label differences as fair or unfair: what matters is offsetting their impact so that advantages or disadvantages aren't tied to circumstances that are beyond a person's control. In short, the law should be "blind" to assigned differences.

The following era of anti-discrimination law is grounded in completely different principles. Instead of a law that ignores differences, the new law embraces what Iris Young refers to as the "grammar of bodies." The concept of justice guiding this phase centers on recognising identity, meaning that not every difference should be neutralised but only those that aren't essential parts of a person's identity and that are asserted to their disadvantage.

Just as no two individuals are identical, but it's a norm — whether legal, ethical, or moral — that makes them so, a guiding rule is also required to determine which differences matter, and which do not.

This raises the issue of which normative codes should guide such recognition: those set by public authorities (lawmakers or judges), or those established by the group seeking recognition? In short: should legal rule or social norm guide recognition?

The group's demand to decide which differences matter and why calls upon normative pluralism — a principle that essentially projects the diversity found in social and political spheres onto the legal one. Countering the formalist and state-centered views of the law characteristic of positivism, normative pluralism argues that law can't be fully captured by state statutes or court decisions alone. Instead, it affirms the existence of multiple systems of norms that shape the lives of individuals and social groups.

Italian labour law scholars have long embraced legal pluralism, adapting the institutional approach of Santi Romano to a pluralistic vision of society, where social groups are empowered to establish and enforce their own 'laws' (with Gino Giugni's theory of the "*ordinamento intersindacale*" being the most influential example of this stream of thought). However, these theoretical frameworks are not fully equipped to capture the types of normative pluralism discussed in multicultural societies¹¹.

¹¹ See Facchi 2005.

The challenge here is not just that different rule systems exist, but that each one is rooted in distinct, sometimes non-negotiable, or even conflicting values. What happens when one set of values clashes with the core principles of democratic, liberal constitutions or the individual freedoms those constitutions protect? We are faced with the question of whether pluralism can, without contradicting itself, allow for some values to take precedence over others, or whether it must reject any hierarchy of values to stay consistent. On top of that, individuals often belong to multiple groups, which can lead to fragmented identities and conflicting sets of rules. Which group identity should take precedence? For example, should a migrant woman who practices Islam follow the traditions from her country of origin, such as wearing a veil, or the norms of her new society, which may encourage or even require her to appear unveiled?

In a paper of some years ago, I argued that when it comes to determine which values should prevail in a collectively binding decision, because these values are so diverse, the answer isn't to turn to the *truth* (or to identity), but to turn to *authority* (or to law)¹².

This was not meant as a return to a statist or self-referential (autopoietic, in Teubner's terms) concept of law. The central idea was that it is to the law to ensure that everyone's freedom coexists¹³. It is therefore to the legislator, but above all to the judge, to establish which differences linked to group identity should be recognized and which should not.

I would like to clarify, albeit briefly, why this task is entrusted primarily to the judges. The democratic nature of political deliberations, from which pluralistic visions of justice derive the essentially conventional (in the sense of collectively agreed) nature of justice, offers no guarantees in the face of the need to correct those deliberations in an anti-majoritarian sense whenever they exclude minorities that are not present or are under-represented in the political process. This essential anti-majoritarian function of the principles of equality and non-discrimination is once again coming to the fore at the present time, when democracy is not only often reduced to the electoral moment and to decisions that are only formally correct, but also tends increasingly to express itself in plebiscitary moments, where 'the people' express its sovereignty once and for all.

¹² See Barbera 2006.

¹³ See Ferrajoli 2009, 976.

The argument continued in the aforementioned paper with a clarification that I considered and still consider important, namely that the above conclusion is far from assuming that the power of the judges to define the meaning of differences is legitimate only because it is effective, i.e. only because it is based on authority, and that there is no relationship between the creation of normative meaning by different social groups and the judges' decision.

On the one hand, not only does the legitimacy of judicial power derive from the function of protecting individual rights (even against one's group), but members of the group always retain the moral right and the political freedom to disobey and resist a judicial decision deemed unjust, even though they remain legally bound by it.

On the other hand, especially when it comes to the constitutional judges to decide, a conflict between principles (and between the values to which they refer) is resolved through weighing and balancing, and even more so in all cases where principles such as equality and non-discrimination are at stake. This means that the evaluation of which of the values expressed by the conflicting principles must prevail is not made according to a fixed axiological hierarchy, but on a case-by-case basis.

What might therefore appear to be a flaw in case law on equality and discrimination, namely its variability, is also its virtue. And since the legitimacy of a judge's decision is based on their ability to provide good reasons, it is in this process of justification that the discourse of judges meets with the discourse of social communities, and even with their disobedience and resistance, and is shaped or even modified by it.

It was the rebellion against the stigma imposed on African American citizens by the US Supreme Court in the 19th century *Dred Scott* and *Plessy* cases that led, a century after, to the reversal of the decisions of that court, which legitimised the doctrine of 'separate but equal', and to the acceptance of the anti-segregation interpretation advanced by the Black community. In the European and Italian contexts, similar shifts have occurred in cases involving gender affirmative action plans (*Kalanke* and *Marshall*), or in cases concerning immigration or the rights of same-sex couples with children, decided by the European Court of Justice and the Italian Constitutional Court.

4. The attack to identity theories. – However, these issues have suddenly started to be felt in public debate — or more accurately, in how they're portrayed in media and politics — like matters belonging to the past. It seems we have

moved away from the conversation about which differences to challenge and which to protect. Theories, policies, and recognition practices are now being criticized in themselves, especially (it's worth emphasizing) when they're based on a minority group identity.

It is important to explore the reasons of the rebuttal of what liberal thinkers have called «the identity trap» or the «progressive fixation» on identity politics (Mounk, 2024). Here, I won't address the institutional political sphere, which, in many countries — starting with the United States but also including many European countries — is leading to the dismantling (or perhaps more accurately, an effort to deeply uproot) diversity and inclusion programs. Before this political shift, we need to analyse and understand the ideological change that paved the way for it.

As Frederich von Hayek wrote¹⁴, before attempting to bring about political change, it's crucial to first spark a transformation in the «marketplace of ideas», and that begins with a «cultural battle». It seems that Hayek's lesson has been learnt well.

The tools used in this cultural battle over the past few years have been varied and numerous. Challenges to the idea that equality means embracing differences come from a variety of, sometimes even opposing, perspectives. On one side, there are essentialist views that want to preserve distinctions rather than overcome them (for example, those branches of feminism that critique queer theory); on the other, there is the individualistic and universalist free-market approach, which insists that everyone is born equal, that the law assumes we are all equal, and that any corrective measures create undeserving victims. There are also hardline right-libertarian positions, drawing from figures like Nozick or Rothbard's anarcho-capitalism, as well as pro-life movements — all united under a modern version of Locke's banner defending life (from conception), liberty, and property.

However, the attack also comes from progressive positions, such as those who believe that embracing identity politics has led the left to lose its identity, abandoning its founding values (the desire for social justice, the drive towards universalism, trust in progress), in order to embrace a 'tribal' identity that brings only rights and no duties, except those towards one's own tribe.

In the radical right libertarian positions, which have found political fertile ground in the various forms of populism that have emerged in Europe and the

¹⁴ See Hayek 1949, 417 ss.

Americas, the defence of freedom takes on anti-pluralistic and anti-democratic aspects. It would seem a paradox, but it is not. The truth of these positions, according to their supporters, must prevail over the resistance that comes from institutions or political and social forces and from individual dissent itself, and it is above all the charisma of a leader who decides in the name of the people that can impose them.

5. The age of revenge - Missing from this list of reasons for challenging the idea of recognition (and, as we'll see, often that of redistribution too) is the notion of revenge, which can take on different forms—be it social, racial, sexual, and so on.

Never underestimate the power of revenge. As an author who deserves an unbiased reading once wrote, «We only know who we are when we know who we aren't, and often only when we know whom we're against»¹⁵.

The concept of revenge is crucial for understanding two key facets of the current cultural and political struggle. First, it's not accurate to say that identity politics are being eliminated; instead, demands for recognition have shifted, with differences now asserted by dominant groups, sometimes in the name of a renewed superiority. Second, contrary to the claim of Veca quoted above, identity and interests are not in conflict but exist side by side. Status differences — now openly acknowledged and even celebrated — are tied to inequalities in income, resources, and abilities, which those driven by a sense of revenge increasingly view as inevitable, natural, and hence not unjust.

The drive for revenge often takes the form of the “innocent victims” of the so-called reverse discrimination. Consider the cases in the United States challenging affirmative action based on race, as well as similar disputes over gender-based affirmative action in Europe.

For a long time, the question of 'remedial equality' was left unresolved in the courts. For instance, in the US, think of the Supreme Court's decision *Bakke* which followed the *De Funis* case; and in the EU, as already reminded, of the Court of Justice's ruling in *Marshall*, which came after the *Kalanke* ruling.

Both played a foundational role in setting standards for justifying affirmative actions—one for race, the other for gender. As mentioned earlier, when courts have addressed the meaning of equality, there has never been a definitive, once-and-for-all victory or defeat.

¹⁵ See Huntington 2000, 16.

However, this has held true as long as there was a broad political and social agreement about equality's inclusive purpose — that is, as long as there was a shared ground with common principles and core values. Today, that consensus has broken down.

For those who don't fully side with the call for revenge, the safer route seems to be a conservative return to formal equality and a renewed embrace of universalism and neutrality.

This is also evident in the fight against discrimination. The latter categories, for example, were recently brought back into legal language by the recent EU *Pay Transparency Directive 2023/970* on equal pay between men and women. If we don't want to be misled by just the literal meaning of the words, it's essential to carefully interpret these concepts within the context of the directive itself— which is designed to challenge, not perpetuate, gender inequalities.

On this regard, I will argue, the most vital step is moving beyond one-dimensional ideas.

If there's one thing we shouldn't be willing to give up, it's the compelling arguments put forth by critical theories of liberal equality, which have raised legitimate concerns about the limits of universalism, neutrality, and objectivity— categories that too often reflect the values and interests of dominant groups.

Anti-discrimination law challenges us to take the critiques of these values and principles seriously, and earlier I discussed why equality must make room for individual differences.

At the same time, the pursuit of universalism holds onto an idea we shouldn't abandon: that every human being, every person, is born with equal dignity and worth. Universalism isn't just about how we begin our life, but about how that equality is realized over time. There's a line from Montaigne's Essays that beautifully captures this aspect of equality: «Every person carries within themselves the whole form of the human condition».¹⁶

So, just as justice takes many faces, so does equality. Yet some of these faces are masks warped by ideology, shaped by a logic that isn't grounded in reality, but instead in the internal consistency of the idea itself and that, for this very reason, can become an authoritarian kind of logic¹⁷.

¹⁶ See Schiavone 2019, 3.

¹⁷ See Arendt 1996, 642.

What lies ahead for us is to dismantle the false faces of equality and rediscovering its true forms, and to do so, as much as possible, through a solid theory —one that can grasp the complex structures of today's societies.

References

- Arendt H. (1996), *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Barbera M. (2025), *Values and Labour Law Politics: A New Search for Meaning*, in Perulli A., Treu T. (eds.), *Labour Law in the Mirror. Categories, Values, Interlocutors*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 143.
- Barbera M. (2006), *Defining differences. The meaning-generating function of social and judicial community discourse on discrimination*, paper presented at the conference *The construction of boundaries: reflections on discrimination law and policy in contemporary Europe*, European University Institute, Florence, 26 -27 May 2006.
- Cavaliere A. (2023), *Una giustizia a due dimensioni. Redistribuzione e riconoscimento nell'opera di Nancy Fraser*, Giappichelli, Torino.
- Facchi A. (2005), *Prospettive attuali del pluralismo normativo*, in <https://www.juragentium.org/topics/rights/it/fa>.
- Ferrajoli L. (2009), *Diritto e ragione*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Fraser N., Honneth A. (2003), *Redistribuzione o riconoscimento? Lotte di genere e diseguaglianze economiche*, Meltemi, Milano.
- Hayek F.A. (1949), *The Intellectuals and Socialism*, in *Univ. Chic. Law Rev.*, 417.
- Honneth A. (2002), *Lotta per il riconoscimento. Proposte per un'etica del conflitto*, Il Saggiatore, Milano.
- Huntington S.P. (2000), *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano.
- Mounk Y. (2024), *La trappola identitaria*, Feltrinelli, Milano.
- Sandel M. (2009), *Giustizia. Il nostro bene comune*, Feltrinelli, Milano.
- Schiavone A. (2019), *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, Einaudi, Torino.
- Taylor C., (1994), *La politica del riconoscimento*, in Habermas J., Taylor C., *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 9.
- Veca S. (2005), *Culture nel tempo*, in *Iride: Filosofia e Discussione Pubblica*, 25.
- Young I. (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton.
- Westen P. (1982), *The Empty Idea of Equality*, in *Harv. Law Rev.*, 537.

ABSTRACT

I molti volti dell'eguaglianza. Dalla svolta identitaria all'era della rivalsa

Questo saggio discute l'evoluzione del concetto di eguaglianza, analizzando le teorie giuridiche e sociali che si sono sviluppate nel tempo, con particolare attenzione alla “svolta identitaria” e alla sua attenzione al riconoscimento delle differenze. Analizza poi il dibattito tra i teorici del riconoscimento, come Honneth, e i teorici della redistribuzione, come Fraser, un dibattito che è fondamentale per comprendere le diseguaglianze contemporanee. L'ultima parte descrive l'attacco alla politica identitaria, in un clima di crescente rivalsa sociale e culturale e di frammentazione del consenso intorno all'idea di eguaglianza, e sostiene la necessità di riconsiderare le concezioni di eguaglianza e giustizia in un contesto di crescente complessità sociale.

The Many Faces of Equality. From the Identity Turn to the Age of Revenge

This essay discusses the evolution of the concept of equality, analysing the legal and social theories that have developed over time, with particular attention to the identity turn and its focus on the recognition of differences. It then analyses the debate between recognition theorists, such as Honneth, and redistribution theorists, such as Fraser, which is central to understanding contemporary inequalities. The last part describes the attack on identity politics, in a climate of growing social and cultural revenge and fragmentation of the consensus around the idea of equality, and argues for the need to reconsider conceptions of equality and justice in a context of increasing social complexity.

Alberto Guariso

Tre sfide per il diritto antidiscriminatorio

SOMMARIO: 1. Gli altalenanti successi del diritto antidiscriminatorio - 2. La sfida della identità. - 3. Divieto di discriminazione e organizzazione sociale. - 4. La questione della “discriminazione per legge”. - 5. Il diritto antimaggioritario.

1. *Gli altalenanti successi del diritto antidiscriminatorio* - Fino a una ventina di anni fa i convegni in materia di diritto antidiscriminatorio si aprivano usualmente con la “constatazione” che il diritto antidiscriminatorio, pur essendo oggetto da tempo di elaborazioni dottrinali approfondite, era poco praticato nelle aule di giustizia, essendo ritenuto una sorta di cenerentola del diritto, altisonante nei proclami, ma dalla efficacia limitata alla mera pretesa di modulazione dei poteri pubblici e privati in relazione a un numero chiuso di caratteristiche protette.

È seguita una fase di segno opposto che può essere letta secondo due direttive.

Da un lato è emersa una sempre più frequente invocazione del divieto di discriminazione che ha interessato esclusivamente l’ambito del diritto del lavoro, essendo collegata alla radicale differenza di regime sanzionatorio tra il licenziamento discriminatorio e gli altri casi di licenziamento illegittimo; si è così sentita spesso risuonare la critica di abuso della stessa nozione di discriminazione, che veniva invocata – in parte con il sostegno di qualche ricostruzione della dottrina¹ – quale strumento di contrasto di qualsiasi atto che non fosse sorretto da una ragione giuridica meritevole di tutela. L’assenza, in queste ricostruzioni, di un sicuro ancoraggio giurisprudenziale - unitamente alla progressiva espansione della sanzione reintegratoria da parte della Corte

* Alberto Guariso è Avvocato in Milano.

¹ Carinci 2012, 555. Rispetto in particolare alla distinzione tra licenziamento discriminatorio e per motivo illecito ex art. 1345 c.c.; v. Cass. 5.4.2016, n. 6575.

costituzionale² - ha condotto a una rapida riduzione di questo (vero o presunto) eccesso di riferimento al divieto di discriminazione.

L'altra direttrice "espansiva" non ha invece dato segni di arretramento e si è via via consolidata: si tratta di quella volta a utilizzare il divieto di discriminazione per affermare, specie nei confronti della pubblica amministrazione, i diritti alla parità di trattamento dei cittadini stranieri, questione che da anni anima le aule di giustizia, anche presso le Alte Corti, secondo forme di contenzioso e orientamenti giurisprudenziali piuttosto costanti³.

Forse anche sull'onda di questa seconda direttrice siamo così giunti alla fase attuale, di ulteriore e rinnovata "capacità attrattiva" del diritto antidiscriminatorio, non solo nella attenzione della dottrina, ma soprattutto nelle aule giudiziarie, come testimonia - tra l'altro - la raccolta giurisprudenziale di IEN, che ogni mese si arricchisce di nuove pronunce, talora meramente seriali (ma anche la serialità testimonia l'efficacia dello strumento) talaltra significative di nuovi campi di applicazione e spesso frutto di una più attenta elaborazione concettuale.

Vi sono però alcune sfide rispetto alle quali il diritto antidiscriminatorio deve ancora interrogarsi. All'avvio di un nuovo luogo di riflessione e dibattito, quale vorrebbe essere questa rivista, è bene provare a indicarne alcune, senza pretese di esaustività.

2. La sfida della identità - La prima è la sfida della identità. Si tratta, in realtà, di una sfida tutt'altro che nuova. Da sempre il diritto in esame - prendendo un po' le distanze dal significato che, nel senso comune, viene attribuito alle parole - si è affermato come diritto delle identità e non della uniformità; ed è noto quanto in questa fase storica sia sentito il tema delle identità, talora per valorizzarle come componente necessaria di quella dignità personale la cui tutela campeggia nell'art. 1 della CDFUE e nel primo comma dell'art. 3 Cost.;

² Da ultimo con la sentenza n. 118/2025 su cui vd. Passalacqua 2025, 643-658. Sugli interventi pregressi vd. anche Nogler 2025, 207 ss.

³ Si veda, tra le molte, la vicenda del cd. "bonus bebè" di cui all'art. 1, comma 125, l. 23.12.2014 n. 190, conclusa con la sentenza Corte cost. n. 54/2022 dopo il rinvio pregiudiziale della stessa Consulta alla CGUE che si era pronunciata con sentenza 2.9.2021, in causa C-350/20. O la vicenda degli assegni al nucleo familiare di cui al d.l. 13.3.88 n. 69, conclusa dalla Consulta con la pronuncia (di inammissibilità) n. 67/2022 dopo che sul punto si era pronunciata la Corte di giustizia con sentenza 25.11.2020, C-303/19 su rinvio della Corte di Cassazione. Ancora più ampio il contenzioso, sempre in materia di welfare, nei confronti degli Enti Locali e delle Regioni, sul quale si tornerà.

talaltra, forse più spesso, per farne strumento di divisione e di aggressione nei confronti delle identità “diverse”.

Ebbene, in questo contesto il diritto antidiscriminatorio si sta confermando un utilissimo strumento per valorizzare le differenze, prescrivendo solo che esse – se espressive di una delle identità “protette” – non si trasformino in svantaggio per chi ne è portatore; e che qualsiasi potere, pubblico o privato, venga esercitato “neutralizzando” i possibili effetti negativi che tali identità possono causare in un determinato assetto economico o sociale.

La conseguenza è che il diritto antidiscriminatorio, se saprà fare un uso attento di questa caratteristica, potrà ragionevolmente affermarsi come diritto della flessibilità e non della rigidità: un diritto, cioè, che non azzerà l'esercizio del potere (dell'imprenditore, del contraente “forte”, della P.A.) ma lo orienta e lo circoscrive modulando la dialettica tra chi è titolare del potere e chi ne è soggetto, senza avanzare la pretesa, spesso vana, di azzerare le differenze tra le due posizioni.

Tutto ciò non ha nulla a che vedere con la contrapposizione - che talora sembra delinearsi, specie tra i giuslavoristi - tra norma inderogabile e divieto di discriminazione⁴: l'una e l'altro sono palesemente forme di tutela complementari⁵, entrambe funzionali al pieno riconoscimento del valore della dignità della persona, tanto che il divieto di discriminazione - anch'esso massimamente inderogabile - impone forme ulteriori e non sostitutive di adattamento (nell'esercizio del potere) che sono funzionali alla tutela delle identità personali e che la sola norma inderogabile forse non potrebbe imporre (si pensi, per restare al caso più tradizionale, all'ordine di assumere una lavoratrice perché esclusa per ragioni discriminatorie).

Si tratta dunque di una grande opportunità, se pure dal futuro ancora incerto, come ben dimostra la discutibile sopravvalutazione del principio di neutralità (opposto a quello “identitario” qui esaminato) operato dalla Corte di Lussemburgo in materia di lavoro e identità religiosa⁶; sopravvalutazione oggi forse in via di superamento con il riconoscimento di una pluralità di possibili

⁴ Ricostruisce la contrapposizione tra i due, da ultimo, Voza 2024. Vd. anche Barbera 2025 e Barbera in questo numero della rivista.

⁵ Barbera, Borelli 2022.

⁶ Strazzari 2020.

neutralità⁷, ivi compresa quella che nasce non dal nascondimento delle identità diverse, ma dalla loro manifesta convivenza.

3. Divieto di discriminazione e organizzazione sociale - Una seconda sfida, solo apparentemente di segno opposto, nasce dalla considerazione che la tutela delle identità impone che il diritto possa dire una parola sulla organizzazione sociale, quando è la stessa organizzazione a far sì che l'identità costituisca ragione di svantaggio.

Ne è nata, prima nel solo ambito lavorativo (art. 5 Direttiva 2000/78/CE) poi anche all'infuori di esso (Convenzione ONU 13.12.2006, sui diritti delle persone con disabilità) la nozione di “accomodamento ragionevole”, cioè di provvedimento attivo e conformativo, che non solo il datore di lavoro, ma qualunque soggetto sociale cui faccia capo un potere organizzativo è tenuto ad adottare per rimuovere qualsiasi ostacolo si frapponga a una effettiva condizione di uguaglianza di coloro che muovono da una posizione originaria di svantaggio; il tutto con l'unico limite dell'onere sproporzionato, che, proprio perché unico, esclude la rilevanza di limiti diversi, quali quelli che possono derivare dal gradimento o dalla scelta politica o da ulteriori valutazioni⁸.

L'ordinamento positivo ha sin qui riferito l’“accomodamento ragionevole” al solo tema della discriminazione per disabilità, ma la nozione si va affermando come possibile strumento generale di operatività del divieto di discriminazione, tanto che le Sezioni Unite della Cassazione, nella nota sentenza sul crocifisso⁹ – pur “estrapolando”, con una discutibile operazione ermeneutica, la nozione in esame dal contesto del diritto antidiscriminatorio – ne ha fatto il criterio generale di bilanciamento degli opposti interessi e di positivo dialogo tra i portatori di esigenze identitarie contrapposte¹⁰.

Il comma 2-bis dell'art. 25 del Codice Pari Opportunità, come modificato dalla legge 5 novembre 2021, n. 162, con il suo riferimento al possibile carattere discriminatorio di ogni «modifica dell'organizzazione e dei tempi di lavoro», costituisce un altro esempio – sul quale molto si è discusso – del possibile

⁷ Ci si riferisce qui a C. giust., sent. 28.11.2023, C-148/22, Commune d'Ans, su cui vd. Micheli 2024, 561.

⁸ Sul tema, vd. Bonardi 2024, 376 ss.; Rizzi 2024, 34.

⁹ Cass. Sez. Un. 9.9.2021 n. 24414, su cui criticamente, Borelli 2021.

¹⁰ Si legge nella sentenza: «L'accomodamento ragionevole è basato sulla capacità di ascolto e sul linguaggio del bilanciamento e della flessibilità. Valorizza le differenze attraverso l'avvicinamento reciproco orientato alla integrazione tra le diverse culture. La dimensione che lo caratterizza è quella dello stare insieme, improntata ad una logica dell'*et et*, non dell'*aut aut*» (cfr. punto 19).

conflitto tra potere organizzativo e divieto di discriminazione, come pure lo è la vivace discussione sui possibili effetti discriminatori dell'intelligenza artificiale, quando il potere di organizzazione rischierà (e già rischia) di sfuggire di mano allo stesso titolare¹¹.

Inutile rimarcare quanto questa funzione attiva del diritto nell'individuare le forme di organizzazione sociale che garantiscono nella pratica la tutela delle identità protette (l'essere persona disabile, l'essere gravato da compiti di cura, l'essere vincolato a una pratica religiosa ecc.) apra questioni delicatissime relative all'ampia discrezionalità del giudice nel valutare la scelta organizzativa effettivamente più funzionale al perseguitamento dello scopo e l'eventuale onere sproporzionato della sua adozione, discrezionalità che deve necessariamente attingere a nozioni e competenze estranee alla scienza giuridica in senso stretto. Si configura così un equilibrio dove le regole imposte dall'economia e dal decisore politico non costituiscono regole intangibili e pre-date, ma devono confrontarsi esse stesse con il diritto, in un'ottica in parte nuova, ma anche per nulla estranea al disegno del costituente e all'obbligo ivi sancito di «rimozione degli ostacoli» ex art. 3, comma 2, Cost.

Una vicenda forse di nicchia, ma assai significativa da questo punto di vista, è quella del controllo di ragionevolezza della Corte costituzionale circa i criteri di “valutazione del bisogno” nell’accesso all’edilizia economica popolare. A partire da ricorsi antidiscriminatori avviati a tutela dei cittadini stranieri (che per pacifico rilievo statistico hanno una mobilità territoriale interna molto più elevata degli autoctoni e dunque faticano più di questi ultimi a maturare requisiti di lungo-residenza in un Comune o in una Regione) la Corte ha via via smantellato in tutte le Regioni la barriera di accesso costituita dai predetti requisiti¹²: e ciò con una ineccepibile “invasione di campo” nelle scelte del legislatore regionale, il cui potere di valutare i bisogni e di distribuire una risorsa scarsa (anzi scarsissima) non può sottrarsi al controllo di ragionevolezza.

Nulla di nuovo, si dirà. Ma il fatto che l'inversione di rotta abbia preso le mosse dal profilo discriminatorio di quei requisiti, conferma che un apporto nuovo c'è stato e che il controllo di ragionevolezza ex art. 3 Cost. ha tratto nuovo vigore a partire dalla “categorizzazione” propria del diritto antidiscriminatorio e peraltro già prefigurata dal sommario elenco di fattori contenuti dall'art. 3: insomma il

¹¹ In materia vedi tra le moltissime pubblicazioni Peruzzi 2023.

¹² Per l'incostituzionalità del requisito di residenza quinquennale per l'accesso alle graduatorie per l'edilizia residenziale pubblica cfr. le sentenze nn. 44/2020, 77/2023, 145/2023, 67/2024, 147/24, 1/2025; in dottrina Santarsiero 2024.

dialogo tra le due fonti conferma che il diritto antidiscriminatorio non costituisce una sorta di ingiustificata “iper-protezione” di gruppi sociali da considerare “più uguali degli altri”, ma la necessaria considerazione delle disuguaglianze sostanziali ed è dunque una componente ineliminabile del principio generale di uguaglianza; art. 3 Cost. e divieto di discriminazione si saldano dunque rafforzando le possibilità di controllo giudiziario¹³.

Che poi l’operazione sia tutt’altro che semplice e lineare lo dimostra qualche significativo passo indietro che la stessa Corte costituzionale sembra talora compiere nel percorso di una verifica più invasiva sulle scelte di organizzazione sociale e sulle politiche di uguaglianza/disuguaglianza: significativa, da questo punto di vista, la recente sentenza n. 159/2025 ove la Corte, investita della questione di costituzionalità di una norma sia sotto il profilo della irragionevolezza (e dunque dell’art. 3 Cost.) sia sotto il profilo della discriminazione, ha brevemente concluso per la inammissibilità della questione motivando con il carattere meramente temporaneo della previsione contestata (pur riconosciuta irragionevole) e omettendo completamente di pronunciarsi circa l’eventuale violazione degli obblighi di parità di trattamento contenuti nelle direttive, che pure erano stati invocati dal giudice rimettente¹⁴: trascurando così che la temporaneità di una misura, se può costituire una componente del giudizio di ragionevolezza, non sembra poter aver parte nel giudizio sulla discriminazione, che conosce cause di giustificazione o requisiti essenziali della prestazione, ma non discriminazioni ammissibili perché “brevi”.

4. *La questione della “discriminazione per legge”* - Infine, merita rilevare che il contenzioso qui in esame (quello citato sugli alloggi, ma anche altri analoghi in tema di condizione giuridica dello straniero) è spesso basato sugli effetti

¹³ Rimane ferma, per quanto riguarda il controllo in sede di costituzionalità, la previsione di cui all’art. 28 l. 87/53 (“Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale”) a norma del quale «Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento», ma il confine tra controllo di ragionevolezza e valutazioni di natura politica è necessariamente molto labile, specie nella prospettiva di una maggiore integrazione del primo con il divieto di discriminazione. Il caso indicato nel testo ne dà conferma.

¹⁴ La questione riguardava la legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 180 e 181 della l. 30.12.2023 n. 213 che, nel prevedere la eliminazione della quota contributiva a carico della lavoratrice per le madri con almeno due figli, aveva escluso dal beneficio le lavoratrici con contratto a termine e le lavoratrici domestiche: il giudice rimettente aveva invocato, oltre alla violazione degli artt. 3 e 31 Cost., anche la violazione delle Direttive 1999/70/CE, 2003/109/CE, 2004/38/CE, 2011/98/UE.

discriminatori di norme di legge nazionali o regionali; il che suggerisce due ulteriori considerazioni.

La prima riguarda l'esistenza di "discriminazioni da norma di legge", espressione che anni fa faceva sobbalzare i neofiti della materia, ma che era ed è normale conseguenza di un ordinamento multilivello, ove i divieti di discriminazione ben possono essere collocati in sede eurounitaria o di diritto internazionale e dove dunque può ben accadere che lo svantaggio apparentemente legittimato dal diritto interno sia in realtà contrastante con un obbligo di parità di trattamento previsto in sede costituzionale, eurounitaria o internazionale; e che dunque l'azione antidiscriminatoria sia utilizzabile proprio al fine di rimuovere, mediante la disapplicazione o mediane l'incidente di costituzionalità, la "norma discriminatoria". La ricostruzione, affermata forse per la prima volta dalle SS.UU. di Cassazione con la sentenza n. 79512/2016 in tema di servizio civile e cittadini stranieri, ha poi trovato un assetto ancora più organico con la sentenza della Corte costituzionale 12.2.2024 n. 15 e dovrebbe quindi considerarsi ormai definitiva¹⁵.

La seconda considerazione nasce dal fatto che le azioni in questione sono quasi sempre promosse dalle associazioni cui l'ordinamento riconosce la legittimazione ad agire in caso di discriminazioni collettive (artt. 5 d.lgs. 215/2003 e 216/2003) e che agiscono in giudizio proprio al fine di far valere l'incostituzionalità della norma; ciò sulla base del pacifico principio, più volte affermato dalla CGUE¹⁶, secondo il quale la discriminazione collettiva non presuppone l'individuazione di un soggetto specificamente leso dal comportamento discriminatorio: l'interesse concreto e attuale all'azione non è dunque individuato in capo a un singolo, ma è quello di tutti gli appartenenti al gruppo protetto, non formalmente presenti in giudizio, che pretendono la modifica dell'assetto normativo mediante l'intervento della Consulta.

Non sfuggirà che tutto ciò avvicina le azioni in questione a una sorta di recurso de amparo del diritto spagnolo, cioè a una azione diretta, con ampia legittimazione attiva, avanti l'organo di controllo costituzionale per la tutela generale dei diritti fondamentali dei consociati¹⁷.

Ebbene, senza voler immaginare che proprio da queste azioni nasca una revisione dell'assetto costituzionale (lungi da noi ipotizzare qualcosa del genere) tuttavia il contributo che queste azioni hanno dato ai metodi di coordinamento

¹⁵ Sulla sentenza n. 15/2024 della Corte costituzionale vd. Tomasi 2024; Favilli 2024.

¹⁶ Cfr. da ultimo C. giust., sent. 23.4.2020, C-507/18, NH, ed ivi i precedenti.

¹⁷ Sul punto, tra le molte, cfr. Adamo 2015.

tra fonti (ordinaria, costituzionale, comunitaria) e alle modalità di soluzione dei conflitti tra esse, è sicuramente suscettibile di ulteriori sviluppi.

5. *Il diritto antimaggioritario* - Il richiamo al controllo della giurisdizione sull'esercizio dei poteri organizzativi apre alla terza sfida: quella che nasce da una particolare espressione introdotta dalla dottrina, quando ha qualificato il diritto antidiscriminatorio, come intrinsecamente “antimaggioritario”. Una espressione che ha poi fatto breccia anche nella giurisprudenza, non solo come affermazione di principio¹⁸, ma anche nel concreto delle vicende, come accaduto nelle citate azioni antidiscriminatorie attivate per contrastare atti normativi regionali o nazionali voluti e votati dalla maggioranza degli eletti o dai loro rappresentanti¹⁹.

È stato così riconosciuto quanto sia “fisiologico” che l'esigenza di tutela delle identità minoritarie (cioè l'obiettivo ordinario del diritto antidiscriminatorio, come si è detto) sorga proprio al fine di contrastare il potere assoluto della maggioranza; con il corollario che tale operazione di contrasto non ha nulla di sovversivo e non estende oltre il dovuto il potere della giurisdizione, come risulta dalla ovvia considerazione che la possibilità di tale contrasto è offerta dalla legge stessa, proprio perché la maggioranza - magari in momenti passati, ma ciò non rileva - lo aveva voluto, nell'ottica di quel bilanciamento e contemperamento che, soli, garantiscono la sopravvivenza delle società democratiche.

Certo, tutto ciò richiede un riconoscimento della funzione della norma e della forza della giurisdizione - e, conseguentemente, della autorevolezza di chi la amministra - che di questi tempi sembrano lontanissimi dal sentire comune e dal

¹⁸ Ci si riferisce ancora alla “sentenza Crocifisso” (Cass. n. 24414/21), che tuttavia conferisce questa funzione antimaggioritaria, più che al diritto antidiscriminatorio, alle norme poste a tutela dei diritti fondamentali. Così il punto 20 della sentenza: «I diritti fondamentali svolgono un ruolo contro-maggioritario, sicché, abbandonato il criterio quantitativo, il “peso” assunto dai soggetti coinvolti non può fare ingresso quale decisivo criterio di bilanciamento delle libertà». Ma il divieto di discriminazione appartiene a sua volta all'area dei diritti fondamentali della persona e dunque l'esito dell'argomentazione è necessariamente il medesimo.

¹⁹ Si vedano le pronunce in tema di requisiti di accesso agli alloggi ERP, già citate alla nota 11. Con riferimento a atti non aventi forza di legge, ma comunque frutto della decisione politica della maggioranza, cfr., tra le molte, C. App. Torino 22.7.2025 che ha ordinato al ministero dei Trasporti la modifica di un decreto Ministeriale in tema di “bonus patenti”; Cass. 16.8.2025 n. 23381 relativa a un ordine di modifica di delibera di Giunta regionale; Trib. Padova 2.1.2025 che ha ordinato alla Regione Veneto la modifica di un regolamento regionale (le pronunce sono reperibili nella banca dati www.italianequalitynetwork.it).

discorso pubblico, ormai assuefatto all'idea che la forza della regola debba cedere il passo alla regola della forza, che il vero o presunto consenso maggioritario vorrebbe sottrarre a qualsiasi controllo.

Per questo il diritto antidiscriminatorio, che è a sua volta regola e regola antimaggioritaria, ha probabilmente ancora molto da dire.

Bibliografia

- Adamo U. (2015), *L'amparo costituzional in Spagna: passato, presente e futuro del ricorso diretto al giudice costituzionale tra natura soggettiva e oggettiva del controllo*, in *Consulta online*, III, 666.
- Barbera M. (2025), *Il diritto antidiscriminatorio oggi. False e vere questioni*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 495/2025.
- Barbera M., Borelli S. (2022), *Principio di egualanza e divieti di discriminazione*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 451/2022.
- Bonardi O. (2024), *Le soluzioni ragionevoli per i disabili come tecnica di prevenzione delle discriminazioni*, in *RGL*, 3, 376.
- Borelli S. (2021), *Le Sezioni Unite sul crocifisso: tra principio di laicità, accomodamenti ragionevoli, sindacato antidiscriminatorio e tanti dubbi*, in *LDE*, n. 4.
- Carinci M.T. (2012), *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity «all'italiana» a confronto*, in *DLRI*, 4, 555.
- Favilli C. (2024), *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza n.15 del 2024 del giudice delle leggi*, in *Rivista del contenzioso europeo*, vol. 1.
- Micheli F. (2024), *La Corte di giustizia e il divieto di indossare simboli religiosi nel pubblico impiego*, in *Labor*, 5, 561.
- Nogler L. (2025), *Repêchage e licenziamento per inadempimento di scarsa importanza: sul dopo Corte cost. n. 128 e n. 129 del 2024*, in *DLRI*, vol. 186, 207.
- Passalacqua P. (2025), *Dal monito all'azione: la Corte costituzionale prosegue sul licenziamento ed elimina il tetto delle sei mensilità per le piccole imprese nel D.Lgs. n. 23 del 2015*, nota a Corte costituzionale 23 giugno 2025, n. 118, in *LPO*, 9-10, 643.
- Peruzzi M. (2023), *Intelligenza artificiale e lavoro. Uno studio su poteri datoriali e tecniche di tutela*, Giappichelli, Torino.
- Rizzi F. (2024), *Tutela antidiscriminatoria e disabilità nel rapporto di lavoro: nuovi contenuti e nuove pratiche per la comunità*, in *Professionalità studi*, n. 3, 34.
- Santarsiero F. (2024), *Diseguaglianze intorno all'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2.
- Tomasi L. (2024), *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n.15/24 della Corte Costituzionale*, in *LDE*, n. 2.
- Voza R. (2024), *Eguaglianza e discriminazioni nel diritto del lavoro: Un profilo teorico*, Relazione Aidlass.

ABSTRACT

Tre sfide per il diritto antidiscriminatorio

L'Autore illustra le sfide del diritto antidiscriminatorio, in particolare con riferimento alla sua capacità di tutelare le identità, di incidere sulla organizzazione sociale eliminando gli ostacoli a una effettiva uguaglianza, e svolgendo una funzione di bilanciamento rispetto al potere della maggioranza nei sistemi democratici.

Three Challenges for Anti-Discrimination Law

The Author illustrates the challenges of anti-discrimination law, particularly with regard to its ability to protect identities, to influence social organization by removing obstacles to effective equality, and to act as a counterbalance to the power of the majority in democratic systems.

Davide Strazzari

Tra uniformità e differenziazione: riflessioni su religione e identità costituzionali a partire da *Wabe, L.F., Commune d'Ans*

SOMMARIO: 1. Non solo diritti. Il riparto di competenze Stati-Ue come questione negletta del diritto antidiscriminatorio. - 2. I limiti verso l'alto e l'applicazione della Carta. Gli Stati stanno attuando il diritto dell'Ue? - 3. I limiti verso il basso: un margine di apprezzamento limitato alla fase di giustificazione della discriminazione indiretta? - 3.1 Portata applicativa del fattore religione o convinzioni personali e scelta dal comparatore: il caso L.F. - 4. Un margine di apprezzamento limitato alla religione o convinzioni personali? - 5. Osservazioni conclusive.

1. Non solo diritti. Il riparto di competenze Stati-Ue come questione negletta del diritto antidiscriminatorio - È cosa nota che il diritto dell'antidiscriminazione presuppone una differenziazione nel livello e intensità di protezione a seconda del motivo protetto. Questo profilo può riguardare l'esistenza stessa della tutela, laddove solo alcuni fattori e non altri vengano protetti, oppure l'ambito materiale cui si applica il principio di parità di trattamento o, ancora, guardando alla prospettiva rimediale, taluni meccanismi di tutela.

Altrettanto noto è che questa differenziazione può entrare in tensione con il generale principio di egualianza, inteso come canone oggettivo di trattamento regolativo delle diverse situazioni materiali: è ragionevole o meno riservare una determinata e specifica forma di tutela a un certo fattore e non riconoscerla ad altri che pure sembrano condividere col primo una medesima natura? L'eventuale assenza di tutela o la diversa gradazione di questa spingono spesso

* Davide Strazzari è Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Trento.

Il contributo è parte dei risultati del PRIN 2022 UNIversal design for education: legal perspectives for a new conception of inTERcultural education (UNITE), finanziato dall'UE – Next generation EU, Missione 4, componente 2, codice progetto 2022JMJWY5, CUP E53D23006740006.

l'interprete a letture dinamiche od estensive, richiamandosi a esigenze di sistematicità e di coerenza interna dell'ordinamento¹.

Questa dialettica tra divieti specifici di non discriminazione e principio generale unitario di uguaglianza si complica ulteriormente laddove si consideri che il diritto dell'antidiscriminazione è oggi il prodotto dell'intersecarsi di più ordinamenti, quello dell'Ue e quelli nazionali in *primis*, ma anche del diritto della Cedu. Basti pensare, a riguardo, che la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (CFDUE) prevede che, laddove essa contenga diritti corrispondenti a quelli della Convenzione, il significato e la portata di questi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione, anche se ciò non preclude all'UE di concedere una protezione più estesa².

Di conseguenza, poiché non è detto che, in relazione a un dato fattore, vi sia coincidenza tra la tutela offerta dall'Ue e quella garantita da un dato Stato membro, questa differenziazione implica spesso, nel contesto degli Stati che appartengono all'Ue almeno, che vi siano situazioni cui si applica il diritto dell'Ue – e i relativi corollari del primato, dell'efficacia diretta, dell'interpretazione conforme, dell'applicazione della Carta di Nizza – e situazioni cui si applica, invece, solo il diritto nazionale³. E poiché il diritto dell'Ue si fonda, come noto, su un principio di attribuzione delle competenze, la tensione in precedenza osservata tra diritti (specifici) alla parità di trattamento e principio (generale) di

¹ A titolo d'esempio, si può citare la recente sentenza della Cass. 14.5.2025, n. 12971, che, confermando la sua pregressa giurisprudenza, in relazione ai casi di discriminazioni collettive per i fattori di cui all'art. 43 del T.U. Immigrazione, ha esteso la legittimazione ad agire alle associazioni iscritte nel registro di cui all'art. 5 del d.lgs. 215/2003, legittimazione che sarebbe tuttavia formalmente prevista in relazione ai soli fattori "razza e origine etnica". La Corte ha così affermato (par. 12): «Dovendosi, ancora, preferire l'interpretazione che risulti conforme alla Costituzione ed al diritto comunitario, va rilevato che la tesi negativa suscita immediati dubbi di costituzionalità (ai sensi dell'art. 3 Cost., commi 1 e 2, e art. 24 Cost.) sia ove si considerino le differenze di trattamento processuale che verrebbero introdotte (senza ragionevole giustificazione) tra fattori di discriminazione che godono di eguale protezione nell'ordinamento (ai sensi dell'art. 43 TU immigrazione, d.lgs. n. 215 del 2003, d.lgs. n.216 del 2003 e d.lgs. n. 198 del 2006); sia in relazione al fatto che il medesimo fattore della nazionalità rileverebbe diversamente, rispetto alla legittimazione ad agire, se la discriminazione collettiva fosse commessa o meno in ambito lavorativo. Un ulteriore profilo di contrarietà alla Costituzione (art. 117 Cost.) emergerebbe in relazione alla Cedu, in quanto il diritto al giusto processo (previsto dall'art. 6) verrebbe diversamente garantito a seconda dei differenti fattori di discriminazione che risultano vietati nell'art. 14 (e nei quali vi è incluso quello relativo all'origine nazionale)».

² Vd. art. 52.3 e, in relazione più specifica alla clausola di non discriminazione, di cui all'art. 21 della CFDUE, le spiegazioni alla Carta che richiamano l'art. 14 CEDU.

³ Sul punto, Spaventa 2018, 997 ss.

non discriminazione tende, nel contesto del diritto antidiscriminatorio di matrice unionale, a mettere in discussione anche un profilo di riparto di materie tra Ue e Stati membri.

Il tema non è certamente nuovo. L'estensione in via interpretativa del principio di parità di trattamento per il sesso all'orientamento sessuale non è stata avallata dalla Corte di Giustizia⁴, nonostante quest'ultima l'avesse, invece, ammessa in relazione alla transessualità⁵, probabilmente perché questa opzione ermeneutica avrebbe impattato eccessivamente sulla riserva di poteri allo Stato⁶.

Il rilievo che può assumere nel diritto antidiscriminatorio il tema del riparto di competenze tra Ue e Stati membri emerge in numerose disposizioni. È utile considerarle più da vicino, a partire proprio dall'art. 19 TfUe che abilita sì l'Ue ad assumere provvedimenti in materia antidiscriminatoria, ma lo fa in relazione ad una lista di fattori tassativa e richiedendo perciò l'unanimità in sede di collo e con la sola approvazione da parte del Parlamento europeo⁷. Questo aspetto sottolinea come gli Stati abbiano voluto mantenere un potenziale diritto di voto rispetto all'azione dell'Ue in tale settore, probabilmente in ragione del fatto che il principio di non discriminazione non è un'area dotata di una sua oggettività materiale, ma, piuttosto, una competenza che taglia trasversalmente altri settori materiali (l'alloggio, l'accesso a misure assistenziali, la sanità, l'istruzione ecc.) in relazione ai quali l'Ue è sprovvista di poteri regolatori ad essa esplicitamente conferiti⁸.

⁴ C. Giust., sent. 17.2.1998, C-249/96, *Grant v. South-West Trains Ltd*, in *Racc.* 1998, I-636, ECLI:EU:C:1998:63.

⁵ C. Giust., sent. 30.4.1996, C-13/94, *P. v. S. and Cornwall County Council*, in *Racc.* 1996 I-02143, ECLI:EU:C:1996:170.

⁶ In tal senso anche Barbera 2019, 28.

⁷ Le considerazioni che qui si stanno svolgendo riguardano evidentemente le direttive antidiscriminatorie assunte usando la base giuridica dell'art. 19 TfUe. Non riguardano, invece, la materia della parità di retribuzione, in relazione alla parità per sesso, *ex art.* 157 TfUe, in cui si prevede la procedura legislativa ordinaria.

⁸ Questo profilo è stato recentemente trattato dall'avv. generale Čapeta nelle sue conclusioni del 13.2.2025 alla causa C-417/23, *Slagelse Almennyttige Boligselskab — Afdeling Schackenborgvænge*, ECLI:EU:C.2025:98, in relazione al campo d'applicazione della dir. 2000/43/CE e all'interpretazione dell'inciso, di cui all'art. 3.1 della suddetta Direttiva, che limita l'applicazione della stessa «nei limiti dei poteri conferiti alla Comunità». Del resto, è lo stesso art. 19 TfUe che circoscrive all'ambito delle competenze conferite dai Trattati la possibilità per l'Ue di assumere provvedimenti per combattere le discriminazioni in relazione ai fattori poi enumerati.

Peraltro, l'art 19 TfUe non è l'unico indicatore di questa potenziale tensione tra non discriminazione e riparto di competenze. Guardando dapprima al diritto primario, si può osservare che se l'art. 21 della Carta è formulato secondo una lista di fattori discriminatori aperta, di per sé suscettibile dunque di essere usata come grimaldello per estendere l'ambito applicativo degli specifici diritti di parità di trattamento, dall'altra, questa potenziale apertura è controbilanciata dal fatto che, ai sensi dell'art. 51.2, l'applicazione della Carta non può comportare un aumento delle competenze dell'Ue⁹.

Si può poi fare riferimento alla clausola di identità nazionale, di cui all'art. 4.2 TUe, per chiedersi se essa possa giocare un rilievo al fine di giustificare una deroga territorialmente circoscritta all'applicazione del diritto antidiscriminatorio per come formulato dalla Corte di Giustizia¹⁰.

Non è poi da dimenticare, in relazione al fattore religione o credo, il richiamo che il considerando 24 della Direttiva 2000/78/CE fa all'art. 17 TfUe secondo cui «L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale». Sebbene non sia stata una prospettiva poi accolta dalla Corte di Giustizia, tanto nel caso *Egenberger*¹¹ quanto in *Cresco*¹² si è invocata proprio questa clausola per giustificare lo speciale trattamento che Germania e Austria garantivano a talune confessioni religiose. Entrambi gli ordinamenti, infatti, sono caratterizzati da un sistema di relazioni Stato-Chiese di tipo pattizio in cui la libertà religiosa degli appartenenti alle confessioni religiose riconosciute viene promossa, anche nell'ambito del rapporto di lavoro, secondo normative *ad hoc*, derogatorie rispetto alla disciplina comune¹³.

Proseguendo nell'analisi e guardando nello specifico alle direttive antidiscriminatorie, già la scelta stessa di questo strumento regolativo, la

⁹ Vd. le stesse spiegazioni relative alla Carta in relazione all'art. 21 in cui si afferma: «La disposizione dell'art. 21, par. 1, invece, non conferisce nessuna facoltà di emanare norme contro la discriminazione in questi settori d'intervento degli Stati membri o nei rapporti tra privati né sancisce nessun divieto assoluto di discriminazione in settori così ampi. [...] Il paragrafo n. 1 non altera quindi l'ampiezza delle facoltà conferite a norma dell'articolo 19 né l'interpretazione data a tale articolo».

¹⁰ Su questo, vd. quanto si dirà *infra* in relazione a C. Giust., sent. 28.11.2023, C-148/22, *OP v. Commune d'Ans*, ECLI:EU:C:2023:924.

¹¹ C. Giust., sent. 17.4.2018, C-414/16, *Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung*, ECLI:EU:C:2018:257.

¹² C. Giust., sent. 22.1.2029, C-193/17, *Cresco Investigation GmbH v. Markus Achatz*, ECLI:EU:C:2019:43.

¹³ Su questo aspetto vedi meglio *infra*.

Direttiva appunto, anziché un regolamento, pare indicativa della preferenza del legislatore unionale per un intervento volto all'armonizzazione e non all'uniformità, maggiormente rispettoso dunque della discrezionalità degli Stati.

Passando poi al piano testuale, è da sottolineare, in relazione alla Direttiva 2000/78/CE, l'art. 2, par. 5 secondo cui: «La presente Direttiva lascia impregiudicate le misure previste dalla legislazione nazionale che, in una società democratica, sono necessarie alla sicurezza pubblica, alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione dei reati e alla tutela della salute e dei diritti e delle libertà altrui».

La Corte ha ritenuto che questa disposizione si dovesse interpretare e applicare in modo restrittivo¹⁴, data la sua natura derogatoria e aggiungiamo noi potenzialmente amplissima. La coeva Direttiva 2000/43/CE sulla parità di trattamento per i fattori "razza e origine etnica", che pure ha un campo d'applicazione materiale più ampio rispetto alla dir. 2000/78/CE, non contiene una previsione analoga. L'esclusione, che rimarca il tema della differenziazione tra fattori, può giustificarsi o sul rilievo che la razza e l'origine etnica si pongono come "super" fattori in termini di tutela, sicché mai sarebbe ammissibile, nemmeno per il legislatore, stabilire deroghe alla parità di trattamento al di fuori di quelle già previste dalla Direttiva. Oppure, in considerazione del fatto che la promozione della parità di trattamento ad opera della Direttiva "quadro", riguardando più fattori, può più facilmente intersecare altri interessi pubblici rilevanti che gli Stati hanno ritenuto di dover bilanciare mediante una clausola aperta. Peraltro, non sono poche, all'interno della stessa Direttiva, le disposizioni specifiche volte ad escludere la parità di trattamento su aspetti materiali circoscritti¹⁵ o a prevedere, in relazione a taluni fattori, regimi particolari di tutela¹⁶.

¹⁴ Vd. C. Giust., sent. 13.9.2011, C-447/09, *Prigge and others v. Deutsche Lufthansa AG*, in Racc. 2011, I-08003, ECLI:EU:C:2011:573, punto 56 e C. Giust., sent. 22.1.2029, C-193/17, *Cresco Investigation GmbH v. Markus Achatzi*, ECLI:EU:C:2019:43, punto 55.

¹⁵ Tra queste, ad esempio, l'art. 3, par. 2, dir. 2000/78/CE per cui: «La presente Direttiva non si applica ai pagamenti di qualsiasi genere, effettuati dai regimi statali o da regimi assimilabili, ivi inclusi i regimi statali di sicurezza sociale o di protezione sociale» e l'art. 3, par. 4 per cui «Gli Stati membri possono prevedere che la presente Direttiva, nella misura in cui attiene le discriminazioni fondate sull'handicap o sull'età, non si applichi alle forze armate».

¹⁶ Si veda, in relazione all'età, l'art. 6, parr. 1 e 2, nonché, in relazione alla religione e al rapporto di lavoro presso le cd. organizzazioni di tendenza, l'art. 4, par. 2. Su questo vd. anche quanto si dirà *infra*.

Comuni, invece, alle due direttive sono, da un lato, la possibilità per gli Stati membri di introdurre o mantenere, per quanto riguarda il principio della parità di trattamento, disposizioni più favorevoli di quelle fissate nella Direttiva (vedi art. 6, par. 1 dir. 2000/43/CE e art. 8, par. 1, dir. 78/2000/CE) e, dall'altro, una clausola di non regresso secondo cui «L'attuazione della presente Direttiva non può in alcun caso costituire motivo di riduzione del livello di protezione contro la discriminazione già predisposto dagli Stati membri nei settori di applicazione della presente Direttiva» (vedi art. 6, par. 2, dir. 2000/43/CE e art. 8, par. 2, dir. 78/2000/CE).

Dunque, come questa rapida carrellata dimostra, la questione del riparto di competenze tra Stati ed Ue nel diritto antidiscriminatorio è certamente un elemento importante. Di primo acchito, si potrebbe pensare che questa suddivisione non sia poi così problematica. Laddove venga in rilievo il diritto dell'Ue, saranno evidentemente disponibili i rimedi specifici del diritto unionale. Al di fuori di questo, gli Stati dovrebbero essere liberi di agire in piena autonomia e dunque anche estendendo la portata del diritto antidiscriminatorio per come garantito dall'Ue. Ovviamente, però, sotto il profilo dei rimedi, non saranno applicabili i corollari del diritto dell'Unione.

E, tuttavia, è facilmente intuibile come la relativa *actio finium regundorum* possa non essere così agevole. Da un lato, è noto che definire le situazioni in cui gli Stati danno applicazione al diritto dell'Unione è cosa complessa. Dall'altro, non si può escludere che, sia pure nell'esercizio di uno spazio apparentemente riservato al legislatore nazionale, si creino situazioni di attrito con il diritto Ue, secondo una valutazione di compatibilità da condursi in concreto in relazione alle specifiche situazioni materiali.

Ora, una di queste zone grigie è rappresentata proprio dalle clausole in precedenza richiamate che abilitano gli Stati ad introdurre o mantenere miglioramenti rispetto a quanto definito dalla Direttiva. Il rilievo di queste disposizioni è stato recentemente sottolineato dalla sentenza *Wabe*¹⁷.

In essa, come è noto, la Corte di Giustizia è tornata a pronunciarsi sul tema delle politiche di neutralità aziendali in materia di simboli religiosi, ribadendo la pregressa giurisprudenza *Achbita* che ha qualificato tali condotte come situazioni solo indirettamente discriminatorie per la religione o le convinzioni personali e le ha ritenute giustificate in una prospettiva di bilanciamento (anche) con la libertà d'impresa, *ex art 16 CDFUE*.

¹⁷ C. Giust. sent. 15.7.2021, cause riunite C-804/18 e C-341/19, *IX v. Wabe e V and MH Müller Handels GmbH v. MJ*, ECLI:EU:C:2021:594 con commenti di Dorssemont 2022 e Schlachter 2022.

La Corte è stata sollecitata dai rinvii pregiudiziali di due giudici tedeschi che ponevano, per le finalità che qui interessano, la seguente questione. Sulla base della pertinente giurisprudenza costituzionale, in relazione all'ipotesi in cui il datore intenda introdurre una politica di stretta neutralità ideologica sul luogo di lavoro, il sistema tedesco garantisce una protezione maggiore al lavoratore rispetto a quanto previsto dalla Corte di Giustizia in *Achbita*. Al datore, infatti, si richiede di dimostrare che la misura di neutralità sia resa necessaria da un calo delle vendite concretamente riscontrabile, non dunque sulla base di una valutazione condotta solo in termini astratti. Ciò premesso, il giudice chiede alla Corte se il diverso bilanciamento da essa operato in *Achbita* – in cui si ammette sostanzialmente la legittimità della regola di neutralità, in relazione almeno alla forza lavoro a contatto con il pubblico, a prescindere dalla dimostrazione da parte del datore di tale bisogno oggettivo – osti al mantenimento dello standard di tutela nazionale più ampio o se, invece, quest'ultimo possa continuare ad applicarsi, intendendolo come “disposizione più favorevole” ai sensi dell'art. 8 dir. 2000/78/CE.

La Corte di Giustizia risponde alle sollecitazioni dei giudici nazionali secondo due prospettive. La prima è quella di rivedere al rialzo la protezione offerta al lavoratore rispetto a quanto affermato in *Achbita*. Da un lato, infatti, la Corte sottolinea che il divieto di indossare simboli religiosi, se limitato a quelli di grandi dimensioni, è da considerarsi una discriminazione diretta. Dall'altro, laddove il divieto riguardi genericamente ogni simbolo religioso, filosofico o politico, si conferma lo schema della discriminazione indiretta, ma il datore di lavoro è tenuto a dimostrare che la regola di neutralità ideologica risponde a un'esigenza reale nel contesto della sua impresa.

Soprattutto questa seconda specificazione avrebbe forse potuto condurre a ritenere conciliabili le esigenze espresse dal giudice nazionale circa lo standard di tutela più elevato applicabile nel contesto tedesco con l'uniformità e il conseguente ruolo nomofilattico della Corte di Giustizia nell'interpretazione e applicazione di nozioni di diritto dell'Ue.

Ciononostante, la Corte non segue questa via e, con un'argomentazione che pare rifarsi all'approccio seguito in *Melloni*, sembra distinguere all'interno della Direttiva tra disposizioni in cui il legislatore dell'Ue ha esso stesso definito il relativo bilanciamento dei diversi interessi, imponendo un certo livello di tutela

in modo uniforme, e altre in cui, invece, il legislatore, non definendolo in modo puntuale, consentirebbe agli Stati membri una diversa ponderazione¹⁸.

Questo è appunto il caso che si dà nel contesto della discriminazione indiretta, laddove si valuti la possibilità di giustificare regole o prassi, apparentemente neutre, ma che in realtà determinino uno svantaggio maggiore per gli appartenenti ad uno dei gruppi protetti. In queste ipotesi, agli Stati è consentito, *ex art. 8* della Direttiva “quadro”, applicare uno standard di proporzionalità diverso, più favorevole alla vittima di discriminazione. È però da osservare che la Corte sembra condizionare questo trattamento migliorativo nazionale a considerazioni legate alla specificità del fattore “religione o convinzioni personali”. In particolare, osserva la Corte, poiché in materia religiosa gli Stati hanno diverse tradizioni e non è individuabile un unico modello di relazioni Stato/Chiese, si deve loro riconoscere un margine di apprezzamento esteso, sia pure nei limiti dell’operare del principio generale di proporzionalità.

Non è la prima volta che la Corte di Giustizia affronta il tema delle disposizioni nazionali più favorevoli rispetto al diritto antidiscriminatorio. Nelle altre sentenze, però, lo aveva fatto in relazione a profili di carattere procedurale¹⁹, dunque in un ambito tradizionalmente lasciato alla discrezionalità degli Stati membri e dove, anche in assenza del richiamo all’art. 8 dir. “quadro”, si deve riconoscere agli Stati un ampio margine di manovra nei limiti dei principi di egualianza ed effettività della tutela.

In *Wabe*, invece, la Corte fa un passo oltre e si spinge ad ammettere che tale spazio di discrezionalità nazionale si possa avere anche su aspetti di diritto sostanziale che attengono alla portata applicativa delle nozioni di discriminazione. Inoltre, essa riconosce che il soggetto istituzionale abilitato a introdurre un miglioramento rispetto allo standard di tutela fissato dalle direttive non sia solo il legislatore, ma anche il giudice quando interpreta il diritto

¹⁸ *Ibidem*, punto 87 «Pertanto, dal quadro così introdotto emerge che, nella Direttiva 2000/78/CE, il legislatore dell’Unione non ha effettuato esso stesso la necessaria conciliazione tra la libertà di pensiero, di convinzione e di religione, da un lato, e gli obiettivi legittimi che possono essere invocati a giustificazione di una disparità di trattamento, ai sensi dell’articolo 2, paragrafo 2, lettera b), i), di tale Direttiva, dall’altro, ma ha lasciato il compito di procedere a tale conciliazione agli Stati membri e ai loro giudici (v., per analogia, sentenza del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*, C-336/19, EU:C:2020:1031, punto 47)»

¹⁹ Si tratta di C. Giust., sent. 25.4.2013, C-81/12, *Asociația Accept v. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, ECLI:EU:C:2013:275, punto 37; C. Giust., 23.4.2020, C-507/18, *NH v. Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI - Rete Lenford*, ECLI:EU:C:2020:289.

nazionale²⁰. Ciò sposta più problematicamente la questione sull’eventualità che il conflitto sia di tipo interpretativo, ponendo in discussione la funzione nomofilattica della Corte.

Attorno a questi due profili mi sembra ruoti la sostanziale innovazione in *Wabe*. Ciò implica, però, una serie di quesiti che la giurisprudenza successiva della Corte di Giustizia²¹ non solo non ha contribuito a chiarire, ma ha anzi ulteriormente problematizzato. Le questioni, cui si proverà a dare risposta in questo scritto, mi sembra siano riassumibili così.

In primo luogo, quando gli Stati – nelle vesti di legislatore o nell’esercizio della funzione giurisdizionale – fanno uso della possibilità di introdurre disposizioni più favorevoli, vuol dire che essi stanno comunque attuando il diritto dell’Ue e dunque resta loro applicabile la Carta di Nizza? O significa, al contrario, che stanno agendo al di fuori del diritto dell’Unione e dunque i rimedi disponibili sono solo quelli offerti dall’ordinamento nazionale? Oppure, ancora, vuol dire che il diritto dell’Ue opera solo come limite negativo, nel senso che il margine di miglioramento che gli Stati possono introdurre è comunque soggetto a una valutazione operata dalla Corte di Giustizia in merito alla sua compatibilità con l’efficacia del diritto dell’Ue?

Un secondo ordine di questioni attiene all’ambito applicativo della clausola relativa alle “disposizioni più favorevoli”. Come detto, in *Wabe* la Corte pare circoscrivere l’attivazione dell’art. 8 della dir. 2000/78/CE a quelle disposizioni in relazione alle quali il legislatore europeo non abbia effettuato esso stesso il relativo bilanciamento, escludendo così una soluzione univoca per tutti. In effetti, nella successiva sentenza *L.F.*, in riferimento a come intendere l’espressione “religione o convinzioni personali”, di cui all’art. 1 della dir. 2000/78/CE, la Corte ha lasciato intendere che la portata dei fattori tutelati non potrebbe essere oggetto di un intervento migliorativo da parte degli Stati.

Ciò significa, dunque, che, nonostante il testo dell’art. 8 non preveda limitazioni materiali di sorta, esso avrebbe una portata selettiva e pertanto le “disposizioni più favorevoli” sarebbero invocabili solo laddove il legislatore dell’Ue abbia formulato le disposizioni lasciando margini di discrezionalità agli

²⁰ La disposizione nazionale più favorevole richiamata in *Wabe* è rappresentata dall’art. 4, paragrafi 1 e 2 della Legge Fondamentale tedesca, per come interpretata dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco.

²¹ Il riferimento è in particolare ai successivi casi *L.F.* (C. Giust., sent. 13.10.2022, C-344/20, *L.F. v. S.C.R.L.*, ECLI:EU:C:2022:774) e *Commune d’Ans* (C. Giust., sent. 28.11.2023, C-148/22, *OP v. Commune d’Ans*. ECLI:EU:C:2023:924) cui si rivolgeranno le nostre osservazioni *infra* nel testo.

Stati, come appunto nella discriminazione indiretta? Ma come riconoscere queste situazioni? La valutazione dei termini con cui effettuare la comparazione in un caso di discriminazione diretta o lo stabilire se un'azione positiva rappresenti una deroga proporzionata alla parità di trattamento non presuppongono forse una certa flessibilità interpretativa? Come dunque evitare che si metta in discussione la certezza del diritto Ue, l'uniformità dello stesso e il ruolo nomofilattico della Corte di Giustizia?

Infine, in *Wabe* il riconoscimento del margine di apprezzamento lasciato agli Stati si è fondato tanto sull'art. 8 della dir. 2000/78/CE quanto su considerazioni specifiche legate al fattore religione e convinzioni personali e sul rilievo che tra gli Stati dell'Ue non sarebbe individuabile un consenso in merito alla concezione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose. Nella successiva sentenza *Commune d'Ans*, relativa ad un obbligo di neutralità religiosa applicato al lavoro nel settore pubblico, la Corte ha invocato solo l'ultima delle argomentazioni riferite (anche perché non poteva qualificare il caso di specie come un intervento migliorativo, ai sensi dell'art 8). Significa, dunque, che il riconoscimento di un margine di apprezzamento agli Stati si ha solo in relazione alla parità di trattamento per la religione o convinzione personali?

I paragrafi successivi proveranno ad affrontare questi quesiti.

2. I limiti verso l'“alto” e l'applicazione della Carta. Gli Stati stanno attuando il diritto dell'Ue? – Quando gli Stati membri introducono misure più favorevoli rispetto a quelle fissate dalla Direttiva, esercitando una facoltà loro attribuita da specifiche clausole, come appunto avviene con l'art. 8 della Direttiva 2000/78/CE, stanno dando attuazione al diritto dell'Ue, ai sensi dell'art. 51, par. 1 della Carta?

L'approvazione della Carta è stata salutata da molti come una possibile tappa del processo costituente europeo²² e strumento per una potenziale federalizzazione dell'ordinamento dell'Ue per via giudiziale, sotto il profilo almeno della tutela dei diritti²³.

Nel contesto specifico del diritto antidiscriminatorio, l'innovativa sentenza *Mangold* – che pure non si è riferita alla Carta, non avendo questa all'epoca efficacia giuridica, ma al principio generale di non discriminazione per l'età, cui

²² Cfr. Toniatti 2001, 7 ss.

²³ In tema, Torres Pérez 2017, 1080 ss.; Eeckhout 2002, 945 ss.

ha riconosciuto efficacia diretta anche orizzontale²⁴ – aveva fatto pensare che l'inserimento degli articoli 20 e 21 della Carta avrebbe potuto agevolare, nonostante l'art. 51, par. 2 di essa²⁵, un effetto *spill-over* delle relative competenze dell'Ue *sub specie* di un allargamento della parità di trattamento in relazione a fattori non inclusi nelle direttive, ma previsti dall'art. 21 della Carta²⁶, o, comunque, a letture ampie dei fattori già protetti dal diritto derivato²⁷.

D'altra parte, non è mancato chi, al contrario, ha messo in guardia dal richiamo alla stessa, evidenziando come tale atto possa non necessariamente rappresentare un viatico per letture in senso progressista del diritto antidiscriminatorio²⁸. Il riferimento alla libertà di impresa di cui all'art. 16 della Carta e/o ad altre libertà o interessi dell'Ue in essa affermati²⁹ potrebbero

²⁴ Ovviando con ciò all'assenza di tale carattere delle norme della Direttiva 2000/78/CE in relazione ai fattori discriminatori ivi previsti. L'esistenza di un principio generale di non discriminazione per l'età è stata poi confermata dalla sentenza *Küçükdeveci* (C. Giust., sent. 19.1.2010, C-555/07, *Küçükdeveci v. Swedex GmbH & co K.G.*, in *Racc.* 2010, I-8365, ECLI:EU:C:2010:21) e *Dansk Industri* (sent. 19.4.2016, C-441/14, *Dansk Industri v. Successione Karsten Egil Rasmussen*, ECLI:EU:C:2016:218). Sulle tensioni che quest'ultima sentenza ha determinato con la giurisprudenza della Corte Suprema danese che ha ritenuto la decisione della Corte di giustizia *ultra vires*, vd. *Elkan et al.* 2018, 55 ss. Successivamente, la Corte ha stabilito l'efficacia diretta orizzontale del principio generale di non discriminazione per la religione e le convinzioni personali, nell'ambito materiale fissato dalla Direttiva 2000/78/CE, ancorando tale effetto direttamente all'art. 21 della Carta. Vd. *Egenberger* (C. Giust., sent. 17.4.2018, C-414/16, *Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung*, ECLI:EU:C:2018:257, punto 47), I.R. (C. Giust., sent. 11.9.2018, Causa C 68/17) e *Cresco* (C. Giust., sent. 22.1.2029, C-193/17, *Cresco Investigation GmbH v. Markus Achatzi*, ECLI:EU:C:2019:43, punto 76).

²⁵ Secondo cui, come noto, la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei Trattati.

²⁶ In tema, Barbera 2019, 33-36. Sul rischio che tale lettura avrebbe comportato per il principio di attribuzione delle competenze, vd. le conclusioni dell'avv. gen. L.A. Geelhoed del 16.3.2006, C-13/05, *Chacón Navas v. Eurest Colectividades L.A.*, in *Racc.* 2006, I-6471.

²⁷ Per un'applicazione giurisprudenziale nazionale in tal senso, si può considerare Cass. 2.1.2020, n.1, in cui la Corte ha ritenuto che la locuzione “convinzioni personali” di cui al d. lgs. 216/03, di trasposizione della dir. 2000/78/CE, equivalga alla “libertà ideologica” e dunque che, per suo tramite, si possa tutelare anche l'affiliazione sindacale. A tale interpretazione la Corte giunge proprio attraverso una lettura sistematica dell'art. 21 della Carta, rilevando che l'elencazione dei fattori ivi prevista è meramente esemplificativa, stante l'inciso “in particolare”. Sul possibile conflitto con la giurisprudenza della Corte di giustizia in merito alla nozione di convinzioni personali, vd. *infra* nel testo.

²⁸ Cfr. Spaventa 2018, 997 ss.; Bartl, Leone 2015, 140 ss.

²⁹ Ad esempio, nella sentenza C. Giust., 23.4.2020, C-507/18, *NH v. Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI - Rete Lenford*, ECLI:EU:C:2020:289, si discuteva del rapporto tra discorso

indurre a letture riduttive o volte al compromesso dei diritti alla parità di trattamento³⁰.

La Carta, infatti, va evidentemente applicata nel suo complesso e questo può implicare, come conseguenza, che nel relativo giudizio antidiscriminatorio si immettano tecniche di risoluzione improntate ad un bilanciamento tra diritti, secondo un approccio consueto nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali, ma che avrebbe l'effetto di annacquare il *proprium* del diritto antidiscriminatorio³¹. A ciò si aggiunga il fatto che applicare la Carta vuol dire aprire il diritto antidiscriminatorio dell'Ue alla giurisprudenza della Corte edu, dunque di una Corte che non è abituata ad usare nozioni e schemi di giudizio propri dell'antidiscriminazione³², paradigma con cui invece la Corte di Giustizia ha da sempre fatto i conti.

Affermare, dunque, che gli Stati siano vincolati al rispetto della Carta, laddove essi introducano disposizioni più favorevoli, non significa di per sé garanzia di un'applicazione del diritto dell'antidiscriminazione quale leva per la promozione dell'eguaglianza sostanziale e per finalità redistributive a favore dei gruppi protetti.

Fatta questa premessa e per venire al merito della nostra domanda, è da dire che la Corte di Giustizia, nel caso *TSN*³³ e sia pure all'esito di una giurisprudenza

discriminatorio omofobo e libertà di manifestazione del pensiero che la Corte ha ritenuto in quella circostanza recessivo. Criticamente sulla decisione della Corte di giustizia proprio in relazione al bilanciamento effettuato, che sarebbe stato, secondo l'Autrice, troppo sbilanciato a favore del principio di non discriminazione, vd. Tanzarella 2020.

³⁰ Si vedano C. Giust., 14.3.2017, C-157/15, *Samira Achbita and Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. G4S Secure Solutions NV*, ECLI:EU:C:2017:203; C Giust., C-426/11, *Mark Alemo-Herron e altri v. Parkwood Leisure Ltd*, ECLI:EU:C:2013:521.

³¹ Sulle potenzialità, ma anche rischi della cd. *charterisation* del diritto dell'antidiscriminazione, vd. Xenidis 2021, 1649 ss. In termini più generali, sulle implicazioni tra il diritto derivato e la portata costituzionale dei diritti previsti dalla Carta, Muir 2014, 219 ss.

³² Anche in considerazione del fatto che l'art. 14 Cedu ha una natura sussidiaria, potendo essere chiamato in causa solo in connessione con un altro diritto garantito dalla Convenzione. Sicché la Corte si limita spesso a verificare la violazione del diritto sostanziale fatto valere, ritenendo assorbite le censure *ex art 14*. Vd. Dolso 2013. Il Prot. 12 alla Cedu, adottato il 4 novembre 2000 ed entrato in vigore il 1° aprile 2005, estende il divieto di discriminazione al godimento di ogni diritto previsto dalla legge, non dalla Convenzione. Il protocollo è stato ratificato da venti Stati parte della Cedu.

³³ C. Giust., sent. 19.11.2019, cause riunite C-609/17 e C-610/17, *TSN*, ECLI:EU:C:2019:981. In dottrina, si vedano Tecqmenne 2020, 493 ss.; De Cecco 2021, 187 ss. La sentenza in questione verteva attorno alla Direttiva 2003/88/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. L'art. 7 della citata Direttiva prevede che gli Stati garantiscano ai lavoratori

tutt’altro che lineare e resa nell’ambito della politica sociale, ha chiaramente affermato il principio secondo il quale quando gli Stati membri adottano disposizioni più favorevoli di una Direttiva, autorizzati a ciò dallo stesso diritto derivato, essi non stanno dando attuazione al diritto Ue e dunque non è ad essi applicabile la Carta³⁴.

Come osservato in dottrina³⁵, è certamente da verificare se detta giurisprudenza sia trasponibile anche ad altri settori del diritto dell’Ue e segnatamente al diritto dell’antidiscriminazione. La Corte, infatti, ha cura di ricondurre la facoltà per il legislatore nazionale di introdurre disposizioni più favorevoli, prevista nel caso di specie all’art. 15 della dir. 2003/88/CE, alla specifica base giuridica con cui è stato adottato l’atto (ossia l’art. 153, par. 2 TfUe) e alle disposizioni del Trattato sulla politica sociale. Essa osserva, infatti,

almeno quattro settimane di ferie annuali retribuite. Sulla base della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia, le quattro settimane sono da intendersi in senso effettivo, sicché, qualora le ferie o parte di esse coincidano con un periodo di assenza a causa di malattia, esse andranno recuperate in altro momento. Il diritto finlandese garantisce un periodo di sospensione feriale più lungo, ma esclude il meccanismo del riporto dei giorni per periodi eccedenti le quattro settimane, che è il livello essenziale previsto dalla Direttiva. Il giudice del rinvio chiedeva, dunque, alla Corte se il legislatore nazionale, laddove introduca condizioni più favorevoli alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori ai sensi dell’art. 15 della Direttiva, stia o meno attuando il diritto dell’Ue e dunque se fossero applicabili i limiti discendenti dalla Carta. Più in particolare, il giudice si interroga se il diritto nazionale, escludendo il riporto delle ferie in caso di malattia per il periodo eccedente le quattro settimane, confligga con l’art. 31, par. 2 della Carta che prevede il diritto a ferie annuali retribuite. La Corte ritiene che, in una simile eventualità, gli Stati non stiano attuando il diritto dell’Ue, ai sensi dell’art. 51 della Carta. La risposta dell’organo giudicante europeo si pone in contrasto con quanto asserito dall’avvocato generale, il quale, in linea con precedenti della stessa Corte, tra cui, ad esempio, il caso *Alamo-Herron*, riteneva, invece, applicabile la Carta. Peraltra, a conferma che il richiamo di questa possa non comportare letture favorevoli per la parte “debole”, l’avvocato generale concludeva, nel merito, per la non violazione dell’art. 31, par. 2. della Carta. La Carta, dice l’avvocato, andrebbe applicata nel suo complesso e la Corte sarebbe competente ad accertare che la misura di protezione nazionale non incida in modo sproporzionato sugli interessi del datore di lavoro, atteso che la libertà di impresa è sancita dall’articolo 16 della Carta.

³⁴ La Corte distingue nettamente l’ipotesi della causa principale – in cui appunto l’intervento nazionale migliorativo è consentito da una clausola della Direttiva – dalla situazione «in cui un atto dell’Unione conferisce agli Stati membri una libertà di scegliere tra varie modalità di applicazione o un potere discrezionale o di valutazione che fa parte integrante del regime istituito da tale atto, o ancora dalla situazione in cui un atto del genere autorizza l’adozione da parte degli stati membri di misure specifiche volte a contribuire alla realizzazione del suo oggetto» (par. 50, C. Giust., sent. 19.11.2019, cause riunite C-609/17 e C-610/17, *TSN*, ECLI:EU:C:2019:981).

³⁵ Cfr. De Cecco 2021, 190.

che è lo stesso diritto primario a conferire il potere all'Ue di adottare “prescrizioni minime” e a chiarire, all'art. 153, par. 4 TfUe che dette prescrizioni minime non ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure migliorative³⁶.

Ora, nel diritto antidiscriminatorio è vero che l'art 19 TfUe non è formulato con altrettanta cautela nel limitare appunto l'intervento del diritto Ue alle sole prescrizioni minime, ma è anche vero che l'attivazione di questa base giuridica presuppone l'unanimità da parte degli Stati.

Dunque, laddove si ritenesse questa giurisprudenza applicabile anche all'ambito dell'antidiscriminazione, diverrebbe importante distinguere le situazioni in cui gli Stati danno attuazione al diritto Ue, ai sensi dell'art. 51 della Carta, da quelle in cui stanno introducendo, invece, disposizioni migliorative della Direttiva, cui la Carta non si applicherebbe.

Conviene allora partire interrogandosi proprio sul senso stesso di una previsione quale l'art. 8 della dir. 2000/78/CE. In fondo, se la Direttiva è per sua natura volta all'armonizzazione, anziché all'uniformazione, non sarebbe già implicito nella scelta di utilizzare tale strumento il fatto di riconoscere agli Stati di dettare spazi migliorativi del contenuto minimo della Direttiva?

La differenza tra le due situazioni è così ricostruita in dottrina: mentre quando danno attuazione ad una Direttiva, gli Stati agirebbero come meri agenti o delegati delle istituzioni dell'Ue e sono pertanto vincolati, *ex art. 288 TfUe*, a raggiungere il risultato, ferma restando la possibilità di differenziare la forma e i mezzi, nel caso, invece, di misure che vanno oltre il minimo fissato dalla Direttiva, essi agirebbero in autonomia e sarebbero liberi di decidere non solo il “come”, ma anche il “se” intervenire in senso migliorativo³⁷.

Infatti, l'intervento dell'Ue in aree che ricadono nelle competenze concorrenti non ha l'effetto di “occupare il campo” e il senso della clausola è di permettere agli Stati membri di esercitare i loro poteri regolativi, pur rispettando evidentemente i vincoli derivanti dalla necessità di garantire l'efficacia della Direttiva o di altre disposizioni del Trattato, quali, *in primis*, le quattro libertà di circolazione. La Corte di Giustizia rimane competente a valutare se l'intervento migliorativo dello Stato sia o meno compatibile con l'efficacia del diritto dell'Ue, secondo una prospettiva necessariamente da valutarsi in relazione al caso concreto.

³⁶ Cfr. par. 48, C. Giust., sent. 19.11.2019, cause riunite C-609/17 e C-610/17, *TSN*, ECLI:EU:C:2019:981.

³⁷ Cfr. Bartl, Leone 2015, 148-149.

Certamente, però, la distinzione tra semplice implementazione e intervento migliorativo non è agevole³⁸, soprattutto se, come affermato dalla Corte in *Wabe*, quest'ultimo può anche essere rappresentato da interpretazioni giurisprudenziali.

In ogni caso, come si accennava, anche laddove si ritenga che in queste situazioni non sia applicabile la Carta, il riconoscimento della relativa discrezionalità e libertà di azione agli Stati è pur sempre soggetto a limiti.

Ad esempio, secondo l'art. 8, par. 1 dir. 2000/78/CE gli Stati membri possono introdurre o mantenere, *per quanto riguarda il principio della parità di trattamento*, disposizioni più favorevoli di quelle previste nella Direttiva. Ne deriva, in primo luogo, che lo Stato membro in tanto è abilitato a introdurre o mantenere un livello più alto di tutela in quanto questo intervento rafforzi la parità di trattamento, rispetto ai fattori tutelati, delle potenziali vittime. In quest'ottica, per esempio, non si potrebbe ritenere che, nel quadro del bilanciamento previsto dall'art. 4, par. 2, dir. 2000/78/CE, un rafforzamento nella tutela nazionale delle organizzazioni di tendenza, rispetto a quella del singolo lavoratore, possa giustificarsi come una disposizione più favorevole. In tal caso, l'intervento migliorativo sarebbe volto a rafforzare la libertà religiosa delle minoranze, ma si porrebbe in conflitto con l'obiettivo precipuo della Direttiva di tutelare la non discriminazione in ragione della religione e convinzioni personali del singolo lavoratore, che comprende anche chi non è credente³⁹.

³⁸ Cfr. De Cecco 2006, 9 ss.

³⁹ Al riguardo, in *Wabe*, l'avvocato generale aveva negato che la maggiore tutela garantita dall'ordinamento tedesco alla libertà del lavoratore di indossare su luoghi di lavoro capi di vestiario connotati religiosamente potesse qualificarsi come un intervento migliorativo ai sensi dell'art. 8 della Direttiva. Per l'avvocato generale, infatti, lo *scopo* della normativa costituzionale tedesca non sarebbe quello di tutelare la parità di trattamento, ma, appunto, la libertà religiosa e questa diversa finalità è sufficiente a ritenere che l'intervento sia estraneo alla sfera applicativa dell'art. 8 dir. 2000/78/CE. Conclusioni avvocato generale Rantos, 25 febbraio 2021, par. 87-88, cause riunite C-804/18 e C-341/19, *IX v. Wabe e V and MH Müller Handels GmbH v. MJ*, ECLI:EU:C:2021:594. La Corte non seguirà questo ragionamento. Ma è anche vero che in *Wabe* vi era, in termini pratici, una congruenza negli effetti: la più elevata tutela della libertà religiosa, prevista dal diritto costituzionale tedesco, per come interpretato dal giudice costituzionale, garantiva al contempo un più alto standard nella tutela della parità di trattamento del lavoratore e dunque non si dava tra i due obiettivi alcun attrito. Quindi, un primo limite che deriva dall'art. 8 è che l'intervento migliorativo dello Stato deve avere come effetto concreto quello di determinare un aumento del livello di tutela della parità di trattamento dei fattori tutelati dalla Direttiva, anche se lo scopo perseguito formalmente dall'ordinamento nazionale può essere diverso.

In secondo luogo, l'intervento migliorativo non può entrare in conflitto con gli obblighi di integrazione negativa e, dunque, nello specifico, con le disposizioni del Trattato, in particolare delle quattro libertà economiche. È da notare, infatti, che le quattro libertà economiche non sono solo libertà, appunto, ma individuano aree trasversali di competenza del diritto dell'Ue. Viceversa, i diritti della Carta non determinano l'attribuzione di competenze, ma presuppongono che queste vi siano già e che esse si esercitino nei limiti dei diritti.

Infine, ci si deve chiedere quale ruolo giocano in tale perimetro i principi generali, come ad esempio quello di proporzionalità. È possibile, in particolare, fondare su quest'ultimo limitazioni alla capacità degli Stati membri di definire in autonomia il bilanciamento tra parità di trattamento - interesse precipuo promosso dalle direttive antidiscriminatorie - ed altri interessi con questo potenzialmente confliggenti?

L'interrogativo sorge ancora una volta dalla sentenza *Wabe*, laddove la Corte sembra assoggettare la possibilità per lo Stato di introdurre disposizioni nazionali più favorevoli al fatto che queste «siano giustificate in linea di principio e siano proporzionate»⁴⁰.

Il punto è delicato e di difficile lettura, perché gli argomenti che la Corte adduce sono intrecciati a considerazioni di natura diversa. Da un lato, la Corte

⁴⁰ Par. 86 parte finale. Tale inciso è seguito dal richiamo alla sentenza del 1.1.2.2020 Causa C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België*. In essa, tuttavia, la Corte ha ritenuto applicabile la Carta e il giudizio di proporzionalità si riferisce appunto a un bilanciamento tra l'interesse dell'UE alla protezione del benessere degli animali, *ex art. 13 TfUe*, e la libertà religiosa, *ex art. 10* della Carta, dall'altro. La questione ruotava attorno ad una legge fiamminga che imponeva alle comunità religiose di far precedere l'abbattimento rituale dell'animale con un previo stordimento, sia pure reversibile. Il Reg. 1099/2009 al fine di tutelare il benessere animale, ai sensi dell'art. 13 del TfUe, impone una serie di prescrizioni relative all'abbattimento animale, tra cui la regola del previo stordimento. Tuttavia, al fine di tenere in considerazione le esigenze di talune confessioni (in particolare di ebrei e musulmani) che prescrivono la macellazione rituale senza previo stordimento dell'animale, l'art. 4.4 del regolamento dispone che la regola del previo stordimento non si applichi alle macellazioni rituali. Però, l'art. 26, par. 2 del regolamento consente agli Stati membri di introdurre disposizioni più favorevoli volte a garantire una protezione maggiore agli animali, incluso anche l'ambito delle macellazioni rituali. Il giudice del rinvio si interrogava sulla compatibilità di questa disposizione del regolamento rispetto alla Carta. La Corte non ritiene l'art. 26.2 del regolamento in violazione della Carta, ritenendo che esso rimetta agli Stati effettuare il relativo bilanciamento. Passa allora a considerare la legge fiamminga per valutarne la compatibilità alla luce delle disposizioni della Carta e del principio di proporzionalità. Dunque, la Corte qui ritiene applicabile la Carta, nonostante, a ben guardare, il legislatore nazionale stesse facendo applicazione della facoltà di introdurre disposizioni migliorative del Regolamento.

si riferisce alla specificità del fattore religione e alla necessità di garantire un margine di apprezzamento agli Stati, attesa la diversità di approcci costituzionali in materia. Dall'altro, si deve tener presente che i fatti di causa erano vagliati nel contesto dello schema della discriminazione indiretta che, per sua struttura, si configura come una clausola di giustificazione aperta⁴¹.

Ciononostante, pur con questi *caveat*, il riferimento al principio di proporzionalità rimane e sembrerebbe assurgere a parametro autonomo di legittimità. Ne deriverebbe che il trattamento migliorativo nazionale, per essere compatibile con il diritto primario dell'Ue, non dovrebbe avere come effetto quello di compromettere eccessivamente interessi e diritti ulteriori e diversi da quello precipuamente perseguito dalla Direttiva, ossia la parità di trattamento.

Ma quali sono dunque questi interessi ultronei rispetto alla Direttiva?

Mi pare, in effetti, che la Corte ancori il rispetto del principio di proporzionalità al fatto che la misura migliorativa nazionale non impatti e non sacrifichi eccessivamente interessi altri che la Corte ricava pur sempre attraverso una lettura sistematica dei diritti riconosciuti dalla stessa Carta. Nel caso *Wabe*, vengono richiamati sia la libertà di impresa, *ex art.* 16 della Carta, sia il diritto dei genitori a provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, secondo l'*art.* 14, par. 3 della Carta.

Non è chiarissimo, in verità, perché ciò che è stato fatto uscire dalla porta – l'applicazione della Carta quando gli Stati dettino condizioni migliorative delle disposizioni della Direttiva – rientri dalla finestra attraverso il principio di proporzionalità⁴².

⁴¹ È opportuno riportare l'intero paragrafo della motivazione punto 86: «Per quanto riguarda, in secondo luogo, la questione se una disposizione nazionale più favorevole alla tutela del principio della parità di trattamento, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della Direttiva 2000/78, occorre ricordare, come risulta dal titolo di tale Direttiva, che quest'ultima stabilisce un quadro generale per tale parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, che lascia un margine di discrezionalità agli Stati membri, tenuto conto della diversità dei loro approcci quanto al ruolo che essi attribuiscono, al loro interno, alla religione o alle convinzioni personali. Il margine di discrezionalità così riconosciuto deve tuttavia andare di pari passo con un controllo, che spetta al giudice dell'Unione, consistente, in particolare, nel verificare se le misure adottate a livello nazionale siano giustificate in linea di principio e se siano proporzionate».

⁴² In termini analoghi, anche se più generali, vd. Spaventa 2018, 1019 che osserva «In the case of implementation of directives, if the upward discretion falls outside the scope of Union anti-discrimination law, then the Charter should not be relevant at all. Nor should a hermeneutic trick be used to make it relevant, that of bringing the Charter in through the interpretation of the justification for indirect discrimination, since that is simply a way to circumvent (as the Court did

Si ipotizzi, ad esempio, che in un dato Stato membro i giudici nazionali, pur qualificando l'introduzione di regole di neutralità all'interno di un'impresa come una situazione indirettamente discriminatoria, in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, ritengano che la finalità di prevedere un ambito di lavoro ideologicamente neutrale sia di per sé illegittima, perché tale finalità è contraria alla promozione della libertà religiosa e al pluralismo, principi cui si attribuisce, nel dato ordinamento giuridico, un primato assiologico rispetto alla libertà d'impresa.

Laddove una simile opzione ermeneutica si qualificasse come disposizione nazionale più favorevole - e alla luce della sentenza *Wabe* sembrerebbe possibile - perché, se lo Stato non sta attuando il diritto dell'Ue, la Corte dovrebbe valutare se tale soluzione sia, ad esempio, eccessivamente sproporzionata rispetto alla tutela della libertà di impresa? Eppure, il richiamo in *Wabe* al principio di proporzionalità e «alla necessaria conciliazione dei diversi diritti e interessi in gioco, al fine di assicurare un giusto equilibrio tra questi ultimi»⁴³ suggeriscono che questo bilanciamento non sia nella totale discrezionalità degli Stati.

In questo senso, benché filtrato attraverso il principio di proporzionalità, il risultato pratico cui si arriva non è molto diverso da quello favorevole all'applicazione della Carta. Certo è che questa penetrerebbe in maniera indiretta, agendo per così dire più da scudo. Essendo, infatti, usata come limite alla potestà degli Stati di migliorare le disposizioni della Direttiva - quindi in via d'eccezione rispetto al principio di attribuzione - di essa dovrebbe darsene un'applicazione limitata.

Un'ipotesi che qui si suggerisce è quella di circoscrivere l'attivazione del principio di proporzionalità ai casi in cui in cui il trattamento migliorativo introdotto rischi di non rispettare il contenuto essenziale, ai sensi dell'art. 52.4 della Carta, di uno dei diritti o interessi pubblici contemplato dalla stessa Carta⁴⁴.

Rimane certamente da vedere se e come questo riferimento alla proporzionalità verrà inteso in futuro e se effettivamente la Corte riterrà la Carta

in *Alemo-Herron*) the constitutional limits imposed on Eu fundamental rights by article 51 of the Charter, pushing for centralisation where federalisation is constitutionally and practically required».

⁴³ Par. 88, C. Giust. sent. 15.7.2021, cause riunite C-804/18 e C-341/19, *IX v. Wabe e V and MH Müller Handels GmbH v. MJ*, ECLI:EU:C:2021:594.

⁴⁴ Per riprendere l'esempio di prima, si potrebbe ritenere che il contenuto minimo della libertà d'impresa, la sua essenza, venga garantita dal fatto che il datore di lavoro possa concordare con il lavoratore che gli indumenti a carattere religioso presentino determinate fogge e colori, in modo da armonizzarli con l'immagine aziendale.

non applicabile agli Stati quando introducano disposizioni nazionali più favorevoli rispetto alle direttive antidiscriminatorie.

Per completezza, si può notare come nel caso *NH*⁴⁵ la Corte di Giustizia abbia evitato di valutare le questioni che la Corte di Cassazione italiana aveva posto in merito alla possibile contrarietà, rispetto al diritto dell'Ue, della previsione nazionale di cui all' art. 5.2 del d.lgs. 216/2003. Con questa disposizione, nei casi di discriminazione collettiva in cui le vittime non siano identificate o facilmente identificabili, si attribuisce la legittimazione ad agire *iure proprio* ad associazioni o organizzazioni rappresentative dell'interesse leso, senza previa registrazione pubblica e a prescindere dal requisito dello scopo di lucro dell'associazione. In particolare, la Corte di Cassazione aveva manifestato il timore circa un possibile uso distorto del potere di legittimazione di tali enti esponenziali, anche riferendosi alla Raccomandazione della Commissione sui principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo⁴⁶.

La Corte di Giustizia, tuttavia, dopo aver qualificato l'intervento normativo nazionale come un trattamento migliorativo delle condizioni stabilite dalla Direttiva, si è limitata ad osservare: «Qualora uno Stato membro operi una scelta siffatta, spetta ad esso decidere a quali condizioni un'associazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale può avviare un procedimento giurisdizionale inteso a far constatare l'esistenza di una discriminazione vietata dalla Direttiva 2000/78 e a far sanzionare tale discriminazione. Lo Stato membro è tenuto segnatamente a stabilire se lo scopo di lucro o meno dell'associazione debba avere un'influenza sulla valutazione della legittimazione dell'associazione stessa ad agire in tal senso, e a precisare la portata di tale azione, in particolare le sanzioni irrogabili all'esito di quest'ultima, tenendo presente che tali sanzioni devono, a norma dell'articolo 17 della Direttiva 2000/78, essere effettive,

⁴⁵ C. Giust., 23.4.2020, C-507/18, *NH v. Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI - Rete Lenford*, ECLI:EU:C:2020:289.

⁴⁶ In essa, la Commissione mostra di prediligere, in relazione alle cd. azioni rappresentative, un sistema di previo riconoscimento e iscrizione pubblici e la richiesta che dette associazioni non perseguano scopo di lucro, per evitare che possano prestarsi ad abusi, incentivando il contenzioso. Secondo tale Raccomandazione la designazione delle organizzazioni rappresentative dovrebbe tenere conto del fatto che l'organizzazione non abbia scopo di lucro, che vi sia un nesso diretto tra gli obiettivi principali dell'organizzazione e i diritti conferiti dalle norme dell'unione di cui ci si lamenta e la violazione per i quali l'azione è esperita; che l'organizzazione abbia sufficienti capacità in termini di risorse finanziarie e umane e di competenza legale per rappresentare una molteplicità di ricorrenti agendo nel loro interesse.

proporzionate e dissuasive anche quando non vi sia alcuna persona lesa identificabile».

Dunque, sebbene la Corte di Cassazione non avesse formulato il quesito come una possibile lesione dei diritti alla difesa del convenuto, rimane il fatto che la Corte di Giustizia in questo caso ritenga che la questione abbia una dimensione esclusivamente nazionale, non interrogandosi in merito alla possibile applicazione della Carta o dei principi generali del diritto UE⁴⁷.

3. I limiti verso il basso: un margine di apprezzamento limitato alla fase di giustificazione della discriminazione indiretta? - Il secondo nucleo di interrogativi ruota attorno alla seguente questione: la possibilità di introdurre disposizioni più favorevoli in relazione a profili sostanziali della Direttiva è limitata alla sola fase di giustificazione della discriminazione indiretta?

Dal punto di vista letterale, in effetti, si è già osservato che l'art. 8 non contiene limitazioni quanto alle disposizioni della Direttiva rispetto alle quali gli Stati possono prevedere un trattamento migliorativo. Dunque, almeno apparentemente, l'intervento nazionale potrebbe riguardare la portata applicativa dei fattori discriminatori, l'estensione del campo materiale della parità di trattamento, l'ampiezza delle azioni positive ammissibili⁴⁸, la qualificazione di una determinata fattispecie materiale come discriminazione diretta anziché indiretta⁴⁹.

⁴⁷ Più articolate sono, invece, le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, 31.10.2019, C-507/18, *NH v. Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI - Rete Lenford*, ECLI:EU:C:2019:922. Questa richiama in effetti la giurisprudenza della Corte in cui si è appunto affermato che laddove gli Stati prevedano disposizioni migliorative di quanto stabilito in una Direttiva essi non starebbero attuando il diritto dell'UE e dunque non sarebbero opponibili limiti di sorta. Nega, però, che questa giurisprudenza sia pienamente applicabile al caso di specie. La normativa nazionale in discussione prevede, infatti, un diritto procedurale finalizzato a ottenere il rispetto di diritti sostanziali derivanti dal diritto dell'Unione tutela contro le discriminazioni. Tale situazione innesca l'applicazione del principio di autonomia procedurale, unitamente ai suoi corollari, i principi di equivalenza e di effettività. L'avvocato dunque entra nel merito delle osservazioni svolte dal giudice del rinvio e, pur rigettando le possibili implicazioni rispetto ai diritti della difesa del convenuto e le contrarietà rispetto alla raccomandazione, mostra che l'esercizio della facoltà di cui all'art. 8 può essere assoggettato a limiti ulteriori a quelli ricavabili dalla Direttiva.

⁴⁸ Si potrebbe, pensare, ad esempio, ad interventi favorevoli ad azioni positive nella forma di quote, secondo una concezione di uguaglianza cd. di risultato.

⁴⁹ Tenendo presente peraltro il cons. 15 per cui «La valutazione dei fatti sulla base dei quali si può argomentare che sussiste discriminazione diretta o indiretta è una questione che spetta alle

D'altra parte, è da chiedersi fino a che punto possa spingersi questa flessibilità da parte del livello nazionale senza che siano messi in discussione il ruolo nomofilattico della Corte e l'uniformità del diritto dell'UE. Dal paragrafo 87 di *Wabe* si evince, in effetti, che la Corte in tanto ha ritenuto nel caso di specie attivabile l'art. 8 in quanto si verteva su un ambito rispetto al quale il legislatore dell'UE non ha definito esso stesso una conciliazione una volta per tutte dei diversi interessi potenzialmente confliggenti⁵⁰. Sarebbe cioè la struttura delle singole disposizioni della Direttiva – se formulate in modo tale da presupporre, nella fase applicativa, un bilanciamento tra interessi diversi, di carattere eminentemente discrezionale – a condizionare il riconoscimento di un margine migliorativo a favore degli Stati.

Certamente, da questo punto di vista, la discriminazione indiretta, essendo articolata come una fattispecie aperta quanto alla possibilità di giustificazione, al contrario di quanto accade per la discriminazione diretta, è un ambito in cui interessi diversi rispetto a quelli della parità di trattamento fanno ingresso nel giudizio antidiscriminatorio. In *Wabe*, però, questa potenzialità, strutturalmente presente nella nozione di discriminazione indiretta, si è ulteriormente rafforzata.

Infatti, la Corte non ha semplicemente riconosciuto che la libertà di impresa o il diritto dei genitori di educare i figli in modo conforme alle proprie visioni religiose o filosofiche siano delle finalità legittime in nome delle quali giustificare un trattamento potenzialmente discriminatorio. Essa ha, infatti, ritenuto che la natura di uno degli interessi coinvolti – la libertà religiosa – incida sulla valutazione del test di proporzionalità⁵¹, imponendo uno scrutinio più severo di quanto sarebbe altrimenti applicabile sulla base di un'applicazione testuale della Direttiva.

La Corte dice, infatti: «[...] trattandosi di una limitazione alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, garantita all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta [...]»

autorità giudiziarie nazionali o ad altre autorità competenti conformemente alle norme e alle prassi nazionali».

⁵⁰ Cfr. punto 87, C. Giust. sent. 15.7.2021, cause riunite C-804/18 e C-341/19, *IX v. Wabe e V and MH Müller Handels GmbH v MJ*, ECLI:EU:C:2021:594: «Peraltro, dal quadro così introdotto emerge che, nella Direttiva 2000/78, il legislatore dell'Unione non ha effettuato esso stesso la necessaria conciliazione tra la libertà di pensiero, di convinzione e di religione, da un lato, e gli obiettivi legittimi che possono essere invocati a giustificazione di una disparità di trattamento, ai sensi dell'art. 2, par. 2, lettera b), i), di tale Direttiva, dall'altro, ma ha lasciato il compito di procedere a tale conciliazione agli Stati membri e ai loro giudici (v., per analogia, sentenza del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*, C-336/19, EU:C:2020:1031, punto 47)».

⁵¹ Cfr. Dorssemont 2022; Schlachter 2022.

una tale limitazione [cioè, il divieto di indossare qualsiasi segno visibile di convinzioni politiche, filosofiche e religiose (N.d.A.] (deve) risult(are) strettamente necessaria alla luce delle conseguenze sfavorevoli che il datore di lavoro intende evitare mediante tale divieto». (punto 69).

L'irrigidimento del relativo test di proporzionalità – la misura deve essere *strettamente necessaria* al raggiungimento di *un'esigenza reale* ed essere perseguita in *modo coerente e sistematico* – si spiega con il fatto che la Corte immette nella relativa valutazione considerazioni proprie di un bilanciamento tra diritti fondamentali in cui, però, alla libertà religiosa e al divieto di discriminazione per la religione viene riconosciuto un primato assiologico rispetto alle altre due libertà. Come la Corte chiarirà in un *obiter* nella successiva sentenza *LF*, «Tale interpretazione è ispirata dall'intento di incoraggiare per principio la tolleranza e il rispetto, nonché l'accettazione di un maggior grado di diversità e di evitare uno sviamento della creazione di una politica di neutralità all'interno dell'impresa a danno dei dipendenti che rispettano precetti religiosi che impongono di portare una determinata tenuta di vestiario»⁵².

Non a caso l'avvocato generale aveva suggerito alla Corte di “isolare”, per così dire, il relativo giudizio di proporzionalità, evitando di includere considerazioni legate ai diritti della Carta⁵³. La Corte, però, ha, come detto, ritenuto diversamente e ha riconosciuto che il giudizio sulla proporzionalità dei mezzi rispetto ai fini non sia qualcosa di meccanico e neutrale, che possa dunque essere espresso in modo univoco una volta per tutte, ma che esso risenta inevitabilmente di considerazioni di carattere valoriale.

Ciò significa, però, anche ammettere che questo bilanciamento possa mutare in relazione al contesto e essere condizionato da come il dato ordinamento nazionale qualifichi i diversi interessi. Nel caso tedesco, il giudizio di proporzionalità è per così dire strutturalmente sbilanciato a favore del lavoratore discriminato poiché a livello costituzionale la libertà di religione “conta di più” della libertà di impresa. Sono questa diversità assiologica tra interessi in causa

⁵² Punto 41, C. Giust., sent. 13.10.2022, C-344/20, *L.F. v. S.C.R.L.*, ECLI:EU:C:2022:774.

⁵³ Altrimenti, secondo l'avvocato generale, si sarebbe potuta determinare «l'impossibilità di attuare pienamente e in modo uniforme le disposizioni della Direttiva, rispettando nel contempo gli obiettivi della stessa, che riguarda unicamente il principio di non discriminazione in materia di occupazione e di condizioni di lavoro» Punto 99, Conclusioni dell'avvocato generale A. Rantos, 25.2.2021, cause riunite C-804/18 e 341/19, *IX v. Wabe e V and MH Müller Handels GmbH v. MJ*, ECLI:EU:C:2021:144.

e la conseguente discrezionalità dei giudici nazionali ad effettuare il relativo bilanciamento che la Corte ha voluto riconoscere⁵⁴.

Al contempo, tuttavia, come visto nel paragrafo precedente, questo margine di apprezzamento nazionale non è senza limiti, ma è soggetto al vincolo della proporzionalità. Ciò significa che non si potrebbe negare rilievo in assoluto alla libertà di impresa o a quella dei genitori di educare i propri figli in modo conforme alle loro convinzioni religiose o filosofiche.

Ora, si può ritenere che le stesse considerazioni di carattere assiologico possano influenzare l'applicazione di altri elementi di diritto sostanziale della Direttiva che non appaiano formulati strutturalmente secondo un bilanciamento tra interessi contrapposti?

La scelta, ad esempio, del comparatore⁵⁵, ai fini di determinare l'esistenza di una disparità di trattamento, è frutto solo di valutazioni di natura tecnico-legale⁵⁶ o risponde a una precisa scelta di politica del diritto circa il modo di affrontare il pregiudizio nei confronti di un certo fattore⁵⁷? E se così, gli Stati

⁵⁴ Punto 89, C. Giust., sent. 15.7.2021, cause riunite C-804/18 e C-341/19, *IX v. Wabe e V and MH Müller Handels GmbH v. MJ*, ECLI:EU:C:2021:594: «Ne consegue che le disposizioni nazionali che tutelano la libertà di pensiero, di convinzione e di religione, *in quanto valore al quale le società democratiche contemporanee attribuiscono un'importanza maggiore da molti anni*, possono essere prese in considerazione come disposizioni più favorevoli, per quanto riguarda la protezione del principio della parità di trattamento, ai sensi dell'art. 8, par. 1 della Direttiva 2000/78, nell'ambito dell'esame di ciò che costituisce una differenza di trattamento fondata sulla religione o convinzioni personali» (corsivo nostro).

⁵⁵ Sul fatto che la scelta del comparatore, nel giudizio antidiscriminatorio, non sarebbe mai una scelta neutra, ma condizionata a quale funzione si intende riconoscere al diritto antidiscriminatorio, vd. Barbera 2019, 65 ss.; Bonardi 2023, 6-7; Fredman 2016, 716-720; Fredman 2022, 9-12.

⁵⁶ Sulla scelta del comparatore la Corte ha già evidenziato, in verità, la pluralità di soluzioni, sottolineando come questa non deve essere effettuata in maniera generale e astratta, bensì in modo specifico e concreto in riferimento alla prestazione di cui trattasi. Cfr. punto 25, C. Giust., sent. 19.7.2017, Causa C-143/16, *Abercrombie & Fitch Italia*. La Corte ha anche ricordato che «il requisito relativo alla comparabilità delle situazioni al fine di determinare la sussistenza di una violazione del principio della parità di trattamento deve essere valutato alla luce della totalità degli elementi che le caratterizzano e, in particolare, dell'oggetto e dello scopo della normativa nazionale che istituisce la distinzione di cui trattasi». Cfr. punto 42, C. Giust., sent. 22.1.2029, C-193/17, *Cresco Investigation GmbH v. Markus Achatz*, ECLI:EU:C:2019:43.

⁵⁷ Per una critica in dottrina circa la necessità della comparazione nel giudizio antidiscriminatorio e sui rischi che essa determina per un'applicazione assimilazionista, anziché inclusiva del principio di non discriminazione, vedi Dube 2025, 49 ss.

sarebbero liberi di perseguire un diverso e più favorevole bilanciamento di quello dato dalla Corte?

Attorno a questi interrogativi ruota appunto il caso *L.F.*

3.1. Portata applicativa del fattore religione o convinzioni personali e scelta del comparatore: il caso L.F. – In *L.F.*, la controversia riguardava una donna di fede musulmana, *L.F.* appunto, e la ditta *S.C.R.L.*, all'interno della quale vigeva un divieto per i dipendenti di manifestare, segnatamente mediante l'abbigliamento, le loro convinzioni religiose, filosofiche, politiche. A causa del rifiuto di ottemperare alla regola di neutralità, togliendosi il velo, *L.F.* non era selezionata per un tirocinio, pur essendone qualificata.

L'organo giudicante premette di essere a conoscenza della soluzione data alla Corte di Giustizia tanto in *Achbita* quanto in *Wabe* secondo cui le politiche di neutralità all'interno delle imprese circa i capi di vestiario sarebbero riconducibili allo schema della discriminazione indiretta. Il giudice è anche consci del fatto che nella sentenza *Wabe* la Corte avrebbe interpretato l'espressione “religione o convinzioni personali” come due facce di uno stesso criterio, limitando di conseguenza la tutela solo alle convinzioni religiose e a quelle di carattere spirituale e filosofico.

Secondo il giudice nazionale, l'interpretazione che la Corte di Giustizia ha dato della locuzione “religione o convinzioni personali” avrebbe conseguenze sulla scelta del comparatore. Se la religione dovesse essere messa allo stesso livello delle convinzioni personali diverse da quelle religiose, ciò ridurrebbe significativamente l'ambito di ricerca della persona di riferimento ai fini dell'esame della comparabilità delle situazioni nel contesto della valutazione dell'esistenza di una discriminazione diretta. Infatti, in presenza di una regola interna come quella della controversia principale, il trattamento del dipendente che si richiama a una convinzione religiosa non potrebbe essere utilmente comparato a quello del dipendente animato da una qualsiasi convinzione filosofica o politica, essendo anche questo toccato dalla norma aziendale. Se, invece, il fattore “religione” fosse tutelato separatamente, allora il comparatore, parrebbe di capire, potrebbe essere un lavoratore che non ha alcuna religione o la cui religione non gli impone il porto di un indumento visibile. Dunque, una regola di parità quale quella in uso sarebbe riconducibile allo schema della discriminazione diretta.

Il giudice chiede dunque alla Corte di chiarire se effettivamente per il diritto dell'Ue i due criteri debbano essere intesi in modo unitario o, al contrario, distinto

e se le convinzioni personali protette possano essere anche quelle di carattere non spirituale o filosofico, ma, ad esempio, sindacale, sportivo, estetico, ecc. Chiede poi, qualora la Corte confermasse sul punto che le convinzioni personali siano assimilabili alla religione, se il giudice nazionale possa continuare ad interpretare la norma di diritto interno che dà attuazione alla Direttiva nel senso che le convinzioni religiose, filosofiche e politiche costituiscano criteri protetti distinti, intendendo questa opzione ermeneutica come un trattamento migliorativo sulla base dell'articolo 8 della stessa Direttiva⁵⁸.

L'avvocato generale sposa quest'ultima lettura⁵⁹: agli Stati membri dovrebbe essere consentito, sulla base dell'art. 8 della Direttiva, attuare la Direttiva in modo da proteggere la religione e le convinzioni religiose come motivi autonomi. Questo avrebbe, infatti, conseguenze sul modo di costruire la comparazione e di conseguenza sulla valutazione dell'esistenza di una discriminazione diretta rispetto a quella indiretta. Ampliare l'ambito applicativo della discriminazione diretta consentirebbe di dare maggiore tutela alla religione, rispondendo così alle specifiche esigenze valoriali promosse dallo Stato⁶⁰.

La Corte, tuttavia, non seguirà il percorso argomentativo dell'avvocato⁶¹.

In primo luogo, essa ritiene che il motivo di discriminazione fondato sulla "religione o le convinzioni personali" «deve essere distinto dal motivo attinente alle "opinioni politiche o [a] qualsiasi altra opinione" e pertanto include tutte le convinzioni religiose quanto le convinzioni filosofiche o spirituali»⁶². «La tutela

⁵⁸ Il legislatore belga ha dato attuazione alla Direttiva 2000/78/CE con legge 10 maggio 2007, estendendo la tutela antidiscriminatoria oltre i fattori tutelati dalla Direttiva. La parità di trattamento riguarda, infatti, i seguenti motivi: l'età, l'orientamento sessuale, lo stato civile, la nascita, il patrimonio, le convinzioni religiose o filosofiche, le convinzioni politiche, la lingua, lo stato di salute attuale o futuro, una disabilità, una caratteristica fisica o genetica, l'origine sociale. Dal 2009, inoltre, le convinzioni sindacali sono state aggiunte alla lista dei fattori protetti

⁵⁹ Conclusioni avvocato generale Laila Medina, 28.4.2022, causa C 344/20, *LF. v. SCRL*, ECLI:EU:C:2022:328.

⁶⁰ Punto 67, Conclusioni avvocato generale Laila Medina, 28.4.2022, causa C 344/20, *LF. c. SCRL*, ECLI:EU:C:2022:328. Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale osserva che la qualificazione di una data situazione come implicante una discriminazione diretta o indiretta dipende dalla scelta del soggetto comparatore. Quest'ultima non sarebbe il frutto di un mero tecnicismo legato alla corretta applicazione della norma, ma sottenderebbe concezioni diverse della funzione che si intende attribuire al diritto antidiscriminatorio, in generale, e nello specifico come forma di tutela e promozione del sentimento religioso. La Corte nella sentenza *VL* avrebbe già riconosciuto una certa flessibilità nell'individuazione del soggetto comparatore e in ultima analisi nella qualificazione di una situazione come direttamente o indirettamente discriminatoria.

⁶¹ Criticamente su questa giurisprudenza Van Drooghenbroeck 2023, 36 ss.; Xanidis 2025, 513 ss.

⁶² Punto 27, C. Giust. sent. 13.10.2022, C-344/20, *L.F. v. S.C.R.L.*, ECLI:EU:C:2022:774.

contro la discriminazione garantita nella Direttiva 78/2000», continua la Corte, «comprende solo i motivi tassativamente menzionati dall'art. 1 della Direttiva, cosicché quest'ultima non comprende né le convinzioni politiche o sindacali né le convinzioni o le preferenze artistiche, sportive, estetiche o di altro tipo. La protezione di tali convinzioni personali da parte degli Stati membri non è pertanto disciplinata dalle disposizioni di detta Direttiva»⁶³.

In secondo luogo, la Corte si mostra contraria anche alla possibilità di ammettere che i giudici nazionali possano interpretare disposizioni nazionali volte alla trasposizione della Direttiva nel senso che le convinzioni religiose, da un lato, e quelle filosofiche e spirituali, dall'altro, costituiscano due motivi di discriminazione distinti e possano qualificare questa soluzione ermeneutica come una disposizione più favorevole ai sensi dell'art. 8 della Direttiva 2000/78/CE.

Conviene considerare più da vicino queste due conclusioni.

Ritengo condivisibile che la Corte abbia circoscritto l'espressione “convinzioni personali” alle sole convinzioni filosofiche o spirituali⁶⁴. È vero che la Direttiva 2000/78/CE è silente relativamente a cosa debba intendersi per religione e cosa per convinzioni personali. Da questo punto di vista, le diverse versioni linguistiche non aiutano. Infatti, le versioni francese, portoghese, rumena, spagnola parlano genericamente di “convinzioni”, un termine che, diversamente dal semplice “opinione” allude alla certezza di chi crede fermamente nella verità di ciò che pensa, superando dubbi, ma in esse non si specifica l'oggetto della convinzione. Nel testo italiano, le convinzioni sono qualificate come personali. Maggiormente connotative sembrano essere la versione inglese, che parla di *belief*⁶⁵, dunque di credo, e ciò sembra presupporre un'adesione a una questione che tocca profili

⁶³ *Ibidem*, punto 28.

⁶⁴ Per una diversa lettura, favorevole ad estendere il termine convinzioni al di là dei profili religiosi, filosofici, spirituali vedi Van Drooghenbroeck 2023, 36 ss.; Bonardi 2023; Aimo 2007, 47 ss; Chieco 2002, 79 ss.

⁶⁵ Nel contesto britannico, in effetti, l'Equality Act 2010 dà tutela, come fattore discriminatorio, alla *religion or belief*. Secondo la sec. 10, par. 2, «Belief means any religious or philosophical belief». Le *explanatory notes* richiamano la giurisprudenza della Corte Edu relativa all'art. 9, precisando che: The criteria for determining what is a “philosophical belief” are that it must be genuinely held; be a belief and not an opinion or viewpoint based on the present state of information available; be a belief as to a weighty and substantial aspect of human life and behaviour; attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance; and be worthy of respect in a democratic society, compatible with human dignity and not conflict with the fundamental rights of others». Le *explanatory notes* sono consultabili al <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/notes/division/3/2/1/7>.

di natura etica relativamente a ciò che è buono e giusto, e quella tedesca che parla di *weltanschauung*, termine che viene normalmente reso con la locuzione “visioni del mondo” per indicare una credenza che trascende il singolo e attinge la rappresentazione del mondo⁶⁶.

Stante il silenzio del diritto derivato e la scarsezza di indicazioni nei lavori preparatori in merito all’interpretazione di questa espressione, e ciò tanto in occasione dell’adozione della Direttiva 2000/78/CE quanto, in precedenza, in relazione all’inclusione dell’odierno art. 19 TfUe, già 13 del TCe⁶⁷, sembra comprensibile che la Corte si sia rivolta alla Carta dei diritti, e nello specifico all’art. 21, che chiaramente distingue “la religione o le convinzioni personali” – usate come un’unica endiadi – dalle “opinioni politiche e di qualsiasi altra natura”⁶⁸.

Guardare alla Carta implica poi, ai sensi dell’art. 52, par. 3 e delle relative Spiegazioni, immettere nel procedimento ermeneutico la pertinente giurisprudenza della Corte ede laddove, almeno, si tratti di applicare diritti che corrispondano a quelli garantiti dalla Cedu. Ora, la tutela della libertà di pensiero, di coscienza e di religione, ai sensi dell’art. 10 della Carta, ha il suo corrispettivo nell’art. 9 della Cedu che tutela la religione o credo (*religion or belief* nella versione inglese; *religion ou conviction* nella versione francese) in modo chiaramente distinto rispetto alle opinioni politiche (art. 10) e alle libertà sindacali (art.11). Questi due profili, dunque, ricevono certamente tutela in seno alla Cedu, ma non nel contesto dell’art. 9. La giurisprudenza della Corte ede ha, infatti, individuato alcuni parametri per guidare l’interprete nello stabilire cosa sia il *belief* o la *conviction* protetti dell’art. 9, richiedendo che questo debba

⁶⁶ Cfr. Schuster 2004, 250 che, dopo averne rintracciate le origini nell’illuminismo kantiano e averne sottolineato la sua intraducibilità, osserva che con tale espressione, ripresa all’art. 4, par. 1 GG, si intende garantire «tutela anche ad una rappresentazione o ad un concetto unitari e onnicomprensivi della realtà e del rapporto dell’uomo con essa, con l’Universo. Questa rappresentazione non è più necessariamente teologica e risponde a questioni ontologiche quali «che cos’è la realtà», «perché questa realtà è strutturata in questo modo», ponendosi la domanda ultima sulle evoluzioni future del mondo. Ancora, questa rappresentazione del reale abbraccia anche un proprio autonomo sistema di valori etici, nonché, talvolta, una propria teoria epistemologica».

⁶⁷ Sul punto, vd. Van Drooghenbroeck 2023, 42 ss.

⁶⁸ Cfr. Punto 47, C. Giust. sent. 15.7.2021, cause riunite C-804/18 e C-341/19, *IX v. Wabe e V and MH Müller Handels GmbH v. MJ*, ECLI:EU:C:2021:594; punto 27, C. Giust., sent. 13.10.2022, C-344/20, *L.F. v. S.C.R.L.*, ECLI:EU:C:2022:774.

essere cogente, serio, coerente e importante⁶⁹. In altre sentenze più risalenti, si è parlato di un credo che esprima una visione coerente su problemi fondamentali della vita⁷⁰.

Sebbene la Corte abbia applicato tali parametri in modo discontinuo⁷¹, rimane il fatto che il *belief* sembra presupporre un'adesione profonda della persona a un certo aspetto della vita e non è dunque assimilabile a una qualsiasi preferenza o opinione.

Avrebbe potuto la Corte di Giustizia garantire una protezione più estesa e dunque non limitare l'espressione in esame alle sole convinzioni spirituali e filosofiche?

L'ultima frase dell'art. 52, par. 3 della Carta dice, in effetti, che il vincolo derivante dalla CEDU non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa. Tuttavia, non si deve dimenticare che l'interpretazione dei fattori discriminatori non è solo una questione di corretto standard di tutela dei diritti fondamentali, ma, appunto, anche di delimitazione delle competenze. Non a caso la Corte ricorda al punto 28 di *S.C.R.L.* che la tutela della Direttiva comprende solo i motivi tassativamente indicati, quasi appunto a ricordare che la portata applicativa dei fattori tutelati dal diritto UE, definita in modo vincolante per tutti gli Stati membri dalla stessa Corte di Giustizia, non deve disconoscere il principio di attribuzione.

Del resto, anche l'altro criterio di interpretazione dei diritti previsto dalla Carta – l'armonia con le tradizioni costituzionali comuni (art. 52, par. 4) – non sembra condurre a risultati diversi, atteso che l'orientamento che intende le “convinzioni personali” in modo ampio, non riducibile cioè alle convinzioni religiose o filosofiche, è certamente limitato a poche esperienze nazionali⁷², anche se è vero che gli Stati tendono a non fornirne una definizione chiara⁷³.

⁶⁹ Vd. C. Edu, sent. 7.7.2011, no. 23459/03, *Bayatyan v. Armenia* [GC], par. 110; C. Edu, sent. 6.11.2008, no. 58911/00, *Leela Förderkreis e. V. and Others v. Germany*, par. 80; C. Edu sent. 7.12.2010, no. 18429/06, *Jakóbski v. Poland*, no. 18429/06, par44.

⁷⁰ Cfr. Commissione europea dei diritti dell'uomo, dec. 2.2.1997, no. 27868/95, *Salonen v. Finlandia*.

⁷¹ Tra le convinzioni di carattere non religioso che la Corte ritiene protette dall'art. 9 si hanno: il pacifismo (Commissione europea dei diritti dell'Uomo, dec. 12.10.1978, no 7050/75, *Arrowsmith v. the United Kingdom*), il veganesimo (Commissione europea dei diritti dell'uomo, dec. 10.2.1993, no 18187/91, *W. v. United Kingdom*), il secolarismo (C. Edu, GC, 18.3.2011, no 30814/06, *Lautsi and Others v. Italy*).

⁷² Sempre Van Drooghenbroeck 2023, 49 che menziona il caso della corte della Lituania e della Cassazione italiana.

⁷³ *Ivi*.

Dunque, sembra condivisibile che la Corte abbia ritenuto di circoscrivere, nel senso precisato, la portata dell'endiadi “religione o convinzioni personali”, trattandosi di fornire un'interpretazione comune e vincolante per tutti gli Stati membri della disposizione di una Direttiva.

Perché, però, escludere che i giudici nazionali interpretino la medesima locuzione, quale contenuta nelle disposizioni nazionali di trasposizione della Direttiva, come se fossero due fattori distinti, concependo tale opzione come un trattamento migliorativo, ai sensi appunto dell'art. 8?

In fondo se, come si è visto in precedenza, in tali situazioni gli Stati agiscono nel quadro delle loro competenze nazionali e non è applicabile ad essi nemmeno la Carta di Nizza, quali profili di incompatibilità si determinano con il diritto dell'Ue? Paradossalmente, lo stesso principio di attribuzione delle competenze, che prima giocava a sfavore di un'interpretazione ampia delle “convinzioni personali”, sembra qui ergersi a difesa della possibilità di un'interpretazione delle disposizioni nazionali di trasposizione della Direttiva più favorevole di quanto previsto dalla Corte a livello generale.

Eppure, la Corte, con efficacissimo *climax*, osserva: «il margine di discrezionalità riconosciuto agli stati membri non può estendersi fino a consentire a questi ultimi o ai giudici nazionali di scindere in vari motivi uno dei motivi di discriminazione elencati tassativamente all'art. 1 della Direttiva salvo mettere in discussione il testo, il contesto e la finalità di tale motivo e pregiudicare l'effetto utile del quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro istituito da tale Direttiva»⁷⁴.

Osserva sempre la Corte che «un approccio segmentato di tali motivi, secondo l'obiettivo perseguito dalla regola di cui trattasi, avrebbe la conseguenza di creare sottogruppi di dipendenti e di pregiudicare così il quadro generale per la parità di trattamento istituito dalla Direttiva»⁷⁵.

In dottrina, l'apertura contenuta in *Wabe* alla possibilità di avere una diversa articolazione nazionale delle nozioni di discriminazione indiretta, attraverso il medio dell'art. 8 della Direttiva, era stata accolta con timore paventandosi che ciò mettesse in discussione l'uniformità del diritto dell'Ue e il ruolo nomofilattico della Corte⁷⁶. Questo timore, che si condivide, sembrerebbe ancor più fondato in

⁷⁴ Punto 54, C. Giust., sent. 13.10.2022, C-344/20, *L.F. v. S.C.R.L.*, ECLI:EU:C:2022:774.

⁷⁵ Punto 55, C. Giust., sent. 13.10.2022, C-344/20, *L.F. v. S.C.R.L.*, ECLI:EU:C:2022:774.

⁷⁶ Così, ad esempio, Xenidis 2021, 1693-1694, sia pure in un discorso più ampio in cui si evidenziano criticità, ma anche le potenzialità, che derivano dalla commistione del giudizio discriminatorio con considerazioni legate al bilanciamento dei diritti fondamentali.

LF dove in discussione c'è addirittura la portata stessa del significato da attribuirsi ad uno dei fattori tutelati.

Eppure, la Corte non mi sembra esplicitare questo tipo di argomentazione⁷⁷. Del resto, è stata la stessa Corte stessa a riconoscere che le disposizioni nazionali più favorevoli possono essere rappresentate non solo da norme di diritto positivo, ma anche da interpretazioni giurisprudenziali, come nel caso del Tribunale costituzionale tedesco in relazione alla questione trattata in *Wabe*. Ne consegue, mi pare, che essa abbia già implicitamente ammesso che il valore dell'uniformità nell'interpretazione del diritto Ue non possa essere usato per precludere in via astratta e di principio che i giudici nazionali introducano letture migliori rispetto a quanto affermato dalla Corte.

Torniamo dunque alla domanda: perché intendere in modo separato i due fattori metterebbe in discussione il “testo, il contesto e la finalità” del motivo “religione o convinzioni personali” e l'effetto utile della Direttiva?

Uno degli approcci metodologici che ha guidato la Corte in relazione ai casi di discriminazione per la religione o le convinzioni personali è stato quello di legare a stretto giro la tutela di chi è credente a quella di chi non lo è⁷⁸. Il caso *Egenberger*⁷⁹ e *Cresco*⁸⁰ sono indicativi di questo approccio.

Distinguere i due fattori – religione e convinzioni personali - avrebbe condotto, come in effetti prefigurato dell'avvocato generale, a rafforzare la tutela di chi è tenuto, sulla base della propria religione, a indossare taluni simboli o indumenti, ma l'avrebbe indubbiamente attenuata nei confronti dei portatori del pensiero

⁷⁷ Si consideri, ad esempio, la nettezza con cui la Corte in *Chacon Navas* (C. Giust., sent. 11.7.2006, C-13/06), punti 39-40, ha rivendicato il compito di definire la nozione di disabilità, di cui alla Direttiva 2000/78/CE, escludendo che questa potesse includere quella di malattia. «Il termine «handicap» non è definito dalla Direttiva 2000/78 stessa. Tale Direttiva non fa neppure rinvio al diritto degli Stati membri per la definizione di tale nozione. Orbene, dall'imperativo tanto dell'applicazione uniforme del diritto comunitario quanto del principio di uguaglianza discende che i termini di una disposizione di diritto comunitario che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata devono di norma essere oggetto nell'intera Comunità di un'interpretazione autonoma e uniforme da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione e della finalità perseguita dalla normativa di cui trattasi».

⁷⁸ Su questo profilo, McCrea 2010; McCrea 2019.

⁷⁹ C. Giust., sent. 17.4.2018, C-414/16, *Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung*, ECLI:EU:C:2018:257.

⁸⁰ C. Giust., sent. 22.1.2029, C-193/17, *Cresco Investigation GmbH v. Markus Achatzi*, ECLI:EU:C:2019:43.

ateo e razionalista o di coloro che sono semplicemente indifferenti alla dimensione religiosa.

Una simile impostazione avrebbe implicato, infatti, che l'approccio che promuove una neutralità cd. esclusiva, o meglio escludente, verso la religione potesse ritenersi direttamente discriminatoria appunto per la religione. Al contrario, configurando il fattore “religione o convinzioni personali” come unitario, la cerchia di persone con cui effettuare il confronto per determinare l'esistenza di una disparità di trattamento muta, e di conseguenza muta la qualificazione da diretta a solo indiretta della situazione. Si ha così una maggiore flessibilità operativa che consente di bilanciare gli interessi delle persone non religiose⁸¹.

Non è da dimenticare, ad esempio, che in *Wabe*, accanto alla libertà di impresa, gli altri due interessi che erano stati avanzati e ritenuti tali da poter in astratto giustificare la regola di neutralità aziendale erano, da un lato, la prevenzione dei conflitti sociali all'interno della forza lavoro, dall'altro, il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli (secondo una prospettiva laica). Una tutela frazionata del motivo “religione o convinzioni” personali avrebbe precluso alla Corte di poter valutare in concreto queste possibili situazioni, entrambe volte a tutelare la sfera di coscienza del non credente.

Se fosse così, ne deriverebbe che la preoccupazione della Corte è di verificare che la data interpretazione nazionale, pur apparentemente migliorativa dello standard di tutela stabilito dal diritto dell'Ue, non finisce in realtà per avere l'effetto di compromettere la stessa tutela minima fissata dalla Direttiva a favore di chi religioso non è⁸².

⁸¹ Cfr. Conclusioni avv. gen. Kokott, 31.5.2016, Causa C-157/15, *Achbita*, punto 132, « Qualora le lavoratrici o i lavoratori indossino sul luogo di lavoro segni visibili delle loro convinzioni religiose, come ad esempio un velo islamico, ciò può incidere soprattutto sotto due profili sui diritti e sulle libertà altrui: da un lato, *possono risultare implicazioni per le libertà dei loro colleghi di lavoro, ma anche dei clienti dell'impresa - in particolare dal punto di vista della libertà di religione negativa* -, dall'altro, il datore di lavoro può vedersi pregiudicato nella sua libertà d'impresa» (corsivo nostro).

⁸² Con questo non si intende condividere nel merito la posizione espressa dalla Corte. Essa tende a trascurare la valenza emancipatoria e inclusiva tradizionalmente svolta dal diritto antidiscriminatorio nei confronti dei gruppi sociali deboli ed omette ogni considerazione sul fatto che in società complesse, come le attuali, la promozione del pluralismo – interesse che l'Ue riconosce, a mente dell'art. 22 della Carta secondo cui «l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica» – implica necessariamente un certo grado di tolleranza reciproca. Dunque, di conseguenza, non ogni esposizione al pensiero dissonante dal proprio, come appunto l'esposizione a un simbolo religioso, può assurgere a violazione della libertà di coscienza, ma solo

In questo senso, si potrebbe ritenere che la Corte non abbia inteso limitare la possibilità per gli Stati membri di introdurre disposizioni più favorevoli al solo ambito della valutazione della proporzionalità nel contesto della fase di giustificazione di una discriminazione indiretta⁸³. Ciò che preclude agli Stati di utilizzare lo strumento dell'art. 8 non è una valutazione sulla inidoneità strutturale di una certa disposizione della Direttiva ad essere applicata secondo un margine di discrezionalità, ma, appunto, il fatto che il dato giuridico nazionale, alla luce delle specifiche circostanze di causa, determini una attuale ed effettiva situazione di incompatibilità con la Direttiva e il diritto dell'Ue eventualmente pertinente.

È alla luce di questa impostazione, che pone a paradigma interpretativo la prospettiva del riparto di competenze tra Ue e Stati membri più che un conflitto sul corretto standard di tutela dei diritti, che ci si può interrogare sulla possibilità che la giurisprudenza italiana continui a intendere l'espressione “religione e convinzioni personali”, per riportare la lettera del d.lgs. 216/03 di trasposizione della Direttiva 2000/78/CE, in modo ampio, includendo nelle convinzioni personali anche le opinioni sindacali⁸⁴.

Due osservazioni preliminari. La prima è che l'interpretazione che la Corte di Giustizia ha dato in *L.F.* della locuzione “religione o convinzioni personali” ha evidentemente riguardato il testo della sola Direttiva e non la legge di trasposizione nazionale. La seconda è che la decisione di tutelare in modo distinto la religione, da un lato, e le convinzioni personali, dall'altro, si

quella che, per il contesto in cui si colloca, finisce per produrre un rischio di indottrinamento. Infine, non è da dimenticare che lo stesso trattamento apparentemente neutrale, determinato da un divieto di indossare vestiti connotati religiosamente, può essere concepito come un trattamento preferenziale per chi, non avendo alcuna religione o credo, vorrebbe un mondo in cui questi profili siano relegati ad una dimensione meramente privata. Sulla possibilità di ammettere, proprio in relazione alla religione, una comparazione tra sottogruppi, sanzionando come discriminazione diretta anche l'ipotesi in cui vi sia un trattamento preferenziale speciale verso un solo sottogruppo (nel caso di specie una data confessione religiosa cui veniva riconosciuto, diversamente da chi non è religioso ma anche da chi è appartenente ad un'altra confessione religiosa, uno specifico trattamento salariale di favore in relazione ad una giornata lavorativa, considerata festiva secondo la confessione minoritaria), vd. C. Giust., sent. 22.1.2029, Causa C-193/17, *Cresco Investigation GmbH v. Markus Achatzi*, ECLI:EU:C:2019:43.

⁸³ Così, invece, Xanidis 2025, 531.

⁸⁴ Cfr. circa le potenziali conseguenze per l'ordinamento italiano derivanti dalla sentenza *L.F.* vd. Bonardi 2023, in cui si sostiene che detta giurisprudenza non dovrebbe incidere sull'attuale orientamento delle giurisdizioni italiane che riconducono le discriminazioni sindacali alla discriminazione per convinzione personali.

riverberava, nel caso belga, sulla valutazione stessa della situazione come una discriminazione diretta, anziché indiretta, andando però così ad impattare, secondo la ricostruzione qui offerta, sulla tutela dei soggetti non religiosi.

Ciò premesso, si tratta a mio parere di tenere distinti gli effetti che conseguono dalle disposizioni della Direttiva da quelli riconducibili, invece, alla legge di trasposizione nazionale. Che i due piani siano da tenere separati non è del resto una novità: efficacia diretta e primato sono caratteri riferibili alle disposizioni della Direttiva, non a quelle della legge di trasposizione. Dunque, quelle previsioni, di carattere legislativo o giurisprudenziale, che si pongono come migliorative del livello minimo di tutela fissato dalla Direttiva saranno rette dal solo diritto nazionale e ad esse non saranno applicabili i tradizionali rimedi del diritto dell'Ue. Questo intervento migliorativo, però, non dovrà essere tale da determinare, secondo una valutazione da operarsi in concreto e caso per caso, una compressione dei livelli di tutela fissati nella Direttiva o di altri interessi dell'Ue, quali il contenuto minimo di diritti previsti dalla Carta.

Nel caso italiano tale incompatibilità non sembra esserci. L'estensione della tutela alle opinioni sindacali non determina, come conseguenza pratica, alcuna riduzione nella protezione dei fattori protetti dal diritto Ue, ossia religione e convinzioni filosofiche e spirituali. Essa, infatti, si pone in termini meramente aggiuntivi rispetto al diritto UE e trova una giustificazione anche nell'esigenza sistematica interna di garantire gli stessi strumenti rimediali a fattori comunque tutelati dall'ordinamento nazionale.

Del resto, certamente il legislatore italiano potrebbe includere autonomamente le opinioni sindacali tra i fattori tutelati, ampliando la portata applicativa prevista attualmente dal d.lgs. 216/03, come ad esempio fatto dal legislatore belga. Rispetto a questo intervento, il diritto dell'Unione rimarrebbe in linea di principio indifferente. Sicché, non vi sarebbe ragione per precludere che si giunga a un risultato analogo a questo sulla base di una lettura ermeneutica promossa dalla giurisprudenza nazionale. Ciò che conta è il fatto che l'interpretazione nazionale non si ponga concretamente in contrasto con l'efficacia del diritto dell'Ue.

4. Un margine di apprezzamento limitato alla religione o convinzioni personali? – L'ultima questione che resta da esaminare è se il riconoscimento di una certa discrezionalità agli Stati membri nella modulazione delle nozioni sostanziali del diritto antidiscriminatorio vada circoscritta al solo fattore “religione e convinzioni personali”.

In *Wabe*, infatti, questa flessibilità è stata fondata cumulativamente su tre ordini di argomentazioni: il richiamo alla clausola delle disposizioni più favorevoli ai sensi dell'art. 8 della dir. 2000/78/CE; la circostanza che si facesse applicazione di una disposizione che, per sua struttura, fosse imperniata attorno a un bilanciamento tra interessi diversi, quale, appunto, il giudizio di proporzionalità in sede di valutazione della giustificazione di una discriminazione indiretta; infine, il fatto, appunto, che si controvertesse di una discriminazione per la religione e, dunque, un ambito in cui, non essendoci a livello di Stati membri dell'Unione un consenso su quale ruolo la religione o le convinzioni personali debbano avere nello spazio pubblico, sarebbe da riconoscere a ciascun ordinamento nazionale un margine di apprezzamento in materia⁸⁵.

Di qui il dubbio: può quest'ultima argomentazione, da sola, essere sufficiente a rinunciare a definire uno standard comune europeo e ad attribuire una sostanziale autonomia agli Stati membri in materia?

Il caso *Commune d'Ans* si inserisce in tale problematica⁸⁶.

O.P. è una giurista che lavora dal 2016 nel Comune di Ans in Belgio, dove svolge mansioni che non implicano un contatto col pubblico. L'8 febbraio 2021 O.P. comunica ufficialmente al proprio datore la sua intenzione di presentarsi sul luogo di lavoro, indossando il velo islamico. L'amministrazione comunale dapprima adotta una decisione con cui vieta alla dipendente di indossare segni di convinzione personali fino all'adozione di un regolamento generale sull'uso di tali segni. Poi, appunto, nel marzo 2021, approva tale disciplina generale in cui si sancisce il principio per cui il lavoratore è tenuto a rispettare il principio di neutralità dell'autorità pubblica, che implica il dovere di astenersi da qualsiasi forma di proselitismo e il divieto di esibire qualsiasi segno vistoso che possa rivelare l'appartenenza ideologica o filosofica o le convinzioni politiche o religiose. Tale regola si applica a tutti i lavoratori, a prescindere dal fatto che nello svolgimento delle loro mansioni siano a contatto col pubblico. Ed è su questo aspetto che il giudice chiede un chiarimento, atteso che nel caso *Achbita* e *Wabe* la Corte aveva appunto limitato l'operatività della regola di neutralità solo ai lavoratori a contatto col pubblico⁸⁷.

⁸⁵ Cui è probabilmente da aggiungere il fatto che la disposizione nazionale, in questo caso migliorativa, fosse di rango costituzionale e potesse intendersi come espressiva dell'identità nazionale, ex art. 4.2 TUE.

⁸⁶ C. Giust., sent. 28.11.2023, C-148/22, *OPv. Commune d'Ans*. ECLI:EU:C:2023:924.

⁸⁷ Il giudice del rinvio aveva in verità chiesto alla Corte di giustizia di considerare i possibili profili di discriminazione intersezionale, osservando appunto che la regola di neutralità aveva come

Il caso presenta evidenti similitudini coi precedenti *Achbita* e *Wabe*, ma se ne distingue perché qui il divieto opera in relazione al pubblico impiego. In alcuni ordinamenti, come ad esempio in Francia, al funzionario pubblico viene richiesto un obbligo di stretta neutralità ideologica, che si accompagna alla proibizione di manifestare esternamente qualsiasi forma di appartenenza ideologica. Il dipendente viene, infatti considerato a tutti gli effetti come una componente organica dello Stato, cui dunque viene esteso il carattere laico e strettamente neutrale.

Tuttavia, non sembra questo il caso del Belgio, dove il relativo principio di neutralità, secondo almeno le ricostruzioni della Commissione e dell'avvocato generale, non è esplicitato – né in Costituzione, né in testi legislativi – e la prassi si presenta assai diversificata, con amministrazioni comunali che adottano una politica di stretta neutralità, ritenendo illegittima qualsiasi manifestazione esteriore di appartenenza religiosa, filosofica o politica, e altre che, invece, sono orientate verso una neutralità cd. inclusiva, ammettendo il porto di simboli religiosi sul luogo di lavoro come strumento di promozione del pluralismo.

D'altra parte, la Direttiva 2000/78/CE si applica tanto al settore pubblico quanto al settore privato. La regolamentazione introdotta dal Comune d'Ans si differenzierebbe in senso peggiorativo rispetto allo standard fissato nei precedenti *Achbita* e *Wabe*. Infatti, come già osservato, essa si applica a tutti i dipendenti, non solo a quelli che svolgono mansioni a contatto col pubblico. Inoltre, non sembra essere soddisfatto l'indurimento del test di proporzionalità introdotto con *Wabe* secondo cui le politiche di neutralità possono essere applicate solo in presenza di un'esigenza reale e se strettamente necessarie a raggiungere tale scopo.

Proprio su quest'ultimo aspetto si sono concentrate le osservazioni dell'avvocato generale. Questi osserva che il Comune non avrebbe dimostrato, se non con affermazioni lapidarie e astratte, l'esigenza reale di introdurre questa regolamentazione⁸⁸. Per l'avvocato, ad esempio, un'esigenza reale si sarebbe potuta riconoscere laddove l'amministrazione comunale avesse dato prova di forti tensioni tra comunità o di gravi problemi sociali all'esterno o all'interno della sua stessa amministrazione.

La Corte non segue, però, questo percorso. Essa rileva che il regolamento del comune è finalizzato ad attuare una neutralità cd. esclusiva tra i propri

effetto di impattare maggiormente non solo su talune confessioni religiose, ma anche sulle donne appartenenti a talune confessioni religiose. La Corte, però, riterrà inammissibile la domanda.

⁸⁸ Conclusioni avv. gen. A.M. Collins, 4.5.2023, *OPv. Commune d'Ans*, punto 67.

dipendenti che trova il suo fondamento nei principi di imparzialità e di neutralità dello Stato, ai sensi degli artt. 10 e 11 della Costituzione belga. Questo dato appare per la verità in contrasto con quanto rilevato dall'avvocato generale e dalle osservazioni della Commissione e in fondo contraddetto dalla stessa Corte laddove ammette che ci sia una varietà di posizioni nelle amministrazioni locali belghe. Ciononostante, la Corte afferma: «A ciascuno stato membro, ivi compresi eventualmente i suoi enti infrastatali nel rispetto delle competenze loro attribuite, deve essere riconosciuto un margine di discrezionalità nella concezione della neutralità del servizio pubblico che esso intende promuovere»⁸⁹.

Secondo la Corte, infatti, detta neutralità può essere perseguita sia in modo “esclusivo”, finalizzato, cioè, a instaurare un ambiente totalmente neutro, o, al contrario, secondo una concezione inclusiva di neutralità, che si traduce in un’autorizzazione generale e indiscriminata a indossare segni visibili di convinzioni personali, in particolare filosofiche o religiose, anche nei contatti con gli utenti, oppure, infine, in una concezione intermedia che implica un divieto di indossare siffatti segni limitato alle situazioni che implicano contatti col pubblico. Come già in *Wabe* e in *L.F.*, tale discrezionalità, riconosciuta qui anche agli enti infrastatali, deve andare di pari passo con un controllo, che spetta ai giudici nazionali e dell’Unione, consistente, in particolare, nel verificare se le misure adottate, a seconda dei casi, a livello nazionale, regionale o locale siano giustificate in linea di principio e se siano proporzionate⁹⁰.

In *Commune d’Ans*, dunque, la Corte fa un passo indietro rispetto a *Wabe*, non solo perché ammette che l’obbligo di neutralità possa applicarsi anche ai lavoratori a contatto col pubblico, ma anche perché non subordina più la legittimità di tali politiche alla dimostrazione di un’esigenza reale e al test di stretta proporzionalità⁹¹. Questa lettura, come si è detto, era stata ispirata da una precisa scelta assiologica, ossia «dall’intento di incoraggiare per principio la tolleranza e il rispetto, nonché l’accettazione di un maggior grado di diversità [...]»⁹².

Qui la Corte sembra rinunciare a definire uno standard europeo in materia e non pone vincoli – se non quello del rispetto del principio generale di proporzionalità, che però appare più un richiamo di circostanza che reale, stante l’assenza di ogni parametro su cui ancorare il relativo giudizio – a che gli Stati

⁸⁹ Punto 33, C. Giust., sent. 28.11.2023, C-148/22, *OP v. Commune d’Ans*. ECLI:EU:C:2023:924.

⁹⁰ Punto 34, C. Giust., sent. 28.11.2023, C-148/22, *OP v. Commune d’Ans*. ECLI:EU:C:2023:924.

⁹¹ Cfr. Xanidis 2025, 529.

⁹² Così, punto 41, C. Giust., sent. 13.10.2022, C-344/20, *L.F. v. S.C.R.L.*, ECLI:EU:C:2022:774.

membri, ivi incluse le amministrazioni locali, possano prevedere nei confronti dei loro dipendenti una politica di neutralità cd. esclusiva o, al contrario, inclusiva o, ancora, di grado intermedio. Quest'ampia discrezionalità riconosciuta al datore pubblico contraddice, però, lo standard più severo applicabile all'ambito privato.

È appunto da chiedersi il perché di un simile approccio. In fondo, il richiamo alla clausola di identità nazionale, letta in connessione all'art. 17 TfUe che ne rappresenta una specifica concretizzazione⁹³, nonché la clausola di cui all'art. 2.5 della Direttiva⁹⁴ avrebbero potuto rappresentare una via non solo più ancorata al dato positivo, ma forse anche più agevole per riconoscere, all'occorrenza, una deroga circoscritta, che consentisse di dare riconoscimento a effettive specificità nazionali, senza al contempo rinunciare alla definizione di uno standard di tutela comune e senza introdurre una distinzione tra settore pubblico e privato nell'applicazione della Direttiva che nel testo di questa non si ritrova.

Questa, in effetti, era la strada percorsa dall'avvocato generale che, pure, stante l'incertezza del dato costituzionale belga in relazione a quale concezione di neutralità fosse effettivamente implementata, aveva poi invitato la Corte a non applicare questo percorso argomentativo al caso in esame e a concludere per l'incompatibilità rispetto alla Direttiva.

Il modo di procedere della Corte e l'argomento della mancanza a livello di Stati UE di un consenso in materia di rapporti stato-confessioni religiose, quale fondamento per negare la definizione di uno standard comune, inducono a chiedersi se precedenti arresti della Corte possano essere rivisti in tale luce.

In particolare, il pensiero va ai casi *Egenberger*⁹⁵ e *I.R.*⁹⁶, in cui la Corte si è pronunciata in relazione all'art. 4.2 della dir. 2000/78/CE che consente agli Stati membri di mantenere nella legislazione nazionale in vigore alla data d'adozione della Direttiva o di prevedere in una futura legislazione che riprenda prassi nazionali vigenti alla data d'adozione della Direttiva disposizioni in virtù delle quali, nel caso di attività professionali di chiese o di altre organizzazioni

⁹³ Cfr. Conclusioni avv. gen. Kokott, Causa C-74/16, *Congregación de la Escuelas Pías Provincia Betania*, 31.

⁹⁴ La Corte ha statuito che, trattandosi di una deroga al principio di parità di trattamento, questa clausola deve essere interpretata in modo restrittivo. Vd. C. Giust., sent. 13.9.2011, C-447/09, *Prigge and others v. Deutsche Lufthansa AG*, in *Racc.* 2011, I-08003, ECLI:EU:C:2011:573; e C. Giust., sent. 22.1.2029, C-193/17, *Cresco Investigation GmbH v. Markus Achatzi*, ECLI:EU:C:2019:43.

⁹⁵ C. Giust., sent. 17.4.2018, C-414/16, *Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung*, ECLI:EU:C:2018:257.

⁹⁶ C. Giust., sent. 22.1.2019, Causa C-193/17, *I.R.*

pubbliche o private la cui etica è fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, una differenza di trattamento, basata sulla religione o sulle convinzioni personali, non costituisca discriminazione laddove, per la natura di tali attività, o per il contesto in cui vengono espletate, la religione o le convinzioni personali rappresentino un requisito essenziale, legittimo e giustificato per lo svolgimento dell'attività lavorativa, tenuto conto dell'etica dell'organizzazione. Tale differenza di trattamento si applica tenuto conto delle disposizioni e dei principi costituzionali degli Stati membri, nonché dei principi generali del diritto comunitario, e non può giustificare una discriminazione basata su altri motivi.

In *Egenberger*, al modello cd. organico seguito dal Tribunale costituzionale tedesco, che porta a riconoscere una estrema deferenza nei confronti delle organizzazioni religiose in merito al riconoscimento della valutazione del grado di prossimità delle condotte lavorative rispetto alla data etica d'impresa⁹⁷, la Corte ha contrapposto quello cd. funzionale e uno scrutinio pieno da parte dell'organo giudicante sulla effettiva sussistenza dei requisiti di cui alla Direttiva⁹⁸.

Come noto, proprio dal caso *Egenberger*, è poi scaturito un giudizio presso il Tribunale costituzionale tedesco con cui la *Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung* ha fatto valere la violazione del suo diritto costituzionale alla libertà di religione, giudizio al momento ancora pendente⁹⁹.

In effetti, in molti Stati europei si applica un modello di tipo pattizio in cui lo Stato, su base selettiva, garantisce solo a talune confessioni religiose, previamente riconosciute, regole speciali finalizzate a dare tutela ad aspetti specifici della libertà religiosa degli appartenenti di queste¹⁰⁰. Il principio della parità di trattamento in ambito lavorativo entra evidentemente in conflitto con

⁹⁷ Cfr. sull'esperienza tedesca, Augsberg 2012, 291 ss.; Santagata 2011, 355 ss.

⁹⁸ Sulla distinzione tra modello organico e funzionale e per una applicazione della stessa in prospettiva comparata, vd. Rizzi 2016, 220.

⁹⁹ Nella dottrina tedesca il caso *Egenberger* e il possibile conflitto con la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco sono oggetto di analisi da parte di Van Den Brink 2020; Heinig 2020.

¹⁰⁰ Si pensi, per un esempio legato all'esperienza italiana, al fatto che tanto l'intesa con gli avventisti (Art 17, L. n. 516/1988) quanto quella con gli ebrei (art. 4, L. 101/1989) riconoscono agli appartenenti a tali confessioni il diritto al riposo sabbatico, diritto da far valere pur sempre nel quadro della flessibilità dell'organizzazione del lavoro, ma applicabile anche ai rapporti di lavoro di diritto privato. Per un'applicazione giurisprudenziale che in applicazione della L. 516/88 ha dichiarato illegittimo il licenziamento di un lavoratore che per ragioni religiose rifiutava di lavorare il sabato. Vedi decisione del T. Roma, 26.03.2002.

questo approccio, come i casi *Egenberger* ma anche *Cresco* appunto hanno evidenziato¹⁰¹.

Sarà da questo punto di vista interessante capire come la sentenza *Commune d'Ans* rileverà in questo contesto, tenendo presente, comunque, che, non trattandosi in queste ipotesi di disposizioni nazionali più favorevoli alla parità di trattamento, restano applicabili i limiti derivanti non solo dal principio generale di proporzionalità, ma dalla Carta nel suo complesso. In *Egenberger*, proprio a spingere in favore di un pieno controllo giurisdizionale della disposizione di cui all'art. 4.2 della Direttiva era stata la necessità di dare tutela all'art. 47 della Carta relativo al rimedio effettivo.

5. *Osservazioni conclusive* – La questione del porto del velo e dei diversi significati che si possono attribuire a questa pratica è, come si sa, divisiva¹⁰². Le critiche che si sono rivolte in dottrina¹⁰³ e le diffidenze con cui le corti nazionali hanno accolto la giurisprudenza *Achbita*, testimoniate proprio dall'elevato numero di rinvii pregiudiziali successivi a tale sentenza, sono forse alla base di una certa correzione di rotta che la Corte di Giustizia ha offerto a partire dalla sentenza *Wabe*.

Come si è già osservato, pur continuando a inquadrare gli obblighi di neutralità aziendali secondo lo schema della discriminazione indiretta¹⁰⁴, questa sentenza ha comportato, da un lato, un certo ispessimento, rispetto ad *Achbita*, del relativo scrutinio di proporzionalità, dall'altro, a riconoscere agli Stati, inclusi i giudici nazionali chiamati ad interpretare e applicare le leggi nazionali di trasposizione, la possibilità di prevedere interventi migliorativi della parità di trattamento rispetto a quanto previsto dalla Direttiva e dalla Corte di Giustizia. Questa flessibilità, in sede di valutazione della giustificazione di una discriminazione indiretta, viene giustificata vuoi alla luce della clausola sulle disposizioni nazionali più favorevoli, *ex art. 8 dir. 2000/78/CE*, vuoi come conseguenza dell'inesistenza a livello di Stati membri dell'Ue di un comune approccio in materia di relazioni Stato-confessioni religiose che garantirebbe all'ambito nazionale un margine di apprezzamento.

¹⁰¹ Su questa tensione, Strazzari 2021.

¹⁰² Recentemente, sul tema, tra la letteratura sterminata, si segnala Ceffa 2022.

¹⁰³ Hennette Vauchez 2017, 744 ss.; Bribosia, Rorive, 1017 ss.; Howard 2017, 384 ss.; Weiler 2017, 989 ss.; Cloots 2018, 589 ss.

¹⁰⁴ Ma con la precisazione che, laddove il divieto fosse limitato al porto di segni religiosi di grandi dimensioni, esso costituirebbe una discriminazione diretta.

Le sentenze successive – *L.F. e Commune d'Ans* – hanno dato però indicazioni contraddittorie in merito a questi due percorsi argomentativi e alla loro rispettiva latitudine, facendo così emergere, mi pare, due possibili letture.

La prima di queste porterebbe ad ancorare il riconoscimento a favore della flessibilità e differenziazione nazionali al solo fattore religione o convinzioni personali. Sarebbe questa una conseguenza dovuta certamente alla presa d'atto che le tradizioni costituzionali circa il modo di intendere il ruolo della religione in pubblico sono diverse. Questo approdo, poi, non mancherebbe di precise giustificazioni testuali nel diritto primario – la clausola di identità nazionale, di cui all'art. 4.2 TUe e l'art. 17 TfUe – e avrebbe nella giurisprudenza della Corte edu un importante e influente precedente.

Peraltro, credo che la specificità del fattore “religione/convinzioni personali” possa giustificarsi anche alla luce della natura intrinsecamente poliedrica di questo stesso motivo. Tutelare il sentimento religioso, nella sua vertente cd. esterna, significa evidentemente offrire potenziale protezione a sistemi normativi complessi, con prescrizioni e condotte che toccano aspetti disparati del vivere umano, dalle prescrizioni alimentari a quelle legate ai giorni festivi. A ciò si aggiunga che la tutela si estende non solo alla religione – dunque a quelle prassi codificate e facenti parte della ortodossia di una data confessione religiosa – ma anche al “credo”, ossia alla dimensione individuale del vivere sinceramente una data religione, a prescindere dal fatto che la data condotta sia formalizzata e riconosciuta ufficialmente come tale¹⁰⁵. Un'ampiezza che non è dato riscontrare in relazione ad altri fattori protetti e che può portare l'interprete a letture selettive: in fondo – questo è il succo del ragionamento – non si vieta od ostacola la possibilità di avere una data religione o di poterla professare in senso lato. Si incide solo su una delle tante modalità di viverla, senza perciò toccare l'essenza di ciò che implica professare una religione. Questo evita di ritenere che pratiche restrittive connesse ad una specifica condotta religiosa siano indissolubilmente legate al fattore protetto¹⁰⁶. È evidente, però, che, così facendo, il giudice si erge indirettamente a valutatore di ciò che debba

¹⁰⁵ Questo aspetto, chiaramente sancito dalla giurisprudenza della Corte edu (cfr. Corte edu, sent. 15.1.2013, no. 48420/10, 59842/10, 36516/10, *Eweida and Others vs. UK*, par. 82), è particolarmente rilevante soprattutto in relazione a quelle confessioni religiose, come l'Islam (ad eccezione degli Sciiti), che non hanno una struttura gerarchizzata e che presentano al loro interno una varietà di posizioni dottrinali.

¹⁰⁶ L'espressione più chiara di questo approccio è rappresentata dalle conclusioni dell'avv. generale Kokott in *Achbita*, 31.5.2016, C-157/15, punti 114/115.

o meno essere ritenuto essenziale per una data religione e che in tale operazione venga influenzato dal proprio retaggio culturale¹⁰⁷.

Insomma, vi sarebbe più di una ragione per circoscrivere l'apertura fatta dalla Corte in merito al margine di apprezzamento da riconoscere agli Stati (e ai loro giudici) al solo ambito della religione e delle convinzioni personali e alla sola valutazione della fase di giustificazione della discriminazione indiretta, a partire dalla necessità di garantire l'uniformità del diritto Ue.

La seconda lettura, invece, punta a collocare le affermazioni fatte in *Wabe* e *L.F.* in una prospettiva maggiormente sistematica, disancorando questa giurisprudenza dal riferimento alla religione e ai fatti materiali da cui è scaturita. Di conseguenza, essa valorizza i richiami alla clausola di cui all'art. 8 che prevede a possibilità per gli Stati membri di introdurre o mantenere, per quanto riguarda il principio della parità di trattamento, disposizioni più favorevoli di quelle previste nella Direttiva 78/2000/CE, e ciò senza apparenti limitazioni né di fattori né di ambiti materiali di applicazione.

Nella prospettiva che si è qui cercato di suggerire, detta clausola e quella analoga di cui all'art. 6 della dir. 2000/43/CE implicherebbero uno spostamento di *focus* dalla prospettiva incentrata sui diritti e del corretto standard di tutela applicabile a una sulle competenze. Questo vorrebbe dire riconoscere agli Stati - ai loro legislatori o ai loro giudici - la possibilità di derogare *in melius* a quanto stabilito dalla Direttiva e dalla Corte di Giustizia non solo in relazione alla portata delle giustificazioni nel contesto della discriminazione indiretta.

I limiti a questa possibilità sarebbero rappresentati, verso l'alto, dal rispetto, oltre che degli obblighi di integrazione negativa discendenti dal diritto Ue (in *primis* le quattro libertà di circolazione), del principio generale di proporzionalità, nella misura in cui, almeno, fosse confermata anche nell'ambito antidiscriminatorio la giurisprudenza della Corte che ritiene che in tali situazioni gli Stati non stiano applicando il diritto Ue. Di conseguenza, il relativo bilanciamento non potrebbe portare a violare il contenuto essenziale di diritti o interessi riconosciuti dalla Carta che possano intersecare la tutela della parità di trattamento di un certo fattore.

Verso il basso, il limite sarebbe rappresentato dalla necessità di garantire l'effettività della Direttiva, ossia non compromettere il livello minimo di tutela che essa ha previsto in relazione ai fattori protetti. Questo aspetto rileverebbe quando l'intervento migliorativo per un fattore determinasse conseguenze

¹⁰⁷ Sul punto, le critiche di Weiler 2018.

negative per la tutela di un altro fattore¹⁰⁸ o di un sottogruppo dello stesso fattore¹⁰⁹ pur sempre tutelato dal diritto Ue.

L'impostazione suggerita avrebbe certamente il difetto di mettere in discussione la capacità nomofilattica della Corte e tramite essa l'uniformità del diritto Ue. Da questo punto di vista, non è certamente da dimenticare il contributo dato dall'UE e dalla Corte di Giustizia all'edificazione della cd. "età dell'oro" della legislazione antidiscriminatoria¹¹⁰. È anche vero, però, che gli Stati o almeno alcuni di questi hanno mostrato una certa capacità per così dire emancipatoria in materia, estendendo la relativa tecnica di tutela antidiscriminatoria a un numero elevato di fattori, ben al di là di quanto è attualmente consentito fare al legislatore dell'Unione *ex art. 19 TfUe*.

Questa tendenza alla proliferazione dei fattori - che di per sé il diritto dell'Unione non può certamente vietare, rientrando nella piena discrezionalità degli Stati - ha però come effetto quello di mettere in discussione, nel contesto nazionale, la bontà di applicazioni delle nozioni sostanziali di discriminazione per come elaborate dalla Corte in relazione ai fattori protetti. Come conciliare, ad esempio, la lettura restrittiva che la Corte di Giustizia ha dato del fattore razza e origine etnica¹¹¹ con il fatto che il legislatore italiano, agli artt. 43 e 44 del Testo

¹⁰⁸ Si pensi alla possibile tensione tra la tutela della parità di trattamento per la religione e di quella per l'orientamento sessuale. In questa prospettiva, Shah *et al*/2016.

¹⁰⁹ Si veda quanto affermato in precedenza in relazione al possibile conflitto tra la tutela di chi è religioso e quella di chi non è religioso.

¹¹⁰ Per riprendere l'espressione di Barbera 2003, 399.

¹¹¹ In C. Giust., sent. 6.4.2017, C-668/15, *Jyske Finans A/S v. Ligebehandlingsnævnet*, ECLI:EU:C:2017:278, la Corte ha rilevato che la nozione di «origine etnica» deriva dall'idea che i gruppi sociali sono caratterizzati in particolare da una comunanza di nazionalità, fede religiosa, lingua, origine culturale e tradizionale e ambiente di vita. Ha però escluso che tale nozione possa essere determinata sulla base di un solo criterio - nel caso di specie il luogo di nascita - dovendosi, al contrario, fondare su una pluralità di elementi, alcuni dei quali di natura oggettiva, altri di natura soggettiva. Ha di conseguenza concluso che richiedere attestazioni specifiche e ulteriori a chi non fosse nato in un paese Ue, al fine di ottenere un certo servizio finanziario, non fosse un requisito né direttamente né indirettamente discriminatorio per l'origine etnica. Nel caso italiano, tuttavia, gli artt. 43 e 44 del TUI danno autonomo rilievo all'origine nazionale (e alla provenienza geografica) e questo evidentemente inciderebbe sulla qualificazione della condotta come direttamente discriminatoria. Un discorso analogo si potrebbe fare in relazione alla lingua, anch'esso fattore autonomamente tutelato dall'art. 44 TUI. È da notare che negli USA la giurisprudenza qualifica come discriminazione diretta per l'origine nazionale - fattore che il Title VII tutela assieme a razza, colore, religione, sesso - i trattamenti deteriori dovuti al fatto che il lavoratore parli l'inglese con accento straniero o regole interne che proibiscono ai lavoratori di parlare tra loro in una lingua diversa dall'inglese. Si veda: U.S. Equal Employment Opportunity

Unico Immigrazione, dà autonoma tutela all'origine nazionale, alla provenienza geografica, alla lingua e alla nazionalità?

L'approccio che qui si suggerisce presuppone dunque una valutazione caso per caso, incentrata sulla compatibilità o meno della soluzione nazionale con quella europea, accertando che la tutela antidiscriminatoria nazionale non collida e non si trasformi in concreto in un abbassamento della tutela minima dei fattori garantiti dal diritto Ue.

Riferimenti bibliografici

- Aimo M. (2007), *Le discriminazioni basate sulla religione e sulle convinzioni personali*, in Barbera M. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, Milano, 47.
- Augsberg I. (2012), *Taking Religion Seriously: On the Legal Relevance of Religions Self-Concepts*, in *Journ. of Law, Religion & State*, vol. I, 291.
- Barbera M. (2003), *Eguaglianza e differenza nella nuova stagione del diritto antidiscriminatorio comunitario*, in *DLRI*, f. 3/4, 399.
- Barbera M. (2019), *Principio di egualanza e divieti di non discriminazione*, in Barbera M., Guariso A. (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, Torino.
- Bartl M., Leone C. (2015), *Minimum Harmonisation after Achbita-Herron: The Janus Face of Fundamental Rights Review*, in *ECLR*, vol. XI, 140.
- Bonardi O. (2023), *La discriminazione per motivi sindacali dopo la sentenza L.F. della Corte di Giustizia UE*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/la-discriminazione-per-motivi-sindacali-dopo-la-sentenza-l-f-della-corte-di-giustizia-ue/>.
- Bribosia E., Rorive I. (2017), *Affaires Achbita et Bougnaoui: entre neutralité et préjugés*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, vol. CXII, 1017.
- Ceffa C.B. (2022), *L'aspetto del velo*, FrancoAngeli, Milano.
- Chieco P. (2002), *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, in *RIDL*, vol. I, 79.
- Cloots E. (2018), *Safe Harbour or Open Sea for Corporate Headscarf Bans? Achbita and Bougnaoui*, in *CMLR*, vol. LV, 589.
- De Cecco F. (2006), *Room to Move? Minimum Harmonization and Fundamental Rights*, in *CMLR*, vol. XLIII, f. 1, 9.
- De Cecco F. (2021), *Minimum Harmonization and the Limits of Union Fundamental Rights Review: TSN and AKT*, in *CMLR*, vol. LVIII, f. 1, 187.
- Dolso G.P. (2013), *Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo*, Jovene, Napoli.
- Dorssemont F. (2022), *From Achbita to Wabe*, in *Italian Equality Network*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/from-achbita-to-wabe/>.
- Dube N. (2025), *A typology of Comparators and Comparisons in Eu Equality Law*, in *CMLR*, vol. LXII, 49.

Commission, *Enforcement guidance on national origin discrimination*, <https://www.eeoc.gov/laws/guidance/eeoc-enforcement-guidance-national-origin-discrimination>.

- EEckhout P. (2002), *The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question*, in *CMLR*, vol. XXXIX, 945.
- Elkan D. et al (2018), *From Cooperation to Collision. The ECJ's Ajos ruling and the Danish Supreme Court's refusal to comply*, in *CMLR*, vol. LV, f. 1, 17.
- Fredman S. (2022), *Discrimination Law*, Oxford UP, 3rd ed., Oxford.
- Fredman S. (2016), *Substantive Equality Revisited*, in *Internation Journal of Constitutional law*, vol. XIV, f. 3, 712.
- Heinig H.M. (2020), *Why Egenberger Could Be Next*, in <http://verfassungsblog.de/why-egenberger-could-be-next/>.
- Hennette Vauchez S. (2017), *Equality and the Market: The Unhappy Fate of Religious Discrimination in Europe*, in *ECLR*, vol. XIII, f. 4, 744.
- Howard E. (2017), *Islamic Headscarves and the CJEU: Achbita and Bougnaoui*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. XXIV, 384.
- McCrea R. (2010), *Religion and the Public Order of the European Union*, Oxford UP, Oxford.
- McCrea R. (2019), “*You’re all individuals*” *The CJEU Rules on Special Status for Minority Religious Groups*, in <https://eulawanalysis.blogspot.com/2019/01/youre-all-individuals-cjeu-rules-on.html>.
- Muir E. (2014), *The Fundamental Rights Implications of EU Legislation: Some Constitutional Challenges*, in *CMLR*, vol. LI, 219.
- Rizzi F. (2016), *Soffia il vento del cambiamento: sapremo costruire mulini?*, in *GenIus*, vol. III, n. 2, 220.
- Santagata R. (2011), *Discriminazioni nel luogo di lavoro e “fattore religioso”: l’esperienza tedesca*, in *RIDL*, vol. I, 355.
- Schlachter M. (2022), *Reflections on joined cases WABE and Müller: the CJEU’s legal tests for private employers’ religious neutrality policies*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/reflections-on-joined-cases-c-804-18-and-c-341-19-wabe-and-muller-handels-gmbhthe-cjeus-legal-tests-for-private-employers-religious-neutrality-policies/>.
- Schuster A. (2004), *Patrimonio culturale comune, dimensione religiosa e costituzionalismo europeo*, in Palermo F., Toniatti R. (a cura di), *Il processo di costituzionalizzazione dell’Unione Europea*, Università degli Studi di Tre, Trento, 250.
- Shah T.S. et al (2016), *Religious Freedom and Gay Rights. Emerging Conflicts in the United States and Europe*, OUP, Oxford.
- Spaventa E. (2018), *Should We “Harmonize” Fundamental Rights in the EU? Some Reflections about Minimum Standards and Fundamental Rights Protection in the EU Composite Constitutional System*, in *CMLR*, vol. LV, 997.
- Strazzari D. (2021), *EU Anti-discrimination Law and Domestic negotiated laws as legal Instruments to protect Religious Freedom at work, in Europe: Overlapping or conflicting?*, in <https://doi.org/10.57660/dpceonline.2021.1334>.
- Tecqmenne M. (2020), *Minimum Harmonisation and Fundamental Rights: A Test-case for the Identification of the Scope of EU law in Situations Involving National Discretion?*, in *ECLR*, vol. XVI, 493.
- Toniatti R. (2001), *Verso la definizione dei “valori superiori” dell’ordinamento comunitario: il contributo della Carta dei diritti fondamentali dell’UE*, in Toniatti R. (a cura di), *Diritto, diritti e giurisdizioni. La Carta dei diritti fondamentali dell’UE*, Cedam, Padova, 7.

- Torres Pérez A. (2017), *The Federalizing force of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. XV, f. 4, 1080.
- Van Den Brink M. (2020), *Is Egenberger Next?*, in <https://verfassungsblog.de/is-egenberger-next/>.
- Van Drooghenbroeck S. (2023), *Protection against Discrimination on the Grounds of Non-Religious Beliefs*, in *EELR*, vol. I, 36.
- Weiler J.H.H. (2018), *Je suis Achbita*, in *RTDPub.*, vol. IV, 1113.
- Xenidis R. (2021), *The Polysemy of Anti-discrimination Law. The Interpretation Architecture of the Framework Employment Directive at the Court of Justice*, in *CMLR*, vol. LVIII, 1649.
- Xenidis R. (2025), *From Religious Neutrality to Religious Discrimination in the Public and the Private Sector: Commune d'Ans and S.C.R.L.*, in *CMLR*, vol. LXII, 513.

ABSTRACT

Tra uniformità e differenziazione: riflessioni su religione e identità costituzionali a partire da *Wabe, L.F., Commune d'Ans*

Le sentenze in tema di simboli religiosi rese dalla Corte di Giustizia hanno via via riconosciuto agli Stati membri un significativo margine di apprezzamento nel definire il relativo bilanciamento anche su aspetti di diritto sostanziale dell'antidiscriminazione. Il contributo si interroga su alcune questioni che rimangono ad oggi non definite. Quando gli Stati fanno uso della facoltà di migliorare le disposizioni della Direttiva, stanno attuando il diritto dell'Ue ed è ad essi applicabile la Carta di Nizza? Il margine di miglioramento è applicabile solo in relazione alla fase di giustificazione della discriminazione indiretta o anche ad altri profili di diritto sostanziale? Esso riguarda solo la discriminazione per la religione e le convinzioni personali, in ragione della diversità di tradizioni costituzionali che si danno a livello nazionale? Il contributo suggerisce che in materia antidiscriminatoria ci si debba muovere da un approccio incentrato sul corretto standard di tutela dei diritti alla non discriminazione ad uno incentrato sulla prospettiva del riparto di competenze tra Stati e Ue. Gli Stati dovrebbero essere liberi di prevedere trattamenti migliorativi fintantoché non si dia un conflitto effettivo e valutabile in termini concreti con il pertinente diritto dell'Ue.

Between Uniformity and Differentiation: reflections on Religion and Constitutional Identities based on *Wabe, L.F., and Commune d'Ans*

In view of the implementation of the European directives 2024/1499 and 2024/1500 on equality bodies, the essay analyses the Italian situation in order to contribute to the debate on strategic choices that have to be made. After presenting the situation of the three main equality bodies operating in Italy, the essay focuses on the choices between the pluralistic or monistic system, between centralised or decentralised bodies, between competences limited to the field of employment and occupation or extended to all aspects of economic and social life. In the end, the Author advocates the need for a broad reform, aimed at guaranteeing the equality bodies the resources, independence, competences and powers necessary to fight discrimination.

Focus: gli organismi di parità

Chiara D'Agni e Mariam Camilla Rechchad

Il futuro dell'uguaglianza in Europa: le Direttive dell'Unione europea sulle norme riguardanti gli organismi per la parità

SOMMARIO: 1. Organismi nazionali per la parità. – 1.1. Equinet – la rete europea degli organismi per la parità. – 2. Il mandato degli organismi di parità. – 2.1 Ambito di applicazione del mandato degli organismi per la parità. – 2.2. L'esercizio del mandato degli organismi per la parità. – 2.3. Organismi per la parità plurimandato o con mandato unico. – 2.4. Organismi per la parità multisettoriali e monosettoriali. – 2.5. Molteplici organismi per la parità nello stesso paese. – 3. Indipendenza. – 3.1. Protezione da influenze esterne, nomine e incarichi, agenzia, autonomia e indipendenza delle risorse. – 3.2. Struttura istituzionale e organismi plurimandato. – 3.3. Stato dell'arte e buone pratiche. – 4. Risorse. – 4.1. Risorse umane tecniche e finanziarie. – 4.2. Organismi plurimandato. – 4.3. Stato dell'arte e buone pratiche – 5. Poteri. – 5.1. Sensibilizzazione. – 5.1.1. Misure proattive. – 5.1.2. Consultazione. – 5.1.3. Raccolta di dati e accesso ai dati sulla parità. – 5.1.4. Relazioni pubbliche – 5.2. Poteri di promozione e prevenzione: stato dell'arte e buone pratiche. – 5.2.1. Sensibilizzazione e misure proattive. – 5.2.2. Consultazioni. – 5.2.3. Dati sulla parità e relazioni annuali – 5.3. Accesso alla giustizia e ai ricorsi. – 5.3.1. Assistenza alle vittime – 5.3.2. Risoluzione alternativa delle controversie – 5.3.3. Accertamenti: indagini e inchieste – 5.3.4. Pareri e decisioni – 5.3.5. Contenzioso – 5.3.6. Garanzie procedurali – 5.4. Accesso alla giustizia e ai ricorsi: stato dell'arte e buone pratiche. – 5.4.1. Assistenza alle vittime – 5.4.2. Risoluzione alternativa delle controversie (RAC) – 5.4.3. Accertamenti, indagini e inchieste – 5.4.4. Pareri e decisioni – 5.4.5. Contenzioso – 6. Accessibilità. – 6.1. Stato dell'arte e buone pratiche. – 6.1.1. Uffici locali o regionali. – 6.1.2. Accessibilità dei servizi, pubblicazioni ed informazioni – 7. Conclusioni: Raccomandazioni per un recepimento efficace.

1. *Organismi nazionali per la parità* – L'uguaglianza e il diritto alla non discriminazione sono due dei valori fondamentali dell'Unione europea, come indicato all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il diritto all'uguaglianza davanti alla legge e il divieto di discriminazione nell'applicazione del diritto dell'Unione

* Chiara D'Agni e Mariam Camilla Rechchad lavorano rispettivamente come Communication & Policy Officer e Policy Officer presso Equinet, la rete europea degli organismi per la parità.

europea in base a un elenco ampio e aperto di motivi di discriminazione (artt. 20 e 21). A partire dagli anni '70, l'Unione europea ha progressivamente adottato una serie di atti legislativi che impongono agli Stati membri di adottare misure volte a promuovere la parità e a combattere la discriminazione per motivi specifici e in determinati ambiti della vita, quali: la Direttiva dell'19 dicembre 1978 relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale; la Direttiva 2000/43/CE sul principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; la Direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; la Direttiva 2004/113/CE sulla parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso a beni e servizi e la loro fornitura; la Direttiva 2006/54/CE sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego; la Direttiva 2010/41/UE sulla parità di trattamento tra uomini e donne che esercitano un'attività autonoma. Nel presente articolo, questi atti legislativi fondamentali saranno denominati "Direttive sulla parità di trattamento". È importante sottolineare che quattro delle Direttive sulla parità di trattamento includono l'obbligo per gli Stati membri di designare «uno o più organismi per la promozione, l'analisi, il controllo e il sostegno della parità di trattamento»¹, ovvero un organismo nazionale incaricato di promuovere la parità di trattamento senza distinzione fondata sulla razza o l'origine etnica, e sul sesso.

Gli organismi per la parità sono stati quindi istituiti come organismi nazionali, indipendenti e finanziati con fondi pubblici in ciascuno Stato membro con la missione di promuovere la parità di trattamento e combattere la discriminazione². Questi organismi facilitano l'accesso effettivo alla giustizia e svolgono un ruolo fondamentale all'interno dell'impianto legislativo dell'UE relativo alla parità di trattamento e l'antidiscriminazione. Gli organismi per la parità sono istituzioni uniche, diverse dagli uffici governativi, dai ministeri per la parità o dalle ONG e associazioni appartenenti alla società civile. Sebbene alcuni Stati membri disponessero già di organismi per la parità prima dell'adozione

¹ Direttiva 2000/43/EC, art. 13; Direttiva 2004/113/EC, art. 12; Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

² Equinet 2024.

delle Direttive sulla parità di trattamento³, nel 2001 solo 5 dei 15 Stati membri dell'UE avevano designato un organismo per la parità⁴. Le Direttive sulla parità di trattamento hanno aumentato in modo esponenziale il numero di organismi nazionali per la parità in tutta Europa e, di conseguenza, la protezione contro la discriminazione in tutta l'Unione. Oggi, i membri di Equinet (la rete europea degli organismi di parità; v. *infra*) nei 27 Stati membri sono 35.

Tuttavia, le Direttive sulla parità di trattamento che impongono agli Stati membri di designare organismi per la parità sono poco specifiche, in quanto stabiliscono solo una serie limitata di competenze e un mandato limitato in termini di motivi di discriminazione e ambiti di vita, senza fornire alcuna indicazione sulla struttura, le risorse o i poteri richiesti agli organismi per la parità⁵. La maggior parte degli Stati membri dell'UE è andata oltre questi requisiti minimi e ha istituito organismi per la parità con il mandato di combattere la discriminazione e promuovere la parità di trattamento sulla base di ulteriori motivi di discriminazione e in altri ambiti della vita e/o con una gamma più ampia di poteri⁶. Tuttavia, le indicazioni limitate fornite dalle Direttive sulla parità di trattamento agli Stati membri in termini di struttura, indipendenza, risorse, funzioni e mandato di tali organismi hanno portato a un recepimento eterogeneo a livello nazionale, determinando in ultima analisi livelli disomogenei di protezione contro le discriminazioni nell'Unione⁷. Quindi, l'assenza di norme chiare e vincolanti per gli organismi per la parità nelle Direttive sopra citate ha lasciato ampio margine di interpretazione ai legislatori nazionali nella definizione del mandato, l'indipendenza, le risorse e i poteri degli organismi per la parità. Ciò ha fatto sì che questi enti non sempre sono stati dotati dei mezzi, delle capacità e dei poteri necessari per combattere la discriminazione; essi inoltre sono rimasti esposti a vulnerabilità strutturali, quali la riduzione arbitraria delle risorse⁸.

Negli anni successivi alle Direttive sulla parità di trattamento, diverse organizzazioni hanno chiesto norme giuridicamente vincolanti che armonizzassero la struttura e il funzionamento degli organismi per la parità in tutta Europa in termini di indipendenza, risorse, poteri e mandato. Di particolare

³ Per una panoramica sulla nascita degli organismi per la parità, vd. Kádár 2018, 2-3.

⁴ Van Ballegooij and Moxom, 2018, 22 in Elizondo-Urrestarazu 2023, 248.

⁵ Equal Rights Trust 2024a, 9.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Vd. Crowley 2023a, 16; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 9; Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 11.

⁸ Benedi Lahuerta 2021, 391.

rilevanza sono la Raccomandazione di politica generale n. 2 della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del 2017 e la Raccomandazione del 2018 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità della Commissione Europea.

Nel 2022 la Commissione europea ha pubblicato due proposte di direttiva sugli organismi per la parità che, a seguito del processo legislativo, il 7 maggio 2024 sono state adottate: la Direttiva (UE) 2024/1499 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, tra le persone in materia di occupazione e impiego indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale e tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, e che modifica le Direttive 2000/43/CE e 2004/113/CE; e la Direttiva (UE) 2024/1500 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, e che modifica le direttive 2006/54/CE e 2010/41/UE.

È importante evidenziare che le due Direttive stabiliscono norme minime quasi identiche sul funzionamento degli organismi per la parità, differendo solo per quanto riguarda la procedura legislativa attraverso la quale sono state adottate, l'ambito di applicazione personale e materiale e le Direttive precedenti che modificano⁹. Tenuto conto di ciò, nel presente articolo ci riferiremo alle Direttive riguardanti gli organismi per la parità quando considereremo entrambe, e faremo riferimento alla Direttiva (UE) 2024/1499 o alla Direttiva (UE) 2024/1500 quando considereremo le disposizioni relative solo a tali strumenti giuridici.

1.1. Equinet – la rete europea degli organismi per la parità – Nel 2007, gli organismi per la parità istituirono Equinet, la rete europea degli organismi per la parità, al fine di scambiare competenze ed esperienze, rafforzare ulteriormente le loro capacità e progredire verso un'attuazione più armonizzata delle Direttive sulla parità di trattamento¹⁰. Al momento della stesura del presente contributo, Equinet conta 47 organismi nazionali per la parità provenienti da 38 Paesi, tra cui i 27 Stati membri dell'UE, quasi tutti i Paesi candidati all'adesione all'UE

⁹ Equal Rights Trust 2024a, 12-13.

¹⁰ Kádár 2018, 3. Ulteriori informazioni su Equinet sono al sito: <https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/>.

(Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Kosovo¹¹, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, e Ucraina) e due Paesi non membri dell'UE, Norvegia e Regno Unito¹².

In qualità di organizzazione che riunisce le competenze e le conoscenze degli organismi per la parità di tutta Europa, Equinet si trova in una posizione ideale per sostenere il progresso legislativo dell'UE in materia di norme per gli organismi per la parità. Nel 2016 Equinet pubblicò un *Working Paper* intitolato *Developing Standards for Equality Bodies* in cui propose norme relative al mandato, all'indipendenza, all'efficacia e all'architettura istituzionale degli organismi per la parità¹³. Successivamente, Equinet e i suoi membri promossero l'adozione di norme vincolanti collaborando con le istituzioni dell'Unione europea, conducendo azioni di sensibilizzazione del pubblico e sviluppando materiali su vari aspetti del lavoro degli organismi per la parità, quali la raccolta di dati, i contenziosi, le sanzioni e i rimedi¹⁴. Grazie al progetto *Standards for Equality Bodies*, Equinet ha sviluppato indicatori per l'autovalutazione degli organismi per la parità¹⁵. Nell'ambito di tali sforzi, Equinet è stata consultata in qualità di esperto durante il processo che ha portato all'adozione delle due Direttive sulle norme per gli organismi per la parità.

Grazie al supporto della *Federal Anti-Discrimination Agency* (FADA), l'organismo tedesco per la parità, nel 2024 Equinet ha incaricato l'*Equal Rights Trust* di condurre un'analisi giuridica dettagliata delle nuove Direttive riguardanti gli organismi di parità, con l'obiettivo di rafforzare la comprensione delle stesse da parte degli organismi per la parità e della società civile e di rendere operative le norme da esse stabilite¹⁶. Il *Legal Digest* realizzato dall'*Equal Rights Trust* con l'assistenza di un comitato consultivo composto da esperti degli organismi per la parità e del segretariato di Equinet, offre una valutazione olistica del testo degli articoli, alla luce dello scopo delle Direttive, insieme ai considerando, ai

¹¹ Questa designazione non pregiudica le posizioni sullo status del Kosovo ed è in linea con la risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e con il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

¹² Sui membri di Equinet vd. <https://equineteurope.org/european-directory-of-equality-bodies/>.

¹³ Equinet 2016.

¹⁴ Vd. per esempio: Ilieva 2024; Crowley 2023; Equality Law in Practice Working Group 2022; Crowley 2022; Equinet Cluster on Equality Mainstreaming 2021; Jurkuté *et al* 2021. Per questi e altri materiali prodotti da Equinet vd. <https://equineteurope.org/publication-depository/>.

¹⁵ Equinet 2023b.

¹⁶ Equal Rights Trust 2024a.

materiali preparatori, ad altri strumenti giuridici e raccomandazioni esistenti, andando così oltre un'interpretazione minimalista delle Direttive¹⁷.

Di seguito approfondiremo i diversi aspetti delle Direttive per gli organismi per la parità: mandato, indipendenza, risorse, poteri - poteri di promozione e prevenzione, nonché poteri relativi all'accesso alla giustizia e rimedi - e accessibilità. Per ciascuno di essi, discuteremo le disposizioni pertinenti delle Direttive e i cambiamenti che il recepimento nazionale potrebbe comportare, basandoci in larga misura sul *Legal Digest* per presentare un quadro interpretativo semplificato delle disposizioni delle Direttive. Inoltre, forniremo una panoramica dello *status quo* in Europa, effettuando confronti tra gli organismi per la parità membri di Equinet e presentando alcune buone pratiche. Infine, discuteremo come il mondo accademico, gli esperti giuridici, la società civile e i gruppi a rischio di discriminazione possano agire per promuovere un recepimento nazionale ambizioso ed efficace. Delineando le principali disposizioni delle Direttive e confrontando le attuali prassi nazionali, il presente articolo intende fornire orientamenti pratici per una trasposizione nazionale efficace e ambiziosa.

Prima della stesura del presente contributo, Equinet aveva segnalato alla Commissione europea la traduzione errata di alcuni termini e concetti utilizzati nelle diverse versioni linguistiche delle Direttive in esame, compresa la traduzione italiana. Sebbene si attendano provvedimenti in merito, ad oggi gli errori di traduzione non sono ancora stati rettificati. È importante sottolineare dunque che l'analisi presentata in questo documento si basa sulla versione inglese delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, anche se le citazioni dirette, ove compatibili con la versione originale inglese, sono tratte dalla traduzione italiana delle Direttive. Ove possibile, abbiamo utilizzato e citato la traduzione italiana dei documenti e dei testi giuridici della Commissione Europea e del Consiglio d'Europa¹⁸.

2. Il mandato degli organismi di parità - Come già menzionato, fino al 2024 solo la Direttiva 2000/43/CE sul principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e tre delle cosiddette

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ La maggior parte dei materiali consultati per la redazione di questo articolo sono in inglese. Sebbene ci siamo impegnate per garantire la massima accuratezza nella traduzione in italiano, è possibile che alcune sfumature siano andate perse nella traduzione.

Direttive sull'uguaglianza di genere imponevano¹⁹ agli Stati membri di designare uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento negli ambiti di loro competenza, in materia di razza, origine etnica e sesso. Le altre Direttive sulla parità di trattamento non prevedevano tale obbligo.

In questo contesto, molti Paesi²⁰ hanno esteso il mandato degli organismi per la parità oltre i fattori menzionati²¹. Tuttavia, ciò non è avvenuto in tutti gli Stati membri, con conseguenti livelli differenti di protezione contro la discriminazione in Europa. Negli anni precedenti all'adozione delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, molti attori, tra cui Equinet, raccomandarono l'estensione del mandato degli organismi per la parità oltre i requisiti minimi stabiliti dalle precedenti Direttive sulla parità di trattamento²².

L'articolo 1, paragrafo 2, delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità stabilisce gli standard relativi all'ambito di applicazione del mandato degli organismi per la parità, ovvero i motivi di discriminazione e le aree in cui gli organismi per la parità possono intervenire.

L'articolo 2, invece, si concentra sull'esercizio del mandato e, letto in congiunzione con l'articolo 3, paragrafi 3 e 4, stabilisce le condizioni necessarie affinché gli organismi per la parità possano svolgere efficacemente il loro mandato.

2.1. Ambito di applicazione del mandato degli organismi per la parità – L'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2024/1499 stabilisce che gli obblighi imposti agli Stati membri e i compiti attribuiti agli organismi per la parità ai sensi della direttiva riguardano i diritti e gli obblighi derivanti non solo dalla Direttiva 2000/43/CE e dalla Direttiva 2004/113/CE, ma anche dalle due Direttive sulla parità di trattamento che non includevano l'obbligo esplicito di istituire un

¹⁹ Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

²⁰ Come ad esempio in Albania, Austria, Bosnia e Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Cieca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Kosovo, Lettonia, Lituania, Malta, Moldavia, Montenegro, Paesi Bassi, Nord Macedonia, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Regno unito. Maggiori informazioni sono disponibili sullo strumento comparativo di Equinet, all'indirizzo <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.

²¹ Equal Rights Trust 2024a, 24.

²² vd. Equinet 2016; Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, par. 4.

organismo per la parità: la Direttiva del 19 dicembre 1978 relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale e la Direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Di conseguenza, le Direttive riguardanti gli organismi per la parità impongono agli Stati membri che non l'abbiano ancora fatto di estendere il mandato degli organismi per la parità ai motivi di religione o convinzioni personali, età, disabilità e orientamento sessuale nel settore dell'occupazione, nonché al sesso e al genere nel settore della sicurezza sociale. In questo modo, le Direttive correggono i livelli disomogenei di protezione forniti dagli organismi per la parità in Europa, armonizzando così il mandato di tutti gli organismi per la parità affinché coprano, almeno, tutti i motivi protetti dalle Direttive vigenti in materia di parità²³.

È importante notare che le Direttive riguardanti gli organismi di parità non introducono nuovi motivi di discriminazione né estendono l'ambito di applicazione della legislazione dell'UE in materia di parità di trattamento, mantenendo così alcuni ambiti al di fuori della legislazione dell'UE²⁴. Tuttavia, per conformarsi ai requisiti stabiliti nelle Direttive in termini di accessibilità e attività di promozione pubblica, gli Stati membri e gli organismi per la parità devono tenere conto delle esigenze dei gruppi a rischio di discriminazioni basate su motivi ulteriori rispetto a quelli protetti dalle Direttive esistenti in materia di parità²⁵. Inoltre, l'articolo 6 della Direttiva (UE) 2024/1500 specifica che, ai fini di tale direttiva, il termine "vittima" (di discriminazione) include «tutte le persone - indipendentemente, ad esempio, dallo status socioeconomico, dalle opinioni politiche, dall'età, dallo stato di salute, dalla nazionalità, dal titolo di soggiorno, dalla lingua, dal colore della pelle, dal grado di istruzione, dal genere, dall'identità di genere, dall'espressione di genere o dalle caratteristiche sessuali»²⁶. Pur non estendendo il mandato degli organismi per la parità o la protezione prevista dal diritto antidiscriminatorio dell'UE a questi motivi, la menzione esplicita dell'identità di genere, dell'espressione di genere e delle caratteristiche sessuali è significativa. Ciò ha un forte valore simbolico, crea un precedente che potrebbe aprire la strada a futuri progressi legislativi e contribuisce alla definizione dei gruppi a rischio di discriminazione nel quadro politico e legislativo dell'UE²⁷. Lo

²³ Equal Rights Trust 2024a, 23.

²⁴ Direttiva (EU) 2024/1499, considerando 15; Kádár 2023, 7.

²⁵ Equal Rights Trust 2024a, 25-26.

²⁶ Direttiva (EU) 2024/1500, art. 6.

²⁷ Equinet's Working Group on Gender Equality 2024, 77.

stesso vale per la menzione specifica dello status socioeconomico, dello stato di salute, del livello di alfabetizzazione, della nazionalità e del titolo di residenza.

Un altro punto importante in relazione all'ambito di competenza degli organismi per la parità è quello della discriminazione intersezionale. Oltre alla menzione nell'articolo 5, paragrafo 2, i considerando delle Direttive chiariscono che nell'esercizio dei loro poteri «è importante che gli organismi per la parità prestino particolare attenzione alla discriminazione intersezionale»²⁸. Il concetto di discriminazione intersezionale è stato progressivamente riconosciuto nel quadro legislativo dell'UE²⁹ e nelle Direttive riguardanti gli organismi per la parità è definito come la combinazione dei motivi protetti dalle Direttive sulla parità di trattamento³⁰.

In molti Paesi³¹, il mandato degli organismi per la parità va oltre i motivi di discriminazione e le aree indicate nelle norme UE riguardanti gli organismi per la parità. Tale situazione è giustificata dall'articolo 20, paragrafo 1, che chiarisce che gli Stati membri sono autorizzati a introdurre e mantenere disposizioni più favorevoli rispetto ai requisiti minimi inclusi nelle Direttive. Inoltre, l'articolo 20, paragrafo 1, stabilisce che l'attuazione delle Direttive non giustifica una riduzione del livello di protezione contro la discriminazione già previsto a livello nazionale³².

2.2. L'esercizio del mandato degli organismi per la parità – L'articolo 2 riprende le precedenti Direttive sulla parità di trattamento e impone agli Stati membri di designare uno o più organismi come organismi per la parità. Questo articolo ribadisce il principio secondo cui gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda l'architettura istituzionale degli organismi per la parità. Tale libertà, già introdotta nelle precedenti Direttive sulla parità di trattamento, ha portato alla creazione di organismi per la parità in Europa con strutture differenti in termini di copertura dei diversi motivi di

²⁸ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 16; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 15.

²⁹ Vd. Direttiva (UE) 2023/97; Direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica.

³⁰ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 16; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 15. Nel caso della Direttiva (UE) 2024/1500, uno dei motivi di discriminazione deve essere quello del sesso.

³¹ Per l'elenco completo vedi la nota a piè di pagina numero 21. Maggiori informazioni sono disponibili sullo strumento comparativo di Equinet all'indirizzo <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.

³² Equal Rights Trust 2024a, 27; Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 47; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 46.

discriminazione. Alcuni Stati membri hanno creato più organismi per la parità separati e dedicati a un unico motivo, ovvero istituzioni diverse che si occupano di affrontare e prevenire la discriminazione basata su motivi specifici o in settori specifici, mentre altri hanno creato un unico organismo per la parità che si occupa di più motivi. In alcuni Stati sono stati istituiti più organismi per la parità separati per svolgere diverse parti del mandato in materia di parità (ad esempio separando i poteri promozionali da quelli decisionali)³³. Vi è inoltre diversità per quanto riguarda la combinazione (o meno) del mandato in materia di parità con altri mandati relativi ai diritti umani. Alcuni Stati hanno istituito organismi con mandato unico, ovvero istituzioni specializzate che si concentrano esclusivamente sul mandato in materia di parità di trattamento. Altri hanno preferito organismi con mandati multipli (*plurimandato*), aggiungendo quindi il mandato in materia di uguaglianza alle competenze di istituzioni esistenti (come l'Istituzione Nazionale per i Diritti Umani) o creando istituzioni con mandati multipli³⁴.

Nonostante la discrezionalità in merito alla struttura degli organismi per la parità, tutte le istituzioni designate come tali e che concorrono all'adempimento del mandato in materia di parità di trattamento sono soggette alle stesse norme stabilite nelle Direttive in termini di indipendenza, risorse, poteri e accessibilità³⁵. Lo stesso principio è ribadito nell'articolo 3, paragrafo 4, che stabilisce che gli Stati devono garantire che la struttura interna degli organismi plurimandato assicuri l'effettivo esercizio del mandato sulla parità, senza ridurre le norme stabilite nelle Direttive. L'articolo 4 integra l'articolo 3, paragrafo 4, in quanto stabilisce che tutti gli organismi per la parità, indipendentemente dalla loro struttura interna, devono essere dotati delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie per svolgere i loro compiti ed esercitare efficacemente le loro competenze³⁶.

Per quanto riguarda i casi in cui più organismi svolgono il mandato di parità nello stesso paese, l'articolo 14 stabilisce che gli Stati devono garantire che gli organismi per la parità dispongano di meccanismi adeguati per cooperare al fine di assicurare l'efficace e coerente adempimento dell'intero mandato³⁷.

³³ Equal Rights Trust 2024a, 28.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ivi*, 30-31.

³⁶ Vedi anche: Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 22; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 21.

³⁷ Equal Rights Trust 2024a, 31-32.

2.3. *Organismi per la parità plurimandato o con mandato unico* – Un numero sempre maggiore di Stati membri dell'UE ospitano organismi per la parità con mandato multiplo, passando da 8 nel 2009 a 14 nel 2023³⁸. Per quanto riguarda Equinet, circa la metà dei membri sono organismi per la parità plurimandato. Tra i membri di Equinet che sono invece organismi per la parità con mandato unico figura il membro italiano UNAR³⁹. Nella maggior parte dei casi, gli organismi per la parità plurimandato sono anche istituzioni nazionali per i diritti umani e/o difensori civici. Esempi di membri di Equinet che fungono anche da istituzioni nazionali per i diritti umani sono: *Equality and Human Rights Commission* nel Regno Unito, *Irish Human Rights and Equality Commission* in Irlanda, e *Netherlands Institute for Human Rights* nei Paesi Bassi⁴⁰. Il lavoro degli organismi plurimandato che combinano il mandato in materia di parità e quello in materia di diritti umani presenta sia sfide che opportunità. Da un lato, la sinergia tra i due mandati può rafforzare l'azione dell'organismo a tutela degli individui. Dall'altro, potrebbero sorgere tensioni tra i diversi mandati, poiché si basano su tradizioni diverse – l'approccio basato sui diritti umani è più incentrato sul livello individuale, mentre quello basato sulla parità di trattamento è più incentrato sul livello sociale – che sono legate a strategie e priorità diverse⁴¹. Tra i membri di Equinet che agiscono anche in qualità di difensori civici figurano: *Public Defender of Rights* in Repubblica Ceca e *Office of the Commissioner for Fundamental Rights* in Ungheria⁴². Analogamente al mandato in materia di diritti umani, gli organismi con mandati multipli che combinano il mandato in materia di parità di trattamento e quello di difensore civico presentano opportunità e sfide⁴³.

Altri mandati detenuti dai membri di Equinet sono: quelli del meccanismo indipendente ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, detenuti, ad esempio, dal *Danish Institute for Human Rights* e dal *Ombudsman for Persons with Disabilities* in Croazia; i mandati del meccanismo nazionale di prevenzione ai

³⁸ Crowley 2023a, 27-28.

³⁹ Vedi Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Vedi al riguardo Crowley 2011; Crowther, O'Cinneide 2013.

⁴² Vedi Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

⁴³ Vedi Crowley 2017.

sensi del protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura, detenuti, ad esempio, dal *Commissioner for Human Rights of the Republic of Poland* e dal *Greek Ombudsman*; i mandati dell'organismo designato per la libertà di circolazione ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2014/54/UE, detenuto da *Unia* (centro interfederale per le parti opportunità) in Belgio⁴⁴.

La raccomandazione di politica generale n. 2 dell'ECRI riconosce il potenziale degli organismi plurimandato per affrontare in modo più completo ed efficace le questioni relative all'uguaglianza e alla non discriminazione. Tuttavia, considerando le sfide che possono sorgere nel funzionamento degli organismi con mandati multipli, quali le tensioni tra le strategie e le priorità stabilite nell'ambito dei diversi mandati e la concorrenza per assicurarsi le risorse, Equinet ed ECRI raccomandano agli Stati di garantire che: la legislazione definisca esplicitamente il mandato in materia di parità di trattamento; siano assegnate risorse umane e finanziarie adeguate; le strutture dirigenziali, consultive e amministrative siano organizzate in modo da garantire una direzione, promozione e visibilità chiare; e le modalità di rendicontazione attribuiscano adeguata importanza al mandato in materia di parità⁴⁵.

Chiare garanzie per l'efficacia del mandato sulla parità di trattamento sono presenti presso il *Greek Ombudsman* in Grecia e il *Commissioner for Human Rights* in Polonia che hanno una leadership mirata, risorse umane specifiche e rendicontazione specifica. Presso il *Greek Ombudsman*, un vice difensore civico e un'unità specifica si occupano del mandato di parità; inoltre, la relazione annuale dell'organizzazione ha un'attenzione specifica al mandato in materia di parità. Analogamente, presso il *Commissioner for Human Rights*, il mandato in materia di parità è svolto da unità specifiche (unità contro la discriminazione e unità per i diritti dei migranti e delle minoranze nazionali), coordinate da un vice difensore civico. Questo organismo redige inoltre una relazione annuale supplementare incentrata sul mandato in materia di parità⁴⁶.

2.4. Organismi per la parità multisettoriali e monosettoriali – Mentre in alcuni Paesi più organismi condividono il mandato delle Direttive sulla parità di

⁴⁴ Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

⁴⁵ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017; Equinet 2023.

⁴⁶ Crowley 2018, 68-69.

trattamento⁴⁷, nella maggior parte dei casi gli Stati membri hanno istituito un organismo per la parità multisettoriale che copre tutti i motivi di discriminazione e tutti le aree protette dalla legislazione nazionale contro la discriminazione⁴⁸. In alcuni Stati membri, un organismo per la parità multisettoriale opera in parallelo con un organismo monosettoriale separato⁴⁹. Gli organismi monosettoriali sono stati comunemente creati per i fattori del genere e della disabilità. Tra le argomentazioni a favore del mantenimento di un organismo per la parità che si occupi di questioni di genere figurano la visibilità delle questioni di genere, l'ampia percentuale della popolazione colpita dalla discriminazione di genere e la necessità di competenze specifiche. D'altro canto, il motivo del genere potrebbe trarre vantaggio da un approccio integrato nell'ambito di organismi multisettoriali, poiché questi ultimi sono in una posizione migliore per affrontare la discriminazione intersezionale⁵⁰. L'istituzione e il mantenimento di organismi per la parità monosettoriali può anche essere correlata a determinati strumenti politici e giuridici. Ad esempio, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha imposto agli Stati firmatari di istituire un quadro per promuovere, proteggere e monitorare l'attuazione della Convenzione (articolo 33, paragrafo 2) e, come si è visto, vari organismi per l'uguaglianza sono incaricati di svolgere questo ruolo⁵¹.

Tre degli organismi monosettoriali che fanno parte di Equinet si concentrano sul motivo della disabilità: *Austrian Disability Ombudsperson* (Austria), *the Ombudsman for Persons with Disabilities* (Croazia), e *Commission for the Rights of Persons with Disability* (Malta)⁵². Altri membri di Equinet si concentrano sul motivo del genere - *Institute for the Equality of Women and Men* (Belgio), *Gender Equality Ombudsperson* (Croazia), *Ombudsman for Equality* (Finlandia), *Commission for Citizenship and Gender Equality* e *Commission for Equality in Labour and Employment* (Portogallo), *Institute of Women* (Spagna) -, e uno si concentra sulla razza o l'origine etnica - *Council for the Elimination of Racial and*

⁴⁷ Come in Austria, Belgio, Croazia, Finlandia, Malta e Portogallo. Maggiori informazioni sono disponibili sullo strumento comparativo di Equinet all'indirizzo <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.

⁴⁸ Kádár 2018; Crowley 2018, 77-85; Commissione europea 2021, 5.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Crowley 2018, 78.

⁵¹ *Ivi*, 81.

⁵² Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

Ethnic Discrimination in Spagna⁵³. È importante notare che, di norma, gli organismi per l'uguaglianza che si occupano di genere hanno anche un mandato o intraprendono azioni in materia di identità di genere, espressione di genere e caratteristiche sessuali⁵⁴.

Per quanto riguarda gli organismi per la parità multisettoriali, essi possono coprire alcuni o tutti i fattori di discriminazione sanciti dalle Direttive sulla parità di trattamento. In alcuni casi, il mandato degli organismi per la parità si fonda su un elenco aperto di fattori di discriminazione, come nel caso dell'*Advocate of the Principle of Equality* in Slovenia. Il riconoscimento di ulteriori fattori di discriminazione nella legislazione antidiscriminatoria e la conseguente estensione del mandato degli organismi per la parità presenta numerosi vantaggi. I fattori di discriminazione specificamente identificati e denominati forniscono una base giuridica e catalizzano la raccolta di dati e gli sforzi di ricerca, fondamentali per affrontare la discriminazione strutturale. Il riconoscimento esplicito dei fattori garantisce inoltre la protezione degli stessi, senza lasciare che sia l'interpretazione giudiziaria o gli organismi per la parità a dover ricorrere all'utilizzo di altri fattori come *proxy*. Inoltre, l'ampliamento dell'elenco dei fattori protetti ha un valore simbolico, in quanto consente di identificare i gruppi sociali che necessitano di protezione⁵⁵. Per garantire ulteriormente la copertura di tutte le forme di discriminazione, la discriminazione intersezionale e additiva/cumulativa dovrebbe essere riconosciuta esplicitamente a livello nazionale⁵⁶.

Un esempio di fattori di discriminazione che non sono sanciti dal quadro legislativo dell'UE contro la discriminazione, ma che sono stati riconosciuti in alcune legislazioni nazionali e inclusi nel mandato degli organismi per la parità, sono quelli dell'identità di genere, dell'espressione di genere e delle caratteristiche sessuali. Inoltre, come già discusso, la menzione esplicita dell'identità di genere, dell'espressione di genere e delle caratteristiche sessuali nell'articolo 6 della Direttiva UE 2024/1500 potrebbe portare a un rafforzamento della legislazione antidiscriminatoria che copre queste caratteristiche. Ciò è importante in quanto le persone trans e intersessuali sono vittime di livelli elevati di discriminazione⁵⁷. In Belgio, la legge che chiarisce il mandato dell'*Institute for*

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Equinet's Working Group on Gender Equality 2024, 16-19.

⁵⁵ Ganty, Benito Sanchez 2021.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Equinet's Working Group on Gender Equality 2024, 76.

the Equality of Women and Men, è stata ampliata nel 2014 per includere la protezione contro la discriminazione basata sull'identità di genere e l'espressione di genere. Nel febbraio 2020 la legge è stata ulteriormente ampliata per includere il fattore delle caratteristiche sessuali⁵⁸. In Grecia, nel 2024 il Parlamento ha adottato una legge sul matrimonio egualitario che ha aggiunto l'espressione di genere all'elenco dei fattori di discriminazione vietati, alla pari dell'orientamento sessuale, dell'identità di genere e delle caratteristiche di genere. Inoltre, con questa nuova legislazione, il divieto di discriminazione basata, tra l'altro, sull'orientamento sessuale, l'identità di genere, le caratteristiche di genere e l'espressione di genere è stato esteso oltre i settori dell'occupazione e del lavoro a quello della protezione sociale (sicurezza sociale e assistenza sanitaria)⁵⁹.

In alcuni Stati, sebbene la legislazione nazionale contro la discriminazione non riconosca esplicitamente determinati fattori di discriminazione e non incarichi esplicitamente gli organismi per la parità di affrontare tale discriminazione, questi ultimi continuano a sfruttare le loro competenze esistenti per proteggere le persone a rischio⁶⁰. Ad esempio, è comune che, quando i fattori dell'identità di genere, dell'espressione di genere e/o delle caratteristiche sessuali non rientrano nel mandato degli organismi per la parità, questi ultimi intraprendano azioni relative alla discriminazione basata su tali caratteristiche personali facendo riferimento ad altri fattori di discriminazione riconosciuti, principalmente quello del sesso/genere, o basandosi su un elenco aperto di fattori di discriminazione inclusi nella legislazione nazionale⁶¹.

Gli organismi per la parità multisettoriali possiedono una preziosa esperienza trasversale, fondamentale per comprendere e affrontare la discriminazione derivante dall'interazione di diversi fattori. L'intersezionalità e gli approcci per combattere la discriminazione intersezionale sono un settore in via di sviluppo. Nel 2016, 18 organismi per la parità in 17 Paesi sono stati identificati come attivi su questioni di intersezionalità⁶². Gli organismi per la parità si occupano principalmente di attività di ricerca e sensibilizzazione sull'intersezionalità. Ad esempio, la *Federal Anti-Discrimination Agency* in Germania ha pubblicato due ricerche sulla discriminazione multipla e una relazione indirizzata al Parlamento

⁵⁸ *Ivi*, 17.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Ganty, Benito Sanchez 2021.

⁶¹ Equinet's Working Group on Gender Equality 2024, 17-19.

⁶² Crowley 2016, 19.

per informare i responsabili politici e il pubblico in generale sulle questioni relative alla discriminazione multipla e sulle azioni necessarie⁶³. Gli organismi per la parità sostengono inoltre le buone pratiche dei responsabili politici, dei datori di lavoro e dei fornitori di servizi. Diversi organismi per la parità si sono adoperati per inserire l'intersezionalità nella propria agenda e in quella dei responsabili politici, ad esempio promuovendo una legislazione che affronti l'intersezionalità⁶⁴. Il dipartimento giuridico del *Equality Ombudsman* in Svezia analizza le denunce di discriminazione che riceve da una prospettiva intersezionale⁶⁵.

Sebbene l'istituzione di un organismo per la parità multisettoriale presenti diversi vantaggi, quali un accesso più facile per i denuncianti, l'efficacia in termini di costi e le competenze necessarie per affrontare la discriminazione multipla e intersezionale, garantire un'attenzione e una visibilità adeguate a ciascuno dei motivi contemplati potrebbe rivelarsi difficile. Ad esempio, quando è stata creata la *Irish Equality and Human Rights Commission* in Irlanda è stato sviluppato un sistema per organizzare il lavoro su più fattori di discriminazione che comporta un impegno simultaneo a tre livelli: multiplo (le attività sono combinate per cercare progresso su tutti i fattori coperti), singolo (le attività garantiscono visibilità e affrontano questioni specifiche a particolari fattori) e trasversale (attività sviluppate per affrontare l'esperienza dei gruppi all'intersezione tra più fattori)⁶⁶.

2.5. Molteplici organismi per la parità nello stesso paese – Per quanto riguarda gli organismi per la parità che condividono il mandato in materia di parità all'interno dello stesso paese, all'interno di Equinet, questo è il caso di Austria, Croazia, Finlandia, Malta, Portogallo e Spagna⁶⁷. Anche se non entrambi gli organismi per la parità fanno parte di Equinet, questo è il caso anche dell'Italia. Sebbene l'articolo 14 delle Direttive sugli standard per gli organismi per la parità includa l'obbligo di facilitare il coordinamento e la cooperazione tra gli organismi per la parità nello stesso paese, in vari casi ciò è già una realtà. Ad esempio, in Belgio, *Unia* e l'*Institute for the Equality of Women and Men* collaborano sulle

⁶³ *Ivi*, 22.

⁶⁴ Crowley 2016.

⁶⁵ *Ivi*, 31.

⁶⁶ Commissione europea 2021, 5-6.

⁶⁷ Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions.](#)

denunce di discriminazione che fanno riferimento a motivi multipli o intersezionali. Stanno inoltre unendo le forze per realizzare uno studio volto a promuovere il processo verso un piano d'azione interfederale per la comunità LGBTQIA+⁶⁸.

3. Indipendenza – L'indipendenza è fondamentale per l'effettiva realizzazione del mandato di parità: per garantire che gli organismi per la parità siano in grado di svolgere efficacemente il loro mandato verso la realizzazione del diritto alla parità e all'antidiscriminazione, devono essere strutturalmente e istituzionalmente indipendenti e liberi da qualsiasi influenza esterna, in particolare modo in relazione alla loro struttura giuridica, ai meccanismi di responsabilità, al bilancio, alla gestione personale e alle questioni organizzative. A tal fine, devono anche avere autonomia decisionale e risorse stabili e indipendenti per perseguire le linee d'azione ritenute necessarie per adempiere al loro mandato. In quanto tale, l'indipendenza è intimamente legata all'efficacia, ed è anzi "vitale" affinché gli organismi per la parità possano esercitare pienamente le loro funzioni⁶⁹. In particolare, la Commissione europea ha osservato che: «L'efficacia degli organismi per la parità nell'adempimento del loro ruolo varia in modo significativo a seconda non solo della portata del loro mandato e delle loro funzioni, ma anche del modo in cui riescono a metterle in pratica. Quest'ultimo dipende dalla misura in cui gli organismi per la parità possono operare in modo indipendente, dalle risorse loro assegnate e dalla disponibilità e accessibilità dei servizi che offrono»⁷⁰.

Per quanto riguarda l'indipendenza, le Direttive sulla parità di trattamento stabiliscono che gli organismi per la parità devono avere le competenze minime per fornire assistenza indipendente alle vittime di discriminazione, condurre ricerche e indagini indipendenti e pubblicare relazioni indipendenti⁷¹. Tuttavia, pur specificando la necessità che gli organismi per la parità svolgano compiti indipendenti e forniscano assistenza indipendente, le Direttive sulla parità non fanno riferimento specifico all'indipendenza degli organismi per la parità in

⁶⁸ Equinet's Working Group on Gender Equality 2024, 23.

⁶⁹ Commissione europea 2021, 16.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Cfr. art. 13 della Direttiva sull'uguaglianza razziale (2000/43/CE), l'art. 20 della Direttiva riguardante l'attuazione del principio delle parti opportunità e delle parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione) (2006/54/CE), l'art. 12 della Direttiva sui beni e servizi di genere (2004/113/CE) e l'art. 11 della Direttiva sul lavoro autonomo di genere (2010/41/UE).

quanto tale⁷². Nella maggior parte dei casi, queste disposizioni sono state recepite a livello nazionale in modo che gli organismi per la parità godano di un grado di indipendenza funzionale, ma ciò non ha sempre garantito la loro indipendenza istituzionale e operativa *de facto*.

La Raccomandazione politica generale n. 2 dell'ECRI sugli organismi per la parità per combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale (2017) raccomanda che gli organismi per la parità abbiano un'indipendenza sia *de jure* che *de facto*, il che significa che dovrebbero essere entità legali separate e indipendenti poste al di fuori dei rami esecutivi e legislativi nazionali, come i ministeri del governo. La Raccomandazione n. 2 afferma inoltre che il mandato, l'architettura istituzionale, le funzioni, le competenze e i poteri, le procedure di nomina e di revoca, le garanzie e i termini di mandato per le posizioni dirigenziali e le disposizioni per il finanziamento e i meccanismi di responsabilità degli organismi per la parità dovrebbero essere stabiliti dalla legge per garantirne sia l'indipendenza che l'efficacia⁷³.

Oggi, la maggior parte degli organismi per la parità sono stati istituiti come entità giuridiche separate. In alcuni Stati membri, tuttavia, tra cui l'Italia, fanno parte di un ministero. In questi casi, le loro risorse, la loro leadership e la loro organizzazione interna sono in genere direttamente sotto l'autorità del governo⁷⁴. Nei pochi casi in cui gli organismi per la parità fanno parte di un ministero o di un grande organismo plurimandato, non hanno un budget specificamente legato al mandato per la parità e non partecipano alle decisioni di bilancio⁷⁵.

La stessa Commissione europea ha riconosciuto che la sola indipendenza *de jure* «non è di per sé una garanzia di indipendenza»⁷⁶. Il documento di lavoro della Commissione europea sugli organismi per la parità e l'attuazione della raccomandazione della Commissione sulle norme per gli organismi per la parità osserva che anche il contesto politico può influire sul livello di indipendenza di cui godono gli organismi per la parità. Anche quando un organismo per la parità è un'entità giuridica separata, il suo bilancio è generalmente fissato dal governo e dal parlamento, il che significa che può essere vulnerabile a tagli di bilancio, in

⁷² Commissione europea 2021, 16.

⁷³ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017.

⁷⁴ Commissione europea 2021, 16.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

particolare in tempi di cambiamento delle priorità politiche⁷⁷. Ad esempio, in alcuni Stati l'indipendenza degli organismi per la parità può essere influenzata dal processo di allocazione delle risorse di bilancio e dalla dipendenza finanziaria, quando l'approvazione del bilancio annuale da parte del parlamento è legata all'approvazione del piano annuale, o quando l'allocazione dei fondi da parte di un ministero corrisponde a obiettivi predeterminati dal governo⁷⁸. In alcuni momenti, le tendenze politiche nazionali, le opinioni pubbliche o i cambiamenti nell'esecutivo possono influenzare o minare le attività degli organismi per la parità. In assenza di chiare garanzie, le interferenze politiche nei momenti di cambiamento politico possono avere conseguenze dannose sull'indipendenza degli organismi per la parità e ostacolarne l'effettivo funzionamento⁷⁹.

Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità ampliano e chiariscono le misure e le disposizioni necessarie per garantire la piena indipendenza degli organismi per la parità. L'articolo 3 delle Direttive impone agli Stati membri l'obbligo positivo di garantire l'indipendenza degli organismi per la parità. Anche se le strutture variano a livello nazionale, gli Stati membri sono chiamati a garantire l'indipendenza istituzionale, la libertà da influenze esterne, l'indipendenza e l'autonomia delle risorse, meccanismi di responsabilità e garanzie istituzionali. Ciò include lo status giuridico e la struttura, nonché le nomine ai vertici, che dovrebbero essere basate su procedure trasparenti, basate sulle competenze e sulla partecipazione, oltre a salvaguardare i conflitti di interesse per garantire che il personale, e in particolare persone che svolgono ruoli dirigenziali, degli organismi per la parità non siano impegnati in attività o affiliazioni incompatibili con i loro ruoli e mansioni.

3.1. Protezione da influenze esterne, nomine e incarichi, agenzia, autonomia e indipendenza delle risorse – È significativo che l'articolo 3 richieda agli Stati membri di adottare misure per garantire che gli organismi per la parità siano pienamente indipendenti e liberi di svolgere il proprio lavoro senza interferenze dirette o indirette da parte del potere esecutivo e legislativo, o di qualsiasi altro attore statale o non statale⁸⁰. In pratica, è necessaria un'ampia gamma di garanzie per proteggere gli organismi per la parità da influenze esterne, dirette

⁷⁷ Commissione europea 2021, 17.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ivi*, 18.

⁸⁰ Direttiva (UE) 2024/1499, art. 3; Direttiva (UE) 2024/1500, art. 3.

o indirette, soprattutto quando gli attori statali sono oggetto dei poteri che gli organismi per la parità devono esercitare. Ad esempio, quando gli organismi per la parità esercitano i loro poteri di contenzioso in cui gli attori statali sono la parte convenuta. Per conformarsi ai requisiti delle Direttive, gli Stati devono abolire o migliorare qualsiasi norma o requisito esistente che non favorisca l'indipendenza di questi organismi. Ad esempio, le disposizioni che impediscono agli organismi per la parità di rilasciare dichiarazioni pubbliche o pubblicare relazioni senza la preventiva approvazione o notifica del governo o di altri soggetti esterni⁸¹.

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, delle Direttive, gli Stati sono tenuti a prevedere «procedure trasparenti in materia di selezione, nomina, revoca e potenziali conflitti di interessi del personale degli organismi per la parità che detiene un incarico decisionale o direttivo e, se del caso, dei membri del consiglio di amministrazione, per garantirne la competenza e l'indipendenza»⁸². Le Direttive non forniscono ulteriori dettagli in questo ambito e nella prassi degli Stati membri sono emersi diversi approcci⁸³. Tuttavia, in linea con i requisiti più ampi dell'articolo 3, paragrafo 1, gli Stati sono tenuti ad adottare misure specifiche per garantire che le condizioni dell'articolo 3, paragrafo 2, siano soddisfatte.

Alla base della libertà dall'influenza esterna vi sono l'indipendenza e l'autonomia delle risorse, che l'articolo 3 delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità definisce come l'obbligo degli Stati membri di garantire che gli organismi per la parità siano in grado di agire con competenza e autonomia in tutte le questioni organizzative (compresi il personale, le risorse e i meccanismi di responsabilità interna) e in relazione all'effettivo adempimento del loro mandato e all'esercizio dei loro poteri. Gli organismi per la parità devono quindi essere in grado di prendere decisioni e svolgere le proprie funzioni senza la preventiva approvazione di alcun attore politico, in conformità con il principio di *accountability* o responsabilità. Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità affermano esplicitamente che gli organismi per la parità devono essere messi nelle condizioni di «gestire le proprie risorse finanziarie e di altro tipo e di

⁸¹ Equinet 2023b.

⁸² Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500.

⁸³ Alcune, ad esempio, non hanno membri del consiglio di amministrazione o comitati di gestione. L'espressione "ove applicabile" deve essere considerata in questo contesto. L'art. 3, par. 2, si applica a tutte le persone che esercitano funzioni decisionali o dirigenziali di alto livello all'interno degli organismi per la parità. Per un'ulteriore discussione sulle regole di indipendenza e leadership, si veda European Commission 2021, 17-18.

adottare le proprie decisioni in materia di struttura interna, meccanismi di responsabilità, personale e questioni organizzative»⁸⁴.

3.2. Struttura istituzionale e organismi plurimandato - Sebbene le Direttive riguardanti gli organismi per la parità non vietino agli Stati di istituire organismo per la parità all'interno di un ministero governativo, esse stabiliscono una serie di condizioni per garantirne l'indipendenza, l'autonomia e i meccanismi di responsabilità. È importante notare che nella proposta originale per le Direttive UE, in particolare per quella che sarebbe diventata la direttiva 2024/1500, il considerando 16 specificava che «gli organismi per la parità non dovrebbero essere istituiti come parte di un ministero o di un organismo che riceve istruzioni direttamente dal governo»⁸⁵. Questa proposta rispecchiava la raccomandazione della Commissione europea del 2018, che aveva espresso il timore che l'istituzione di un organismo per la parità «come parte di un ministero» potesse impedirne l'indipendenza⁸⁶. Nel testo adottato a seguito ai negoziati, il considerando originale è stato completamente rimosso con l'insistenza di alcuni Stati membri di includere la possibilità per gli organismi per la parità di essere collocati all'interno di un ministero o di un'istituzione governativa. In effetti, i considerando in entrambe le Direttive ora affermano che gli organismi per la parità «possono far parte di un ministero o di un altro ente organizzativo»⁸⁷. Tuttavia, questa condizione è qualificata: gli Stati devono garantire che «siano predisposte le garanzie necessarie ad assicurarne l'indipendenza da influenze politiche, finanziarie, religiose o di altra natura»⁸⁸. Lo stesso considerando procede a definire una serie di condizioni non esaustive necessarie a garantire l'indipendenza nella pratica, tra cui l'astensione dal richiedere o accettare istruzioni da qualsiasi entità, la gestione delle proprie risorse finanziarie e di «altro tipo», compresa la gestione del proprio personale, e la possibilità di stabilire le proprie priorità⁸⁹. I considerando proseguono affermando che gli Stati membri dovrebbero garantire che la struttura interna degli organismi per la parità «consenta l'esercizio indipendente e, se del caso, imparziale delle loro varie competenze, istituendo garanzie adeguate»⁹⁰.

⁸⁴ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 3, par. 1.

⁸⁵ Commissione Europea 2022, considerando 16.

⁸⁶ Commissione europea 2018, considerando 22.

⁸⁷ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 18; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 17.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 19; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 8.

Di conseguenza, è chiaro che, sebbene agli Stati non sia preclusa la possibilità di istituire organismo per la parità all'interno di un ministero, se lo fanno devono garantire il rispetto di tutte le norme minime di indipendenza. A causa dei maggiori rischi che un accordo di questo tipo può comportare per l'indipendenza di un organismo per la parità, può essere necessaria una soglia più alta per quanto riguarda le garanzie stabilite per assicurarne la sua piena indipendenza e per evitare il rischio (o l'apparenza) di qualsiasi influenza diretta o indiretta.⁹¹ In questo contesto, è particolarmente importante che le competenze, i poteri e le regole sulle risorse degli organismi per la parità siano stabilite per legge. Lo stesso vale per le norme relative alla nomina e all'incarico del personale degli organismi per la parità che ricopre posizioni decisionali o manageriali. Nel recepire le Direttive, l'articolo 24, paragrafo 1, impone agli Stati membri di mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per garantire il rispetto dell'articolo 3⁹². È dunque necessaria una combinazione di misure, e nei Paesi in cui gli organismi per la parità sono istituiti all'interno di un ministero, è probabile che queste misure siano sottoposte a un maggiore controllo⁹³.

L'articolo 3, paragrafo 3, impone agli Stati membri di garantire che gli organismi per la parità «istituiscano una struttura interna che garantisca l'esercizio indipendente e, ove opportuno, imparziale delle loro competenze»⁹⁴. L'articolo 3, paragrafo 4, richiama l'attenzione sulla situazione particolare degli organismi per la parità che operano in istituzioni con più mandati. Queste disposizioni riguardano principalmente l'esercizio effettivo del mandato in materia di parità.

⁹¹ Come si è detto all'inizio di questa sezione, l'indipendenza ai sensi delle Direttive è contestuale. Le misure specifiche necessarie per salvaguardare l'indipendenza possono variare da Stato a Stato.

⁹² Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 24.

⁹³ Maggiori informazioni sono disponibili sullo strumento comparativo di Equinet all'indirizzo <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.

⁹⁴ Direttiva (UE) 2024/1499, art. 3, par. 3, e considerando 19; Direttiva (UE) 2024/1500, art. 3, par. 3, e considerando 18. La proposta originaria individua alcune misure che possono contribuire a risolvere questi problemi, ad esempio «adottando una struttura appropriata per l'organismo, in cui tali poteri e/o mandati siano esercitati da diversi dipartimenti o membri del personale dedicati (...) mettendo in atto dei 'firewall' strutturali». Vd. Commissione Europea 2022b, spiegazione dell'art. 3, 17.

3.3. Stato dell'arte e buone pratiche – Come già detto, in quasi tutti gli Stati membri l'indipendenza degli organismi per la parità è sancita da disposizioni di legge (*indipendenza de jure*). Tuttavia, ciò non sempre garantisce la loro indipendenza *di fatto* dal governo⁹⁵. Lo status giuridico e la struttura amministrativa, l'indipendenza di bilancio, le regole sulla leadership, la responsabilità, il contesto politico e l'opinione pubblica giocano ancora un ruolo importante nella misura in cui gli organismi per la parità sono in grado di esercitare le loro funzioni in modo indipendente.

Un numero significativo di organismo per la parità risponde al governo, il che può compromettere la loro indipendenza. 15 membri di Equinet rispondono a un ministero nazionale e 3 rispondono direttamente al Capo dello Stato⁹⁶. Negli ultimi anni, tuttavia, un numero crescente di organismo per la parità è diventato responsabile nei confronti del parlamento⁹⁷. Tra i membri di Equinet, 34 organismo per la parità rispondono ai parlamenti nazionali, pari al 71% dei membri totali⁹⁸. Quando gli organismi per la parità devono rendere conto al parlamento, di solito lo fanno attraverso il loro rapporto annuale. Una buona prassi è che il parlamento discuta il rapporto, ma non lo sottoponga ad alcuna approvazione formale, poiché ciò può minare la sua indipendenza⁹⁹. Ne è un esempio la Croazia dove, se il Parlamento respinge la relazione annuale del difensore civico specializzato per la parità di genere o per le persone con disabilità (che condividono un mandato per la parità assieme al difensore civico generale), ciò comporta la fine automatica del mandato del difensore.

Esistono altri meccanismi di responsabilità, ad esempio quando l'organismo per la parità riferisce sia al governo che al parlamento, come nel caso dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR). In una minoranza di casi, la legislazione non contiene alcuna disposizione particolare in materia di responsabilità o gli organismi per la parità sono responsabili nei confronti di istituti nazionali di controllo, come nel caso di 8 membri di Equinet responsabili nei confronti delle Corti dei conti e altri istituti nazionali di controllo. Quest'ultimo caso è considerato una buona pratica.

⁹⁵ Commissione europea 2021, 16.

⁹⁶ Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

⁹⁷ Commissione europea 2021, 16.

⁹⁸ Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

⁹⁹ Commissione europea 2021, 18.

Anche la leadership degli organismi per la parità è fondamentale per la loro indipendenza ed efficacia¹⁰⁰, in quanto contribuisce alla competenza, all'integrità e alla legittimità dell'istituzione. La leadership influenzereà anche la cultura e le pratiche di lavoro interne agli organismi per la parità e potrà quindi controbilanciare, o al contrario esacerbare, le debolezze strutturali dell'organizzazione interna e istituzionale di tali organismi¹⁰¹. La struttura di leadership più comune tra gli organismi per la parità è quella di un unico responsabile¹⁰². In una minoranza di casi, gli organismi per la parità possono essere guidati da un consiglio amministrativo, una commissione o un organo collegiale¹⁰³. Attualmente è solitamente il governo (ministero, ministro/i, Primo ministro o presidente) a nominare il capo dell'istituzione presso l'organismo per la parità. Sempre più spesso, tuttavia, gli Stati membri coinvolgono il Parlamento nel processo di nomina attraverso un voto a maggioranza qualificata, o rendendo il Parlamento interamente responsabile della nomina¹⁰⁴. Questa è considerata una pratica migliore rispetto alla nomina diretta da parte dell'esecutivo. Altri accordi esistenti includono la nomina dei membri del consiglio amministrativo dell'organismo per la parità da parte di varie organizzazioni e istituzioni competenti, o il loro coinvolgimento nel processo di selezione¹⁰⁵. Questo approccio ha il vantaggio di rappresentare una più ampia diversità di istanze, comprese quelle dei titolari di diritti e dei gruppi particolarmente colpiti da discriminazione, ma aumenta anche il rischio di compromettere l'indipendenza dei membri del consiglio amministrativo. Tra i membri di Equinet, 40 organismi per la parità sono “a testa unica”, mentre solo 7 sono “a testa collegiale”¹⁰⁶.

I processi di selezione della dirigenza devono essere trasparenti e basati sulle competenze per garantire la qualificazione e la legittimità dei vertici degli organismi per la parità. Gli attuali processi di selezione negli Stati membri non soddisfano necessariamente questi criteri. Le buone prassi prevedono la definizione di requisiti chiave, le competenze necessarie e l'esperienza pregressa,

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Commissione europea 2021, 17.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

come titoli di studio, la competenza in materia di diritto antidiscriminatorio e diritti umani e il numero di anni di esperienza richiesto, per non lasciare spazio a un'eccessiva discrezionalità nel processo di selezione e per mettere in atto rimedi legali. In questo modo si può evitare che le nomine siano controverse e che influiscano sull'indipendenza (percepita) dell'organismo per le pari opportunità¹⁰⁷. È considerata una buona prassi pubblicare un bando pubblico per il processo di selezione, al fine di garantire un bacino di candidati più ampio e inclusivo¹⁰⁸. Ad esempio, in Croazia la nomina del capo dell'istituzione dell'*Ombudswoman* della Repubblica di Croazia è prevista dalla legge attraverso un bando pubblico indetto dal Parlamento. Il bando è ampiamente pubblicizzato dai media e possono candidarsi persone provenienti da diverse discipline, ma in possesso di qualifiche legali. Sono inoltre previste disposizioni specifiche per garantire la parità di genere nel processo di selezione. Tutti i candidati che soddisfano i criteri formali sono invitati a partecipare a un'udienza pubblica, in cui ogni candidato si presenta a un comitato di selezione composto da esperti del governo, del mondo accademico e delle organizzazioni della società civile. L'udienza viene trasmessa dalla televisione pubblica e dal canale parlamentare YouTube. Il comitato seleziona due candidati che vengono poi presentati alla plenaria del Parlamento croato per un voto finale. I deputati dell'*Ombudswoman* sono nominati attraverso un processo analogo. L'*Ombudswoman* pubblica un bando, si tengono colloqui con i potenziali candidati e, infine, la nomina avviene tramite votazione parlamentare.

Misure di garanzia una volta nominata la dirigenza sono fondamentali per mantenere la loro indipendenza e attenuare i potenziali conflitti di interesse. In alcuni Stati membri, la nomina ai vertici degli organismi per la parità preclude la partecipazione in altre attività professionali o politiche. È inoltre considerata una buona prassi istituire norme che limitino la possibilità di revocare la direzione degli organismi per la parità da parte del governo o del parlamento, per garantire che possano esercitare le loro funzioni in modo indipendente¹⁰⁹. In particolare, l'ECRI nella sua raccomandazione di politica generale n. 2 rivisitata indica che «persone che svolgono funzioni dirigenziali dovrebbero beneficiare dello stesso livello di protezione contro le minacce e la coercizione di quello accordato ad altri rappresentanti statali con funzioni paragonabili»¹¹⁰. In

¹⁰⁷ Commissione europea 2021, 18.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, par. 96.

particolare, raccomanda che ai dirigenti degli organismi per la parità siano garantite l'immunità funzionale e la protezione dal licenziamento arbitrario o dal mancato rinnovo della nomina¹¹¹.

4. *Risorse* - Le risorse, come discusso nelle sezioni precedenti, sono fondamentali per l'indipendenza, l'efficacia e il funzionamento complessivo degli organismi per la parità e per la loro capacità di adempiere al proprio mandato. Per contro, l'inadeguatezza delle risorse è stata storicamente "l'ostacolo più significativo" affrontato dagli organismi per la parità¹¹². Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità chiariscono in vari articoli, e in particolare nell'articolo 4, che le risorse sono essenziali per il funzionamento, il mandato e lo scopo degli organismi per la parità: un organismo per la parità che non dispone di risorse non può essere efficace, a prescindere dalla gamma di funzioni, poteri e competenze attribuitegli. Allo stesso modo, in assenza di risorse sufficienti, o quando la disponibilità di risorse è incerta, instabile o al di fuori del controllo diretto dell'organismo per la parità, l'indipendenza dell'organismo sarà compromessa¹¹³. Le stesse Direttive sulla parità di trattamento non menzionano alcun requisito relativo allo stanziamento di risorse umane, tecniche e finanziarie per gli organismi per la parità da parte degli Stati membri, il che significa che in pratica il livello di risorse a disposizione di queste istituzioni varia significativamente da paese a paese. In assenza di requisiti chiaramente definiti, molti organismi per la parità riferiscono di non disporre delle risorse finanziarie, tecniche e umane necessarie per adempiere al proprio mandato e svolgere efficacemente le proprie funzioni¹¹⁴.

La Raccomandazione di politica generale n. 2 dell'ECRI stabilisce che gli organismi per la parità «dovrebbero essere dotati di personale e risorse finanziarie sufficienti per svolgere le loro funzioni ed esercitare le loro competenze in modo efficace e con un reale impatto»¹¹⁵. Il memorandum esplicativo della Raccomandazione prevede che «l'adeguatezza dei finanziamenti e del personale (...) dovrebbe essere calcolata sulla base di indicatori oggettivi» ed elenca alcuni potenziali indicatori, tra cui: le dimensioni della popolazione; il numero e la natura delle segnalazioni di discriminazione; «la

¹¹¹ *Ivi*, par. 24.

¹¹² Crowley 2024.

¹¹³ Equal Rights Trust 2024a, 43.

¹¹⁴ Commissione europea 2021, sezione 3.2.

¹¹⁵ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, paragrafo 28.

gamma, la capacità e il contributo di altri organismi che si occupano di uguaglianza»; e i costi sostenuti dall'Organismo per la parità per l'attuazione delle sue funzioni «su scala e qualità necessarie per avere un impatto»¹¹⁶. La Raccomandazione della Commissione europea fornisce anche standard dettagliati, elencando le risorse umane, tecniche e finanziarie, nonché i locali e le infrastrutture¹¹⁷.

Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità segnano un passo fondamentale, in quanto stabiliscono delle norme chiare per la dotazione di questi organismi.

L'articolo 4 delle Direttive impone agli Stati di garantire che ogni organismo per la parità disponga delle «risorse necessarie per svolgere tutti i suoi compiti e per esercitare efficacemente tutte le sue competenze»¹¹⁸. L'articolo 4 fornisce anche chiare linee guida interpretative per rispondere alla domanda su cosa si intenda per risorse «sufficienti» per gli organismi per la parità, specificando che le risorse devono essere sufficienti per svolgere *tutti i compiti e tutte le competenze* in modo *efficace*. La formulazione dell'articolo è rafforzata dai considerando, che prevedono che gli Stati debbano garantire che gli organismi per la parità dispongano delle risorse necessarie «per svolgere efficacemente ciascuno dei loro compiti, entro un termine ragionevole o entro le scadenze stabilite dalla legislazione nazionale»¹¹⁹. La disponibilità di «tali risorse sufficienti è fondamentale per l'efficace funzionamento degli organismi per la parità e per l'adempimento dei loro compiti»¹²⁰.

Ciò implica anche che gli organismi per la parità debbano essere coinvolti nel processo di allocazione delle risorse, in quanto solo essi possono determinare quali risorse siano necessarie per svolgere tutti i loro compiti e le loro competenze, in un tempo ragionevole: non è possibile stabilire di quali risorse avrà bisogno un organismo per la parità senza il coinvolgimento diretto dell'organismo stesso.

L'articolo 4 specifica, inoltre, che l'assegnazione delle risorse agli organismi per la parità debba avvenire «in conformità con le procedure di bilancio nazionali»¹²¹. Questa frase è stata aggiunta durante il processo di negoziazione

¹¹⁶ *Ivi*, relazione introduttiva, para. 104.

¹¹⁷ Commissione europea 2018, paragrafi 1.2.2 e 1.2.3.

¹¹⁸ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 4.

¹¹⁹ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 21; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 20.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 4.

con Stati membri e non appare precedentemente nella raccomandazione della Commissione o nella proposta originaria delle Direttive, né è un'espressione che compare in altre legislazioni dell'Unione europea¹²². Questa aggiunta deve essere letta in linea con le Direttive nel loro complesso. I considerando chiariscono che: il processo di allocazione del bilancio debba essere trasparente, stabile e «pianificato su base pluriennale e consenta agli organismi per la parità di coprire costi difficilmente prevedibili»¹²³; gli Stati membri, «laddove siano attribuite nuove competenze agli organismi per la parità, provvedano affinché le risorse finanziarie e di altro tipo continuino a consentire l'adempimento dei loro compiti e l'esercizio delle loro competenze in maniera efficace»¹²⁴; nel fornire agli organismi per la parità le risorse di cui hanno bisogno, non vengano diminuiti il bilancio o le risorse di altre istituzioni che hanno un ruolo da svolgere nel sostenere il quadro di uguaglianza e non discriminazione¹²⁵. Pertanto, mentre la pianificazione, l'allocazione e l'approvazione del bilancio sono di competenza dei governi nazionali, le Direttive riguardanti gli organismi per la parità affermano la necessità di un processo chiaro, trasparente, consultivo e responsabile per garantire l'efficacia e l'indipendenza di tali organismi¹²⁶. Si tratta di una norma più elevata rispetto all'adeguatezza o alla sufficienza, che richiede agli Stati di considerare l'allocazione del budget e di altre risorse umane e tecniche sulla base dei risultati previsti e della misurazione dell'impatto, in consultazione con gli organismi per la parità, e che qualsiasi nuova funzione attribuita a queste istituzioni sia accompagnata da adeguate risorse aggiuntive¹²⁷.

4.1. Risorse umane, tecniche e finanziarie – La formulazione specifica delle Direttive in merito alle *risorse umane, tecniche e finanziarie* riflette il riconoscimento delle diverse dimensioni delle risorse necessarie agli organismi per la parità per svolgere appieno i loro compiti e le loro competenze. I considerando delle Direttive approfondiscono ulteriormente questi termini e la loro definizione.

I considerando affermano che gli organismi per la parità dovrebbero disporre di «personale qualificato (...) per svolgere efficacemente ciascuno dei loro

¹²² Equal Rights Trust 2024a, 46.

¹²³ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 22; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 21.

¹²⁴ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 21; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 20.

¹²⁵ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 2(2) e 20(2).

¹²⁶ Equal Rights Trust 2024a, 46.

¹²⁷ *Ivi*, 48.

compiti»¹²⁸ e che le risorse finanziarie dovrebbero essere stanziate attraverso i processi di bilancio nazionali in modo che rimangano stabili su base pluriennale e consentano di coprire costi difficili da pianificare o anticipare, ad esempio «l'aumento dei reclami, i costi dei contenziosi e l'uso di sistemi automatizzati»¹²⁹. I considerando non specificano il significato di risorse “tecniche”, tuttavia prevedono che gli Stati membri debbano garantire che gli organismi per la parità dispongano di «locali e infrastrutture adeguati»¹³⁰.

4.2. Organismi plurimandato – Se parte di un'istituzione con più mandati, l'articolo 4 prevede anche un chiaro requisito per garantire che gli organismi per la parità dispongano delle risorse necessarie per adempiere al loro mandato specifico. Ciò mira a mitigare il rischio che il mandato per la parità e l'antidiscriminazione sia privo di risorse quando è combinato con quello dei diritti umani e altri mandati. Pertanto, se l'organismo per la parità fa parte di un organismo plurimandato, gli Stati devono garantire che sia in grado di esercitare il proprio mandato nella sua interezza, senza che ciò comporti una diminuzione delle norme stabiliti nelle Direttive, e che il suo bilancio sia assegnato in modo stabile, trasparente e consultivo¹³¹.

4.3. Stato dell'arte e buone pratiche – Nella sua valutazione del 2018 degli organismi per la parità, l'European Equality Law Network ha rilevato che «pochi hanno un livello di finanziamento adeguato per avere un impatto reale», concludendo che l'assenza di risorse è «l'ostacolo più significativo all'efficacia», con l'effetto che «il pieno potenziale degli organismi per la parità può ancora essere solo immaginato e non è mai stato pienamente testato»¹³². In una consultazione pubblica condotta dalla Commissione europea nel 2022, solo il 35% degli intervistati ha dichiarato che l'organismo per la parità del proprio paese disponeva di risorse sufficienti¹³³. Uno studio separato, che ha valutato l'attuazione della Raccomandazione della Commissione europea sulle norme riguardanti gli organismi per la parità, ha rilevato che «la maggior parte degli organismi per la parità indica l'inadeguatezza delle risorse (ad esempio,

¹²⁸ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 21; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 20.

¹²⁹ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 21-22; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 20-21.

¹³⁰ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 21; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 20.

¹³¹ Equal Rights Trust 2024a, 47-48.

¹³² Crowley 2018, 11-12.

¹³³ Commissione europea 2022a, sezione 4.

mancanza di fondi, personale insufficiente o mancanza di qualifiche adeguate) come il principale fattore che limita la loro capacità di: dedicare un'attenzione uguale e proporzionata a tutti i fattori e/o ambiti; impegnarsi in contenziosi (strategici); condurre indagini e ricerche; pubblicare rapporti oltre a quello annuale; emettere raccomandazioni; impegnarsi in attività di prevenzione e promozione; garantire una rappresentanza locale e regionale; impegnarsi in una cooperazione e in un coordinamento significativi a diversi livelli»¹³⁴. Tuttavia, una chiara panoramica delle risorse degli organismi per la parità in Europa è parzialmente ostacolata dalla mancanza di trasparenza. Ad esempio, quando un organismo per la parità fa parte di un ministero o di un organismo plurimandato, non è sempre possibile determinare l'esatta distribuzione di finanziamenti e di personale destinato al mandato per la parità. Inoltre, i bilanci possono oscillare molto di anno in anno anche all'interno dello stesso organo.

In pratica, il livello di finanziamento e di personale varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, anche in relazione alle dimensioni e alla popolazione del paese. La raccolta di dati sulle risorse degli organismi per la parità non sempre consente un confronto esatto. Tuttavia, le importanti differenze tra gli stanziamenti di bilancio evidenziano la necessità di norme e garanzie forti per quanto riguarda le risorse stabili e a lungo termine destinate a questi enti. Tra i membri di Equinet, i numeri variano in modo significativo. Ad esempio, nel 2024 l'*Equality Ombudsman* svedese comprendeva 96 membri del personale e beneficiava di quasi 13 milioni di euro di budget annuale, mentre nello stesso anno il *Commission for Equality in Labour and Employment* portoghese era composto da 19 membri e beneficiava di poco meno di 700.000 euro di budget annuale. Entrambe sono istituzioni autonome, con un unico mandato. Queste differenze di risorse umane e finanziarie non possono essere ricondotte alle dimensioni della popolazione e alla ricchezza degli Stati membri. Infatti, alcuni Paesi più piccoli vantano un organismo per la parità con alti livelli di finanziamento, risorse umane e tecniche, come la Slovenia. Per contro, alcuni organismi per la parità devono affrontare problemi specifici, ad esempio quando non dispongono di locali propri e si affidano al governo o alle autorità regionali per la fornitura di uffici. Ciò può compromettere la loro capacità di svolgere i propri compiti in modo indipendente nei confronti di tali autorità.

In alcuni Stati membri, gli organismi per la parità non sono liberi di assumere il proprio personale o di gestirlo, poiché questa prerogativa rimane al ministero o all'ente di appartenenza, che può essere il difensore civico o l'Istituto nazionale

¹³⁴ Commissione europea 2021, 19-20.

per i diritti umani. Ciò può avere un impatto negativo sul livello di competenza del personale e sulla sua dedizione al mandato di parità. Negli organismi plurimandato, le risorse dedicate al mandato per la parità e l'antidiscriminazione sono talvolta molto basse rispetto alle risorse complessive, il che può impedire il funzionamento efficace dell'organismo per la parità. Alcuni organismi per la parità hanno potuto beneficiare di risorse aggiuntive, come i finanziamenti dell'UE, del Consiglio d'Europa e i contributi delle autorità pubbliche nazionali, per portare avanti progetti specifici, ma questi finanziamenti sono generalmente limitati nel tempo e nelle finalità.

Alcuni organismi per la parità si trovano ad affrontare un aumento del carico di lavoro, ad esempio a causa dell'incremento del numero di reclami o dei compiti aggiuntivi affidati loro da altre normative europee, come la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne e il Regolamento 2024/1689 sull'intelligenza artificiale. Tuttavia, questo aumento del carico di lavoro non è necessariamente accompagnato da un aumento delle risorse. Si tratta di una preoccupazione importante, poiché può portare all'incapacità dell'organismo per la parità di svolgere le sue competenze aggiuntive, o di farlo in un modo che richiede di sacrificare o compromettere altre aree del suo lavoro, riducendo la sua efficacia complessiva. La maggior parte degli organismi per la parità ha visto aumentare lentamente il proprio budget e il proprio personale negli ultimi anni, soprattutto in seguito alla pubblicazione della Raccomandazione della Commissione europea sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel 2018. In alcuni casi, tuttavia, gli organismi per la parità hanno visto il loro budget pesantemente tagliato, a volte quasi dimezzato.

Anche il clima politico e i cambiamenti di governo possono rappresentare un rischio per la stabilità a lungo termine delle risorse degli organismi per la parità. Ad esempio, in Belgio, dopo le elezioni federali del 2024, nel 2025 il nuovo governo di coalizione ha firmato un accordo che prevedeva un taglio del 25% del budget di *Unia* finora uno degli organismi per la parità con le maggiori risorse in Europa. L'organismo per la parità belga è stato in grado di opporsi a questi piani, utilizzando le Direttive europee sulle norme recentemente approvate, per ridurre il taglio complessivo. Ciononostante, questo è stato un colpo considerevole per *Unia* e dimostra la volatilità delle risorse anche per gli organismi per la parità ben consolidati e dotati di poteri significativi, quando si trovano di fronte a cambiamenti politici e in assenza delle dovute tutele.

D'altra parte, in alcuni Stati membri, il bilancio dell'organismo per la parità è aumentato notevolmente negli ultimi anni. Quando l'*Advocate for the Principle of Equality*, l'organismo sloveno per la parità, è stato istituito per la prima volta nel 2017, il governo gli assegnò un budget annuale di 250.000 euro, ben lunghi dall'essere sufficiente per svolgere tutte le funzioni e le competenze previste dalla legge slovena sull'antidiscriminazione e dalle Direttive europee per la parità di trattamento. Al fine di ottenere finanziamenti sufficienti, l'*Advocate for the Principle of Equality* preparò un proprio piano finanziario per gli anni 2018-2019 che dettagliava le risorse necessarie per svolgere tutti i ruoli e le attività previsti dal suo mandato secondo la legge slovena per l'antidiscriminazione. Grazie alla collaborazione con la società civile, l'*Advocate* riuscì a fare entrare la questione del suo sottofinanziamento nel dibattito pubblico e parlamentare, ottenendo così il raddoppiamento del suo budget nel 2018. In seguito alla pubblicazione della Raccomandazione della Commissione europea sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel 2018, l'*Advocate for the Principle of Equality* preparò un piano d'azione e negoziò con il nuovo governo eletto per raddoppiare ancora una volta il suo budget, raggiungendo 1,1 milioni di euro nel 2019. Da allora, il budget del Difensore è stato costantemente aumentato anno dopo anno, fino al 2024, quando venne ridotto di poco meno del 13%. Come nel caso dell'*Advocate for the Principle of Equality*, alcuni organismi per la parità hanno riferito che, in seguito alle raccomandazioni sulle norme riguardanti gli organismi per la parità e all'approvazione delle stesse Direttive, sono stati in grado di avanzare argomentazioni più forti per ottenere risorse maggiori.

5. Poteri – Per conseguire l'obiettivo delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, ovvero la piena applicazione del principio della parità di trattamento, è necessario che tali organismi siano dotati sia di competenze che garantiscano l'accesso alla giustizia e assicurino rimedi e sanzioni, sia di competenze volte a prevenire la discriminazione e promuovere la parità di trattamento.

Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità stabiliscono, per la prima volta, norme chiare in merito all'intera gamma di poteri di cui dovrebbero essere dotati gli organismi per la parità, alle modalità di esercizio di tali poteri e alle modalità tramite cui gli organismi per la parità dovrebbero essere autorizzati a esercitarli.

Le Direttive sulla parità di trattamento che istituiscono organismi per la parità nell'UE adottano un approccio piuttosto individualizzato, incentrato sulla vittima,

retrospettivo e riparatorio alla discriminazione¹³⁵. Equinet sostiene da tempo una maggiore attenzione alla prevenzione della discriminazione e le Direttive riguardanti gli organismi per la parità sono passate da un approccio reattivo e riparatore a un approccio più proattivo, preventivo e promozionale¹³⁶.

5.1. Sensibilizzazione – Le quattro Direttive sulla parità di trattamento che richiedono la designazione di un organismo per la parità¹³⁷ non specificano in dettaglio le competenze specifiche che tali organismi dovrebbero avere in termini di promozione dell'uguaglianza e non conferiscono loro il potere di condurre campagne di sensibilizzazione del pubblico¹³⁸. Nelle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, l'articolo 5, paragrafo 1, attribuisce direttamente agli Stati membri l'obbligo di sensibilizzare tutta la popolazione sui diritti alla non discriminazione e alla parità, nonché sull'esistenza degli organismi per la parità e dei loro servizi¹³⁹. Nonostante l'obbligo sia imposto direttamente agli Stati, tale dovere può essere assolto solo se gli Stati collaborano con gli organismi per la parità e altre parti interessate nella preparazione e nell'attuazione delle misure di sensibilizzazione¹⁴⁰.

I destinatari delle azioni di sensibilizzazione sono i titolari di diritti, i portatori di doveri e il pubblico in generale. Tuttavia, gli sforzi di sensibilizzazione devono essere compiuti prestando particolare attenzione ai gruppi a rischio di discriminazione¹⁴¹, adottando mezzi di comunicazione appropriati per raggiungere tutti i livelli della società e comunicando con i gruppi il cui accesso all'informazione può essere ostacolato. In particolare, come discusso in

¹³⁵ Equal Rights Trust 2024a, 52.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Direttiva 2000/43/EC, art. 13; Direttiva 2004/113/EC, art. 12; Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

¹³⁸ Commissione Europea 2022b, 18.

¹³⁹ Per quanto riguarda la peculiarità di questo articolo che impone un obbligo agli Stati membri piuttosto che richiedere loro di conferire poteri agli organismi per la parità, vd. Equal Rights Trust 2024a, 54-55.

¹⁴⁰ Questa è l'interpretazione dell'obbligo di cui all'art. 5, par. 1, in congiunzione con l'art. 5, par. 2; l'art. 15; i considerando e le proposte della Commissione; secondo Equal Rights Trust 2024a, 54-55.

¹⁴¹ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500 art. 5(1).

precedenza, nell'identificare tali gruppi, l'articolo 5, paragrafo 3, fa riferimento a fattori di discriminazione che vanno oltre quelli contemplati dalle Direttive esistenti in materia di parità di trattamento e dalle Direttive riguardanti gli organismi di parità, come le condizioni economiche¹⁴².

5.1.1. Misure proattive – L'articolo 5, paragrafo 2, impone agli Stati membri l'obbligo di conferire agli organismi per la parità il potere di intraprendere azioni volte a prevenire la discriminazione e a promuovere la parità di trattamento. Ciò non modifica gli obblighi degli Stati di prevenire la discriminazione, ma istituisce gli organismi per la parità come «enti pubblici, incaricati di promuovere la conoscenza e di rafforzare le capacità degli enti pubblici e privati sulle questioni relative alla parità di trattamento, al fine di prevenire il (ri)verificarsi di episodi di discriminazione»¹⁴³. Oltre a prevenire i casi di discriminazione, gli organismi per la parità devono essere dotati dei poteri e degli strumenti necessari per affrontare e correggere le disuguaglianze sostanziali. Sono quindi necessarie risorse adeguate affinché gli organismi per la parità possano svolgere tali attività¹⁴⁴.

L'articolo 5, paragrafo 2, delle Direttive contiene un elenco ampio ma non esaustivo delle attività che gli organismi per la parità possono svolgere per prevenire la discriminazione e promuovere la parità di trattamento, come la promozione di azioni positive, l'integrazione della dimensione di genere e della parità (rispettivamente *gender mainstreaming* nella Direttiva 2024/1500 e *equality mainstreaming* nella Direttiva 2024/1499) negli enti pubblici e privati¹⁴⁵, «la fornitura a questi di formazione, consulenza e sostegno, la partecipazione al dibattito pubblico, la comunicazione con i pertinenti portatori di interessi, comprese le parti sociali, e la promozione dello scambio di buone pratiche»¹⁴⁶.

¹⁴² *Ivi*, art. 5(3).

¹⁴³ Commissione Europea 2022b, 19-20.

¹⁴⁴ Equal Rights Trust 2024a, 59-62.

¹⁴⁵ Come spiegato in Equal Rights Trust 2024a, 61, il riferimento nella Direttiva 2024/1500 è specificamente all'integrazione della dimensione di genere, mentre la Direttiva 2024/1499 fa riferimento all'integrazione della dimensione della parità. Ciò risponde alla base giuridica di entrambe le direttive, ma, insieme allo scopo e alla necessaria lettura intersezionale dell'articolo, l'integrazione della parità dovrebbe essere intesa come comprensiva anche dell'integrazione della dimensione di genere. Nella traduzione italiana delle Direttive, tuttavia, questa differenza non viene tradotta, e entrambe le direttive dunque fanno riferimento all'«integrazione della dimensione di genere».

¹⁴⁶ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 5(2).

Inoltre, le Direttive stabiliscono che, nello svolgimento delle attività di prevenzione e promozione, gli organismi per la parità possono tenere conto della discriminazione intersezionale, intesa come discriminazione derivante da una combinazione di fattori protetti dalle Direttive sulla parità¹⁴⁷.

5.1.2. Consultazione - Mentre le Direttive sulla parità di trattamento stabiliscono la competenza degli organismi per la parità di formulare raccomandazioni su questioni relative alla discriminazione, l'articolo 15 delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità va oltre e impone agli Stati l'obbligo di istituire procedure per garantire che gli organismi per la parità siano consultati nei processi legislativi e politici.

Ciò significa che la consultazione degli organismi per la parità deve diventare parte integrante e una fase chiara del processo decisionale. Si prevede che tale competenza integri le considerazioni relative alla parità di trattamento nell'elaborazione delle politiche, poiché le raccomandazioni degli organismi per la parità dovrebbero portare all'eliminazione dei potenziali effetti discriminatori delle politiche e delle leggi e massimizzare il loro impatto sulla parità¹⁴⁸.

Per svolgere questa funzione consultiva, gli organismi per la parità devono essere dotati di tutti i poteri, le informazioni, il tempo e le risorse necessari per fornire il loro contributo al processo decisionale. Inoltre, gli Stati devono garantire che il coinvolgimento degli organismi per la parità sia effettuato dalle autorità pubbliche in modo tempestivo e adeguato¹⁴⁹. È importante enfatizzare che gli organismi per la parità non sono tenuti a fornire la loro competenza per tutte le leggi e le politiche, ma sono liberi di determinare per quali di esse formulare raccomandazioni. Inoltre, gli organismi per la parità hanno il diritto di chiedere un seguito alle loro raccomandazioni. Pertanto, le autorità pubbliche devono tenere debitamente conto di come le leggi e le politiche dovrebbero essere adattate sulla base dei contributi degli organismi per la parità¹⁵⁰.

5.1.3. Raccolta di dati e accesso ai dati sulla parità - I dati sulla parità sono fondamentali per l'efficacia degli organismi per la parità. Come indicato nelle premesse: «i dati sulla parità sono fondamentali per acquisire una consapevolezza maggiore, sensibilizzare le persone, quantificare la

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Equal Rights Trust 2024a, 62-66.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

discriminazione, rilevare le tendenze nel tempo, provare l'esistenza della discriminazione, valutare l'attuazione della legislazione sulla parità, dimostrare la necessità di un'azione positiva e contribuire a elaborare politiche basate su elementi concreti»¹⁵¹.

L'articolo 16 impone agli Stati membri di consentire agli organismi per la parità di raccogliere i dati necessari, direttamente o indirettamente (su incarico), nonché di gestire e utilizzare i dati sulla parità.

Nell'ambito di tale obbligo, gli organismi per la parità devono poter accedere e utilizzare i dati statistici esistenti detenuti da altri enti pubblici e privati, in conformità con il diritto nazionale, al fine di formulare raccomandazioni sui dati da raccogliere e svolgere un ruolo di coordinamento nella raccolta dei dati sulla parità¹⁵². Inoltre, i dati raccolti e utilizzati dagli organismi per la parità dovrebbero essere disaggregati in base ai motivi e agli ambiti contemplati dalle Direttive sulla parità e in conformità con gli indicatori elaborati a norma dell'articolo 18, anonimizzati e/o pseudonimizzati¹⁵³.

Gli organismi per la parità dovrebbero poter accedere a tutti i dati necessari per informare l'elaborazione delle politiche, formulare raccomandazioni basate su dati concreti e valutare la situazione della discriminazione nel paese, conformemente all'articolo 17¹⁵⁴.

5.1.4. Relazioni pubbliche – L'articolo 17 stabilisce che gli Stati membri devono garantire che gli organismi per la parità adottino un programma di lavoro e una relazione annuale sulle proprie attività, che includa il bilancio annuale, indicazioni in merito al personale e una rendicontazione finanziaria. Inoltre, ai sensi dell'articolo 17, gli Stati sono tenuti a garantire che gli organismi per la parità elaborino almeno ogni quattro anni una relazione «sulla situazione della parità di trattamento e discriminazione, inclusi gli eventuali problemi strutturali, nel rispettivo Stato membro»¹⁵⁵.

Consentire agli organismi per la parità di elaborare tali relazioni significa fornire loro le risorse e le informazioni necessarie. I dati raccolti ai sensi dell'articolo 16 devono consentire di individuare le tendenze in materia di parità di trattamento e discriminazione nel paese. La relazione dovrebbe inoltre

¹⁵¹ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 43; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 42.

¹⁵² Equal Rights Trust 2024a, 66-69.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art.17.

contenere raccomandazioni e può quindi rappresentare una delle procedure necessarie affinché gli organismi per la parità esercitino il loro potere di consultazione ai sensi dell'articolo 15¹⁵⁶.

5.2. Poteri di promozione e prevenzione: stato dell'arte e buone pratiche.

5.2.1. Sensibilizzazione e misure proattive – Sebbene la maggior parte di essi sia impegnato in attività promozionali, esistono differenze significative nel modo in cui gli organismi per la parità realizzano azioni volte a promuovere la parità di trattamento e a prevenire la discriminazione, nonché nel modo in cui collaborano con le autorità pubbliche e le parti interessate in tal senso¹⁵⁷. Le cause principali della limitata capacità degli organismi per la parità di svolgere questo tipo di attività sembrano essere la scarsità di risorse, il mandato limitato e/o l'indipendenza limitata¹⁵⁸. Ad esempio, nel 2021 gli organismi per la parità di quattro Stati membri segnalalarono di non avere competenze per organizzare attività di formazione, consulenza e sviluppo delle capacità per le parti interessate (ad esempio i datori di lavoro) in merito all'adempimento dei loro obblighi in materia di parità di trattamento¹⁵⁹.

Esempi di azioni intraprese dagli organismi per la parità per promuovere la parità di trattamento e prevenire la discriminazione includono: fornire sessioni di formazione e/o istruzione rivolte ai soggetti obbligati; redigere linee guida, codici di condotta o opuscoli; svolgere azioni di informazione e sensibilizzazione online e offline; organizzare eventi; organizzare tavole rotonde e condividere conoscenze; istituire premi annuali per ricompensare progetti rilevanti in materia di uguaglianza; promuovere la cooperazione con le parti interessate; rafforzare le capacità e fornire consulenza¹⁶⁰.

Ad esempio, *Unia* in Belgio ha realizzato varie azioni volte a promuovere l'inclusione e il benessere sul luogo di lavoro. Ha formulato raccomandazioni dettagliate sull'argomento e ha sviluppato uno strumento online denominato “*eDiv - Outil en ligne pour un environnement de travail diversifié et inclusif*” volto a educare e sensibilizzare i professionisti alla creazione di un luogo di lavoro inclusivo. Lo strumento comprende diversi moduli: una spiegazione della

¹⁵⁶ Equal Rights Trust 2024a, 70-72.

¹⁵⁷ Commissione europea 2021, 14-15.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

legislazione pertinente in materia di lotta alla discriminazione, la misurazione della diversità del personale e una presentazione di diversi casi di discriminazione con un parere di esperti sia dal punto di vista giuridico che da quello del datore di lavoro¹⁶¹.

Un tipo di azione che gli organismi per la parità possono intraprendere per prevenire la discriminazione e promuovere la parità di trattamento è incoraggiare e sostenere le organizzazioni del settore pubblico e privato a impegnarsi nella pianificazione della parità (detto *equality planning*), un processo strategico con un potenziale significativo per promuovere la diversità e uguaglianza. Ad esempio, la *Commission for Citizenship and Gender Equality* (CIG) del Portogallo collabora con i comuni per creare piani relativi all'uguaglianza, offrendo formazione al personale delle risorse umane, fornendo incentivi e assistenza tecnica per la nomina di consulenti locali per l'uguaglianza e di équipe per l'uguaglianza nella vita locale e sostenendo l'uso di indicatori delle politiche di uguaglianza. La CIG riconosce inoltre le iniziative locali esemplari attraverso un premio biennale istituito nel 2012¹⁶².

Un altro esempio di azioni volte a promuovere la parità di trattamento e a prevenire la discriminazione è la realizzazione di campagne di sensibilizzazione sull'organismo per le pari opportunità, i suoi servizi, nonché sul diritto alla parità di trattamento e i relativi rimedi. La consapevolezza dell'esistenza e del ruolo degli organismi per l'uguaglianza è necessaria affinché le persone possano avvalersi della protezione e dei servizi offerti da tali organismi e, insieme ad altri aspetti, quali l'accessibilità e la fiducia, è fondamentale per affrontare il problema della mancata segnalazione di casi di discriminazione¹⁶³. Ai sensi della legge generale sulla parità di trattamento, la *Federal Anti-Discrimination Agency* (FADA) in Germania ha il compito di informare il pubblico sulla protezione contro la discriminazione e sugli obblighi previsti da tale legislazione. Nell'ambito dei suoi sforzi per adempiere a tale obbligo, nel 2023 la FADA condusse una campagna nazionale per informare il grande pubblico sui propri diritti, sia online che offline, e per sensibilizzare l'opinione pubblica sulle tutele previste dalla legge sulla parità di trattamento, denominata #HabIchWasGegen (Ho qualcosa - che posso fare)¹⁶⁴. La campagna raggiunse un vasto pubblico grazie a un video

¹⁶¹ Equinet's Working Group on Gender Equality 2024, 30. Per accedere allo strumento online, l'indirizzo è: <https://www.ediv.be/?lang=fr>.

¹⁶² Crowley 2022, 23.

¹⁶³ Commissione europea 2021, 23-24.

¹⁶⁴ Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2023.

musicale e a manifesti che mostravano casi reali di discriminazione contro i quali le persone avevano intrapreso azioni legali, messaggi sui social media e manifesti in tutta la Germania. Gli esempi di discriminazione presentati si basavano su casi reali segnalati all'Agenzia federale contro la discriminazione¹⁶⁵.

5.2.2. Consultazioni - Il coinvolgimento dei membri di Equinet nelle consultazioni varia notevolmente a seconda delle loro risorse e delle condizioni stabilite a livello nazionale per consentire loro di formulare raccomandazioni in materia di legislazione e politiche¹⁶⁶. In un numero limitato di Stati, la legislazione stabilisce le condizioni secondo le quali gli organismi per la parità possono formulare raccomandazioni e fornire consulenza politica in modo più efficace. Ad esempio, in Germania, la FADA è tenuta a fornire il proprio parere sugli sviluppi legislativi e politici. In Lituania, la legislazione prevede che le istituzioni verso le quali l'organismo per la parità ha formulato raccomandazioni politiche debbano rispondere all'organismo entro un termine di 20 giorni, qualora le raccomandazioni siano state fornite per iscritto. In Repubblica Ceca, le istituzioni pubbliche sono tenute a rispondere alle raccomandazioni dell'organismo per la parità. In caso contrario, l'organismo può rivolgersi a un'autorità superiore o al governo per chiedere un intervento¹⁶⁷.

Altri tipi di condizioni possono essere stabilite a livello nazionale per consentire agli organismi per la parità di formulare raccomandazioni. Ad esempio, molti organismi per la parità presentano le loro competenze tecniche presso commissioni parlamentari, il che è considerato efficace, in particolare se si tratta di questioni di attualità¹⁶⁸. Gli organismi per la parità possono anche essere invitati da un ministero o da un'agenzia a fornire pareri o essere coinvolti in un dialogo con un ministero o un'agenzia sulle raccomandazioni formulate. Anche queste sono considerate condizioni utili e buone pratiche. In alcuni casi, gli organismi per la parità sono inclusi in gruppi di lavoro o comitati politici formali. Ciò è generalmente considerato efficace, ma può variare da una giurisdizione all'altra poiché in tali contesti possono sorgere preoccupazioni circa l'indipendenza dell'organismo per la parità. In alcuni Paesi, gli organismi per la parità presentano raccomandazioni nelle loro relazioni annuali¹⁶⁹. Ad esempio,

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Crowley 2023b.

¹⁶⁷ *Ivi*, 19.

¹⁶⁸ *Ivi*, 24.

¹⁶⁹ *Ivi*, 24-25.

l'Office of the Ombudswoman in Croazia è tenuto per legge a presentare al Parlamento una relazione annuale contenente raccomandazioni. Tale documento deve anche riferire in merito all'attuazione delle raccomandazioni contenute nella relazione annuale precedente¹⁷⁰.

Infine, particolarmente interessante è la situazione degli organismi per la parità che fanno parte di un ministero governativo. Sebbene possano avere accesso a un'ampia gamma di procedure per presentare le loro raccomandazioni, ciò può comportare un rischio per la loro indipendenza e capacità¹⁷¹.

5.2.3. Dati sulla parità e relazioni annuali – Nel 2021 è stato osservato che in un terzo degli Stati membri gli organismi per la parità conducono indagini periodiche. In un altro terzo degli Stati membri, gli organismi per la parità conducono indagini, ma hanno difficoltà a farlo regolarmente, per tutti i fattori di discriminazione o a garantire una qualità sufficiente dei dati. Infine, in un terzo degli Stati membri, gli organismi per la parità non hanno condotto o non conducono indagini¹⁷². Una parte separata del bilancio degli organismi per la parità e una quota sufficiente del personale interno dovrebbero essere destinati alla realizzazione di indagini. Un bilancio dedicato ai progetti di ricerca o finanziamenti provenienti da fonti esterne sono altre possibilità per rafforzare la capacità degli organismi per la parità¹⁷³. Alcuni membri di Equinet collaborano con gli uffici statistici nazionali e/o scambiano competenze nell'ambito del gruppo di lavoro di Equinet sulla ricerca e la raccolta di dati (*Working Group on Research and Data Collection*)¹⁷⁴.

In circa un terzo degli Stati membri, gli organismi per la parità pubblicano regolarmente relazioni indipendenti, sia sulle loro attività annuali che su temi specifici relativi alla discriminazione, grazie ai dati ricavati dalle loro indagini e dalle ricerche che svolgono o finanziano. La scarsità di risorse e la limitata indipendenza sono le ragioni principali alla base della mancanza di relazioni periodiche. Una parte separata del bilancio degli organismi per la parità e una quota sufficiente del personale interno dovrebbero essere dedicate a questa

¹⁷⁰ *Ivi*, 26.

¹⁷¹ *Ivi*, 25.

¹⁷² Commissione europea 2021, 11-12.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

funzione¹⁷⁵. Ai sensi della legge contro la discriminazione, l'*Office of the Ombudswoman* in Croazia ha il compito di raccogliere e analizzare i dati statistici sulla discriminazione relativi a tutti i 17 motivi indicati nella legge, di informare il Parlamento croato dei casi di discriminazione basati su tali motivi nella relazione annuale e di condurre indagini sulla discriminazione. La relazione annuale del difensore civico croato contiene un'analisi dei dati amministrativi relativi a tutti i motivi riconosciuti dalla legge contro la discriminazione, statistiche congiunte con altre istituzioni e una panoramica completa dei tipi di denunce ricevute, insieme alle descrizioni dei casi più rilevanti e ai relativi risultati del lavoro dell'Office. La relazione è presentata al parlamento nazionale e, come già detto, contiene raccomandazioni alle quali i governi possono dare un riscontro. La relazione è a disposizione del pubblico e i suoi risultati sono regolarmente diffusi dai media¹⁷⁶.

5.3. Accesso alla giustizia e ai ricorsi – Sebbene le quattro Direttive sulla parità di trattamento prevedano un ruolo chiaro per tali organismi nel facilitare l'accesso alla giustizia, esse forniscono pochi dettagli a riguardo, stabilendo solo che le istituzioni designate come organismi per la parità dovrebbero essere autorizzate a fornire assistenza indipendente alle vittime di discriminazione nel portare avanti le loro denunce e ad agire in difesa dei diritti (in conformità con la legge e la prassi nazionale) laddove si sia verificata una violazione del diritto alla non discriminazione¹⁷⁷.

Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità cercano di colmare queste lacune, conferendo agli organismi di parità poteri esplicativi per agire a sostegno delle vittime e per facilitare l'accesso alla giustizia. L'articolo 6 chiarisce le forme di assistenza che gli organismi di parità sono tenuti a fornire alle presunte vittime di discriminazione e a tutti coloro che ritengono che i propri diritti siano stati violati. Lo stesso articolo stabilisce il diritto degli organismi di parità di ricevere denunce di discriminazione, mentre gli articoli da 7 a 9 stabiliscono norme

¹⁷⁵ *Ivi*, 12-13.

¹⁷⁶ Maggiori informazioni, sono disponibili all'indirizzo <https://fra.europa.eu/en/promising-practices/ombudsmans-annual-report>.

¹⁷⁷ Direttiva 2000/43/EC, art. 13; Direttiva 2004/113/EC, art. 12; Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

dettagliate che riguardano la risoluzione alternativa delle controversie, l'esame delle denunce e la conduzione di indagini e accertamenti, l'emissione di pareri e decisioni. L'articolo 10 rafforza le disposizioni esistenti in materia di difesa dei diritti, stabilendo il diritto degli organismi di parità di agire nei procedimenti giudiziari e di presentare osservazioni al Tribunale.

5.3.1. Assistenza alle vittime – L'articolo 6, paragrafo 1, delle Direttive stabilisce che «[g]li Stati membri provvedono affinché gli organismi per la parità siano in grado di fornire assistenza alle presunte vittime». In seguito, il secondo paragrafo dello stesso articolo stabilisce il diritto degli organismi per la parità di ricevere denunce di discriminazioni. Per quanto riguarda la definizione di “vittima” nelle Direttive, è importante notare che una persona non deve dimostrare di aver subito una discriminazione per godere del sostegno degli organismi per la parità. I considerando delle Direttive chiariscono che «qualsiasi persona può essere una vittima» e dovrebbe «beneficiare dell'assistenza degli organismi per la parità (...) indipendentemente dal fatto che sia stata accertata una discriminazione»¹⁷⁸.

La gestione dei reclami è una responsabilità fondamentale degli organismi di parità in molti Paesi e le Direttive impongono agli Stati l'obbligo di garantire che tali organismi abbiano questa importante funzione e siano in grado di svolgerla¹⁷⁹. Le quattro Direttive esistenti sulla parità di trattamento forniscono pochi dettagli sul processo di gestione dei reclami, specificando solo che gli organismi per la parità devono assistere le vittime nel portare avanti i loro reclami¹⁸⁰. Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità offrono una guida più chiara in merito, elaborando norme che cercano di superare le barriere di accessibilità che possono impedire o scoraggiare una vittima dal cercare di far valere i propri diritti¹⁸¹.

¹⁷⁸ Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 23; Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 24.

¹⁷⁹ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 6(1) e 6(2). Si veda anche Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, par. 84.

¹⁸⁰ Direttiva 2000/43/EC, art. 13; Direttiva 2004/113/EC, art. 12; Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

¹⁸¹ Si veda inoltre la discussione sull'accessibilità nel capitolo VI.

L'articolo 6, paragrafo 3, elenca diverse forme di assistenza alle vittime che gli organismi di parità dovrebbero fornire. In primo luogo, gli organismi di parità devono fornire consulenza sul quadro giuridico applicabile, adattata alle esigenze dell'individuo e «mirata alla sua situazione specifica»¹⁸², comprese: informazioni sulla disponibilità dei servizi degli organismi di parità; le diverse fasi delle procedure di reclamo; le possibili vie di ricorso (compresa la risoluzione alternativa delle controversie); l'accesso ai meccanismi di giudizio; la disponibilità di rimedi; e, cosa importante, informazioni sul trattamento dei dati personali e sulle regole di riservatezza applicabili¹⁸³. Inoltre, gli organismi di parità sono tenuti a informare le vittime della «possibilità di ottenere un sostegno psicologico o di altro tipo da altri organismi od organizzazioni»¹⁸⁴.

Se gli organismi per la parità ritengono che ci siano motivi per proseguire un reclamo, o se intendono chiudere un reclamo, devono informare il reclamante «entro un tempo ragionevole»¹⁸⁵. Gli Stati hanno la responsabilità di definire il processo e la procedura per informare i ricorrenti, che deve essere deciso in accordo con l'organismo per la parità e deve includere informazioni chiare sui tempi¹⁸⁶. Questo processo dovrebbe anche prendere in considerazione «salvaguardie procedurali contro denunce ripetute o abusive» che possono avere l'effetto di esaurire le risorse disponibili e ostacolare la capacità degli organismi di parità di sostenere le vittime¹⁸⁷. Nello stabilire le regole sul processo di gestione dei reclami, gli organismi per la parità e gli Stati devono considerare i requisiti più ampi delle Direttive. In particolare, le denunce di discriminazione offrono una fonte essenziale di dati sulla diffusione della discriminazione in una determinata giurisdizione. Le informazioni raccolte possono anche migliorare il processo di assistenza alle vittime¹⁸⁸.

5.3.2. Risoluzione alternativa delle controversie – L'articolo 7 delle Direttive prevede che gli organismi per la parità abbiano la facoltà di offrire alle parti di un reclamo per discriminazione la possibilità di cercare una risoluzione alternativa¹⁸⁹. Negli Stati membri esistono diversi modelli di risoluzione

¹⁸² Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 6(3)(a).

¹⁸³ *Ivi*, art. 6(3).

¹⁸⁴ *Ivi*, art. 6(3)(e).

¹⁸⁵ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 6(4).

¹⁸⁶ Si veda inoltre la discussione sui requisiti di consultazione di cui all'articolo 15 nel capitolo VI.1.

¹⁸⁷ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 24; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 23.

¹⁸⁸ Ujházyová *et al*/2023, 9-10.

¹⁸⁹ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 7.

alternativa delle controversie (RAC) e le Direttive riconoscono questa diversità. Piuttosto che prescrivere un processo specifico, le Direttive specificano alcune delle diverse forme che la RAC può assumere - tra cui la mediazione o la conciliazione - lasciando agli Stati la facoltà di definire le modalità, in base alle leggi e alle prassi nazionali¹⁹⁰. I considerando delle Direttive chiariscono che lo scopo della RAC è quello di fornire alle parti di un reclamo per discriminazione una «risoluzione extragiudiziale delle controversie rapida ed economicamente accessibile»¹⁹¹.

Secondo le Direttive, gli organismi per la parità possono assumere la responsabilità diretta della RAC o delegare la responsabilità del processo a un altro ente competente¹⁹². Qualsiasi ente competente dovrebbe possedere una conoscenza sufficientemente approfondita di questi quadri per soddisfare i requisiti dell'articolo 7. Dovrebbe inoltre soddisfare le stesse norme di indipendenza previste dall'articolo 3 ed essere dotato di risorse sufficienti a garantirne il funzionamento su “base permanente”, nonché garantire che le persone incaricate nel processo di risoluzione «siano indipendenti, imparziali e possiedano le competenze necessarie»¹⁹³. Negli Stati membri che attualmente non prevedono la risoluzione alternativa delle controversie, gli organismi per la parità possono essere in grado di assumere questa funzione, sia per la loro comprensione del quadro normativo antidiscriminatorio, sia per i requisiti di indipendenza e di risorse preesistenti.

5.3.3. Accertamenti: indagini e inchieste – L'articolo 8 delle Direttive impone agli Stati membri di provvedere affinché «agli organismi per la parità sia conferito il potere di svolgere accertamenti sull'esistenza di una violazione del principio della parità di trattamento»¹⁹⁴. Come parte di questo potere, l'articolo 8(2) stabilisce anche il diritto effettivo di accesso alle informazioni e ai documenti, un nuovo importante strumento nell'arsenale degli organismi di parità¹⁹⁵. Il termine “accertamenti” non è definito nelle Direttive, ma sembra coprire due tipi di circostanze. In primo luogo, gli accertamenti sono collegati ai poteri degli organismi di parità di accogliere denunce di discriminazione

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 26; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 25.

¹⁹² Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 7.

¹⁹³ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 26; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 25.

¹⁹⁴ Direttive (UE) 2024/1499; 2024/1500, art. 8(1).

¹⁹⁵ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 8(2).

precedentemente a un ricorso legale ed ai poteri di emettere pareri e decisioni su tali denunce di discriminazione¹⁹⁶. In secondo luogo, gli accertamenti possono essere condotti d'ufficio dagli organismi di parità per indagare potenziali violazioni del diritto alla parità di trattamento.

5.3.4. Pareri e decisioni – L'articolo 9 stabilisce il potere degli organismi di parità di emettere pareri o decisioni in casi di discriminazione. Sebbene gli Stati abbiano la facoltà di determinare se tali osservazioni siano di natura vincolante o non vincolante, essi sono tenuti ad adottare specifici meccanismi procedurali per garantire un seguito e un'attuazione adeguati. È importante notare che le Direttive includono nuove norme sui poteri correttivi degli organismi di parità e sui loro obblighi di prevenzione. In questo modo, le Direttive cercano di stabilire un quadro più forte e unificato per affrontare la discriminazione in Europa e promuovere l'attuazione del diritto alla parità di trattamento. Dopo le procedure descritte nelle sezioni precedenti, l'articolo 9, paragrafo 1, delle Direttive impone agli Stati di autorizzare gli organismi di parità a «fornire e documentare la loro valutazione del caso»¹⁹⁷. In base a questo articolo, gli organismi per la parità devono essere autorizzati a stabilire i fatti materiali e a fornire una «conclusione motivata sull'esistenza di discriminazioni»¹⁹⁸.

Forse il contributo più importante dell'articolo 9 riguarda i rimedi. Ai sensi delle Direttive sulla parità di trattamento, gli Stati membri sono tenuti a istituire vie appropriate per l'applicazione del diritto antidiscriminatorio. Questo, a sua volta, richiede un rimedio in caso di violazione. Per soddisfare i requisiti delle Direttive esistenti, le sanzioni devono essere «efficaci, proporzionate e dissuasive»¹⁹⁹. Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità si basano su questi requisiti in modo importante. In particolare, esse specificano che – «se del caso» – sia le decisioni vincolanti che i pareri non vincolanti devono includere «misure specifiche atte a porre rimedio a qualsiasi violazione del principio della parità di trattamento constatata e di prevenire il ripetersi»²⁰⁰. Il termine «se del caso» in questo paragrafo deve essere letto come riferito alle sanzioni stesse: in alcuni casi, il riconoscimento del danno subito da una vittima può costituire un rimedio

¹⁹⁶ In effetti, nella proposta originaria della Commissione, le disposizioni relative alle indagini sono state inserite in un articolo che riguardava i pareri e le decisioni (ora art. 9).

¹⁹⁷ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 9(1).

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ *Ibidem*; Direttiva 2000/43/CE, art. 15.

²⁰⁰ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 9(2).

appropriato²⁰¹. Altri rimedi appropriati variano a seconda delle circostanze, ma possono includere sanzioni, risarcimenti e restituzioni²⁰². In molti casi, sarà necessaria una combinazione di misure per garantire giustizia alle vittime²⁰³. L'articolo 9(2) introduce inoltre l'obbligo per gli Stati membri di «stabilire meccanismi adeguati per dar seguito a pareri non vincolanti, come ad esempio gli obblighi di riscontro, nonché l'esecuzione delle decisioni vincolanti»²⁰⁴.

Oltre a riparare il danno in un caso individuale, l'articolo 9 prevede l'applicazione di una serie più ampia di misure volte a prevenire il ripetersi della discriminazione. In questo modo, le Direttive riguardanti gli organismi per la parità superano l'approccio reattivo alla discriminazione, orientandosi verso un modello proattivo e preventivo di tutela dei diritti. Tali misure potrebbero includere l'obbligo per una persona o un organismo di seguire una formazione, elaborare un codice di condotta, adottare una politica o una strategia antidiscriminatoria, effettuare una valutazione dell'impatto sulla parità, apportare adeguamenti o modifiche alle politiche, ai programmi, ai servizi o all'ambiente esistenti, collaborare con la società civile e le organizzazioni dei lavoratori, astenersi da una determinata attività o rimuovere contenuti online dannosi²⁰⁵. Sebbene gli Stati dispongano di un certo margine di discrezionalità in questo ambito, per essere efficaci tali misure devono essere incentrate sulle istituzioni e sulla società, mirate ad affrontare le disuguaglianze radicate e strutturali, piuttosto che quelle individuali²⁰⁶. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, gli organismi per la parità sono tenuti a pubblicare «una sintesi dei pareri e delle decisioni che ritengono particolarmente rilevanti». Tra gli altri obiettivi, tale requisito serve ad aumentare la consapevolezza delle questioni relative alla discriminazione tra la popolazione in generale e costituisce di per sé una misura preventiva fondamentale.

5.3.5. Contenzioso – Uno dei contributi più significativi delle Direttive riguarda i poteri degli organismi per la parità di agire in giudizio. L'articolo 10 delle Direttive è diviso in quattro parti. L'articolo 10, paragrafo 1, impone agli Stati il rigoroso obbligo di «garantire agli organismi di parità il diritto di agire in giudizio

²⁰¹ C. giust., sent. 15.4.2021, C-30/19, *Braathens Regional Aviation*, par. 44-49.

²⁰² Vedi anche l'Ufficio delle Nazioni Unite per i diritti umani 2023, 75-84.

²⁰³ Vedi anche Tudisco, Lantschner 2022, 67.

²⁰⁴ Direttiva (UE) 2024/1499 e Direttiva 2024/1500, art. 9(2).

²⁰⁵ Tudisco, Lantschner, 2022, 67.

²⁰⁶ UN Human Rights Office 2023, 81-84.

nei procedimenti civili e amministrativi relativi all'attuazione del principio della parità di trattamento»²⁰⁷. Questa disposizione ha due limitazioni. In primo luogo, i poteri degli organismi di parità in materia di contenzioso previsti dalle Direttive si applicano solo ai casi disciplinati dal diritto civile e amministrativo. In secondo luogo, tali poteri devono essere esercitati «conformemente al diritto e alle prassi nazionali in materia di ammissibilità delle azioni, comprese eventuali disposizioni che impongono il consenso della vittima»²⁰⁸. A differenza di altre competenze, come quelle elencate all'articolo 7, i poteri di contenzioso degli organismi di parità devono essere conferiti all'organismo stesso e non possono essere delegati ad altre persone od enti. Essi si aggiungono, «senza pregiudizio», ai poteri già esercitati da altri organismi, come le reti di organizzazioni della società civile, i sindacati e i difensori civici²⁰⁹, rafforzando così la responsabilità condivisa e l'elemento collettivo della lotta contro la discriminazione.

L'articolo 10, paragrafo 3, stabilisce i poteri degli organismi per la parità in materia di controversie: a) il diritto di «avviare un procedimento giudiziario per conto di una o più vittime»; b) il diritto di «partecipare a un procedimento giudiziario a sostegno di una o più vittime»; e c) il diritto di «avviare un procedimento giudiziario in nome proprio, al fine di difendere l'interesse pubblico». Nel primo caso, l'organismo per la parità funge da rappresentante diretto delle vittime nei procedimenti giudiziari²¹⁰ mentre nel secondo, gli organismi per la parità possono prendere «parte ai procedimenti giudiziari avviati dalle vittime, per sostenere la richiesta di risarcimento»²¹¹. Come descritto nei considerando, conferire agli organismi per la parità questo tipo di poteri può aiutare a superare le barriere alla giustizia, consentendo alle vittime di beneficiare delle conoscenze e delle risorse istituzionali dell'organismo, e fornendo al contempo un certo grado di garanzia contro le ritorsioni, che potrebbero altrimenti dissuadere una persona dal presentare una denuncia²¹². Il terzo potere riguarda il diritto di un organismo di parità di intraprendere un caso nell'interesse pubblico, senza una vittima identificata. I considerando delle Direttive sottolineano il potere del contenzioso nell'interesse pubblico, che può essere efficace per combattere la discriminazione strutturale (ad esempio, nei

²⁰⁷ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 10.

²⁰⁸ Direttiva (UE) 2024/1499 2024/1500, art. 10(1).

²⁰⁹ Direttiva (UE) 2024/1499, art. 1(2), e considerando 37; Direttiva (UE) 2024/1500, art. 1(2), e considerando 36.

²¹⁰ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 34; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 33.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² *Ibidem*.

casi in cui può essere difficile raccogliere dati rilevanti o in assenza di una vittima individuale identificabile) e per contestare violazioni dei diritti particolarmente gravi o diffuse²¹³. Gli organismi per la parità dovrebbero essere in grado di scegliere quali casi perseguire attraverso l'uso dei loro poteri di contenzioso²¹⁴. L'articolo 10, paragrafo 2, mette inoltre in chiaro che il diritto degli organismi per la parità di agire in giudizio «comprende il diritto di presentare osservazioni agli organi giurisdizionali» mentre il paragrafo 4 aggiunge anche il «diritto di agire come parte nel procedimento relativo all'esecuzione o al controllo giurisdizionale di decisioni vincolanti» laddove gli stessi organismi sono autorizzati ad adottare tali decisioni ai sensi dell'articolo 9²¹⁵.

I poteri processuali conferiti agli organismi di parità dall'articolo 10 rappresentano uno strumento essenziale nella lotta contro la discriminazione; tuttavia, la versione finale di questi poteri contenuta nelle Direttive è stata indebolita in modo significativo rispetto alla bozza originale e alle raccomandazioni dell'ECRI. Mentre la proposta iniziale delle Direttive suggeriva che gli organismi per la parità dovessero possedere *ciascuno dei tre poteri* elencati all'articolo 10, in seguito ai negoziati la versione finale stabilisce che gli organismi per la parità debbano avere “una o più” di queste competenze.

5.3.6. Garanzie procedurali – In tutte le aree discusse in questo capitolo, le Direttive riguardanti gli organismi per la parità rafforzano in modo significativo i poteri di tali enti, consentendo loro di svolgere la funzione essenziale di sostenere e far rispettare il quadro giuridico per la parità e l'antidiscriminazione, migliorando al contempo l'accesso alla giustizia. L'articolo 11 stabilisce garanzie procedurali, che sono state concepite per integrare e rafforzare le norme contenute nelle Direttive sulla parità su questioni come le prove, chiarendone l'applicazione agli organismi di parità nell'esercizio delle funzioni acquisite o già esistenti. L'ampliamento delle competenze degli organismi di parità può presentare alcuni rischi, in particolare nei casi in cui un organismo per la parità è responsabile dell'esecuzione di diversi aspetti del mandato di parità. L'articolo 3, paragrafo 3, delle Direttive prevede questa possibilità, imponendo agli Stati membri di garantire che i loro organismi di parità «istituiscano una struttura interna che garantisca l'esercizio indipendente e, se del caso, imparziale delle loro competenze».

²¹³ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 35; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 34.

²¹⁴ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 33; direttiva (UE) 2024/1500, considerando 32.

²¹⁵ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art 10.

L'articolo 11 stabilisce che, quando gli organismi per la parità esercitano i loro poteri ai sensi degli articoli 6-10 delle Direttive, gli Stati membri sono tenuti a garantire che «i diritti di difesa delle persone fisiche e giuridiche coinvolte» siano tutelati²¹⁶. Misure specifiche, volte a promuovere la coerenza con questi principi, sono elaborate in diversi punti. Ogni organismo incaricato di svolgere parte del mandato in materia di parità deve soddisfare gli standard minimi di efficacia, indipendenza, risorse e accessibilità stabiliti dalle Direttive²¹⁷.

L'assunzione di nuovi poteri può sollevare problemi di priorità, in particolare quando agli organismi per la parità, tradizionalmente responsabili della promozione e della prevenzione, viene affidata una funzione decisionale o di assistenza e contenzioso²¹⁸. Quando agli organismi di parità vengono conferiti nuovi poteri e responsabilità, non si può ridurre il livello di protezione contro la discriminazione²¹⁹. Questo requisito si applica anche nel caso in cui i poteri o le funzioni attualmente esercitati da altri enti siano successivamente conferiti agli organismi per la parità²²⁰. In questa situazione, è necessaria la collaborazione e il coordinamento tra le istituzioni per evitare una duplicazione di funzioni²²¹.

5.4. Accesso alla giustizia e ai ricorsi: stato dell'arte e buone pratiche – Le quattro Direttive sulla parità di trattamento che prevedono la designazione di organismi per la parità hanno fornito pochi dettagli in merito a come tali organismi dovessero sostenere vittime di discriminazione nell'accedere alla giustizia e ai mezzi di ricorso²²².

²¹⁶ Direttive 2024/1499 e 2024/1500, art. 11.

²¹⁷ Vedi al riguardo la discussione nei capitoli III, IV e VI.

²¹⁸ Commissione europea 2021, 10.

²¹⁹ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 20(2).

²²⁰ Ciò è reso esplicito nell'art. 2, par. 2, per quanto riguarda le competenze esistenti degli «ispettorati del lavoro o di altri organismi preposti all'applicazione della legge e i diritti e le prerogative delle parti sociali». Vedi anche la Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 17, e la Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 16.

²²¹ Vedi ad esempio, la Direttiva (UE) 2024/1499, art. 8(2) e 14 e considerando 28 e 41 e la Direttiva (UE) 2024/1500, art. 8(2) e 14 e considerando 27 e 40.

²²² Direttiva 2000/43/EC, art. 13; Direttiva 2004/113/EC, art. 12; Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

In alcuni Paesi²²³, queste Direttive sono state interpretate in modo estensivo, consentendo agli organismi per la parità di formulare osservazioni su casi individuali e di formulare raccomandazioni pertinenti e vincolanti²²⁴. Tuttavia, la pratica in questo settore è stata disomogenea. Una ricerca condotta dalla Commissione europea nel 2021 ha rilevato che gli organismi di parità in meno di 10 Stati avevano il potere di rappresentare una vittima in un procedimento legale²²⁵. Alcuni organismi non avevano competenze in materia di contenzioso, mentre la mancanza di risorse e la frammentazione dei poteri hanno portato a disparità nel numero di casi perseguiti²²⁶. Problemi simili sono stati individuati per quanto riguarda la risoluzione delle denunce, dove si è riscontrato che la mancanza di un seguito alle raccomandazioni degli organismi per la parità e i poteri limitati di imporre sanzioni impediscono un'efficace riparazione per le vittime²²⁷.

In generale, le Direttive per la parità di trattamento prevedono due ruoli potenziali per gli organismi di parità²²⁸. In primo luogo, gli organismi per la parità possono fornire un sostegno diretto alle vittime, anche attraverso la fornitura di informazioni e consulenza e l'avvio di cause legali. In secondo luogo, gli organismi per la parità possono svolgere un ruolo nella risoluzione delle denunce di discriminazione conducendo accertamenti e fornendo dunque opinioni o decisioni in merito al caso. Queste funzioni possono andare in direzioni diverse e portare a tensioni all'interno del mandato per la parità. Infatti, la funzione di sostegno e di risoluzione delle controversie può richiedere agli organismi di parità di prendere posizione in un caso per «garantire un sostegno adeguato ai ricorrenti»²²⁹. Al contrario, la risoluzione dei reclami richiede imparzialità²³⁰. Alla luce di questa tensione, le buone pratiche sono state individuate nell'assicurare che ciascuna di queste funzioni sia svolta da un dipartimento diverso, da

²²³ Come in Bulgaria, Cipro, Estonia, Italia, Lettonia, Lituania, Moldavia, Portogallo nel caso della *Commission for Equality in Labour and Employment*, Romania, Serbia e Slovenia. Per ulteriori informazioni, vd. <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.

²²⁴ Commissione Europea 2022b, 19.

²²⁵ Commissione europea 2021, 8-9.

²²⁶ *Ibidem*, 9.

²²⁷ *Ibidem*, 10.

²²⁸ Sulla divisione tra la funzione di supporto e contenzioso e la funzione decisionale o di gestione dei reclami vd. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, par. 10.

²²⁹ Commissione europea 2021, sezione 2.2.1.2., 10; Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, memorandum esplicativo, para. 45.

²³⁰ *Ibidem*.

personale diverso dell'organismo per la parità o da organismi diversi, e nell'assicurare che siano stanziate risorse adeguate per sostenere l'esecuzione dell'intero mandato di parità²³¹.

5.4.1. Assistenza alle vittime – Le richieste di risarcimento per discriminazione sono complesse e gli individui hanno spesso bisogno di assistenza per comprendere i loro diritti e le procedure stabilite dalla legge nazionale per ottenere rimedi e risarcimenti. Una precedente ricerca condotta da Equinet ha rilevato che la “incertezza” sulle prospettive di successo di una vittima in una causa di discriminazione costituisce un ostacolo fondamentale alla giustizia²³². Anche la mancanza di conoscenza delle forme di sostegno disponibili (comprese quelle finanziarie, tecniche, psicologiche e di altro tipo) può dissuadere una persona dal cercare di far valere i propri diritti²³³.

L'*Ombud for Equal Treatment* austriaco ha un processo di consulenza formale per tutte le vittime di discriminazione, che definisce come «persone che ritengono di aver subito una discriminazione», come nell'articolo 6 delle Direttive, in relazione alla legge austriaca sulla parità di trattamento. Il processo di consulenza inizia quando la vittima si mette in contatto con l'*Ombud for Equal Treatment*, per iscritto, per telefono o personalmente. Una volta preso contatto, si svolge una prima consultazione in piena riservatezza, in cui l'organismo austriaco per la parità di trattamento raccoglie i fatti e fornisce una panoramica delle diverse vie legali e delle implicazioni dei diversi possibili corsi d'azione, compresi consigli su come conservare le prove e su come accedere al supporto psicologico di altre organizzazioni. In questa fase, non viene intrapresa alcuna azione legale senza il consenso esplicito della vittima di discriminazione. Se la vittima desidera un intervento, sulla base delle informazioni fornite, l'*Ombud* austriaco continuerà a consultare la vittima per tutte le azioni future.

5.4.2. Risoluzione alternativa delle controversie (RAC) – Le Direttive sulla parità di trattamento non hanno stabilito una procedura concreta per gli organismi di parità per fornire RAC nel contesto dell'assistenza alle vittime. Tuttavia, l'importanza della disponibilità della RAC è stata sottolineata dall'ECRI, che ha osservato che «la conciliazione può essere un processo rapido e consensuale per

²³¹ *Ibidem*.

²³² Tudisco, Lantschner 2022, 13.

²³³ *Ibidem*. Vedi più in generale, Equal Rights Trust e International Lawyers Assisting Workers Network 2024, 75-114.

porre fine alla discriminazione o all'intolleranza» ed è «particolarmente vantaggiosa quando si verificano casi di discriminazione o di intolleranza nell'ambito di un rapporto continuativo»²³⁴. Nonostante questa importanza, la disponibilità della RAC fornita dagli organismi di parità varia da uno Stato membro all'altro.

Il *Commissioner for Protection of Equality* serbo ha il potere specifico di facilitare il raggiungimento di un accordo tra le parti. Durante l'indagine di un caso e prima dell'emissione di un parere, il Commissario può proporre un processo di negoziazione finalizzato al raggiungimento di un accordo, attraverso un mediatore indipendente e gratuitamente per il ricorrente. Questa forma di mediazione interna è una procedura volontaria, che non mira a valutare se sia stato commesso o meno un atto di discriminazione, ma a raggiungere un accordo nell'interesse e nelle esigenze di entrambe le parti, in particolare del denunciante. La procedura è del tutto riservata e il contenuto dell'accordo finale, se raggiunto, non è noto al *Commissioner for Protection of Equality*. Il termine per raggiungere un accordo è di 90 giorni. Se si raggiunge un accordo, il *Commissioner* archivierà il caso, mentre nel caso in cui la procedura non si concluda positivamente il *Commissioner* proseguirà il regolare procedimento in risposta al reclamo ed emetterà un parere.

5.4.3. Accertamenti, indagini e inchieste – La competenza degli organismi per la parità nel condurre accertamenti, indagini e inchieste non era presente nelle Direttive sulla parità di trattamento. Tuttavia, questi poteri sono stati conferiti a molti organismi di parità e sono stati collegati alle competenze generali di promozione e prevenzione e alle competenze decisionali di tali organismi²³⁵. Nel suo documento di lavoro del 2016, Equinet propose che i poteri degli organismi per la parità includano la conduzione di indagini e inchieste generali sulle disuguaglianze²³⁶. Analogamente, la raccomandazione di politica generale n. 2 dell'ECRI raccomandava che gli Organismi di parità dovessero «avere poteri per ottenere elementi di prova e informazioni»²³⁷. L'ECRI ha raccomandato anche di prevedere la competenza degli organismi di parità a condurre indagini di propria iniziativa. Queste raccomandazioni facevano parte di un capitolo a sé stante

²³⁴ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, par. 74.

²³⁵ Crowley 2018, 47.

²³⁶ Equinet 2016, 6.

²³⁷ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, par. 21.

della Raccomandazione, per sottolinearne l'importanza²³⁸. Nel 2021, la Commissione europea riferì che in due terzi degli Stati membri gli organismi per la parità hanno il potere di condurre indagini *ex officio* o *suo moto*²³⁹.

I poteri di accertamento, indagine e inchiesta variano tra Stati membri. Il *National Council for Combating Discrimination* in Romania può avviare indagini *ex officio* per scoprire discriminazioni strutturali, al fine di modificare leggi, politiche e pratiche nell'interesse dei gruppi interessati²⁴⁰. L'*Equality and Human Rights Commission* (EHRC) del Regno Unito ha forti poteri di indagine e investigazione, compreso il diritto di accedere a informazioni e documentazione. L'EHRC ha il potere legale di ordinare a una terza parte di fornire qualsiasi informazione rilevante, compresi dati sulla parità, nel contesto di un procedimento formale (inchiesta, indagine, valutazione)²⁴¹. Se non ottempera entro i termini richiesti, la parte rischia la responsabilità penale²⁴². Inoltre, i risultati di un'indagine, di un'inchiesta e di una valutazione dell'EHRC devono essere documentati in un rapporto che, secondo la legge, deve essere trattato come prova ammissibile dai tribunali²⁴³. Secondo la legge britannica, i tribunali «possono tenere conto» del rapporto presentato dall'EHRC, anche se non possono considerarlo conclusivo²⁴⁴. Inoltre, i codici di condotta statutari dell'EHRC (documenti di orientamento approvati dal Parlamento) sono anch'essi ammissibili come prova in Tribunale sia nei procedimenti civili che penali. Secondo la legge, essi «devono essere presi in considerazione» dal Tribunale²⁴⁵, il che significa che possono avere un peso considerevole. Una volta pubblicati, i codici possono essere invocati da un ricorrente²⁴⁶.

L'*Institute for Human Rights* dei Paesi Bassi ha il potere di svolgere indagini d'ufficio. Nel 2021 l'organismo olandese per le parità decise di condurre un'indagine d'ufficio sullo scandalo degli assegni familiari dopo aver ricevuto diverse decine di denunce riguardanti il funzionamento del sistema degli assegni familiari nel suo complesso, al di là dei singoli casi, per determinare se fosse in

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ Commissione europea 2021, 9.

²⁴⁰ Farkas 2022.

²⁴¹ Ilieva 2024, 46.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ *Ibidem*.

gioco una discriminazione strutturale²⁴⁷. L'*Institute* affrontò la questione richiedendo all'autorità nazionale competente di fornire dati su tutte le persone che avevano ricevuto assegni familiari tra il 2014 e nel 2018²⁴⁸. È importante notare che l'esito dell'indagine sul razzismo strutturale condotta dall'*Institute* spostò l'onere della prova, nei singoli casi basati su denunce separate, sull'autorità responsabile per giustificare la disparità accertata²⁴⁹. Pertanto, l'importante esercizio sui dati relativi alla parità intrapreso d'ufficio dall'*Institute* – ritenuto necessario per affrontare la questione di fondo – ebbe implicazioni “rivoluzionarie” per tutte le singole vittime che avevano denunciato una discriminazione indiretta²⁵⁰. Ad oggi l'*Institute* svolge indagini d'ufficio su larga scala basate su dati circa una volta ogni 5 anni, oltre a piccole indagini d'ufficio svolte più frequentemente, in particolare per indagare sui casi di discriminazione indiretta²⁵¹. Questo fa parte di una prassi istituzionale sostenuta per consentire l'individuazione precoce di potenziali discriminazioni strutturali e il loro monitoraggio sistematico. Ciò aiuta a superare due problemi importanti che riguardano molti enti della parità in Europa: la sotto-segnalazione di casi di discriminazione e il fatto di poter indagare e rispondere a casi di discriminazione solamente *a posteriori* sulla base di denunce delle vittime.

5.4.4. Pareri e decisioni – Le quattro Direttive sulla parità di trattamento stabiliscono anche la competenza degli organismi per la parità a formulare raccomandazioni²⁵². In alcuni Stati ciò è stato interpretato come un potere di formulare osservazioni su singole denunce di discriminazione²⁵³. In altri, gli organismi per la parità sono stati investiti di una funzione quasi giudiziaria²⁵⁴. Tuttavia, la pratica in questo settore è stata disomogenea e, sebbene molti organismi per la parità possiedano ora una competenza decisionale, vi sono

²⁴⁷ *Ivi*, 43.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ *Ivi*, 44.

²⁵² Direttiva 2004/113/EC, art.12; Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

²⁵³ Commissione europea 2022b, spiegazione dell'art. 8, 19.

²⁵⁴ Commissione europea 2021.

disparità nei modi in cui questi poteri sono stati inquadrati e utilizzati, limitando l'efficacia degli organismi per la parità nel promuovere l'accesso alla giustizia per le vittime²⁵⁵.

Ad oggi i poteri correttivi degli organismi di parità in Europa rimangono deboli. Del numero relativamente esiguo che possiede una funzione decisionale, alcuni non hanno il potere di imporre sanzioni a seguito di un accertamento di discriminazione²⁵⁶. In altri, le sanzioni non soddisfano lo standard di “dissuasività” richiesto dalle Direttive sulla parità di trattamento²⁵⁷. Come ha osservato *l'European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-Discrimination*, questa situazione influisce negativamente sulla capacità degli organismi per la parità di «avere un impatto attraverso l'applicazione della legislazione sulla parità di trattamento»²⁵⁸. Infatti, solo il 10% circa di coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica della Commissione europea nel 2022 concorda sul fatto che gli organismi nazionali per la parità emettono sanzioni adeguate che vengono effettivamente applicate²⁵⁹. Un recente rapporto di Equinet ha rilevato che «gli organismi di parità dotati di poteri decisionali vincolanti non sempre hanno il potere di emettere sanzioni, richiedendo quindi il coinvolgimento di altre istituzioni»²⁶⁰.

L'Office of the Equal Opportunities Ombudsman lituano può prendere decisioni indipendenti e legalmente vincolanti sui reclami presentati dalle vittime di discriminazione. In un caso presentato da un denunciante di sesso maschile che lamentava la discriminazione degli uomini in base al sesso da parte di un'organizzazione privata che offriva corsi di leadership solo per le donne, *l'Office of the Equal Opportunities Ombudsman* decise che non sussisteva discriminazione, utilizzando dati esterni che mostravano il numero significativamente più basso di donne in posizioni di leadership nelle imprese rispetto agli uomini come parte dell'argomentazione della sua decisione.

L'Ombudsman Office lettone può anch'esso prendere decisioni indipendenti e legalmente vincolanti su denunce presentate da vittime di discriminazione. In un caso, *l'Ombudsman Office* emise una decisione in merito a un reclamo presentato da un medico donna, a cui era stato chiesto di sostenere nuovamente

²⁵⁵ *Ivi*, 9-10.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ Crowley 2018, 110.

²⁵⁹ Commissione europea 2022a, 7.

²⁶⁰ Tudisco, Lantschner 2022, 32.

un esame di certificazione completo dopo due successivi periodi di congedo per gravidanza, invece della semplice ri-certificazione altrimenti richiesta. L'*Ombudsman Office* riscontrò che le norme che regolavano la certificazione e la ri-certificazione nella professione medica infingevano una discriminazione sistematica indiretta basata sul genere. L'*Ombudsman Office* concluse inoltre che vi era una violazione del principio di buon governo da parte del Ministero della Salute e dell'Associazione medica lettone, in quanto entrambi erano stati informati della situazione, ma non avevano agito. Le norme che regolano la certificazione e la ricertificazione medica in Lettonia sono attualmente in fase di modifica.

5.4.5. Contenzioso – La maggior parte degli organismi di parità attualmente ha qualche potere in relazione all'azione in giudizio di fronte ai tribunali. Molti di loro hanno il diritto di presentare osservazioni agli organi giurisdizionali (*amicus curiae*), conformemente al paragrafo 2 dell'articolo 10 nelle Direttive UE 2024/1499 e 2024/1500. Per quanto riguarda i diritti elencati all'articolo 10(3), attualmente 11 membri di Equinet possono rappresentare le vittime di discriminazione davanti a tribunali, 16 membri possono intervenire a sostegno di una parte e 19 possono intentare una causa a proprio nome, senza una vittima identificata. 13 organismi per la parità membri di Equinet, tra cui l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, non hanno alcuna legittimazione ad agire in giudizio. La limitata capacità giuridica degli organismi per la parità di agire in Tribunale può avere un impatto significativo sull'accesso alla giustizia, in quanto impedisce loro di sostenere le vittime di discriminazione attraverso cause legali gratuite e con il supporto di esperti²⁶¹.

La *Human Rights and Equality Commission* irlandese può presentare osservazioni ad organi giurisdizionali, rappresentare le vittime di discriminazione davanti ai tribunali, intervenire a sostegno di una parte e richiedere la revisione costituzionale di regolamenti discriminatori davanti alla Corte Suprema. Spesso presenta osservazioni e pareri *amicus curiae* ai tribunali, in particolare alla Corte Suprema. In particolare, nel 2019 l'Organismo irlandese per l'uguaglianza presentò un parere *amicus curiae* per sostenere la Corte Suprema nella sua interpretazione delle soluzioni ragionevoli per i dipendenti ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) e del diritto dell'UE.

²⁶¹ Crowley 2018, 110.

Il *Non-Discrimination Ombudsman* finlandese può anch'esso presentare osservazioni ad organi giurisdizionali, rappresentare le vittime di discriminazione davanti ai tribunali e avviare procedimenti a proprio nome (ovvero senza una vittima identificata e nell'interesse pubblico). Nel 2019 il *Non-Discrimination Ombudsman* rappresentò un giovane condannato a 6 mesi di carcere dal Tribunale municipale dopo aver rifiutato il servizio militare e civile a causa delle sue convinzioni pacifiste. Il *Non-Discrimination Ombudsman* finlandese difese la sua obiezione di coscienza presso la Corte d'appello di Helsinki al fine di applicare un'esenzione dal servizio militare e civile nel suo caso, nonostante questo tipo di esenzione venisse applicata solo ai Testimoni di Geova.

L'*Institute for Human Rights* danese può intervenire in una causa a sostegno di una parte o avviare un procedimento a proprio nome. In passato ha presentato un reclamo senza vittima identificata contro l'Agenzia danese per il mercato del lavoro e il reclutamento alla Commissione per la parità di trattamento per l'uso di uno strumento di profilazione discriminatorio. Il sistema usava dati personali, tra cui l'origine nazionale, per prevedere se un cittadino disoccupato fosse a rischio di disoccupazione a lungo termine.

Il *Commissioner for Human Rights* polacco può presentare osservazioni *amicus curiae* ad organi giurisdizionali, intervenire in Tribunale a sostegno di una parte e avviare procedimenti a proprio nome. È riuscito a portare in Tribunale diversi comuni che si dichiararono «liberi dall'ideologia LGBT», adottando le cosiddette delibere «anti-LGBT». Ciò venne fatto senza fare affidamento su una singola vittima che chiedeva l'annullamento di tali delibere.

6. *Accessibilità* – L'accessibilità degli organismi nazionali per la parità si riferisce a una serie di aspetti volti a garantire che le funzioni e i servizi di tali istituzioni siano accessibili a tutti su base paritaria.

Tali aspetti comprendono: locali, procedure e servizi facilmente accessibili; forme di coinvolgimento accessibili alle persone esposte a discriminazione e, quindi, misure volte ad accogliere la diversità delle persone che si rivolgono all'organismo per la parità, quali un linguaggio accessibile e di facile lettura, funzioni e servizi gratuiti, accomodamenti per persone con disabilità; presenza degli organismi per la parità attraverso uffici locali e/o regionali o altre strategie; visibilità dell'organismo per le pari opportunità per i gruppi a rischio discriminazione²⁶².

²⁶² Commissione Europea contro Razzismo e Intolleranza (ECRI) 2017.

Garantire la parità di accesso ai servizi e alle funzioni degli organismi per la parità è fondamentale. Come chiarito nelle premesse delle Direttive UE riguardanti gli organismi per la parità e già incluso nella raccomandazione dell'ECRI, l'efficacia degli organismi per la parità è strettamente legata alla possibilità per i gruppi a rischio di discriminazione di accedere pienamente ai loro servizi²⁶³. Data la natura del lavoro degli organismi per la parità, essi devono essere accessibili e avvicinabili da tutti, tenendo conto in particolare delle comunità più a rischio di discriminazione. Inoltre, una sfida fondamentale per gli organismi per la parità è la mancata segnalazione dei casi di discriminazione. Organismi per la parità visibili e accessibili potrebbero creare condizioni migliori per la segnalazione di tali casi²⁶⁴. Secondo la consultazione organizzata dalla Commissione Europea in relazione all'elaborazione delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, il 79% degli intervistati ha ritenuto necessario introdurre norme supplementari in materia di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei gruppi a rischio di discriminazione sull'esistenza dell'organismo per la parità e in materia di presentazione delle denunce²⁶⁵.

Gli articoli 12 e 13 delle direttive UE riguardanti gli organismi per la parità stabiliscono le norme volte a garantire che gli organismi per la parità e i loro servizi, compresa la presentazione di denunce, siano accessibili a tutti su base paritaria.

L'articolo 12 definisce innanzitutto il principio della parità di accesso e stabilisce che i servizi e le pubblicazioni degli organismi per la parità devono essere accessibili a tutti su base paritaria. Successivamente, l'articolo 12 stabilisce norme per l'accesso paritario ai servizi e alle pubblicazioni degli organismi per la parità e, in particolare, stabilisce l'obbligo di garantire a tutti la parità di accesso alla presentazione di denunce di discriminazione. Dato che la gestione delle denunce è una funzione fondamentale degli organismi per la parità, è importante che i denuncianti abbiano un accesso effettivo e paritario alla giustizia. In pratica, ciò significa che gli organismi per la parità dovrebbero garantire che le denunce possano essere presentate attraverso diversi canali (di persona o online), in diversi formati (orali o scritti) e in una lingua a scelta del denunciante²⁶⁶. L'articolo 12, paragrafo 3, stabilisce inoltre che gli organismi per la parità debbano fornire i propri servizi gratuitamente ai denuncianti e

²⁶³ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 38; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 37.

²⁶⁴ Commissione europea 2021.

²⁶⁵ Equal Rights Trust 2024a, 100.

²⁶⁶ *Ivi*, 104.

sull'intero territorio nazionale. Infatti, i costi e l'inaccessibilità geografica potrebbero costituire un ostacolo significativo per alcuni gruppi che desiderano rivolgersi agli organismi per la parità²⁶⁷.

L'articolo 13 stabilisce obblighi specifici in materia di accomodamenti ragionevoli e accessibilità per le persone con disabilità. Ciò conferma che gli obblighi che incombono agli Stati ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità comprendono anche la garanzia dell'accessibilità degli organismi per la parità²⁶⁸.

I due articoli stabiliscono un obbligo di risultato. In entrambi i casi, la responsabilità di garantire che gli organismi per la parità siano accessibili a tutti su base paritaria spetta agli Stati e non agli organismi stessi. Gli Stati devono quindi imporre agli organismi per la parità di garantire l'accesso a tutti, ma allo stesso tempo conferire loro i mezzi per farlo²⁶⁹. In pratica, l'obbligo di garantire la parità di accesso ha una dimensione negativa e una positiva. Da un lato, significa identificare e rimuovere gli ostacoli che possono impedire la parità di accesso a determinati gruppi. Dall'altro, tale obbligo comprende anche lo svolgimento di azioni di sensibilizzazione e coinvolgimento delle comunità emarginate, sottorappresentate e che possono incontrare ostacoli che impediscono la loro parità di accesso. Tali ostacoli possono essere di natura fisica, sociale, linguistica, comunicativa, finanziaria o geografica²⁷⁰.

Due elementi fondamentali sono necessari affinché gli Stati membri consentano agli organismi per la parità di garantire la parità di accesso a tutti: risorse sufficienti per svolgere le azioni necessarie a garantire l'accessibilità e sensibilizzazione sull'esistenza e sui servizi degli organismi per la parità. Per quanto riguarda il primo elemento, non solo l'eliminazione delle barriere, ma anche, in generale, le attività volte a garantire la parità di accesso a tutti hanno implicazioni per le risorse degli organismi per la parità²⁷¹. Per quanto riguarda la sensibilizzazione, un passo fondamentale per sostenere il pieno accesso ai servizi degli organismi per la parità è garantire che i cittadini siano consapevoli dei propri diritti, dell'esistenza degli organismi per la parità e dei servizi che questi offrono. Ciò è particolarmente importante per i gruppi svantaggiati e per quelli che possono avere difficoltà ad accedere alle informazioni a causa, ad esempio,

²⁶⁷ *Ivi*, 104-105.

²⁶⁸ *Ivi*, 99.

²⁶⁹ *Ivi*, 101.

²⁷⁰ *Ivi*, 101-102.

²⁷¹ *Ivi*, 102.

delle loro «condizioni economiche precarie, dell'età, della disabilità, del grado di istruzione, della nazionalità o titolo di soggiorno o della difficoltà di accedere a strumenti online»²⁷². Come già discusso, l'articolo 5 delle direttive impone agli Stati membri l'obbligo di sensibilizzare l'opinione pubblica sull'esistenza e sui servizi offerti dagli organismi per la parità.

6.1. Stato dell'arte e buone pratiche – Le direttive sulla parità di trattamento che istituiscono gli organismi per la parità non contengono alcun riferimento all'accessibilità di tali istituzioni. La mancanza di norme specifiche in materia di accessibilità e l'incertezza circa l'applicabilità a tali istituzioni delle norme internazionali sull'accesso paritario elaborate negli ultimi anni hanno portato a notevoli disparità in Europa in termini di accessibilità degli organismi per la parità²⁷³. Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità rappresentano un importante passo avanti per le implicazioni pratiche dell'accessibilità di tali organismi.

6.1.1. Uffici locali o regionali – Gli uffici locali e regionali sono importanti per ridurre la mancata presentazione di denunce grazie alla vicinanza che consentono alle persone che desiderano avanzare reclami. Questi uffici costituiscono un primo punto di contatto più accessibile per gli organismi per la parità e ne migliorano la visibilità²⁷⁴. Esiste una notevole diversità riguardo la presenza di uffici locali e regionali degli organismi nazionali per la parità in Europa. Meno della metà degli organismi per la parità membri di Equinet sono organizzati in uffici locali o regionali, escluso, al momento della stesura del presente documento, il membro italiano di Equinet, UNAR²⁷⁵.

Il numero di uffici locali e regionali, la loro distribuzione territoriale, il livello di personale e le loro competenze variano. Ad esempio, *Unia* in Belgio ha competenza federale in materia di parità di trattamento e lotta alla discriminazione e, con nove uffici regionali, assicura la sua presenza su tutto il territorio belga. Inoltre, *Unia* ha firmato protocolli di collaborazione con diverse città, attraverso i quali, ad esempio, sostiene piani per la diversità²⁷⁶. Un altro

²⁷² Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 38; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 37.

²⁷³ Equal Rights Trust 2024a, 99-100.

²⁷⁴ Crowley 2018.

²⁷⁵ Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions.](#)

²⁷⁶ Vd. <https://www.unia.be/en/about-unia/unia-collaborations-at-national-level>

esempio è quello del *Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights* in Ucraina, che dispone di 25 uffici regionali o locali con personale e consulenti in tutto il paese²⁷⁷.

Nell'ambito di un piano d'azione governativo per contrastare l'incitamento all'odio e la discriminazione nei confronti della popolazione Sami, è stato istituito un nuovo ufficio dell'*Anti-Discrimination Ombud* ad Alta, nel nord della Norvegia. La sede è stata scelta perché facilmente raggiungibile e garantisce un accesso più agevole all'organismo per la parità norvegese per le persone che vivono nella zona, in particolare i Sami. L'istituzione di un ufficio nella Norvegia settentrionale è stata promossa per diversi anni dall'*Anti-Discrimination Ombud* e ha fatto seguito all'osservazione di un tasso più elevato di discriminazione, violenza, minacce e bullismo nei confronti dei Sami di tutte le fasce d'età rispetto al resto della popolazione, nonché come mezzo per ridurre il divario tra i casi segnalati e quelli effettivamente denunciati da questa popolazione. L'ufficio si concentrerà principalmente sulla lotta alla discriminazione nei confronti dei Sami e delle minoranze nella Regione, ad esempio offrendo assistenza legale gratuita alle persone vittime di discriminazione e collaborando con organizzazioni locali, il Parlamento Sami, i comuni e le imprese pubbliche e private²⁷⁸.

Oltre alla sede centrale di Parigi e al fine di garantire pari accesso all'assistenza in caso di discriminazione su tutto il territorio, il *Defender of Rights* in Francia dispone di una rete nazionale di delegati. Circa 620 delegati sono presenti in 1.000 località della Francia continentale e dei territori francesi d'oltremare. I delegati operano in strutture locali quali prefetture o centri legali, nonché in carceri e centri di detenzione, oppure collaborano con enti locali che si occupano di persone con disabilità²⁷⁹. I delegati sono considerati «il cuore del sistema di accesso ai diritti dell'istituzione»: fungono da primo punto di contatto per le persone che si sentono discriminate, forniscono sostegno e consulenza e possono trattare direttamente un gran numero di denunce di discriminazione negoziando accordi. Se questa soluzione non ha esito positivo o si rivela impossibile, subentra la sede centrale. I delegati promuovono inoltre l'accesso ai diritti sensibilizzando l'opinione pubblica sul *Defender of Rights* e sui servizi da esso forniti e rappresentando l'organismo di parità di fronte al grande pubblico e agli attori locali²⁸⁰.

²⁷⁷ Vd. <https://www.ombudsman.gov.ua/en/gromadski-prijmalni>

²⁷⁸ Likestillings- og diskrimineringsombudet 2025.

²⁷⁹ Défenseur des droits 2025.

²⁸⁰ The Defender of Rights 2020.

In assenza di uffici locali e regionali, gli organismi per la parità perseguono altre strategie per garantire una presenza regionale collaborando con altri enti che si occupano di denunce a livello locale. Questa forma di presenza territoriale consente comunque l'accesso dei ricorrenti a un livello più locale, il che è fondamentale quando la sede centrale è molto distante. Altre strategie adottate dagli organismi per la parità senza uffici locali o regionali consistono nel realizzare iniziative di sensibilizzazione²⁸¹.

6.1.2. Accessibilità dei servizi, pubblicazioni ed informazioni – Nel 2018 è stato osservato che, su 43 organismi per la parità, 28 sembrano disporre di una qualche forma di procedura per affrontare le implicazioni pratiche della diversità nel coinvolgere e fornire servizi a persone appartenenti a gruppi diversi²⁸². È stata riscontrata un'attenzione particolare alle esigenze delle persone con disabilità, delle persone con responsabilità di cura e assistenza, delle persone con problemi di alfabetizzazione, delle persone in situazioni di precarietà socio-economica per le quali i costi o i costi associati all'accesso di tali servizi potrebbero costituire un ostacolo, e delle persone che parlano correntemente lingue diverse dalla lingua ufficiale del paese²⁸³. La maggior parte degli organismi per la parità adotta approcci informali per soddisfare le esigenze specifiche degli individui. Tuttavia, gli approcci informali e ad hoc non sono di dominio pubblico e possono variare nel tempo²⁸⁴. Al contrario, alcuni organismi per la parità adottano approcci strutturali per soddisfare le esigenze di individui specifici²⁸⁵. In Irlanda, la *Irish Human Rights and Equality Commission* ha nominato un responsabile dell'accessibilità tra il proprio personale per fornire, organizzare e coordinare l'assistenza alle persone con disabilità nell'accesso ai servizi dell'organizzazione²⁸⁶.

La natura e l'importanza del lavoro degli organismi per la parità richiedono che la loro comunicazione sia inclusiva e accessibile a tutti. Ciò implica l'inclusione, ad esempio, delle persone con disabilità visive o uditive, delle persone con disabilità intellettive, delle persone che non hanno familiarità con certi argomenti, che dispongono di scarse competenze tecnologiche o che non

²⁸¹ Crowley 2018.

²⁸² *Ivi*, 119.

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ *Ibidem*.

²⁸⁵ *Ivi*, 119-120.

²⁸⁶ Irish Human Rights and Equality Commission.

parlano correntemente la lingua²⁸⁷. La comunicazione inclusiva è un processo, adottato dalla fase di pianificazione a quella di realizzazione e diffusione, che consiste nel progettare prodotti comunicativi che cerchino di soddisfare le esigenze del più ampio spettro possibile di persone²⁸⁸. Aspetti importanti della comunicazione inclusiva per gli organismi per la parità sono un sito web accessibile e informazioni chiave relative ai loro servizi in un linguaggio facile da leggere. La Direttiva relativa all'accessibilità dei siti web stabilisce le norme che i siti web devono seguire per essere accessibili a tutti. *L'Ombudsman's Office of the Republic of Latvia* è stato designato come organismo responsabile dell'applicazione della Direttiva sull'accessibilità del web. Al fine di adempiere a tale funzione, nel luglio 2022 l'organismo per la parità ha lanciato un nuovo sito web accessibile su WordPress. Inoltre, è stata organizzata una formazione sull'accessibilità per tutto il personale, affinché questo potesse adempiere alla sua funzione di applicazione della Direttiva relativa all'accessibilità dei siti web e tutti i membri del personale acquisissero una migliore comprensione del processo di realizzazione di siti web accessibili, nonché dell'importanza di un sito web accessibile per le persone con disabilità e non solo²⁸⁹.

I testi con linguaggio facile da leggere (*easy-to-read*) garantiscono una maggiore comprensibilità non solo alle persone con disabilità intellettive, ma anche a coloro che non parlano correntemente la lingua o hanno difficoltà a comprendere determinati argomenti. La *Commission for the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)* di Malta ha prodotto vari documenti in un linguaggio facile da leggere su argomenti di notevole importanza per i gruppi a rischio di discriminazione²⁹⁰. Inoltre, la CRPD assiste anche altri enti che necessitano di creare documenti in linguaggio facile da leggere e fornisce servizi di revisione²⁹¹.

L'eliminazione delle barriere linguistiche per l'accesso ai servizi degli organismi per la parità è un aspetto fondamentale per garantire la parità di accesso a tutti. Le lingue ufficiali delle minoranze nazionali in Svezia sono il finlandese, lo yiddish, il meänkieli (dialetto finlandese parlato nella parte più settentrionale della Svezia), il romani chib e il sami, nonché le varianti di queste lingue. Per garantire l'accessibilità a tutti gli individui nel paese, l'*Equality Ombudsman* offre

²⁸⁷ Equinet 2023a, 3-4.

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ *Ivi*, 11-12.

²⁹⁰ *Ivi*, 14. In particolare: informazioni sul Covid-19, un riassunto di una ricerca sull'impatto del Covid-19 sulle persone con disabilità ed informazioni sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

²⁹¹ *Ibidem*.

informazioni sull'organizzazione, sul significato di discriminazione e sulle modalità di presentazione delle denunce nelle lingue parlate da queste minoranze nazionali e da altri gruppi linguistici: inglese, spagnolo, finlandese, arabo, meänkieli, yiddish, persiano, dari, russo, bosniaco-croato-serbo, sami (in particolare le varianti linguistiche sami del sami settentrionale, del lule sami e del sami meridionale), alcune varianti del romani (arli, kalderash, gurbet), ucraino, somalo, francese, polacco, tedesco e tigrino²⁹².

7. Conclusioni: raccomandazioni per un recepimento efficace – Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità hanno il potenziale di rafforzare il futuro dell'uguaglianza in Europa. In un contesto generale di diminuzione delle libertà civili, di crescente polarizzazione, di violento estremismo e di consolidamento di ideologie di estrema destra e neofasciste in Europa, queste Direttive riaffermano la parità di trattamento e la non discriminazione come valori fondamentali per l'Unione, e molto di più.

Per la prima volta nella storia dell'Unione Europea e delle Direttive sulla parità di trattamento, esiste una legislazione che stabilisce norme minime vincolanti per gli organismi pubblici istituiti a fini di protezione contro la discriminazione nell'Unione, colmando le significative lacune nel rispetto della parità all'interno e tra gli Stati membri. Attraverso misure concrete, requisiti armonizzati e obblighi relativi all'organizzazione istituzionale, all'allocazione delle risorse e all'attribuzione dei poteri, la Direttiva (UE) 2024/1499 e la Direttiva (UE) 2024/1500 impongono agli Stati membri di garantire, nella pratica, l'efficacia degli organismi per la parità.

Tuttavia, la realizzazione di questo potenziale sarà definita dal processo di recepimento a livello nazionale. Gli Stati membri hanno tempo fino al 19 giugno 2026 per conformarsi alle nuove Direttive. Per essere conformi, gli Stati dovranno rivedere e potenzialmente modificare i loro quadri giuridici esistenti, introducendo o rivedendo le leggi che regolano le operazioni degli organismi per la parità per quanto riguarda il loro mandato, l'indipendenza, le risorse, i poteri e l'accessibilità. In molti Stati membri, la piena attuazione delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità potrebbe portare a un cambiamento importante nel modo in cui la legge sulla parità e l'antidiscriminazione viene compresa, attuata e applicata²⁹³.

²⁹² Vd. <https://www.do.se/choose-language>

²⁹³ Equal Rights Trust 2024b, 23.

Considerando l'estensione delle aree del diritto e dei settori coperti dalle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, e alla luce di questo breve lasso di tempo per l'attuazione, c'è il rischio concreto che gli Stati non adottino le misure necessarie per un recepimento completo e significativo, o che lo facciano attraverso un'interpretazione ristretta e non esaustiva delle disposizioni contenute nelle Direttive. Il periodo di recepimento delle Direttive rappresenta quindi un'opportunità preziosa per il mondo accademico, gli esperti legali e, in particolare, le organizzazioni della società civile e i gruppi interessati che lavorano per combattere la discriminazione, per impegnarsi al fine di sostenere un'attuazione efficace e ambiziosa. In quanto rappresentanti dei gruppi e degli individui per cui gli organismi per la parità sono stati creati, e ora sono ulteriormente abilitati a servire, e in quanto esperti nel campo dell'uguaglianza e della non discriminazione, titolari di diritti ed esperti legali hanno un ruolo vitale da svolgere nel garantire che il recepimento nel diritto nazionale rimanga fedele allo scopo delle Direttive.

Analizzando le principali disposizioni delle Direttive e contestualizzandole attraverso le raccomandazioni politiche pertinenti, le buone pratiche esistenti e il processo di negoziazione stesso, questo articolo mira a fornire linee guida interpretative e pratiche fondamentali per un ambizioso recepimento delle Direttive a livello nazionale.

Infatti, la comprensione delle disposizioni delle Direttive è fondamentale per sfruttarne appieno il potenziale. Equinet ha incaricato l'*Equal Rights Trust* di condurre un'analisi giuridica dettagliata delle nuove Direttive riguardanti gli organismi di parità e produrre tre documenti: un *Legal Digest*, un documento consolidato che ne presenta i principi chiave (*Key Principles*), ed un kit che propone strategie e strumenti mirati alla società civile per promuovere un recepimento ambizioso ed efficace (*Civil Society Toolkit*). Quest'ultimo, redatto in consultazione con la società civile, raccomanda che il mondo accademico, esperti legali, sostenitori della parità e le organizzazioni della società civile che rappresentano i gruppi più colpiti dalla discriminazione strutturale sostengano il pieno ed efficace recepimento delle Direttive tramite: 1) la sensibilizzazione dei propri *stakeholder* e il pubblico sull'importanza delle Direttive e sugli organismi per la parità; 2) la coordinazione di sforzi di *advocacy* per un'attuazione ambiziosa e completa delle Direttive; 3) il monitoraggio dell'attuazione chiedendo conto ai responsabili politici e *policymakers*.

In effetti, un recepimento efficace richiede innanzitutto che il pubblico, in particolare i gruppi e gli individui più esposti alla discriminazione, siano

sensibilizzati e informati sugli organismi di parità e sulle nuove Direttive. Senza la pressione dell'opinione pubblica per garantire che gli organismi per la parità abbiano il mandato, l'indipendenza, le risorse e i poteri per essere strumenti accessibili ed efficaci contro la discriminazione, il rischio di un recepimento parziale o inadeguato aumenta. Tuttavia, le Direttive riguardanti gli organismi per la parità sono leggi europee altamente tecniche e complesse, il che può renderle inaccessibili a molti. Per questo motivo è importante che le parti interessate collaborino e si scambino conoscenze critiche e competenze per rendere le informazioni sugli organismi per la parità più facilmente accessibili al pubblico. Inoltre, tali gruppi possono appellarsi alle stesse Direttive 2024/1499 e 2024/1500 per richiedere un sostegno governativo e istituzionale per le loro attività di sensibilizzazione e le loro iniziative pubbliche: ai sensi dell'articolo 5, gli Stati hanno l'obbligo di sensibilizzare tutta la popolazione sia sul diritto alla non discriminazione sia sull'esistenza degli organismi di parità e sui servizi da essi forniti; ai sensi dell'articolo 12, gli Stati sono tenuti a garantire la parità di accesso all'intera gamma di servizi forniti dagli organismi di parità. Insieme, questi articoli stabiliscono un dovere chiaro, immediato e sostanziale per gli Stati di garantire che i gruppi esposti alla discriminazione conoscano e comprendano i servizi forniti dagli organismi di parità e come accedervi e utilizzarli.

Per quanto riguarda la promozione di un recepimento completo e ambizioso delle Direttive, gli esperti di parità della società civile, accademici, avvocati e titolari di diritti possono fare appello all'articolo 1 delle Direttive, che stabilisce chiaramente la lente interpretativa per il recepimento delle stesse per quanto riguarda il mandato, l'indipendenza, le risorse e i poteri degli organismi per la parità. Nel recepire le Direttive, gli Stati dovranno rispettare i principi di efficacia, indipendenza, *empowerment*, autonomia, consultazione significativa e standard minimi veicolanti che derivano da questa disposizione relativa allo scopo delle Direttive. Oltre a questo requisito, l'articolo 20 impone agli Stati di garantire che il recepimento o l'attuazione delle Direttive non comporti una riduzione del livello della protezione attuale. Le organizzazioni della società civile, gli esperti di parità, i giuristi e il mondo accademico possono coordinarsi per collaborare con il proprio organismo nazionale per la parità, ove possibile, per elaborare una strategia che consenta di impegnarsi in modo significativo nel processo di trasposizione nazionale e di influenzarlo, in particolar modo per eventuali riforme giuridiche. Laddove ciò non sia possibile, questi stakeholder possono anche fare pressione su legislatori, politici e altre figure rilevanti per garantire che siano

consapevoli degli obblighi e dei requisiti delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità.

Le organizzazioni della società civile, il mondo accademico, avvocati ed esperti di antidiscriminazione hanno un ruolo cruciale da svolgere anche nel monitoraggio dell'attuazione delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, in particolare per quanto riguarda l'interpretazione e l'applicazione del mandato, delle funzioni, delle garanzie di indipendenza, delle risorse e dei poteri degli organismi per la parità. Identificando preventivamente le lacune nelle proposte legislative o nelle riforme durante il processo di recepimento, queste parti interessate possono efficacemente rimediare a future carenze e debolezze strutturali, chiedendo ai governi e ai responsabili politici di rendere conto dell'effettiva attuazione delle Direttive. Ancora una volta, diversi gruppi di *stakeholder* possono collaborare per condurre ricerche e consultazioni con individui e comunità esposte alla discriminazione per costruire un quadro di monitoraggio e raccogliere dati per l'attuazione delle Direttive. Gli indicatori pubblicati da Equinet su *"Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment"*, sviluppati da e per gli organismi per la parità, possono essere utilizzati per informare questo processo. Le informazioni raccolte e i rapporti prodotti dovrebbero essere regolarmente condivisi con l'organismo per la parità nazionale, con gli attori governativi e i responsabili politici, nonché con la Commissione europea e con altri organismi nazionali, regionali e internazionali per i diritti umani, al fine di contribuire a rendere il processo di recepimento il più trasparente possibile e a responsabilizzare i governi. Quando e dove necessario, queste parti interessate possono anche formulare raccomandazioni al governo o all'organismo per la parità stesso. In ultima analisi, queste parti interessate possono anche presentare reclami direttamente alla Commissione europea nel caso in cui gli Stati membri non recepiscano correttamente le Direttive riguardanti gli organismi per la parità. Ciò può dare il via a procedure di infrazione, soprattutto quando l'indipendenza o l'efficacia di un organismo per la parità viene minata.

Infine, è importante riconoscere che il recepimento delle Direttive 2024/1499 e 2024/1500 rappresenta l'inizio e non la conclusione del processo di attuazione. Le organizzazioni della società civile che rappresentano le persone vittime di discriminazione, insieme agli esperti legali, al mondo accademico e giuristi, dovrebbero determinare come sfruttare al meglio le opportunità offerte da questo periodo di recepimento, in base al proprio contesto nazionale, per promuovere i principi della parità e l'antidiscriminazione nella società in toto.

Riferimenti bibliografici

- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2023), *Antidiskriminierungs-Spot zur Kampagne des Monats gewählt*, in Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/20231201_Kampagne_Kreation_des_Monats.html.
- Benedi Lahuerta S. (2021), *Equality Bodies: Advancing towards more responsive designs?*, in *International Journal of Law in Context*, 17.
- Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) (2017), *Raccomandazione di Politica Generale N.2 sugli organismi per la promozione dell'uguaglianza incaricati di combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale*, Consiglio d'Europa, Strasburgo.
- Commissione europea (2018), *Raccomandazione UE 2018/951 della Commissione del 22 giugno 2018 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità*.
- Commissione europea (2021), *Commission Staff Working Document: Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies*, SWD (2021) 63 final.
- Commissione europea (2022), *Binding standards for Equality Bodies: Factual summary report - Open Public Consultation*, in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/PIN/?uri=PI_COM:Ares\(2022\)4231110](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/PIN/?uri=PI_COM:Ares(2022)4231110)
- Commissione Europea (2022), *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, e che sopprime l'articolo 20 della direttiva 2006/54/CE e l'articolo 11 della direttiva 2010/41/UE*, COM/2022/688.
- Crowley N. (2011), *Equality Bodies and National Human Rights Institutions: Making links to maximise impact*, Equinet, Bruxelles.
- Crowley N. (2016), *Innovating at the Intersections. Equality Bodies tackling Intersectional Discrimination*, Equinet, Bruxelles.
- Crowley, N. (2017), *Enhancing the Impact of Equality Bodies and Ombudspersons Offices: Making links*, Equinet, Bruxelles.
- Crowley N. (2018), *Equality bodies making a difference*, Directorate-General for Justice and Consumers - European Commission, Luxembourg.
- Crowley N. (2022), *Equality Planning: Purpose, Potential and Experience. Case Studies from the Work of Equality Bodies*, Equinet, Bruxelles.
- Crowley N. (2023a), *Strengthening the Role and Independence of Equality Bodies*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Bruxelles.
- Crowley N. (2023b), *Informing the Policy Agenda: Equality Bodies Making Recommendations*, Equinet, Bruxelles.
- Crowley N., (2024), *Standards for equality bodies – nearly done*, in *Social Europe*.
- Crowther N., O'Cinneide C. (2013), *Bridging the Divide? Integrating the functions of national equality bodies and national human rights institutions in the EU*, UCL Faculty of Laws, London.
- Défenseur des droits (2025), *Les délégués du Défenseur des droits*, in <https://www.defenseurdesdroits.fr/les-deleagues-du-defenseur-des-droits-213>.

- Defender of Rights (2020), *A unique system for protecting rights and freedoms*, Paris.
- Elizondo-Urrestarazu J. (2023), *Equality bodies: New standards, new challenges*, in *IgualdadES*, 9.
- Equal Rights Trust (2024a), *Understanding the New EU Directives on Standards for Equality Bodies. Legal Digest on Standards for Equality Bodies*, Equinet, Bruxelles.
- Equal Rights Trust (2024b), *Understanding the New EU Directives on Standards for Equality Bodies. Advocating for successful transposition: Civil Society Toolkit*, Equinet, Bruxelles.
- Equal Rights Trust e International Lawyers Assisting Workers Network (2024), *A Promise Not Realised: The Right to Non-Discrimination in Work and Employment*, Washington D.C., London.
- Equinet, *Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions*, in <https://equinet-europe.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.
- Equinet (2016), *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, Bruxelles.
- Equinet (2023a), *Equinet Training Report, Inclusive Design in Communication: Improving the accessibility of Equality Bodies' outputs*, Bruxelles.
- Equinet (2023b), *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, Bruxelles.
- Equinet (2024), *Equality Bodies: Together for Equality, Stronger for All*, Bruxelles.
- Equinet's Working Group on Gender Equality (2024), *Advancing LGBTIQ+ Equality in Europe: The role of Equality Bodies*, Bruxelles.
- Farkas L. (2022), *Learnings from the piloting of indicators for the mandate of independence of equality bodies*, Equinet, Bruxelles.
- Ilieva M. S. (2024), *Handbook on Identifying and Using Equality Data in Legal Casework*, Equinet, Bruxelles.
- Ganty S., Benito Sanchez J.C. (2021), *Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU: An Equinet Report*, Equinet, Bruxelles.
- Irish Human Rights and Equality Commission, *Accessibility*, in <https://www.ihrc.ie/accessibility/>.
- Kádár T. (2018), *Equality bodies – A European phenomenon*, in *International Journal of Discrimination and the Law*.
- Kádár T. (2023), *Moving forward the European Commission's proposals for Directives Strengthening Equality Bodies*, Equinet, Bruxelles.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2025), *Ombudet åpner nytt likestillingskontor i Alta*, in <https://ldo.no/blog/2025/03/21/ombudet-apner-nytt-likestillingskontor-i-alta/>.
- Ujházyová M., Banjac B., Papadopoulou A., Patalen N., Stroligo-Urankar N. (2023), *Minimal Guidelines on Improving Complaints Data Collection by Equality Bodies: An Equinet Handbook*, Equinet, Bruxelles.
- UN Human Rights Office (2023), *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*.
- Tudisco V., Lantschner E. (2022), *Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies*, Equinet, Bruxelles.

ABSTRACT

Il futuro dell'uguaglianza in Europa: le Direttive dell'Unione europea sulle norme riguardanti gli organismi per la parità

Nel 2024 l'Unione europea ha adottato due Direttive che stabiliscono norme giuridicamente vincolanti per il mandato, l'indipendenza, le risorse, i poteri e l'accessibilità degli organismi per la parità in tutta l'Unione. Tali Direttive impongono agli Stati membri di rivedere e modificare i propri quadri giuridici nazionali per garantire l'efficacia degli organismi nazionali per la parità, con un termine di recepimento fissato per il giugno 2026. Le Direttive hanno il potenziale di rafforzare il futuro dell'uguaglianza in Europa: ribadiscono i valori fondanti dell'UE di uguaglianza e non discriminazione e il loro recepimento a livello nazionale armonizzerà gli attuali livelli disomogenei di protezione dalla discriminazione negli Stati membri dell'UE. Il presente articolo esamina gli aspetti chiave delle Direttive dell'UE sulle norme relative agli organismi per la parità: mandato, indipendenza, risorse, poteri - poteri di promozione e prevenzione, nonché poteri relativi all'accesso alla giustizia e ai mezzi di ricorso - e accessibilità. Per ciascuno di essi, l'articolo discute le disposizioni pertinenti delle Direttive ed esamina il panorama esistente tra gli organismi per la parità nell'UE, mettendo a confronto gli organismi per la parità membri di Equinet, la rete europea degli organismi per la parità, e presentando buone pratiche. Il periodo di recepimento rappresenta un'opportunità per il mondo accademico, gli esperti giuridici, la società civile e i gruppi interessati di interagire con le istituzioni e promuovere un recepimento nazionale ambizioso ed efficace, nonché di far progredire il quadro nazionale in materia di parità e non discriminazione. Delineando le principali disposizioni delle Direttive e confrontando le attuali prassi nazionali, il presente articolo contribuisce alla discussione sugli elementi necessari per un recepimento efficace e ambizioso.

The future of equality in Europe: European Union directives on standards for equality bodies

In 2024, the European Union adopted two Directives establishing legally binding standards for the mandate, independence, resources, powers, and accessibility of Equality Bodies across the Union. These Directives require Member States to review and amend their national legal frameworks to ensure the effectiveness of national Equality Bodies, with transposition due by June 2026. The Directives have the potential to strengthen the future of equality in

Europe, they reiterate the EU's founding values of equality and non-discrimination, and their national transposition will harmonise the currently uneven levels of protection from discrimination across EU Member States. This article examines the key aspects of the EU Directives on Standards for Equality Bodies: mandate, independence, resources, powers – promotion and prevention powers as well as powers related to access to justice and remedy –, and accessibility. For each of them, it discusses the related provisions of the Directives and reviews the existing landscape among Equality Bodies in the EU, drawing comparisons amongst the Equality Bodies members of Equinet, the European Network of Equality Bodies, and presenting good practices. The transposition period represents an opportunity for academia, legal experts, civil society, and affected groups to engage with institutions and advocate for an ambitious and effective national transposition, as well as to advance the national equality and non-discrimination framework. By outlining the main provisions of the Directives and comparing current national practices, this article contributes to the discussion on the necessary elements of an effective and ambitious transposition.

Focus: gli organismi di parità

Olivia Bonardi

Uno per tutti, tutti per uno. Spunti per un dibattito sull'attuazione delle nuove direttive sugli organismi di parità

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli organismi di parità in Italia. – 2.1 La rete dei consiglieri e delle consigliere di parità. – 2.2. L'Unar. – 2.3 Il Garante dei diritti delle persone con disabilità. – 3. Le questioni aperte: uno per tutti? – 3.2. Uno per tutto? Quali funzioni per gli organismi di parità? – 3.3. Tutti per uno: l'esigenza di non disperdere le competenze e di fare rete. – 4. Conclusioni.

1. Premessa – Entro il 19 giugno 2026, l'Italia, così come tutti i paesi membri dell'Unione europea, dovrà recepire le due direttive, c.d. gemelle, 2024/1499 e 2024/1500¹. La prima estende l'obbligo di istituire organismi di parità per tutti i fattori di discriminazione previsti dall'articolo 19 Tfeu; la seconda riguarda in specifico gli organismi di parità tra uomini e donne per quanto attiene all'occupazione e alle condizioni di lavoro². Senza entrare qui nel merito degli specifici contenuti delle direttive, che si danno per acquisiti, in quanto ad essi è dedicato il saggio di Chiara D'Agni e Mariam Rechchad in questo fascicolo, si

* Olivia Bonardi è Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Milano Statale.

¹ Intitolate rispettivamente *Direttiva(Ue) 2024/1499 del Consiglio del 7 maggio 2024, sulle norme riguardanti gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, tra le persone in materia di occupazione e impiego indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale e tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, e che modifica le direttive 2000/43/CE e 2004/113/CE, e Direttiva (Ue) 2024/1500 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, e che modifica le Direttive 2006/54/CE e 2010/41/UE*.

² L'adozione di due direttive si spiega con la differente base giuridica, che presuppone anche due diverse procedure di approvazione: l'art. 19 TfUe per la Direttiva 1499 e l'art. 157 TfUe per la Direttiva 1500. Sul tema si vd. Mazzetti 2025, 91.

vogliono qui proporre alcuni spunti di riflessione riguardanti gli specifici aspetti del recepimento all'interno dell'ordinamento nazionale.

Le considerazioni che svolgo qui muovono dal recente saggio, pubblicato sulla Rivista giuridica del lavoro, di Laura Calafà e Venera Protopapa³, ove si sottolinea la necessità e l'urgenza di decisioni dirimenti. Le scelte che siamo chiamati a compiere sono infatti di non poco conto. In estrema sintesi, e anticipando quanto sarà oggetto di approfondimento in prosieguo, si deve decidere se attribuire agli organismi indipendenti un assetto monistico o pluralistico, accentratato o decentrato, e in che modo garantire quell'indipendenza e quelle risorse che sinora sono mancate agli organismi esistenti. Tali scelte, evidentemente, influenzano il tipo di impostazione che si vorrà dare alle politiche per la parità e la non discriminazione nei prossimi anni, a partire dalla definizione degli strumenti e delle tecniche di intervento su cui maggiormente insistere. Infatti, ad arricchimento di quanto già previsto dalle precedenti disposizioni in materia di contrasto alle discriminazioni per sesso, razza e origine etnica, le nuove direttive richiedono che agli organismi di parità siano attribuite diverse funzioni, sia di tipo *latu sensu* promozionali – volte alla sensibilizzazione, alla prevenzione e alla promozione della parità di trattamento e delle azioni positive, ma anche il sostegno alla formazione, la consulenza, la partecipazione al dibattito pubblico – sia investigative, quando volte all'accertamento delle discriminazioni, sia di intervento tramite l'emanazione di pareri e decisioni, attività di assistenza alle vittime e di azione in giudizio, anche in via autonoma. La comparazione tra le esperienze dei diversi Paesi europei e, come si vedrà, anche tra i diversi organismi presenti in Italia, mostra come le opzioni sinora adottate siano state abbastanza variegate. In alcuni paesi e/o per alcuni organismi si è privilegiata l'analisi e la ricerca, o l'azione di informazione e di disseminazione della cultura della non discriminazione; in altre situazioni si è puntato più sull'uso strategico dell'azione in giudizio o sulla collaborazione con gli attori privati, in altre ancora si sono privilegiati strumenti di carattere incentivante e promozionale, quali i *nudge*⁴ e le azioni positive, e via dicendo (si vd. il saggio di Chiara D'Agni e Mariam Rechchad in questo fascicolo). È, quindi, proprio in ragione della presenza di tali significative differenze che le direttive del 2024 mirano a definire norme minime relative a mandato, competenze, struttura, risorse e funzionamento operativo degli organismi di parità. Ma, come

³ Calafà, Protopapa 2024, 417.

⁴ Corazza 2024, 69.

si osservava sopra, i margini di discrezionalità di cui godono gli Stati nella loro implementazione richiedono scelte di non poco conto.

Il nuovo approccio adottato dal legislatore europeo ha portato a parlare di diritto antidiscriminatorio di terza generazione, volto non più alla costruzione delle nozioni di discriminazione, bensì focalizzato sulla definizione degli strumenti volti a garantire l'effettività del principio di egualianza⁵. È da dire in proposito che da tempo gli studiosi della materia e le stesse istituzioni europee hanno fatto propria l'idea che la lotta alle discriminazioni non possa basarsi esclusivamente sull'azione giudiziaria e, in particolare, su quella individuale⁶. Le stesse direttive di seconda generazione avevano già introdotto disposizioni in tal senso. Esse prevedono già, oltre all'istituzione degli organismi di parità (invero all'epoca limitati alle discriminazioni per razza e origine etnica e per sesso) anche gli strumenti delle azioni positive, della diffusione dell'informazione relativa all'esistenza di nuovi divieti di discriminazione e del dialogo sociale e con le organizzazioni non governative. Inoltre, anche lo strumentario giuridico si era già notevolmente arricchito, con i meccanismi dell'inversione dell'onere della prova⁷, della tutela contro i provvedimenti ritorsivi e della legittimazione processuale delle associazioni. Nondimeno, in materia di parità tra i sessi, sia le politiche e gli interventi normativi europei e nazionali in materia, sia l'ampio dibattito dottrinale avevano ben chiaro come il divieto di discriminazioni fosse una sola delle molteplici gambe su cui cammina la realizzazione di condizioni di egualianza. Il riferimento è chiaramente anzitutto alle politiche e alle nuove disposizioni in materia di conciliazione vita/lavoro di cui alla Direttiva 2019/1158. Da questo punto di vista, pare opportuno sottolineare l'esistenza di una linea di continuità tra le direttive di seconda e di terza generazione.

Riferendosi al complesso di direttive insistenti sulla parità di genere adottate a livello europeo in seguito all'adozione del Pilastro sociale europeo, Daniela Izzi in un recente saggio rimarcava come fosse inevitabile «l'apertura di un articolato cantiere normativo»⁸. In particolare, l'A. ha sottolineato come, anche dopo le riforme di cui alla l. n. 162/21 e al d.lgs. n. 105/22, sia necessario un ulteriore intervento, determinato dalla necessità di recepire entro il medesimo mese di

⁵ Calafà, Protopapa 2024, 419; Izzi 2024, 645.

⁶ Vd., tra i molti, Ilo 2003, 58; Bell, Waddington 2003, 373; Guarriello 2007, 467; Calafà, Protopapa 2024, 421.

⁷ Nel senso che si tratta non di un mero alleggerimento ma di un'inversione dell'onere della prova, seppure parziale, si rinvia a Bonardi, Meraviglia 2017, 351.

⁸ Izzi 2024, 645.

giugno del 2026 anche la Direttiva 2023/970 del 10 maggio 2023 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione. La Direttiva attribuisce (ma per molti versi ribadisce) importanti funzioni agli organismi di parità e prevede altresì l'istituzione di un ulteriore organismo incaricato di monitorarne e sostenerne l'attuazione. Ciò rinvia direttamente alla questione della specificità delle discriminazioni di genere rispetto a quelle connesse ad altri fattori, sulla quale occorre approfondire il discorso.

A ciò si deve aggiungere un'ulteriore questione di fondo: attraverso un lento percorso che potremmo considerare iniziato con la Direttiva 79/7, in materia di parità tra i sessi nei regimi di sicurezza sociale, il diritto antidiscriminatorio ha varcato le colonne d'Ercole del rapporto di lavoro per estendersi ad altri campi della vita sociale ed economica. La Direttiva 43/2000 ha esteso i divieti di discriminazione per razza e origine etnica alla protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria; alle prestazioni sociali; all'istruzione; all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio. Ad essa ha poi fatto seguito l'estensione del divieto di discriminazioni di sesso nel lavoro autonomo e nell'accesso a beni e servizi e la loro fornitura. Un analogo percorso di allargamento non è avvenuto con riferimento ai fattori di discriminazione di cui alla Direttiva 2000/78; ma è da dire che un'importante estensione si è avuta in Italia con riferimento alla nazionalità e alla religione sin dal d. lgs. n. 268/98. Il recepimento delle direttive gemelle dunque dovrà misurarsi anche con la definizione degli ambiti di intervento degli organismi paritetici.

Il diritto antidiscriminatorio di terza generazione non si cala quindi nel vuoto: esso si innesta in un contesto che ha già visto l'istituzione da parte dell'ordinamento italiano di diversi organismi di parità, come si vedrà con regolazioni e strutture profondamente diverse tra loro. Nel dibattito nazionale circa l'attuazione delle nuove direttive occorrerà dunque tenere a mente diversi ordini di considerazioni: da un lato si dovranno fare valutazioni di carattere generale in relazione alle scelte da compiere nel contesto degli obblighi europei e internazionali; dall'altro occorrerà tenere bene a mente la situazione degli organismi esistenti, dei limiti e delle potenzialità di ciascuno di essi, al fine di evitare gli errori già commessi in passato di un recepimento pedissequo e acritico delle direttive, senza adeguata consapevolezza delle questioni di fondo che ad esso sono sottese. I rischi di perdere un'occasione importante per un'avanzata degli strumenti di lotta alle discriminazioni derivano anche dal

conto particolare in cui ci troviamo, di un legislatore al contempo scarsamente sensibile ai temi dell'eguaglianza e costretto nei vincoli di bilancio derivanti dalle regole della governance economica europea.

2. Gli organismi di parità in Italia - L'Italia non è stata particolarmente attiva nel dibattito che ha accompagnato l'adozione delle direttive gemelle, sia durante la fase di Consultazione pubblica avviata dalla Commissione nel periodo dicembre 2021-marzo 2022⁹, sia in quella successiva relativa ai feedback inviati alla Commissione sulla propria iniziativa¹⁰. Vi è stato poco dibattito anche interno al nostro paese. L'Unar (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) si è sostanzialmente autocandidato a svolgere «le funzioni di controllo e garanzia proprie di un equality Body»¹¹, non solo con riferimento alle discriminazioni razziali e per origine etnica, ma anche con riguardo ad altri fattori quali l'identità di genere, la religione, il sesso, l'età e la disabilità. Da altre parti non sono mancate proposte volte invece a far assumere il ruolo di garante contro la discriminazione alla rete dei consiglieri e delle consigliere di parità¹², peraltro in una prospettiva di rivisitazione complessiva dell'istituto. Invece, il legislatore sembrerebbe optare per organismi separati in relazione ai diversi fattori di discriminazione; così almeno pare desumersi dalla recente legge che prevede l'istituzione del Garante dei diritti delle persone con disabilità. La scelta però non è forse nemmeno frutto di approfondite riflessioni e valutazioni, essendo piuttosto un portato del Pnrr e della tempistica connessa alla sua approvazione.

Allo scopo di una migliore conoscenza delle questioni che siamo chiamati ad affrontare, e nell'impossibilità di ripercorrere tutta la storia e tutte le problematiche e potenzialità dei diversi organismi presenti sul territorio, si ritiene però utile ricordare come il quadro delle istituzioni in materia sia più frastagliato e articolato di quanto appaia a prima vista. Sommariamente, si osservi come le

⁹ La Consultazione ha visto l'invio di 182 risposte totali. La più alta partecipazione si è avuta in Germania con l'invio di 51 risposte, seguita dal Belgio (21 risposte), dalla Spagna (17 risposte) e poi dall'Italia con 16 risposte. Cfr. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13098-Equality-bodies-binding-standards/public-consultation_en.

¹⁰ Nella pagina web della Commissione dedicata all'iniziativa, tra gli 11 feedback inviati, ne provengono 3 dal nostro paese, tutti di privati cittadini, due dei quali dallo stesso commentatore, entrambi vertenti sulla violenza domestica e volti a lamentare il disinteresse verso la violenza contro gli uomini. Cfr. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13098-Equality-bodies-binding-standards_en.

¹¹ In questo senso si vd. Unar 2024, 8 (Relazione annuale per il 2023).

¹² Borzaga 2024, 349.

già citate istituzioni delle consigliere/i di parità, dell'Unar e del Garante dei diritti delle persone con disabilità (d'ora in poi per brevità Garante), si inseriscano in una rete di organismi ed enti che svolgono funzioni rilevanti in materia.

Il riferimento va anzitutto all'articolato complesso di commissioni e comitati che si occupano di pari opportunità, attualmente regolati dal d. lgs. n. 198/2006, che fanno capo in parte al Dipartimento delle pari opportunità incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e in parte al ministero del Lavoro¹³. A questi si aggiungono le diverse istituzioni volte a contrastare la violenza contro le donne e altri vari organismi. Val la pena ricordare i Comitati unici di garanzia – eredi delle precedenti commissioni pari opportunità istituite nell'ambito della pubblica amministrazione dalla contrattazione collettiva – e la relativa rete nazionale, peraltro istituita su iniziativa spontanea dei Cug stessi.

Nemmeno l'Unar opera in regime di totale monopolio: l'art. 42, c. 4, del d.lgs. n. 286/98 ha infatti istituito la Consulta per i lavoratori immigrati e le loro famiglie¹⁴ incardinata presso la Presidenza del Consiglio, ma al momento non operativa¹⁵. Alla dormiente Consulta nazionale si affiancano però le consulte regionali, la cui istituzione, facoltativa, è sempre prevista dal d.lgs. n. 286/98, e le consulte provinciali e locali, ciascuna disciplinata secondo le diverse scelte locali. L'art. 44, d.lgs. n. 286/1998 prevede l'istituzione di centri regionali di osservazione contro le discriminazioni razziali e risulta che siano stati stipulati protocolli d'intesa tra Unar, regioni ed enti locali.

Analogo discorso vale per il Garante dei diritti delle persone con disabilità, istituito a livello nazionale con il d. lgs. n. 20/24, quale vero e proprio organismo indipendente: ad esso si affiancano l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, istituito con l. n. 18/2009 e i garanti istituiti a livello regionale, in Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Umbria, Lazio (ove però non è ancora stato nominato per quanto consta). Inoltre, in altre regioni, specifiche funzioni di garanzia dei diritti delle persone con disabilità sono attribuite al

¹³ A cui è aggiunta la Cabina di regia interistituzionale per la parità di genere, istituita con d. P.C.M.27 gennaio 2022. Si vd. il quadro delineato da McBritton 2002, 61.

¹⁴ In sostituzione dell'originaria Consulta nazionale per i problemi dei lavoratori non comunitari e delle loro famiglie era stata istituita presso il ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale dall'art. 2 della l. n. 943/86.

¹⁵ Per un quadro complessivo delle istituzioni rilevanti in materia si vd. il *Report* sul sito <https://www.integrazionemigranti.gov.it/it-it/Altre-info/e/2/o/22//id/42/Partecipazione-sul-territorio-italiano>.

difensore civico¹⁶ o ad altre istituzioni¹⁷. Si aggiungono poi 38 Garanti istituiti a livello provinciale e 124 a livello comunale¹⁸, nonché i *disability manager* operanti nell'ambito della p.a., figura resa obbligatoria per le pubbliche amministrazioni con l'art. 6, d.lgs. n. 222/23, di modifica dell'art. 39 *ter*, d. lgs. n. 165/2001, peraltro con scarsissima attuazione¹⁹.

A queste istituzioni e organismi si sono aggiunti negli anni più recenti quelli finalizzati alla tutela dell'identità di genere e all'orientamento sessuale: il decreto della Ministra per le pari opportunità e la famiglia del 13 maggio 2020 ha istituito il «Tavolo di consultazione permanente per la promozione dei diritti e la tutela delle persone Lgbt», composto da associazioni di settore, al fine di favorire informazioni e scambio di conoscenze, dati, *best practices* ed elaborare proposte di azione volte a contrastare le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere, promuovere un clima di rispetto della dignità delle persone Lgbtqia+ e di divulgare la cultura delle differenze. Ad esso si aggiungono 46 centri contro le discriminazioni motivate da orientamento sessuale e identità di genere istituiti in base all'art. 105-*quater*, d.l. n. 34/2020.

Va da sé che le varie istituzioni qui menzionate presentano caratteristiche diverse, sia in ragione del loro ambito di operatività, limitato ad alcuni campi della vita sociale o ad alcuni fattori, sia in ragione del livello decentrato a cui spesso operano. Ma è utile tenere nella giusta considerazione la complessità del quadro, soprattutto ove si voglia muovere verso una prospettiva di un sistema di organismi decentrato o, comunque, si voglia evitare, in fase di attuazione delle direttive europee, l'inutile moltiplicazione degli organismi. Da questo punto di vista, vale però anche la pena ricordare come il pluralismo organizzativo non sia sempre e solo frutto di mancati coordinamenti e di scelte inconsapevoli: per quanto riguarda il genere è stato osservato come esso sia piuttosto l'esito del tentativo di costruire una "via italiana" alla realizzazione della strategia di *mainstreaming* avviata dalla Conferenza di Pechino delle Nazioni Unite del 1995²⁰. Per altro verso, può essere utile tenere in considerazione l'esperienza di questi diversi soggetti per una migliore comprensione delle problematiche.

¹⁶ In Valle d'Aosta, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna.

¹⁷ Come in Lombardia, dove le funzioni sono attribuite al Garante per la tutela dei minori e fragilità.

¹⁸ Su cui vd. Ferzetti 2025, 1.

¹⁹ Vd. ad esempio le denunce pubblicate da Crovella 2024.

²⁰ Su cui vd. tra i molti, Barbera 2003, 637.

L'individuazione delle migliori pratiche potrebbe infatti costituire un punto di riferimento per l'implementazione delle nuove direttive.

Nelle pagine che seguono si darà conto solo delle tre principali istituzioni di parità con riferimento ai tre grandi assi di intervento su cui insistono le direttive gemelle: le risorse, l'indipendenza, i poteri.

2.1. La rete dei consiglieri e delle consigliere di parità – Il Consigliere di parità viene istituito negli anni '80 come componente delle commissioni regionali e centrale per l'impiego²¹ e poi regolato più compiutamente con la legge n. 125 del 1991²². La riforma del 1991 è rilevante soprattutto dal punto di vista organizzativo: la peculiarità che merita subito di essere sottolineata è l'articolazione territoriale su scala nazionale, regionale e provinciale, tale da «garantire una maggiore connessione con il tessuto sociale e il conseguente adeguamento dell'operato (...) alle esigenze specifiche del territorio»²³ e, aggiungiamo, un'azione, almeno potenzialmente, capillare soprattutto in termini di accessibilità e di intervento.

La questione delle risorse delle consigliere/i è stata sin dalle origini estremamente problematica. Già all'indomani dell'emanazione della legge 125 i primi commentatori si interrogavano sulle ragioni del fallimento. Essi individuavano nelle carenze degli strumenti applicativi e nell'incapacità delle istituzioni di parità di attivare e sostenere l'implementazione della riforma il limite principale²⁴. Si osservava come il legislatore non fosse stato capace di dotare le istituzioni di quell'autonomia organizzativa e finanziaria e delle risorse economiche e professionali indispensabili per attribuire all'istituzione l'autorevolezza e la credibilità necessarie. L'accusa, da allora, si ripete ad ogni occasione come un disco incantato.

Già pochi anni dopo l'emanazione della legge, l'indagine conoscitiva sulla sua attuazione svolta dalla Commissione lavoro del Senato e presieduta da Carlo Smuraglia²⁵ parlava di istituzioni che «non sono riuscite a decollare oppure hanno funzionato e funzionano, come è stato rilevato “a scartamento

²¹ Istituita con il d.l. n. 726/84 e poi più compiutamente regolata con l'art. 4, l. n. 56/87.

²² Su cui Guarriello 2007, 467; Mc Britton 2002, 61.

²³ Guariso, Militello 2019, 497.

²⁴ Ballestrero, Treu 1994, 8; e in seguito Barbera 2003, 632.

²⁵ Documento approvato dalla 11^a Commissione permanente del Senato (Lavoro, previdenza sociale) nella seduta del 26 settembre 1995 a conclusione dell'Indagine conoscitiva «Sullo stato di attuazione della legge 10 aprile 1991, n. 125, recante norme in materia di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro», Doc. XVII, n. 4.

ridotto”, di “buchi neri” proprio in relazione alla mancanza di altri compiti che, secondo l’esperienza inglese e nordamericana, rafforzano complessivamente l’autorità e l’autorevolezza degli organismi della parità». Queste osservazioni erano riferite alla generalità delle istituzioni di parità previste dalla legge 125; ma nell’Indagine si hanno considerazioni – impietose – specificatamente riferite ai Consiglieri di parità: si denuncia così come questa figura fondamentale sia «stata colpita dal maggior tasso di disinteresse e di incomprensione. Ritardi incredibili nella nomina (...), mancata dotazione di strumenti e di mezzi, contestazioni e controversie su alcune delle funzioni attribuite dalla legge».

Anche in dottrina, il mancato sostegno delle istituzioni politiche e delle forze sociali è individuato come la causa del «sostanziale abbandono dei consiglieri di parità entro uno strano regime di volontariato istituzionale»²⁶.

Ne seguì, come noto, la riforma attuata con il d.lgs. n. 196/00, volta non solo a mettere in rete l’esperienza delle consigliere/i di parità ma anche, appunto, a dotarli delle risorse necessarie.

La riforma del 2000, non modificata sotto questo profilo dagli interventi legislativi successivi e attualmente contenuta nel d.lgs. n. 198/2006, stabilisce che gli uffici delle consigliere/i di parità regionali e provinciali siano ubicati presso i relativi enti di incardinamento, mentre quello della consigliera o del consigliere nazionale di parità è ubicato presso il Ministero del Lavoro. La norma sancisce altresì che gli uffici siano funzionalmente autonomi, dotati del personale, delle apparecchiature e delle strutture necessarie per lo svolgimento dei loro compiti. Il personale, la strumentazione e le attrezzature necessari sono assegnati dagli enti presso cui l’ufficio è ubicato.

Per l’espletamento delle funzioni, in base alla già menzionata riforma, le consigliere/i lavoratrici/tori dipendenti avrebbero avuto diritto a 50 ore di permessi retribuiti annui (ridotte a 30 per le consigliere/i provinciali) e a ulteriori permessi non retribuiti; mentre quelle/i autonome/i avrebbero avuto diritto a un’indennità. In entrambi i casi, con oneri a carico degli enti di incardinamento. Peraltro, tutte le risorse sarebbero derivate da trasferimenti dallo Stato e, in specifico, dal fondo appositamente istituito *ex art. 9, d.lgs. n. 196/00*.

Ma già a tre anni di distanza dall’emanazione della riforma, i suoi commentatori tornano a lamentare il suo mancato decollo e la sensazione di

²⁶ Barbera 2003, 632.

déjà vu. sono i ritardi politici e le omissioni burocratiche a far parlare immediatamente di un nuovo fallimento regolativo.

Un ulteriore drastico peggioramento si registra con il *Jobs Act* del 2015. In particolare, il d. lgs. 151/15 limiterà drasticamente le risorse, ponendole a carico degli enti di incardinamento. La retribuzione dei permessi e l'indennità delle consigliere/i diventano così solo eventuali e rimesse alla disponibilità finanziaria dei suddetti enti. Anche le risorse e le attrezzature sono conferite, sempre dai suddetti enti, nell'ambito delle risorse esistenti e a invarianza di spesa²⁷.

Non si sono registrati da allora segni di miglioramento. I compensi delle consigliere/i di parità sono definiti in sede di Conferenza unificata Stato Regioni attraverso un range che per la/il nazionale e le/i regionali va da un massimo di 780 a un minimo di 390 euro mensili; per quelle/i provinciali l'indennità è prevista in 68 euro lordi; i compensi sono dimezzati per i supplenti. Non a torto si è parlato di «un quadro di sostanziale volontariato»²⁸, di indennità «ridicole (se non offensive)»²⁹, di «authority-dio minore»³⁰.

Come si vedrà tra breve, la situazione sembra essersi ulteriormente aggravata a seguito dell'emanazione della l.n. 162/21. Non tanto per le innovazioni legislative apportate, volte a rafforzare l'applicazione del principio di parità di trattamento, quanto perché le nuove funzioni assegnate dalla legge alle consigliere/i di parità³¹, risultano davvero sfidanti. Chi ha maturato esperienza sul campo ha parlato di schizofrenia del legislatore, che da un lato continua ad attribuire nuove importanti funzioni alla rete dei consiglieri e delle consigliere di parità, dall'altro non si cura adeguatamente degli aspetti applicativi³².

Venendo dunque al tema delle competenze e delle funzioni, è da dire che quelle attribuite alle consigliere/i di parità sono molteplici e di vario tipo. Vi rientrano attività istituzionali di partecipazione agli organismi di funzionamento del mercato del lavoro e di relazione con gli organi di governo nazionali e

²⁷ Per tutti questi aspetti vd. Borzaga 2024, 329.

²⁸ Nunin 2022, 2.

²⁹ Borzaga 2024, 339.

³⁰ Barbera 2024, 215.

³¹ Su queste novità si veda Izzi 2024, 645; Borzaga 2024, 339; Guarriello 2024, 397.

³² Borzaga 2024, 339; si vd. anche Nunin 2022, 2 per la quale «delusione e più di una perplessità suscita la circostanza che non vi sia nel provvedimento approvato a fine anno alcuna specifica previsione in merito ad una rivisitazione delle misure di sostegno finanziario per le attività delle/dei Consigliere/i, con particolare riguardo proprio al livello territoriale regionale ed ex-provinciale, da sempre sotto questo profilo particolarmente penalizzato».

territoriali, attività di studio e ricerca, attività di divulgazione, informazione e formazione e diffusione di conoscenze e buone prassi; attività di sostegno e comunque di relazione con le parti sociali; attività di promozione delle azioni positive delle politiche di pari opportunità; attività consulenziali ‘a sportello’ nei confronti dei singoli, attività giudiziaria a fronte di casi di discriminazioni collettive e individuali³³. A queste importanti funzioni se ne sono aggiunte altre con la l. n. 162/21 ed è probabile che altre funzioni rilevanti deriveranno dall’attuazione della dir. 2023/970, in materia di parità retributiva tra i sessi.

Il tema si intreccia con quello delle risorse: l’aumento delle funzioni, in particolare quelle introdotte con la l. n. 162/21 di analisi dei rapporti del personale e di controllo delle certificazioni di parità richiedono competenze e assistenza tecnica altamente qualificate, sia per le analisi di tipo statistico, sia in relazione alle funzioni degli enti certificatori³⁴. La questione esige che si faccia un ragionamento serio anche sui requisiti professionali, e ciò anche in relazione ai nuovi compiti di analisi dei *gender pay gap* che dovranno essere introdotti con l’attuazione della dir. 2023/970. Attualmente i requisiti professionali nel d.lgs. n. 196/00, consistono nella «specifica competenza ed esperienza pluriennale in materia di lavoro femminile, di normative sulla parità e pari opportunità nonché di mercato del lavoro, comprovati da idonea documentazione». Si tratta di una previsione importante, che tuttavia non ha impedito nomine di persone poco qualificate, e ciò anche in relazione alla mancanza di compensi adeguati, che disincentiva le candidature³⁵. Ora, la nuova Direttiva prevede che i rapporti sui differenziali retributivi, previsti dall’art. 9 e molto più dettagliati rispetto a quelli attualmente previsti dall’ordinamento nazionale³⁶, siano trasmessi all’organismo di parità. Quest’ultimo, come i rappresentanti dei lavoratori e l’Ispettorato, ha diritto di chiedere ai datori di lavoro chiarimenti, dettagli e spiegazioni ulteriori, cui i datori di lavoro devono rispondere fornendo una risposta motivata e, se del caso, porre rimedio ai differenziali «in stretta collaborazione con i rappresentanti dei lavoratori, l’ispettorato del lavoro e/o l’organismo per la parità». Già da questi primi rilievi si vede come le funzioni dell’organismo si intensifichino e come sia richiesto un rilevante impegno di promozione, consulenza e sostegno. L’art. 29 prevede inoltre un accurato sistema di monitoraggio per la sua attuazione e

³³ Nunin 2022, 2, Borzaga 2024, 339.

³⁴ Borzaga 2024, 346; Nunin 2022, 1.

³⁵ Borzaga 2024, 337.

³⁶ Izzi 2024, 648.

a tal fine richiede agli Stati membri di istituire o designare un apposito organismo. La Direttiva non fa coincidere detto organismo con quello di parità, ma non impone nemmeno la creazione di un soggetto necessariamente distinto: il considerando 61 prevede infatti che il monitorante «dovrebbe poter far parte di un organismo esistente che persegue obiettivi analoghi» e le funzioni ad esso assegnate dall'art. 29 sembrano più che altro di analisi e raccolta dei dati, oltre che di sensibilizzazione. L'attuazione della Direttiva pone conseguentemente il tema delle competenze necessarie per l'adempimento di tali importanti funzioni³⁷. È da escludere, peraltro, che la Direttiva implichi uno slittamento delle competenze degli organismi di parità verso attività meramente promozionali: sia i considerando della Direttiva 2023/970, sia l'art. 15 prevedono la legittimazione processuale degli organismi di parità, e tale legittimazione è decisamente rafforzata anche nelle direttive gemelle del 2024. Dal punto di vista delle competenze, quindi, un minimo di preparazione giuridica pare comunque un elemento imprescindibile.

È del resto proprio l'azione giudiziaria uno dei compiti fondamentali riconosciuti alle consigliere/i di parità, sin dalla l. n. 125/1991 (e ulteriormente rafforzato con il d. lgs. n. 196/00). Nonostante il carattere di volontariato istituzionale e l'assenza di risorse da destinare all'azione giudiziaria, le consigliere/i di parità si sono rese protagoniste/i di alcune importanti battaglie giudiziarie, con risultati anche innovativi sul piano dell'interpretazione del diritto antidiscriminatorio e dell'evoluzione delle sue prassi applicative. È prassi ormai consolidata che le discriminazioni individuali vengano trattate dalle Consigliere/i provinciali, mentre quelle collettive per legge sono di competenza della Consigliera/e di Parità regionale o nazionale, anche se le Consigliere/i regionali possono trattare comunque casi individuali³⁸. In assenza di analisi e raccolte dettagliate, che sarebbe utile implementare, si rammentano qui alcuni tra i casi più recenti e/o significativi: l'azione sostenuta dalla Consigliera di parità della Regione Toscana sull'utilizzo di dati statistici relativi al turn over del personale a dimostrazione delle molestie sessuali nell'accesso al lavoro³⁹; l'azione della Consigliera di parità della Regione Emilia Romagna sulla discriminazione derivante dalla modifica dei turni di lavoro, resi inconciliabili con le esigenze di

³⁷ Attualmente, l'analisi dei dati dei rapporti annuali sulla situazione del personale è affidata all'Inapp, tramite un Accordo di collaborazione stipulato con il ministero del lavoro.

³⁸ Consigliera di parità nazionale 2025, 18.

³⁹ Cass. 15.11.2016, n. 23286.

cura delle lavoratrici madri nel famoso caso Yoox⁴⁰ e la seguente azione della Consigliera della Regione Toscana relativa alla predisposizione di pause incompatibili con le medesime esigenze di cura⁴¹; l'azione della Consigliera di parità della Regione Emilia Romagna volta all'adozione di un piano di rimozione delle molestie sessuali consistente, tra l'altro, nell'adozione di un codice di condotta che dichiari l'intolleranza di violenze e molestie, la predisposizione di programmi di formazione, funzionali alla prevenzione della violenza e delle molestie, la previsione in apposita sezione del Dvr di misure di prevenzione e sicurezza sul tema delle molestie e molestie sessuali⁴²; le azioni di diverse Consigliere sulle discriminazioni nelle progressioni in carriera nei confronti delle lavoratrici/tori a tempo parziale⁴³; sulla definizione dei criteri di scelta da applicare nei licenziamenti collettivi⁴⁴; sulle discriminazioni nell'accesso al lavoro a causa della gravidanza⁴⁵.

L'azione di promozione dell'eguaglianza delle consigliere/i, pur soffrendo le difficoltà della mancanza di risorse, ha portato anche ad alcune rilevanti pubblicazioni, quali i volumi *Il lavoro femminile in Friuli Venezia Giulia. Rapporto 2017*, curato della Consigliera regionale di parità Roberta Nunin⁴⁶ e l'omonimo volume del 2019⁴⁷. Entrambi hanno visto la collaborazione e il contributo di numerosi ricercatori e docenti universitari.

Né sono mancate alcune interessanti ricerche e studi, tra i quali si ricordano il Progetto promosso dalla Consigliera di Parità Regionale Piemontese e dalla Commissione Regionale Piemontese per le Pari Opportunità, intitolato *Analisi e valutazione dell'attuazione delle politiche di genere e degli effetti della contrattazione di secondo livello nelle aziende piemontesi* del marzo 2010; la Ricerca promossa e finanziata dalla Consigliera di Parità della Regione Puglia e cofinanziata dalle Consigliere di Parità di Brindisi e Lecce, svolta in collaborazione con l'Università del Salento e la Direzione Regionale del Lavoro

⁴⁰ [T. Bologna, 31.12.2021, n. 862](#), su cui vd. Scarponi 2022.

⁴¹ [C. App. Firenze, sez. lavoro, 26.2.2025](#).

⁴² [T. Parma, 25.6.2024](#).

⁴³ [Cass. 18.4.2023, n. 10328](#); T. Bologna, ord. 26.03.2024, cit.; Consigliera nazionale di parità 2025.

⁴⁴ [T. Milano, 3.10.2023](#).

⁴⁵ C. App. Roma n. 475/2024, citato in Consigliera nazionale di parità 2025, 27.

⁴⁶ All'indirizzo <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/view/290/93/1343> (in open access).

⁴⁷ All'indirizzo <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/view/468/284/2276> (in open access).

sulla *Valutazione delle dimissioni delle lavoratrici madri* del 2013; la pubblicazione della Consigliera di parità della Regione Piemonte Giulia Maria Cavaletto, *A scuola di parità: educare le giovani generazioni alla parità di genere*⁴⁸, e quella della Consigliera di parità della Regione Calabria Maria Stella Ciarletta, *Diritto antidiscriminatorio e pari opportunità nel lavoro pubblico e privato*⁴⁹.

Nel corso del 2023 gli utenti che si sono rivolti alle consigliere sono stati 2.380 con presa in carico di 1000 casi⁵⁰, le segnalazioni di discriminazioni collettive sono state 252.

L'indipendenza delle consigliere/i di parità costituisce un punto critico. Le direttive gemelle richiedono una garanzia in tal senso degli organismi di parità. A tal fine, pur prevedendo che essi possano far parte di un ministero o di un altro ente organizzativo, pongono la condizione che vi siano adeguate misure perché essi mantengano la loro indipendenza da influenze sia politiche, sia esterne. Ciò implica la possibilità di gestire autonomamente le proprie risorse finanziarie e di altro tipo, anche per quanto riguarda la selezione e la gestione del personale, e di fissare le proprie priorità.

Benché l'autonomia sia formalmente sancita anche dalla legislazione nazionale con riferimento alle consigliere/i di parità, di fatto si è assistito ad una sorta di *spoils system*, che ha portato anche a un contenzioso giurisprudenziale in seguito alla revoca, nell'ottobre 2008, del mandato alla Consigliera nazionale di parità, dovuta al cambio di maggioranza politica al governo⁵¹. Il provvedimento fu ritenuto legittimo dal Tar del Lazio⁵² e in secondo grado dal Consiglio di Stato⁵³. In quell'occasione i giudici hanno ritenuto che non fosse «plausibile ritenere che un organismo, che non ha la natura di autorità indipendente, possa essere del tutto avulso dalla sfera di influenza dell'organo che lo ha nominato». L'attuazione delle nuove direttive gemelle, quindi richiederà un intervento anche su questo delicato problema. In proposito si è osservato che la maggiore debolezza dell'istituzione riguarda la mancanza di incisività dei poteri affidati alle consigliere. La critica è rivolta proprio alle possibilità di

⁴⁸ Cavaletto 2017.

⁴⁹ Ciarletta 2014.

⁵⁰ Consigliera nazionale di parità 2025, 19.

⁵¹ La revoca venne adottata con decreto del ministero del lavoro del 30 ottobre 2008.

⁵² TAR Lazio, 18.6.2009, n. 5780.

⁵³ Cons. Stato 27.7.2010, n. 5031; sulla vicenda si vd. Borelli 2013, 505 e spec. 511; Gardini 2010, 61.

intervento nei confronti del potere politico, rispetto al quale la consigliera ha una funzione di mero sollecito⁵⁴.

2.2. L'Unar – Il secondo organismo indipendente operante in Italia per la lotta alle discriminazioni è l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento per la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e origine etnica – Unar⁵⁵. Istituito con l'art. 7, d.lgs. n. 215/03, in attuazione dello specifico obbligo di cui alla dir. 2000/43/Ce, esso è un Ufficio operante nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri⁵⁶.

L'art. 7, d.lgs. n. 215/03 demanda all'Ufficio le funzioni di «svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso».

Le articolazioni e modalità organizzative sono demandate, dal c. 4 dell'art. 7, d.lgs. n. 215/03 a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Secondo il d.P.c.m. 11 dicembre 2003 i servizi dell'Unar costituiscono unità operative di base di livello dirigenziale. Oltre al dirigente avente funzioni di coordinamento, l'Ufficio è dotato di altre due figure dirigenziali e di 18 unità di personale, appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri. L'Ufficio, inoltre, si può avvalere di cinque unità di ulteriore personale, non appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio, compresi magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, in posizione di comando, aspettativa e fuori ruolo, nonché di un contingente di esperti, anche estranei all'amministrazione. Non è dato sapere la composizione attuale dell'Ufficio. Nell'ultima relazione annuale è scritto che vi hanno collaborato i due dirigenti, sei membri del personale interno e nove esperti (si deduce esterni)⁵⁷.

Nessuna disposizione, per quanto consta, definisce i requisiti minimi di professionalità, competenza o esperienza per lo svolgimento degli incarichi.

⁵⁴ Guariso, Militello 2019, 497.

⁵⁵ Tra i pochi studi e ricerche che riguardano il ruolo di Unar si vd. Strazzari 2010, 219; De Giorgi 2013, 29; Buemi 2014, 60; Guariso, Militello 2019.

⁵⁶ Maggiori informazioni sull'organigramma del Dipartimento sono disponibili all'indirizzo <https://www.pariopportunita.gov.it/it/dipartimento/organizzazione/organigramma/> (cons. il 10 aprile 2025).

⁵⁷ Si vd. Unar 2024, 4.

L'ultima nomina del direttore generale è stata oggetto di severa critica da parte di una delle principali associazioni impegnate nel campo della lotta contro le discriminazioni, in quanto persona priva di specifica competenza nel settore. In tale occasione l'associazione ha sottolineato come la nomina di personale competente sia indispensabile, soprattutto a fronte della mancanza di indipendenza e dei gravi limiti istituzionali di cui soffre Unar⁵⁸.

Sebbene la Direttiva 2000/43 non contenga indicazioni sull'organizzazione degli enti, né sul grado di indipendenza che gli organismi devono avere rispetto al potere esecutivo⁵⁹, non vi è dubbio che a seguito dell'emanazione delle direttive gemelle il tema si ponga. Formalmente, le funzioni di Unar sono svolte in maniera indipendente. In questo senso si esprime chiaramente l'art. 7, d.lgs. n. 215/03, citato sopra. L'indipendenza però non è ribadita nell'ambito delle specifiche funzioni delineate al comma 2 del medesimo articolo. Ma ciò che fa più dubitare dell'effettiva autonomia dell'Ufficio è il suo incardinamento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e la nomina del responsabile da parte della medesima Presidenza o di un ministro delegato⁶⁰. L'art. 4, d.P.c.m. 11 dicembre 2003 stabilisce inoltre che agli adempimenti amministrativi e contabili riguardanti la gestione delle spese e all'acquisizione di beni e servizi per il funzionamento dell'Ufficio provvede il Dipartimento per le pari opportunità, il quale determina altresì gli indirizzi dell'attività istituzionale di competenza dell'Ufficio. Come si vede, siamo ben lontani dai requisiti dalla Direttiva 2004/1499, sia con riferimento alla necessità che sia garantito che l'organismo non accetti istruzioni dal governo o da altri enti pubblici, sia con riguardo alla gestione autonoma delle risorse e dell'organizzazione della struttura, sia, infine, per quanto riguarda le procedure in materia di selezione, nomina, revoca e potenziali conflitti di interessi del personale (cfr. art. 3).

Unar dispone di una discreta dotazione finanziaria, soprattutto se comparata alla totale mancanza di risorse delle consigliere/i di parità. La legge n. 39/2002, nel conferire al governo la delega per l'attuazione della dir. 2000/43 aveva previsto lo stanziamento di 2.035.357 euro per il funzionamento dell'Ufficio. Nella nuova programmazione comunitaria PN "Inclusione e lotta alla povertà" 2021-2027, la dotazione finanziaria risulta pari a 40.000.000 euro. Nel 2023 Unar ha

⁵⁸ [Comunicato Stampa Asgi del 29 agosto 2022](#) (cons. il 9 maggio 2025).

⁵⁹ Strazzari 2010, 219.

⁶⁰ Guariso, Militello 2019, 499.

inoltre beneficiato dei contributi del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione - FAMI 2021-2027 per all'incirca 9.000.000 di euro.

Altrettanto problematica è la questione delle funzioni di Unar. Il tema deve essere necessariamente approfondito in quanto l'Ufficio ha assunto, di fatto, il ruolo di osservatorio su diversi fattori di discriminazione. Ciò peraltro è avvenuto in assenza di uno specifico mandato legislativo, ancorché diversi provvedimenti amministrativi ne abbiano in parte allargato le competenze⁶¹. L'unica fonte legislativa di estensione dei compiti dell'Unar deriva dall'art. 5-*bis* della l. n. 238/21, che ha assegnato a Unar il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dei lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea. L'allargamento agli altri fattori deriva invece dalle disposizioni di cui al d.P.c.m. 8 aprile 2019, in base al quale Unar «ha la funzione di garantire, in piena autonomia di giudizio ed in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento tra le persone, incluse le persone Lgbt, vigilando sull'operatività degli strumenti di tutela anche contro le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere». In connessione con le disposizioni di cui all'art. 105-*quater*, d.l. n. 34/20, conv. in l. n. 77/20, volto all'istituzione di un programma per la realizzazione in tutto il territorio nazionale di centri contro le discriminazioni motivate da orientamento sessuale e identità di genere, il successivo d.P.c.m. 6 ottobre 2022 ha (ri)attribuito a Unar il compito di porre in essere tutte le azioni di propria competenza per promuovere la piena uguaglianza, la parità di trattamento e la non discriminazione delle persone Lgbtqia+, in sinergia con le istituzioni, la società civile e tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti.

Nella relazione annuale del 2022 si legge inoltre che l'estensione del raggio d'azione di Unar oltre le discriminazioni per razza e origine etnica è avvenuta «di fatto» a partire dal 2011. Nella relazione 2023 si legge che Unar svolge «le funzioni di controllo e garanzia proprie di un *equality body*» e rappresenta «il riferimento istituzionale italiano nella prevenzione e contrasto alle discriminazioni per il mondo dell'associazionismo, delle istituzioni nazionali e

⁶¹ Solo il d.m. 4 dicembre 2012 estende la competenza di Unar ai casi di discriminazione doppia o multipla. Sul tema si vd. De Giorgi 2013, 35; la l. n. 238/21, ha disposto (con l'art. 5-*bis*, c. 1) che «All'ufficio di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, è assegnato, altresì, il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dei lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea».

internazionali e per le potenziali vittime di discriminazione». Tali affermazioni sono riferite esplicitamente a tutti i principali fattori di discriminazione presi in considerazione dal legislatore. Nelle varie relazioni si leggono in effetti dati di monitoraggio relativi, oltre che ai fattori di razza e origine etnica e identità di genere e orientamento sessuale, anche dati e analisi relativi alle discriminazioni connesse alla condizione di straniero, alla religione, al sesso, alla disabilità e all'età. Peraltro, sebbene le Relazioni annuali di Unar facciano riferimento a tutti i fattori di discriminazione, l'azione principale sembra concentrata, negli ultimi anni, sulla condizione delle persone Lgbtqia+ (nelle relazioni indicate solo con Lgbt). Alla pagina Report dell'ufficio risulta infatti che, almeno dal 2012, tutte le indagini svolte riguardano questo gruppo⁶².

I decreti attuativi attribuiscono a Unar diverse funzioni, articolate in due tipi di servizi: a) “servizio per la tutela della parità di trattamento”; b) “servizio studi, ricerche e relazioni istituzionali”.

Rientrano tra le funzioni del primo servizio la gestione di un *Contact center* tramite numero verde e sito internet per le segnalazioni di discriminazione, che peraltro raccoglie un numero relativamente modesto di segnalazioni. Tra l'altro, nel 2023, la riorganizzazione delle attività ha comportato una separazione tra il monitoraggio proattivo e la gestione delle segnalazioni dirette, determinando una significativa riduzione del numero di casi ricevuti e trattati dal *Contact Center*⁶³. Alle segnalazioni del *Contact Center* si accompagna un'attività autonoma di monitoraggio sui media e web. È quest'ultima, invero, a costituire la fonte principale di analisi. I dati raccolti mediante questo canale da Unar riguardano infatti circa il 70 % delle segnalazioni, che sono state in totale 1978 (nel 2023). La seconda rilevante attività dell'Ufficio è costituita dalla gestione del file unificato del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel settore dell'integrazione degli immigrati (di cui all'art. 52, c. 1, lett. *a* del d.P.R. n. 394/99) e del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e alla promozione della parità di trattamento (di cui all'art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 215/2003).

Alle segnalazioni dovrebbe conseguire la loro presa in carico e lo svolgimento di attività di assistenza. Detta attività, secondo il mandato attribuito a Unar consiste in una serie piuttosto ampia di azioni, che comprende, tra l'altro l'attività istruttoria relativa all'assistenza nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi

⁶² Si vd. l'elenco in <https://www.unar.it/portale/web/guest/report>.

⁶³ Si vd. in questo senso Unar 2024, 13.

delle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori; la predisposizione di pareri, consulenze e osservazioni da rendersi anche in giudizio; la promozione di incontri conciliativi informali; la proposta di soluzioni per la rimozione delle situazioni discriminatorie; lo svolgimento di indagini ed inchieste finalizzate ad accertare l'esistenza di comportamenti discriminatori. Dell'effettivo svolgimento di questa complessa serie di attività si hanno scarsissime notizie. Nelle relazioni annuali dell'Ufficio si dà conto di una modesta attività conciliativa informale. Nella relazione 2023, per dare un'idea, si menzionano 6 casi per i quali è stata avviata un'attività istruttoria che ha condotto alla rimozione della discriminazione⁶⁴. Unar inoltre non pubblica i pareri che emette, di cui si ha notizia solo sporadicamente, per il tramite dei siti delle associazioni impegnate sul tema. Sul sito, alla pagina pareri, risultano infatti soltanto due linee guida: una del 2020, in materia di interventi di solidarietà alimentare e un secondo, privo di data, in materia di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica⁶⁵. Un Autore ha segnalato che la prassi dell'omessa pubblicazione non può essere ravvisata nell'esigenza di rispetto della *privacy* dei soggetti coinvolti, sia perché l'obiezione non può essere sostenuta con riferimento alle discriminazioni istituzionali, in quanto poste in essere da amministrazioni pubbliche, sia perché la tutela della riservatezza ben potrebbe essere garantita attraverso l'oscuramento dei nomi⁶⁶. Si tratta peraltro di una prassi che riduce ulteriormente le capacità di Unar di svolgere adeguatamente le funzioni che gli sono assegnate.

Anche i poteri di intervento risultano limitati: Unar ha facoltà di richiedere ad enti, persone ed imprese che ne siano in possesso, di fornire le informazioni e di esibire i documenti utili ai fini dell'espletamento delle proprie funzioni (art.7, c. 3, d.lgs. n. 215/03), ma nulla di più. È questo un aspetto che appare abbastanza problematico, soprattutto in considerazione del fatto che il divieto di discriminazioni è esteso ben oltre l'ambito del lavoro fino all'accesso ai servizi e alle prestazioni sociali. Se si considerano gli intrecci esistenti tra discriminazioni per motivi di razza e origine etnica e nazionalità, e la latitudine che ha nel nostro paese la discriminazione istituzionale, ci si rende conto dei limitati margini di manovra che ha l'Ufficio. Margini che, sotto questo profilo, risultano ancora più limitati dalla stretta dipendenza dalla Presidenza del Consiglio.

⁶⁴ Unar 2024, 70.

⁶⁵ <https://www.unar.it/portale/web/quest/pareri>.

⁶⁶ Strazzari 2010, 230.

Uno dei più salienti limiti dell'azione di Unar rispetto a quanto previsto dalle nuove direttive è senz'altro quello relativo alla mancanza di legittimazione processuale. Le direttive gemelle riconoscono un'ampia legittimazione agli organismi indipendenti anche autonoma. L'art. 7, d.lgs n. 215/03 prevede comunque l'assistenza alle vittime «nei provvedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, anche secondo le forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile»; è prevista inoltre l'istituzione di un Fondo di solidarietà per garantire supporto e assistenza legale alle vittime e/o alle associazioni legittimate ad agire in giudizio a loro sostegno. Ma delle attività di assistenza di Unar non si ha traccia.

Non è nemmeno stato attribuito a Unar un ruolo paragiurisdizionale di risoluzione delle controversie, ciò che non a torto è considerato ulteriore motivo di attenuazione dell'autorevolezza dell'Ufficio e anche di indebolimento della funzione di *moral suasion* che avrebbe potuto assumere⁶⁷.

Quanto alle funzioni di promozione dell'eguaglianza, dalle relazioni annuali emerge una discreta attività, realizzata soprattutto attraverso progetti inseriti e finanziati dai PON Inclusione, che hanno portato principalmente al compimento di iniziative e programmi per l'inclusione delle comunità Rom e Sinti e le persone Lgbtqia+. Unar inoltre promuove e/o partecipa ad alcuni eventi, internazionali e nazionali, di promozione dell'eguaglianza e interagisce con le diverse istituzioni internazionali ed europee impegnate nella lotta alle discriminazioni⁶⁸.

2.3. Il Garante dei diritti delle persone con disabilità – Il Garante dei diritti delle persone con disabilità è il più recente degli organismi di parità, istituito con il d.lgs. n. 20/2024 in attuazione della legge n. 227/21, «Delega al Governo in materia di disabilità», parte del pacchetto di riforme di cui alla Missione 5 del

⁶⁷ Strazzari 2010, 227.

⁶⁸ Nella relazione Unar 2024 si dà conto dei rapporti con: i Comitati delle Nazioni Unite, l'Alto Commissariato dell'ONU per i Diritti Umani, l'Organizzazione mondiale del Lavoro, l'Agenzia Europea per i diritti fondamentali (FRA), l'ECRI - Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza del Consiglio d'Europa, l'OSCE - Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa ed altri organismi. Unar è inoltre membro di Equinet e tiene rapporti con la FRA e rappresentanti della Commissione Europea e del Consiglio d'Europa.

Pnrr⁶⁹. La nomina è avvenuta il 23 dicembre 2024⁷⁰. La recente istituzione rende quindi impossibile ogni valutazione sul suo operato e sull'efficacia dell'azione; tuttavia, è utile dare conto del disegno legislativo, per verificarne la rispondenza ai requisiti posti dalle recenti direttive gemelle (peraltro approvate dopo l'istituzione del Garante).

La volontà è chiaramente quella di istituire un'autorità di garanzia con funzioni di intervento di tipo valutativo-preventivo e in parte riparativo⁷¹. L'organismo ha composizione collegiale – con un presidente e due componenti – ed è dotato di poteri autonomi, di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica (art. 1, c. 1). La nomina è effettuata con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in linea con la prassi che caratterizza la designazione delle principali autorità garanti indipendenti.

Il decreto stabilisce requisiti stringenti sia sul profilo delle competenze dei componenti del Collegio, sia su quello dell'indipendenza dell'organismo. Si prevede infatti che i membri siano «scelti tra persone di notoria indipendenza e di specifiche e comprovate professionalità, competenze o esperienze nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani e in materia di contrasto delle forme di discriminazione nei confronti delle persone con disabilità» (art. 2, c. 2). Anche le garanzie di indipendenza sono declinate in modo molto dettagliato e si riferiscono sia all'autonomia rispetto al potere politico, sia ad eventuali conflitti di interessi rispetto a terzi esterni. Non possono essere nominate garanti le persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o in partiti politici o organizzazioni sindacali. Durante l'incarico è vietato ai garanti di svolgere attività professionale, imprenditoriale o di consulenza, di svolgere funzioni di amministratori o ricoprire uffici o incarichi all'interno di partiti politici, associazioni, organizzazioni ordini professionali o organismi che svolgono attività nel campo della disabilità. Se dipendenti della p.a., all'atto della nomina sono collocati in aspettativa con diritto alla conservazione del posto. Alcuni vincoli e, in particolare, il divieto di intrattenere rapporti di lavoro o di consulenza con le associazioni operanti nel campo della disabilità si protraggono fino a un anno successivo alla scadenza dell'incarico.

⁶⁹ Sulla legge delega si vd. Bonardi 2022, 1; Monaco 2024, 3; De Falco 2022, 1738; Candido 2021, 400.

⁷⁰ Con [determinazione del Presidente del Senato della Repubblica e del Presidente della Camera dei deputati](#).

⁷¹ Ferzetti 2025, 15.

A garanzia dell'indipendenza, il c. 7 dell'art. 2 dispone inoltre che il presidente e i componenti del Collegio «non possono essere rimossi o destituiti per motivi connessi allo svolgimento dei loro compiti», garantendosi altresì che le funzioni sono esercitate dagli stessi «senza vincolo di mandato».

Peraltro, nonostante le garanzie previste, già sulla prima nomina sono stati sollevati diversi dubbi, in relazione al fatto che il primo presidente nominato è stato fino al dicembre 2024 il capo di gabinetto del ministro per le Disabilità⁷² ed è stata anche criticata la mancanza di competenze in materia di tutela dei diritti umani dei componenti. Ma il punto che, ad avviso di chi scrive, desta maggiori perplessità sotto il profilo dell'indipendenza, è la previsione contenuta nel c. 4 dell'art. 4, ove si stabilisce che per lo svolgimento delle funzioni di contrasto ai fenomeni di discriminazione e per le verifiche sull'esistenza di fenomeni discriminatori il Garante «si coordina anche con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità», oltre che con Unar per la promozione di azioni positive contro fenomeni discriminatori multipli e per lo scambio reciproco di segnalazioni. È stato inoltre fortemente rimarcato il fatto che nessuna donna sia stata nominata nel Collegio dei garanti. Si è segnalato come anche il Comitato Tecnico-Scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla Condizione delle Persone con Disabilità, sia composto solo da uomini⁷³. Si tratta di un aspetto particolarmente rilevante e delicato, non solo per quanto può interessare dal punto di vista del rispetto della parità di genere, ma soprattutto in relazione alle previsioni della Convenzione Onu dei diritti delle persone con disabilità del 2006 che richiede particolare attenzione nel garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle donne con disabilità (art.6). Il principio del “niente su di noi senza di noi” che ispira la Convenzione Onu pare da questo punto di vista abbastanza trascurato.

Le risorse sono abbastanza consistenti. Il presidente riceve un'indennità di funzione pari al trattamento economico annuo spettante ad un Capo dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri nel limite di 200.000 euro annui e ai componenti è attribuita un'indennità nel limite di 160.000 euro annui, cui si aggiunge il rimborso delle spese sostenute e documentate in occasione di

⁷² Griffo 2025.

⁷³ Griffo 2025; si vedano anche le critiche in [Informare un'H. Nominati i componenti dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità](#). Peraltro, il [sito dell'Osservatorio](#) (cons. il 6 giugno 2025) riporta attualmente una composizione mista del Tavolo tecnico, mentre il gruppo degli esperti risulta composto da soli uomini.

attività istituzionali. L’ufficio del Garante è alle dipendenze del Garante stesso, il quale adotta con regolamento i provvedimenti necessari all’organizzazione, al funzionamento, all’esercizio delle funzioni e alla contabilità. Il personale che vi è addetto fa parte di un ruolo appositamente istituito e soggetto alla regolamentazione dello stato giuridico ed economico della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il personale è composto da un dirigente di livello generale e uno di livello non generale e da 20 di unità di personale. Si prevede che esso abbia i requisiti e le professionalità necessari rispetto alle funzioni da svolgere e alle caratteristiche di indipendenza e imparzialità del Garante e che l’assunzione avvenga mediante concorso pubblico, ma è possibile anche che il Garante preferisca avvalersi delle risorse umane disponibili tra il personale appartenente ai ruoli delle amministrazioni pubbliche attraverso il comando. È altresì prevista la possibilità di avvalersi di otto esperti esterni dotati di elevata competenza in ambito giuridico, amministrativo e contabile o di comprovate esperienze in materia di disabilità. Questi possono ricevere un compenso che può arrivare fino a 25.000 euro lordi entro limiti di spesa complessivo di 200.000 euro annui.

Il Garante è definito come un’articolazione del sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità e opera in collaborazione con l’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. Si prevede inoltre una specifica collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (art. 1, c. 2) e con non meglio specificati organismi indipendenti nazionali nello svolgimento dei rispettivi compiti (art. 4, c. 1, lett. *ñ*). Come si è già accennato, un’ulteriore collaborazione è prevista con Unar per la promozione di azioni positive e per lo scambio reciproco di segnalazioni relative ai fenomeni di discriminazione multipla. Non è invece previsto il rapporto con il Comitato sui diritti delle persone con disabilità previsto dall’articolo 34 della Convenzione Onu del 2006, né con le istituzioni e organismi europei che si occupano della materia.

L’art. 4 contiene un lungo elenco, dalla lettera *a*) alla *ñ*) delle funzioni e prerogative del Garante. È da dire subito che l’aspetto più problematico riguarda i poteri di intervento e la legittimazione giudiziale, definiti fondamentalmente in riferimento alle questioni inerenti all’accesso alle prestazioni e servizi della pubblica amministrazione e dei concessionari di servizi pubblici. Prima di entrare nel merito, è utile dare conto delle funzioni promozionali che riguardano in generale l’effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità (lett. *c*), e in specifico la promozione della cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità attraverso campagne di

sensibilizzazione, comunicazione e progetti, iniziative e azioni positive (lett. *h*), e dei rapporti di collaborazione con i garanti e gli altri organismi pubblici che hanno funzioni e competenze in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità (lett. *l*); la consultazione con le organizzazioni e associazioni rappresentative delle persone con disabilità (lett. *l*); la predisposizione e diffusione di codici e raccolte delle buone pratiche in materia (lett. *q*).

Venendo al merito delle funzioni di controllo e di contrasto ai fenomeni di discriminazione, il Garante svolge anzitutto una funzione di vigilanza sul rispetto dei diritti e sulla conformità ai principi della Convenzione delle Nazioni Unite, della Costituzione, delle leggi dello Stato e dei regolamenti in materia (lett. *a*); e di contrasto ai fenomeni di discriminazione diretta e indiretta, di molestie in ragione della condizione di disabilità, incluso il rifiuto dell'accomodamento ragionevole (lett. *b*). A tal fine il Garante definisce, nell'ambito e nei limiti della propria autonomia organizzativa, le procedure necessarie per presentare segnalazioni, anche mediante l'attivazione di un centro di contatto dedicato. Rispetto alle segnalazioni, il cui contenuto peraltro non è meglio precisato, il Garante effettua una attività di valutazione e verifica ed esprime con delibera collegiale un parere motivato. Un ulteriore potere di verifica è previsto dalla lett. *e*) con riferimento specifico all'esistenza di fenomeni discriminatori. Questo può essere attivato sia d'ufficio, sia a seguito di segnalazione. Se queste funzioni di vigilanza sembrano attribuire al Garante un potere di controllo estremamente ampio, tale da assicurare un intervento che spazia su tutti gli ambiti della vita civile, economica e sociale, d'altra parte, quando si vanno ad analizzare gli specifici poteri di intervento, il campo si restringe considerevolmente. In base alla lett. *f*) il Garante ha il potere di richiedere le informazioni e documenti necessari allo svolgimento delle funzioni di sua competenza (solo) alle amministrazioni e concessionari di pubblici servizi; in base alla lett. *g*) formula raccomandazioni e pareri, inerenti alle segnalazioni raccolte, sempre «alle amministrazioni e concessionari pubblici interessati, ai quali può proporre o sollecitare interventi, misure e accomodamenti ragionevoli per superare le criticità riscontrate». Anche l'importantissimo potere di visita con accesso illimitato ai luoghi riconosciuto dalla lettera *n*) riguarda esclusivamente le strutture che erogano servizi pubblici essenziali di cui alla legge n. 146/1990 e all'art. 89, c. 2-bis d.l. n. 34/20, conv. in l. n. 77/20. Quest'ultimo a sua volta rinvia per la definizione all'art. 22, c. 4, l. n. 328/00, riguardante i servizi sociali. A tale potere di visita si aggiunge quello agli istituti penitenziari riconosciuto dalla lett. *o*).

Al Garante è riconosciuta la possibilità di agire e resistere in giudizio a difesa delle proprie prerogative. Si tratta di un riconoscimento che va quindi oltre i poteri riconosciuti a Unar, ma che è ben lontano da quanto stabilito dalla Direttiva 2024/1499, che riconosce all'organismo di parità diritto di avviare un procedimento giudiziario per conto o a sostegno di una o più vittime o in nome proprio al fine di difendere l'interesse pubblico (e, quindi, non solo a tutela delle proprie prerogative). Come si vedrà tra breve, però, un'ulteriore azione è riconosciuta al Garante dall'art. 6 nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi.

Nel disegno del legislatore, l'intervento del Garante a tutela dei diritti delle persone con disabilità - a fronte dell'esistenza di una discriminazione che determini la lesione di diritti soggettivi o interessi legittimi negli ambiti di competenza - è esercitato tramite l'espressione dei pareri di cui all'art. 5. Va rilevato subito che in base al c. 1 questo tipo di intervento parrebbe limitato alle ipotesi in cui il Garante abbia ricevuto una segnalazione e, quindi, sembrerebbe escludere un'azione autonoma (come si vedrà ammessa però in situazioni di urgenza). Inoltre, il legislatore si riferisce espressamente alle segnalazioni di «discriminazioni comportanti lesioni di diritti soggettivi o di interessi legittimi negli ambiti di competenza». La formulazione della norma sembrerebbe quindi restringere ulteriormente il campo di intervento del Garante, rispetto alla nozione di discriminazione, che include qualsiasi situazione in cui una persona è trattata meno favorevolmente o è posta in una situazione di particolare svantaggio. La restrizione sembra confermata dal c. 2, nel quale si fa riferimento al caso in cui l'amministrazione o un concessionario di pubblico servizio adottino «un provvedimento o un atto amministrativo generale in relazione al quale la parte lamenta una violazione dei diritti della persona con disabilità, una discriminazione o lesione di interessi legittimi». In queste situazioni il Garante emette un parere motivato nel quale sono indicate le violazioni riscontrate e una proposta di accomodamento ragionevole. Anche la disposizione di cui al c. 3, relativa ai casi di mancato adeguamento ai piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche degli edifici aperti al pubblico, che sembrerebbe riferibile anche ai soggetti privati e non solo alle amministrazioni pubbliche o ai concessionari di pubblici servizi, il potere di intervento del Garante è rivolto «all'amministrazione competente» e consiste nella proposta di un cronoprogramma per la rimozione delle barriere. Come accennato sopra, l'unica ipotesi di intervento che sembra prescindere dalla segnalazione di uno o più soggetti è il caso di urgenza dovuto al rischio di un danno grave e irreparabile ai diritti delle persone con disabilità,

rispetto al quale è previsto che il Garante possa agire anche d'ufficio per proporre l'adozione di misure provvisorie. L'art. 6 stabilisce che in caso di inerzia delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici rispetto al parere, il Garante possa proporre azione per ottenere l'accertamento giudiziale dell'obbligo delle amministrazioni di provvedere con la declaratoria di nullità in base all'art. 31, d.lgs. n. 104/2012. Anche sotto il profilo dei rimedi che possono essere adottati rispetto all'esistenza di una discriminazione, dunque, i poteri del Garante risultano più limitati, sia rispetto a quanto stabilito dalla dir. 2024/1499, che prevede la possibilità di avviare procedure per la risoluzione alternativa delle controversie, sia rispetto alle possibilità e ai rimedi che possono essere ottenuti dai singoli o dalle associazioni *ex art.* 28, d. lgs. n. 150/2011.

Il quadro che emerge dalla disamina dei poteri del Garante sembra confermare un'impostazione che vede limitata l'azione al campo dell'accesso ai servizi e prestazioni in generale erogate dalle pubbliche amministrazioni o dai concessionari di pubblici servizi. L'impostazione sembra del resto confermata anche dalla tipologia di accomodamenti ragionevoli che il Garante può proporre: la lettera b) dell'art. 4, laddove nell'attribuire la funzione di contrasto ai fenomeni di discriminazione e del rifiuto dell'accomodamento ragionevole rinvia esplicitamente all'art. 5, c. 2, il quale, come si è accennato sopra, si riferisce alla lesione dei diritti da parte di un'amministrazione o un concessionario di pubblico servizio. Si tratta evidentemente di un campo d'azione diverso da quello nell'ambito del quale dovrebbero operare gli organismi di parità di cui alla Direttiva 2024/1499, per la quale i compiti attribuiti agli organismi «riguardano i diritti e gli obblighi derivanti dalle direttive 79/7/CEE, 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2004/113/CE». E si ricorda in particolare come la Direttiva 2000/78/Ce, definisca come proprio campo di applicazione l'occupazione e le condizioni di lavoro. In base al d.lgs. n. 20/24, l'azione del Garante sembrerebbe dunque legittimata nei confronti dei servizi pubblici per l'impiego, ma non nei confronti della galassia delle agenzie private per l'impiego né nei confronti dei datori di lavoro.

3. Le questioni aperte: uno per tutti? – L'analisi dei compiti e delle funzioni attribuite ai principali organismi di parità pone anzitutto in evidenza come nessuno di essi, per un motivo o per l'altro, risponda ai requisiti stabiliti dalle direttive, né sotto il profilo dell'indipendenza, né sotto quello dell'adeguatezza delle risorse, né infine sotto quello delle prerogative e dei poteri che agli organismi vanno attribuiti. Le consigliere/i di parità difettano gravemente delle

risorse necessarie allo svolgimento delle loro funzioni e anche l'indipendenza è risultata limitata e condizionata. Unar è privo di indipendenza e, sebbene disponga di una relativa quantità di risorse, ha funzioni fortemente limitate, difettando in particolare la possibilità di agire in giudizio. Il Garante dei diritti delle persone con disabilità, pur godendo dell'autonomia e delle risorse proprie di un'autorità indipendente, non ha mandato per agire entro il campo di applicazione della Direttiva europea e ha limitata legittimazione giudiziaria. Contrariamente a quanto è stato da alcuni sostenuto, non pare dunque che l'intervento per l'attuazione delle direttive richieda solo «di integrare normative già esistenti e implementare il funzionamento di organismi già operativi»⁷⁴. L'analisi qui condotta pare invece confermare l'idea che sia necessario un intervento fortemente riformatore. È noto che le direttive gemelle consentono agli Stati di designare uno o più organismi e di suddividere le competenze tra diversi organismi. L'orientamento prevalente tra gli esperti predilige la scelta di creare un unico organismo o, meglio ancora, di istituire quella National Human Rights Institution che i principi di Parigi del 1991 e la Fundamental Rights Agency da tempo chiedono⁷⁵.

Il dibattito nazionale ed europeo ha posto in luce i significativi vantaggi che deriverebbero dall'istituzione di un solo organismo indipendente. Si è osservato che l'esperienza concreta di simili organismi operanti in altri paesi ha dimostrato come questi abbiano funzionato meglio⁷⁶, anche in ragione del maggior prestigio e autorevolezza di cui godrebbero. Tra i vantaggi si è inoltre sottolineata la facilità di accesso, le possibili riduzioni dei costi di gestione e anche la possibilità di realizzare un unico sistema di raccolta e analisi dei dati. Tema, questo, ancora più rilevante ove si considerino le complesse competenze richieste dall'attuazione della Direttiva 2023/970. L'unicità dell'organismo consentirebbe anche un miglior approccio al tema delle discriminazioni multiple e intersezionali, sia favorendone l'intercettazione tramite un unico centro di segnalazione, sia per quanto riguarda la loro emersione tramite l'analisi dei dati raccolti, sia, infine, per quanto riguarda le possibilità di contrasto. Si è sottolineato in questo senso che l'organismo unico potrebbe garantire adeguata visibilità e rilevanza a tutti i

⁷⁴ Filì 2024, 1250.

⁷⁵ Calafà, Protopapa 2024, 423; Barbera 2024, 218.

⁷⁶ Barbera 2024, 221.

fattori coperti dal mandato⁷⁷, ciò che risponde almeno parzialmente alla necessità di istituire un'autorità indipendente a presidio dei diritti fondamentali.

Una simile azione, peraltro, richiede altresì l'adozione di meccanismi e garanzie adeguate nei casi in cui gli organismi per la parità abbiano compiti potenzialmente confliggenti, in particolare quando alcuni di tali compiti si concentrano sul sostegno alle vittime. A tale fine, le direttive richiedono l'adozione di meccanismi di *firewall*, di modo che, qualora un organismo per la parità faccia parte di un'istituzione plurimandato, la sua struttura interna sia tale da garantire l'effettivo esercizio del mandato specifico.

Il tema solleva immediatamente altre importanti questioni, sulle quali è opportuno soffermarsi al fine di sollecitare un più approfondito dibattito sul tema. Il quadro degli organismi e istituzioni di parità italiano è costituito esclusivamente (o, meglio, prevalentemente) su tre dei sei fattori considerati dalle direttive gemelle del 2024 e dalla Direttiva 2000/78. Se di fatto Unar ha esteso le sue competenze alle discriminazioni per motivi di religione e di identità di genere e orientamento sessuale, l'età, pur attenzionata nel monitoraggio svolto da suddetto ufficio, risulta ancora priva di considerazione, mentre la disabilità è coperta sia da Unar, sia dal neoistituito Garante.

Al di là della necessaria razionalizzazione delle funzioni e dell'introduzione di quei meccanismi di separazione degli ambiti di intervento raccomandati dalle direttive europee, si deve anche decidere se il mandato degli organismi debba riguardare solo i sei fattori considerati dalle direttive o se sia possibile adottare, come del resto avviene in alcuni paesi⁷⁸, una lista aperta, o anche solo più ampia, dei gruppi protetti. Da questo punto di vista, vi sono alcune questioni delicate da affrontare. La prima riguarda le discriminazioni per nazionalità. Si è visto come il d.lgs. n. 268/98 abbia già previsto l'istituzione di una Consulta per i lavoratori immigrati e le loro famiglie, attualmente dormiente, ma come altrettante consulte e organismi simili siano stati istituiti a livello regionale o locale. Inoltre, il fattore nazionalità, oltre ad essere pienamente riconosciuto come motivo di discriminazione sin dall'emanazione del testo unico immigrazione del 1998, rientra tra i fattori protetti dall'art. 15 St. lav. per effetto della legge europea 2019/2020, n. 238/21. Quest'ultima, modificando anche il d.lgs. n. 216/03, ha esteso l'ambito di applicazione del divieto di discriminazioni oltre alle condizioni di lavoro anche all'accesso all'alloggio (per vero già contemplato dal d. lgs. n.

⁷⁷ Calafà, Protopapa 2024, 423.

⁷⁸ Equinet 2023, 107.

268/98) e all'accesso a vantaggi sociali e fiscali. Come si è già accennato, inoltre, la legge europea ha esteso la competenza di Unar al contrasto delle discriminazioni nei confronti dei cittadini Ue⁷⁹.

Altrettanto complessa è la questione se gli organismi di parità debbano o possano occuparsi anche delle discriminazioni per motivi sindacali. La risposta non è agevole, in quanto potrebbe generare rischi di ingerenza nei delicati equilibri dell'autonomia collettiva. Per contro, l'estensione delle possibilità di intervento potrebbe risultare molto utile quantomeno laddove la discriminazione presenti caratteri di pluriuffensività, come avvenuto nei noti casi relativi all'uso di sistemi automatizzati utilizzati dalle piattaforme digitale per assegnare il lavoro decisi dal Tribunale di Palermo⁸⁰.

3.2. Uno per tutto? Quali funzioni per gli organismi di parità? – Altra questione di non poco conto è quella di definire se le funzioni degli organismi (o dell'organismo unico) di parità debbano avere un campo di applicazione corrispondente a quello stabilito dalle direttive, a quello corrispondente all'ambito di applicazione dei divieti di discriminazioni vigenti nell'ordinamento nazionale o anche più ampio. Si ricorda che in ambito europeo solo i divieti di discriminazione per razza e origine etnica e per sesso sono estesi, oltre alle condizioni di lavoro, anche all'accesso a beni e servizi e forniture e, solo per quanto riguarda il sesso, alla sicurezza sociale. In ambito nazionale, invece, sono i divieti di discriminazione per nazionalità, razza e origine etnica e religione previsti dal d.lgs. n. 268/98 e per disabilità ad avere espressamente un campo di applicazione più ampio.

Forse sarebbe possibile una distinzione tra funzioni di analisi e promozionali, che ben potrebbero essere estese, oltre che a tutti i fattori, anche a tutti i campi della vita economica e sociale, e funzioni specificamente dirette al contrasto alle discriminazioni, che non mi pare possano andare oltre i divieti vigenti. Questa opzione sarebbe funzionale anche allo sviluppo e diffusione delle conoscenze dei fenomeni discriminatori emergenti, sia in relazione a nuovi fattori di discriminazione (si pensi alle caratteristiche genetiche o all'aspetto fisico), sia in relazione all'intersezione tra i fattori noti ed altre caratteristiche (si pensi alle classi sociali e alle condizioni di povertà) i cui effetti vanno ben oltre le condizioni di lavoro per estendersi a tutti gli aspetti della vita. Ma si devono fare ulteriori

⁷⁹ Si vd. Guariso 2022, 1.

⁸⁰ [T. Palermo, 3.4.2023](#), e *Id.*, 20.06.2023, in Rgl, 2023, 415 e sul tema Recchia 2023, 34; Donini 2023, 415.

considerazioni: da un lato la distinzione tra funzioni promozionali e giudiziarie è stata considerata inopportuna, essendo necessario un raccordo⁸¹. Dall'altro, non si possono trascurare i nessi sempre più evidenti tra appartenenza ai gruppi discriminati e processi di esclusione sociale⁸² e, soprattutto, il ruolo che la definizione dei sistemi di *welfare* gioca in questi processi. Ciò rinvia immediatamente al tema dell'emersione prima, e del contrasto poi, delle discriminazioni istituzionali. Sappiamo che l'azione giudiziale delle associazioni di tutela dei diritti è stata fondamentale nel contrasto alle discriminazioni nei confronti degli stranieri nell'accesso alle prestazioni sociali, non pare conseguentemente ragionevole ritenere che il futuro organismo di parità non abbia una analoga capacità di contrasto, quantomeno con riferimento alle discriminazioni relative ai fattori già protetti dall'ordinamento.

Veniamo così alla delicata questione del più incisivo dei poteri che deve essere attribuito all'organismo di parità: l'azione giudiziaria. Le direttive gemelle prevedono il diritto dell'organismo di presentare osservazioni agli organi giurisdizionali e almeno uno dei seguenti: *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; *c*) il diritto di avviare un procedimento giudiziario in nome proprio al fine di difendere l'interesse collettivo. Si è visto che una simile legittimazione è prevista solo a favore delle consigliere/i di parità, che tuttavia difettano delle risorse necessarie a gestire il contenzioso⁸³.

Ma, al di là della necessaria estensione della legittimazione processuale con riferimento agli altri fattori di discriminazione, la riflessione, e le conseguenti scelte da compiere, dovrebbero concentrarsi anche su quali tipi di azioni collettive possono essere intraprese.

Se ne possono infatti identificare diversi tipi: azioni per conto di un gruppo indefinito di vittime e azioni per gruppi definiti di vittime, ricorsi multipli e ricorsi effettuati nell'interesse pubblico o nell'interesse proprio senza una specifica vittima da supportare⁸⁴. Ci si chiede inoltre se possa rientrare tra le competenze degli organismi indipendenti anche un'azione basata sulle normative in materia di *class action* riguardante aspetti relativi all'accesso a servizi e beni.

⁸¹ Si vd. Barbera 2023, 634.

⁸² Ilo 2003, 36.

⁸³ Consigliera nazionale di parità 2024, 25.

⁸⁴ Questa distinzione è effettuata da Equinet 2023, 85.

Una risposta alle suddette questioni implica anche una riflessione sui tipi di rimedi che possono essere adottati, sia in sede giudiziaria, sia, e soprattutto, in fase precontenziosa e/o di gestione autonoma delle controversie da parte degli organismi di parità. Dalla comparazione europea emerge l'esistenza di una grandissima varietà di rimedi, sia *backward looking*, sia *forward looking*. Oltre alle classiche sanzioni civili e amministrative e ai risarcimenti si è fatto riferimento a misure di *compliance*, *mainstreaming* e azioni positive (si pensi ai piani di rimozione della discriminazione che possono proporre le consigliere/i di parità *ex art. 37, d.lgs. n. 198/2006*). Ma si vanno sperimentando anche misure innovative come la tassazione correttiva e si va sempre più facendo strada la condizionalità, soprattutto nell'accesso agli appalti pubblici. Diversi organismi per l'eguaglianza a livello europeo hanno il potere di erogare sanzioni amministrative o di adottare azioni preventive o rimediali, di sospendere decisioni imprenditoriali che possono risultare discriminatorie o altre misure come avvertimenti⁸⁵.

3.3. Tutti per uno: l'esigenza di non disperdere le competenze e di fare rete – L'altra grande questione su cui occorrono decisioni urgenti è, come si è già osservato, quella attinente al livello entro cui l'organismo di parità è chiamato a operare. Si è visto che gli organismi di parità esistenti già si inseriscono in fitte reti di organi e istituzioni aventi funzioni in materia. Per quanto riguarda il sesso, sin dalla l. n. 125/91 la struttura dell'organismo è stata articolata sui tre livelli nazionale, regionale e provinciale. Si è anche rilevato come nemmeno l'opera del neocostituito Garante dei diritti delle persone con disabilità operi nel vuoto, essendo presenti diversi garanti istituiti a livello regionale e una nutrita serie di garanti operanti a livello locale. In questo caso si tratta di organismi costituiti spontaneamente dal basso in assenza di indicazioni da parte del livello nazionale. Indicazioni di questo genere sono presenti invece nel d.lgs. 286/98 per quanto riguarda la condizione degli stranieri, senza aver tuttavia trovato sistematica applicazione, sicché il quadro risulta estremamente frammentato. I vantaggi dell'istituzione di organismi decentrati, peraltro, sono stati bene evidenziati nelle analisi relative alle consigliere/i di parità: l'articolazione territoriale rende gli organismi idonei a rilevare le situazioni di squilibrio nei diversi contesti territoriali e nei diversi mercati del lavoro ed è strumentale alla creazione di rapporti sia con gli organi decentrati dello Stato, sia con le regioni

⁸⁵ Equinet 2023, 92.

e gli enti locali⁸⁶. Si tratta di un aspetto tanto più rilevante solo che si consideri il ruolo che potrebbe essere svolto con riferimento alla definizione delle politiche attive del lavoro di competenza regionale. L'opzione a favore del decentramento consentirebbe inoltre di preservare quelle competenze e quelle reti collaborative tra organismi, amministrazioni pubbliche e attori privati che sono state nel corso degli anni costruite e che hanno in varie occasioni potuto svolgere un ruolo prezioso e che sarebbe davvero un peccato disperdere.

D'altra parte, l'opzione a favore di una struttura decentrata deve misurarsi con l'esigenza di evitare una moltiplicazione inutile di istituzioni e organismi, che porta con sé il rischio di quella che è stata definita «burocrazia di parità»⁸⁷. La prospettiva di più organismi operanti sia a livello nazionale sia a livello decentrato, inoltre, si scontra con non irrilevanti difficoltà di implementazione. Si è visto che i diversi organismi decentrati hanno natura profondamente diversa, spesso con funzioni prevalentemente consultive e promozionali. Invero solo le consigliere/i di parità hanno effettivi poteri di contrasto alle discriminazioni. Se una moltiplicazione delle istituzioni non pare auspicabile, d'altra parte anche la trasformazione dei vari organismi, consulte e istituzioni nati in ambiti diversi e con finalità differenti, in articolazioni di un unico ente indipendente risulta assai problematica, sia dal punto di vista politico, sia dal punto di vista del necessario rispetto delle diverse competenze nazionali e regionali, che richiederebbe molto probabilmente quanto meno un accordo in sede di Conferenza unificata. Si tratta di considerazioni che gettano una pesante ombra sulla possibilità di attuazione delle direttive gemelle nei tempi previsti, senza considerare che un simile sistema, per quanto auspicabile, richiederebbe di ingenti risorse. Il finanziamento presupporrebbe, quindi, una volontà politica molto forte, anche in relazione alla necessità di fare i conti con le esigenze di contenimento della spesa pubblica derivanti dai vincoli di sistema. Da questo punto di vista, pare più realistica l'opzione a favore di un'autorità accentrata ma dotata delle garanzie di indipendenza, delle risorse necessarie e di incisivi poteri di intervento.

Il punto più critico, da questo punto di vista, è senz'altro quello che attiene alla sorte della rete delle consigliere/i di parità. Se, da un punto di vista generale, un riordino di tutte le istituzioni decentrate che si occupano dei temi delle discriminazioni e della promozione delle pari opportunità non pare realistico, non sembra nemmeno opportuno, né praticabile, stante l'attuale riparto di

⁸⁶ Guarriello 2007, 485.

⁸⁷ Filì 2024, 1243.

competenze tra Stato e regioni e la presenza di una consistente e ormai ultraventennale legislazione regionale in materia, un intervento volto a smantellare la rete tuttora operante, per quanto precarie siano le sue condizioni. Come si è accennato, occorre anche evitare di disperdere le preziose competenze che l'esperienza sul campo ha consentito di acquisire, quanto meno nelle situazioni più virtuose e, altresì evitare di rompere quel contatto con le realtà locali che costituisce una risorsa fondamentale per la conoscenza dei fenomeni discriminatori e per adeguare le politiche alle esigenze del territorio. Su questo punto, a chi scrive, pare indispensabile trovare una soluzione compromesso che, pur attraendo la parità di sesso all'interno dell'autorità indipendente nazionale, preservi l'organizzazione decentrata su base territoriale. La specificità del fattore sesso e l'incidenza della materia sulle politiche del lavoro di competenza regionale potrebbero giustificare la sperimentazione della copresenza e cooperazione di un'autorità centrale indipendente con organismi locali che restino incardinati sulle istituzioni regionali e si raccordino con gli organi competenti del ministero del Lavoro. Un simile compromesso presuppone in ogni caso una forte volontà di cooperazione e, per funzionare non potrebbe che essere basato su una negoziazione con gli attori interessati che definisca chiaramente competenze, funzioni, risorse di ciascuno, oltre che procedure adeguate di cooperazione e raccordo.

Ciò non toglie, peraltro, che si debba tenere nella giusta considerazione l'esigenza di fare rete, che era ben presente al legislatore nazionale sin dall'emanazione del d.lgs. n. 196/00 volto, appunto, a rendere effettivo, attraverso l'istituzione della rete dei consiglieri e delle consigliere di parità, il sistema istituzionale di tutela e promozione dell'eguaglianza. In dottrina si è altresì sottolineata l'utilità del concetto, attribuendo all'organismo di parità il ruolo di tessitore di una rete operante sia in senso verticale, sia orizzontale. Nel primo senso al fine di mantenere i rapporti con gli organismi sopranazionali e nazionali, di contribuire alla conoscenza del fenomeno e di individuare le prassi virtuose; in senso orizzontale per potenziare la rete dei contatti. Si tratta, tra l'altro, di un'esigenza che emerge da tutte le relazioni e i rapporti svolti dai diversi organismi e dalle diverse commissioni e istituzioni posti a garanzia dei diritti dei gruppi discriminati.

Fare rete, inoltre, implica prestare anche particolare attenzione ai rapporti tra l'organismo di parità e le parti sociali e le organizzazioni e associazioni che si occupano della tutela dei diritti dei gruppi discriminati. Si è già accennato in apertura di questo contributo al fatto che da tempo le politiche

antidiscriminatorie hanno preso atto della necessità di una pluralità di attori, azioni e strumenti giuridici per la realizzazione degli obiettivi di egualanza. Si aggiunge qui che l'azione degli organismi istituzionali non può essere intesa quale unico rimedio, né come alternativa a quella della società civile, quanto piuttosto come sia necessaria un'interazione e integrazione con quella degli attori privati⁸⁸. Un'indicazione utile in tal senso si trova nel d.lgs. n. 20/24, che tra le funzioni del Garante prevede quella di assicurare la consultazione con le organizzazioni e le associazioni rappresentative delle persone con disabilità nelle proprie azioni e dispone altresì un obbligo di consultazione con cadenza almeno semestrale con le federazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità. Il decreto prevede altresì che il Garante assicuri forme di concertazione in relazione alle specifiche attività di promozione del godimento effettivo dei diritti delle libertà fondamentali delle persone con disabilità (art.4). D'altra parte, da un punto di vista più ampio, ci si chiede se sia opportuno valorizzare il ruolo partecipativo delle associazioni e delle organizzazioni anche nella fase di designazione dei soggetti chiamati a far parte degli organismi di parità o se le indiscutibili esigenze di procedure trasparenti in materia di selezione, nomina, revoca, richieste dalle direttive gemelle e invocate dalla dottrina⁸⁹, facciano propendere per una completa esclusione. Probabilmente la soluzione equilibrata potrebbe essere quella dello svolgimento dell'attività di consultazione e concertazione nella definizione dei requisiti di professionalità e delle competenze richieste per partecipare alle suddette procedure. Ciò consentirebbe una più dettagliata articolazione di quelle generiche richieste di conoscenza ed esperienza sinora previste dal legislatore. Ma certamente la questione dei rapporti tra organismi istituzionali e attori privati non può chiudersi con l'introduzione di procedure di consultazione e concertazione, che - per quanto rilevanti - non esauriscono la riflessione. Si è suggerito in proposito di affrontare il tema dell'insufficienza degli strumenti che il diritto mette a disposizione degli attori sociali, dei rapporti che potrebbero essere necessari tra organismi di parità e questi ultimi nelle funzioni di sostegno alla contrattazione e, più in generale, nelle varie attività di contrasto alle discriminazioni e di risoluzione delle controversie⁹⁰.

⁸⁸ Calafà, Protopapa 2024, 428.

⁸⁹ Borzaga 2024, 331.

⁹⁰ Calafà, Protopapa 2024, 431.

4. *Conclusioni* - È stato scritto in passato che gli ostacoli che l'istituzionalizzazione forte della lotta alle discriminazioni incontra sono molteplici, che il rischio è che non si riesca ad andare oltre a una «precaria opera di diffusione culturale»⁹¹, una sorta di operazione «illuministica calata dall'alto»⁹².

Si è inoltre tornati a parlare di «burocrazia di parità»⁹³. In questo senso si è considerata ottimistica l'idea di considerare gli organismi di parità «davvero importanti e utili» e il rischio di «moltiplicare le competenze e le “poltrone”, creare corti circuiti procedurali e imbuti burocratici»⁹⁴. La questione di fondo che rimane sul tappeto è quella già posta diversi anni fa da una parte dei movimenti femministi e muove dalla critica radicale alle possibilità trasformative del diritto. Chi scrive ritiene che si tratti di ragioni da tenere in debito conto. Così come è da tenere in debito conto la critica di chi osserva come l'istituzionalizzazione implichi rigidità e lentezza nell'azione, laddove sarebbero necessari aggressività, immaginazione e flessibilità⁹⁵. Ma l'analisi qui svolta porta a propendere per l'idea che i limiti che l'azione degli organismi di parità ha mostrato sinora dipendano molto più dai difetti derivanti dalla mancanza di risorse, di autonomia e di potere che dal loro carattere istituzionale. Se, inoltre, si guarda a quel complesso di funzioni di monitoraggio, ricerca, analisi e di promozione dell'eguaglianza tramite diversi strumenti di *awareness rising*, si conferma la necessità di un forte intervento pubblico. Se, nonostante le diverse visioni dell'eguaglianza, il dibattito intorno al diritto antidiscriminatorio trova un punto di largo consenso, questo è proprio sulla necessità di attivare più strumenti e di definire più livelli di azione. Il *caveat* principale rimane allora quello di sempre, e già ampiamente emerso in modo chiaro con riferimento all'esperienza delle istituzioni per la parità di genere: la capacità di trasformare le riforme legislative in azioni coerenti.

Del resto, nel contesto attuale, pare che il rischio principale non sia tanto quello della moltiplicazione delle poltrone, quanto quello di un'attuazione minimalista delle direttive, a cui purtroppo il legislatore nazionale risulta particolarmente avvezzo quando si tratta dell'implementazione del diritto antidiscriminatorio europeo. Il timore è che, intervenendo con qualche piccolo

⁹¹ Barbera 2003, 637 e sul tema McBritton 2002, 61 ss.

⁹² Barbera 2003, 637.

⁹³ Fili 2024, 1243.

⁹⁴ Le espressioni sono sempre di Fili 2024, 1246.

⁹⁵ Calafà, Protopapa 2024, 418.

aggiustamento, con qualche parziale estensione di competenze e di risorse agli organismi già esistenti e con una formale statuizione di indipendenza (che sarebbe tutta poi da verificare nel concreto operare degli organismi), si perda un'importante occasione per portare l'Italia in linea con quelle garanzie che il diritto europeo e il diritto internazionale richiedono. L'analisi qui svolta conferma dunque la necessità di un più ampio dibattito e una maggiore consapevolezza delle scelte che sono sottese all'implementazione delle nuove direttive europee sugli organismi di parità e che non paiono affatto meri tecnicismi.

Riferimenti bibliografici

- Ballestrero M.V., Treu T. (1994), *Introduzione*, in Id., *Commentario sistematico alla legge 10 aprile 1991, n. 125. Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*, in *NLCC*, 8.
- Barbera M. (2003), *Introduzione. La riforma delle istituzioni di parità*, in *NLCC*, 637.
- Barbera M. (2024), *Eguaglianza e istituzioni di parità*, in Bonardi O. (a cura di), *Carlo Smuraglia. La vita e le opere*, Milano UP, Milano, 215.
- Bell M., Waddington L. (2003), *Diversi eppure eguali. Riflessioni sul diverso trattamento delle discriminazioni nella normativa europea in materia di egualità*, in *DLRI*, n. 3/4, 373.
- Bonardi O., Meraviglia C. (2017), *Dati statistici e onere della prova nel diritto antidiscriminatorio*, in Bonardi O. (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile. Raccolta di studi promossa dal gruppo Altravelocità*, Ediesse, Roma, 351.
- Bonardi O. (2022), *Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/luci-e-ombre-della-nuova-legge-delega-sulla-disabilita/>.
- Borelli S. (2013), *Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche*, in Perulli A., Fiorillo L. (diretto da), *Il nuovo diritto del lavoro. 1. Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: la terza riforma*, Giappichelli, Torino, 505.
- Borzaga M. (2024), *Il destino di consigliere e consiglieri di parità in Italia dopo le più recenti riforme*, in *Equal*, n. 3-4, 329.
- Buoemi M. (2014), *Azioni positive contro le discriminazioni nel mondo del lavoro. L'esperienza dell'UNAR*, in *Sociologia del lavoro*, n. 134/2014, 160.
- Calafà L., Protopapa V. (2024), *Gli attori delle politiche di parità: dalle origini alle direttive di «terza generazione»*, in *RGL*, vol. 3, 417.
- Candido A. (2021), *Appunti sull'art. 1, co. 3, lett. f) del «Disegno di legge recante delega al governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità». La definizione di disabilità*, in <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=15961>.
- Cavaletto M.G. (2017), *A scuola di parità: educare le giovani generazioni alla parità di genere*, FrancoAngeli, Milano.
- Ciarletta M.S. (2014), *Diritto antidiscriminatorio e pari opportunità nel lavoro pubblico e privato*, Rubettino, Soveria Mannelli.

- Consigliera nazionale di parità (2025), *Rapporto sull'attività delle consigliere nazionali di parità per l'anno 2024*, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/parita-e-pari-opportunita/rapporto-attivita-consigliera-nazionale-di-parita-anno-2024>.
- Corazza L. (2024), *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, FrancoAngeli, Milano.
- Crovella F. (2024), *La norma inapplicata sul disability manager: c'è solo in quattro regioni. Così il lavoro non è per tutti*, in <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/12/03/la-norma-inapplicata-sul-disability-manager-ce-solo-in-quattro-regioni-così-il-lavoro-non-e-per-tutti/7788142/>.
- De Falco M. (2022), *Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in *RCP*, vol. 5, 1738.
- De Giorgi M. (2013), *Osservatorio UNAR: libertà religiosa e discriminazione nell'ordinamento italiano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, vol. 1, 29.
- Donini A. (2023), *La tutela del diritto di informazione collettiva sui sistemi automatizzati attraverso il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, in *RGL*, n. 3, 415.
- Equinet - European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2023), *A comparative analysis of non discrimination law in Europe*, in <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0624900d-e73b-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en>.
- Ferzetti F. (2025), *L'autorità garante dei diritti delle persone con disabilità*, in *RTSA*, vol. 1, 1.
- Filì V. (2024), *Le direttive gemelle (UE) 2024/1499 e (UE)2024/1500 sugli organismi di parità*, in *DRI*, n. 4, 1243.
- Gardini G. (2010), *La rimozione della Consigliera nazionale di parità per dissenso con le politiche di Governo: lo strano caso dell'“Ombudsman sfiduciato”*, in *LD*, 461.
- Griffo G. (2025), *Quanto potrà essere efficace l'azione di questo Garante?*, in <https://unipd-centrodirittiumpani.it/it/temi/quanto-potra-essere-efficace-lazione-di-questo-garante>.
- Guariso A., Militello M. (2019), *La tutela giurisdizionale*, in Barbera M., Guariso A. (2019), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, Strumenti, Interpreti*, Giappichelli, Torino, 445.
- Guariso A. (2022), *Divieti di discriminazione: il fattore nazionalità entra nel d.lgs. 216/2003 e ne estende l'ambito di applicazione*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/divieti-di-discriminazione-il-fattore-nazionalita-entra-nel-d-lgs-216-2003-e-ne-estende-lambito-di-applicazione/>.
- Guarriello F. (2007), *Il ruolo delle istituzioni e della società civile*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 467.
- Ilo (2023), *Time for Equality at Work. Global Report under the Follow-up of the ILO Declaration on Fundamental Rights at Work, International Labour Conference, 91st Session 2003, report 1(B)*, Report of the Director-General. in <https://www.ilo.org/publications/time-equality-work-global-report-under-follow-ilo-declaration-fundamental-0>.
- Izzi D. (2024), *Contrasto al Gender gap nel lavoro e regole di trasparenza*, in *LD*, 645.
- Mazzetti M. (2025), *Verso l'uguaglianza? Le nuove direttive sugli organismi di parità*, in *LD*, vol. 1, 91.

- Mc Britton M. (2002), *Gli organismi di parità*, in Garofalo G. (a cura di), *Lavoro delle donne e azioni positive*, Cacucci, Bari, 93.
- Monaco M.P. (2024), *Il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62: una lettura giuslavoristica*, in *Professionalità studi*, n. 3/24, 3.
- Nunin R. (2017), *Il lavoro femminile in Friuli Venezia Giulia. Rapporto 2017*, FrancoAngeli, Milano.
- Nunin (2019), *Il lavoro femminile in Friuli Venezia Giulia. Rapporto 2017*, FrancoAngeli, Milano.
- Nunin R. (2022), *La legge 162/21 e le Consigliere di parità*, in Ien, <https://www.italianequalitynetwork.it/la-legge-162-21-e-le-consigliere-di-parita/>.
- Recchia G. (2023), *Condizioni di lavoro trasparenti, prevedibili e giustiziabili: quando il diritto di informazione sui sistemi automatizzati diventa strumento di autotutela collettiva*, in *LLI*, n. 1, 34.
- Scarponi S (2022), *Discriminazione e cura genitoriale: la modifica dell'orario imposta dal datore di lavoro è rilevante?*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/discriminazione-e-cura-genitoriale-la-modifica-dellorario-imposta-dal-datore-di-lavoro-e-rilevante/>.
- Strazzari D. (2010), *Per una cultura istituzionale dell'antidiscriminazione: margini e opportunità di intervento dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali nel contesto delle ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 219.
- Unar, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (2023), *Relazione annuale 2022* in <https://www.unar.it/portale/web/quest/relazioni-alle-istituzioni>.
- Unar, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (2024), *Relazione annuale 2023* in <https://www.unar.it/portale/web/quest/relazioni-alle-istituzioni>.

ABSTRACT

Uno per tutti, tutti per uno. Spunti per un dibattito sull'attuazione delle nuove direttive sugli organismi di parità

In vista dell'attuazione da parte del legislatore nazionale delle direttive europee 2024/1499 e 2024/1500 sugli organismi di parità, il saggio analizza la situazione italiana al fine di contribuire al dibattito relativo a scelte strategiche che dovranno essere compiute. Dopo aver dato conto della situazione dei tre principali organismi di parità operanti in Italia, il saggio si sofferma sulle questioni della scelta tra il sistema pluralistico o monistico, tra organismi accentratati o decentrati, tra competenze limitate al campo del lavoro o estese a tutti gli aspetti della vita economica e sociale. Infine, l'A. conclude nel senso della necessità di un'ampia riforma, volta a garantire agli organismi le risorse, l'indipendenza e i poteri necessari.

One for all, all for one. Ideas for a debate on the implementation of the new directives on equality bodies

In view of the implementation of the European directives 2024/1499 and 2024/1500 on equality bodies, the essay analyses the Italian situation in order to contribute to the debate on strategic choices that have to be made. After presenting the situation of the three main equality bodies operating in Italy, the essay focuses on the choices between the pluralistic or monistic system, between centralised or decentralised bodies, between competences limited to the field of employment and occupation or extended to all aspects of economic and social life. In the end, the Author advocates the need for a broad reform, aimed at guaranteeing the equality bodies the resources, independence, competences and powers necessary to fight discrimination.



PARTE II

GIURISPRUDENZA

Monica Gigola

L'adozione internazionale da parte di persone singole: brevi note a margine di Corte costituzionale n. 33/2025

SOMMARIO: 1. Il caso. – 2. Il contesto normativo e giurisprudenziale. - 3. La decisione della Corte costituzionale n. 33/2025: motivazione e dispositivo – 4. Le questioni esaminate nella prospettiva futura. – 5. Considerazioni conclusive sull'impatto pratico della decisione.

1. *Il caso* - Con la pronuncia n. 33/2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184/1983 «nella parte in cui facendo rinvio all'art. 6, non include le persone singole residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al Tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione».

Una donna italiana non coniugata, già sottoposta ad un'indagine psico-sociale che evidenziava adeguate caratteristiche psicologiche e attitudinali per procedere a una adozione internazionale, presentava ricorso il 5 febbraio 2019, ai sensi dell'art. 29-*bis*, c. 1 della l. 4 maggio 1983, n. 184, al Tribunale per i minorenni di Firenze al fine di ottenere la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale di un minore straniero in stato di abbandono.

Nel processo il giudice fiorentino sollevò questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, c. 1, della l. n. 184/1983, limitatamente alla mancata previsione di accesso delle persone singole all'adozione internazionale. Tale prima questione – fondata sul parametro dell'art. 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU – venne però dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 252 del 2021, per insufficiente motivazione dell'ordinanza di rimessione. Successivamente, nel medesimo procedimento, il Tribunale per i minorenni di

* Monica Gigola è dottoranda in Robotics and Intelligent Machines (dottorato di interesse nazionale), orientamento: Healthcare and wellness of persons, presso l'Università degli Studi di Genova.

Firenze con ordinanza del 20 maggio 2024¹, ha nuovamente investito la Corte costituzionale della vicenda. In questa seconda ordinanza, il giudice *a quo* ha riformulato e ampliato le censure, tenendo conto dei rilievi emersi in precedenza. In particolar modo, ha esteso i parametri di riferimento, aggiungendo l'art. 2 Cost. e richiamando esplicitamente anche l'art. 30, c. 1, della legge n. 184/1983 (oltre all'art. 29-*bis*, c. 1, come precedentemente detto), così da ricomprendere sia il divieto per la persona singola di presentare domanda di adozione internazionale, sia l'impossibilità per il giudice di emettere il decreto di idoneità in favore dell'aspirante genitore non coniugato.

Nell'ordinanza di rimessione del 2024, il Tribunale ha ricostruito dettagliatamente le ragioni di illegittimità costituzionale della normativa allora vigente. In via preliminare, il giudice *a quo* ha evidenziato come le norme censurate (art. 29-*bis*, c. 1, e art. 30, c. 1, l. n. 184/1983) impedissero, nel caso di specie, qualsiasi valutazione nel merito dell'idoneità all'adozione dell'aspirante madre single, configurandosi quindi come rilevanti ai fini della decisione sul ricorso. A differenza del primo tentativo del 2021, il Tribunale ha escluso la formazione di un giudicato costituzionale preclusivo, richiamando la natura di pronuncia d'inammissibilità della sentenza n. 252 del 2021 e ritenendo pertanto ammissibile sollevare nuove questioni di legittimità nel medesimo procedimento.

Quanto al merito, la motivazione dell'ordinanza pare fondarsi sulla triade valoriale composta dal principio di autodeterminazione dell'aspirante genitore single, di solidarietà e del *best interest of the child*². La stessa ordinanza afferma che l'esclusione aprioristica delle persone non coniugate dall'adozione internazionale non sia funzionale al perseguimento del migliore interesse del minore, poiché un contesto familiare stabile e armonioso, idoneo alla sua crescita, non deve necessariamente coincidere con una famiglia basata sul matrimonio. Secondo il Tribunale, anche un nucleo monoparentale può offrire al minore un ambiente familiare adeguato, laddove ne sia verificata in concreto l'idoneità affettiva ed educativa. A tal fine, il giudice *a quo* sottolinea l'importanza di una valutazione caso per caso, che consideri non solo le qualità personali del singolo adottante, ma anche la sua rete familiare di riferimento, cioè il contesto allargato di supporto affettivo e relazionale di cui dispone, tenuto conto della tutela fornita dall'art. 2 Cost a *tutte* le formazioni sociali, compresi i nuclei familiari di fatto e monoparentali.

¹ Reg. ord. n. 139/2024.

² Sul punto si veda, Bianca 2025.

Non solo, è evidente nell'ordinanza come il divieto in questione leda anche il principio di autodeterminazione, quale espressione del diritto al rispetto della vita privata dell'aspirante genitore single, tutelato dall'art. 8 CEDU in combinato disposto con l'art. 2 Cost.

Con la nozione di "vita privata" si fa riferimento al diritto all'autonomia personale, allo sviluppo della propria identità e alla costruzione di relazioni significative. In quest'ottica, la scelta di intraprendere un percorso adottivo – pur non configurando un diritto all'adozione in sé – rientra nell'alveo dell'autodeterminazione individuale e non dovrebbe subire interferenze arbitrarie.

Parrebbe quindi configurabile un'ingerenza ingiustificata nella sfera privata dell'individuo nel momento in cui si escludano *ex lege* le persone singole dalla possibilità di intraprendere detto percorso adottivo.

Ovviamente lo stesso principio di autodeterminazione non può essere considerato fine a se stesso ma, al contrario, deve essere bilanciato con il perseguitamento dell'interesse del minore e il principio di solidarietà. Tali principi si declinano, di conseguenza, nell'aspirazione alla genitorialità, coniugata con una finalità di solidarietà sociale³.

Nel caso di specie, il Tribunale rimettente, richiamando il test di proporzionalità convenzionale, sostiene che un simile impedimento generalizzato, che precluda alle persone single di adire questa procedura di adozione, non soddisfi un pressante bisogno sociale e risulti sproporzionato rispetto alle finalità dichiarate di tutela del minore. In particolare, viene reputato inidoneo il mezzo scelto dal legislatore, ovvero il divieto assoluto imposto alle persone che non fanno parte di una coppia (etero o omo), rispetto allo scopo perseguito, per garantire al minore un ambiente familiare stabile, dal momento che tale obiettivo può essere conseguito attraverso un esame concreto dell'idoneità anche del single, senza escluderlo a priori. Emblematicamente, l'ordinanza cita l'espressione di origine giurisprudenziale francese "*foyer stable et harmonieux*", per affermare che anche una famiglia monoparentale può costituire un focolare domestico stabile e armonioso per un bambino.

Come anticipato, quindi, le questioni di costituzionalità sono quindi state sollevate in riferimento agli artt. 2 e 117, c. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, contestando l'illegittimità degli artt. 29-*bis*, c. 1, e 30, c. 1, della l. n. 184/1983, nella parte in cui escludono la persona non coniugata residente in

³ C. cost. 21.3.2025, n. 33, in *Dejure*.

Italia dalla procedura di adozione internazionale che consiste nella presentazione della domanda di idoneità e conseguente possibilità per il giudice di dichiararla idonea. Tali parametri evidenziati riflettono la duplice dimensione del problema: da un lato la tutela interna dei diritti inviolabili della persona nelle formazioni sociali (art. 2 Cost.), dall'altro il vincolo al rispetto degli obblighi internazionali, segnatamente della CEDU che, attraverso l'art. 8, garantisce il rispetto della vita privata e familiare, definendo i limiti di ingerenza della pubblica autorità, che devono consistere in misure idonee e necessarie nel quadro di una società democratica. Il giudice *a quo* ha infatti proposto una lettura integrata di art. 8 CEDU e art. 2 Cost., sostenendo che la normativa italiana, così come formulata, violi il nucleo essenziale del diritto dell'individuo a costruire liberamente la propria sfera familiare e relazionale.

2. Il contesto normativo e giurisprudenziale - La pronuncia della Corte costituzionale n. 33/2025 si inserisce in un quadro normativo e storico-giurisprudenziale in evoluzione. La disciplina dell'adozione in Italia è principalmente dettata dalla l. 4 maggio 1983, n. 184 (rubricata “Diritto del minore ad una famiglia”), che, nel testo originario, consentiva l'adozione legittimante solo a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni (requisito poi esteso a coloro che convivessero da almeno tre anni, purché successivamente sposati)⁴. Dalla stesura della legge appare evidente, dunque, come il legislatore abbia privilegiato l'adozione da parte di coppie sposate, ritenendo la presenza di due genitori stabili come la situazione ottimale per il minore. La *ratio* sottesa a tale scelta emerge chiaramente considerando che, all'epoca, lo status di “figlio legittimo” (derivante da genitori coniugati) offriva le massime garanzie sul piano della tutela giuridica. L'impianto originario della l. n. 184/1983, dunque, subordinava l'adozione piena al vincolo matrimoniale, perseguiendo l'ideale della bigenitorialità coniugale come requisito fondamentale per l'accesso all'adozione.

Allo stesso tempo, però, sin dal 1983 l'ordinamento conteneva alcune eccezioni mirate a questo principio ovvero le cosiddette adozioni in casi particolari, disciplinate dall'art. 44 della l. n. 184/1983, che in talune ipotesi predeterminate consentono anche alle persone singole di adottare. Si tratta di fattispecie limitate - quali l'adozione del minore orfano da parte di un parente (lettera a), l'adozione da parte di un coniuge del figlio dell'altro coniuge (lettera b), l'adozione del minore gravemente disabile (lettera c), l'adozione quando vi sia

⁴ Art 6, c. 1 della l. 4 maggio 1983, n. 184.

constatata impossibilità di affidamento preadottivo (lettera d) - in cui, pur non essendo richiesta la sussistenza di una coppia, l'adozione non attribuisce lo *status* di figlio legittimo pieno ma risponde comunque alla finalità di tutela del minore privo di un ambiente familiare idoneo⁵.

Il Tribunale di Firenze, nella sua ordinanza, ha sottolineato come proprio l'esistenza di questa disciplina frammentata in tema di adozioni da parte di single avesse creato un quadro di forte incertezza, a tratti incoerente. In alcuni casi il legislatore ammetteva l'adozione monoparentale, in altri la escludeva categoricamente, perseguito l'ideale della "bigenitorialità eterosessuale perfetta" quale modello privilegiato, senza però chiarire in modo univoco la razionalità di tali differenze. Questa disorganicità normativa incideva negativamente sulla certezza del diritto e sulla possibilità per i singoli di orientare le proprie scelte di vita, configurandosi - secondo il rimettente - come un'interferenza indebita nell'autodeterminazione personale in materia familiare. Prima della sentenza in commento, dunque, l'unica possibilità per una persona singola residente in Italia di accogliere un minore in stato di abbandono era rappresentata dall'adozione "non legittimante" ex art. 44, nelle ipotesi tassative ivi previste. Ciò comportava, rispetto all'adozione piena, limitazioni importanti, quali, ad esempio, nella disciplina del cognome, dei rapporti ereditari e del mantenimento di legami giuridici con la famiglia d'origine del minore. Sul versante della giurisprudenza costituzionale, va ricordata una pronuncia risalente ma significativa: la sentenza n. 11/1981, che definì l'esigenza di famiglia del minore come diritto a «affetti individualizzati e continui, ambienti non precari, situazioni non conflittuali», sottolineando che l'obiettivo primario dell'istituto adottivo è il benessere del minore più che la realizzazione del desiderio di genitorialità degli adulti. Questo orientamento ha per anni giustificato il mantenimento di criteri selettivi stringenti sugli adottanti (stabilità di coppia, limiti di età, ecc.), sempre in nome della centralità del minore. Il contesto sociale odierno, però, presenta elementi nuovi, posti in risalto anche nel dibattito che ha accompagnato la vicenda: da un lato, si registra una rilevante diminuzione delle domande di adozione presentate da coppie, legata a mutamenti socio-demografici (calo della natalità, maggior ricorso a tecniche di procreazione assistita, iter adottivi complessi e onerosi); dall'altro,

⁵ I limitati casi di adozione da parte dei single sono elencati all'art. 44 della legge 4 maggio 1983, n. 184, alle lett. a), b) e c). Tuttavia, nella stessa legge vi sono delle incongruenze quale la possibilità di costruire famiglie monogenitoriali per minori che hanno vissuto profondi disagi sociali e familiari; sul punto si veda Ferrando 2012, 679 ss.

permane alto il numero di minori stranieri in attesa di una famiglia. In tale scenario, l'esclusione assoluta dei single rischia di tradursi in una ulteriore restrizione delle opportunità di adozione per i bambini adottabili, in potenziale contrasto con il loro diritto a crescere in un ambiente familiare adeguato. La Corte costituzionale stessa ha rilevato come, nell'attuale contesto, il divieto imposto alle persone singole rischi di «riverberarsi negativamente sulla stessa effettività del diritto del minore a essere accolto in un ambiente familiare stabile e armonioso». Questa considerazione evidenzia il nodo centrale: la protezione del minore può risultare paradossalmente compromessa da una normativa che, volendo garantire a ogni costo due genitori, finisce per lasciare alcuni minori senza alcun genitore.

3. La decisione della Corte costituzionale n. 33/2025: motivazione e dispositivo- Con la sentenza n. 33 depositata il 21 marzo 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, c. 1, della l. n. 184/1983, nella parte in cui non include le persone singole residenti in Italia tra i soggetti legittimati a presentare dichiarazione di disponibilità all'adozione di un minore straniero e a ottenere dal Tribunale per i minorenni la dichiarazione di idoneità all'adozione. Precisamente, la Corte ha ritenuto che l'esclusione generalizzata dei single dall'adozione internazionale contrasti sia con i principi fondamentali della dignità e libertà della persona nelle formazioni sociali (art. 2 Cost.), sia con il parametro interposto della Convenzione europea (artt. 117, comma 1, Cost. e 8 CEDU) che tutela la vita privata e familiare.

Nella motivazione, la Consulta svolge un attento bilanciamento tra l'interesse dell'aspirante genitore e i molteplici interessi del minore, in un'ottica di ragionevolezza e proporzionalità della disciplina legislativa. In primo luogo, i giudici costituzionali affermano che la normativa censurata comprimerebbe in modo sproporzionato la posizione dell'adottante single, impedendogli a priori di anche solo proporsi per un istituto – l'adozione – che è «ispirato a un principio di solidarietà sociale a tutela del minore». Pur ribadendo che l'interesse a divenire genitore adottivo non costituisce un diritto incondizionato ad adottare, la Corte riconosce che esso «rientra nella libertà di autodeterminazione della persona» e va considerato nel quadro del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità delle scelte legislative, insieme e in bilanciamento con i primari interessi del minore. In quest'ottica, negare in radice al single la possibilità di accesso all'iter adottivo significa sacrificare totalmente una dimensione fondamentale della sua vita

privata – la potenziale genitorialità – senza che ciò sia ponderato e giustificato in modo convincente dall’interesse del minore.

La Corte richiama espressamente il principio del migliore interesse del minore, ma ne offre una lettura rinnovata e non stereotipata.

Riconosce infatti che le persone singole possono essere, astrattamente, idonee ad assicurare al minore abbandonato un ambiente familiare stabile e armonioso. Non si rintraccia, dunque, un automatismo secondo cui solo una coppia coniugata possa garantire al bambino adottato le cure e le attenzioni di cui ha bisogno. Piuttosto, occorre procedere a una valutazione in concreto caso per caso, demandata al giudice competente, circa l’effettiva idoneità affettiva e la capacità educativa del singolo aspirante adottante. La Corte sottolinea che tale accertamento giudiziale potrà considerare anche la rete familiare e sociale di riferimento del single, riconoscendo implicitamente che attorno alla persona sola possono esistere figure di supporto (nonni, zii, compagno/compagna non sposato, ecc.) in grado di contribuire positivamente alla crescita del minore⁶. Vengono in tal modo valorizzati i legami affettivi che travalicano il modello tradizionale di famiglia nucleare, in linea con una concezione aperta e sostanziale del “familiare”.

Dopo aver assicurato che l’ampliamento ai single non compromette le necessarie garanzie per il minore, le quali restano affidate al prudente vaglio del giudice minorile e dei servizi specializzati, la Corte affronta il nodo dell’evoluzione socio-giuridica in atto.

Viene rilevato che l’odierno contesto è caratterizzato da un calo significativo delle coppie disponibili ad adottare, e che pertanto il mantenimento di un divieto assoluto per i single rischia di tradursi in un pregiudizio per i minori stessi, sottraendo loro potenziali opportunità di trovare una famiglia. I giudici della Consulta usano parole incisive: il divieto esistente rischiava di «riverberarsi negativamente sulla stessa effettività del diritto del minore a essere accolto in un ambiente familiare stabile e armonioso». Con questa osservazione, la Corte ribalta in qualche modo la prospettiva: la norma che si supponeva posta a tutela dei minori - riservando loro solo famiglie con due genitori - finiva, nell’attuale situazione, per ridurre il novero già esiguo delle famiglie adottive disponibili, con

⁶ C. cost., 28.03.2022 n. 79 in *Dejure*, ha dichiarato l’illegittimità della norma che, nell’ambito dell’adozione in casi particolari, escludeva il riconoscimento dei legami di parentela tra l’adottato e la famiglia dell’adottante. Da tale pronuncia quindi, anche per l’adozione in casi particolari, l’adottato acquisisce di fatto un rapporto di parentela con i parenti del genitore adottivo, come in un’adozione piena, ufficializzando e consolidando quella rete di persone che possono supportare l’adottante e l’adottato.

potenziale danno per gli interessati più deboli, ossia i bambini adottabili. Un simile esito non poteva considerarsi conforme ai principi costituzionali, risultando anzi contrario alla finalità stessa che la legge dichiarava di perseguire, ovvero il bene del minore.

È importante sottolineare che la Consulta, pur dichiarando l'illegittimità solo dell'art. 29-*bis*, ha circostanziato gli effetti della propria decisione, precisando alcune conseguenze applicative. Anzitutto, ha chiarito che restano fermi tutti gli altri requisiti previsti dall'art. 6 l. n. 184/1983 in capo all'adottante single, nella misura in cui siano compatibili con lo stato libero di quest'ultimo. Ciò significa che la persona singola dovrà comunque soddisfare gli ordinari criteri di età (differenza minima e massima con l'adottando) e dimostrare di essere «affettivamente idoneo[a] e capace di educare, istruire e mantenere» i minori che intende adottare. Viene dunque evitato qualsiasi «vantaggio» indebito per i single: l'intento della Corte non è favorire le persone non sposate, ma eliminare una preclusione assoluta reputata incostituzionale, inserendo i single nel sistema di selezione e valutazione già vigente per le coppie. Inoltre, la sentenza ha chiarito che al minore adottato dal single verrà riconosciuto il medesimo status di figlio spettante a qualunque figlio adottivo, in base all'art. 315 c.c., richiamato dall'art. 27 l. n. 184/1983. Questo passaggio sottolinea come l'adozione da parte di un single sarà a tutti gli effetti un'adozione legittimamente piena, comportante lo stabilirsi di un vincolo di filiazione esclusivo tra adottato e adottante, senza residuali legami giuridici con la famiglia d'origine (in coerenza con il principio dell'«unicità dello stato di figlio» sancito dalla l. n. 219/2012). Si tratta di un aspetto di rilievo pratico: la Corte ha voluto fugare ogni dubbio sul fatto che l'apertura ai single riguarda l'adozione legittimamente e non crea una terza categoria «ibrida» di filiazione adottiva. Il figlio adottato dal single avrà dunque lo stesso status di un figlio adottato da una coppia.

Per quanto concerne le eccezioni procedurali sollevate dall'Avvocatura dello Stato, la Corte le ha superate ritenendole infondate. In ordine alla mancata menzione dell'art. 6 l. n. 184/1983 nell'ordinanza di rimessione, la Consulta ha osservato che l'art. 29-*bis*, c. 1, contiene esso stesso un rinvio espresso all'art. 6, sicché la censura non poteva dirsi mal formulata: il giudice *a quo* ha impugnato la norma effettivamente applicabile al caso dinanzi a lui (quella sull'adozione internazionale), senza che fosse necessario estendere formalmente l'oggetto del giudizio all'art. 6, pertinente anche all'adozione nazionale. In ogni caso – aggiunge la Corte – il rimettente deve limitarsi a censurare la norma che è chiamato ad applicare nel giudizio principale, e nel caso di specie l'ambito era

circoscritto all'adozione internazionale, istituto che presenta tratti propri rispetto a quello dell'adozione interna.

Quanto al timore di una disparità di trattamento creata da una pronuncia che investisse la sola adozione internazionale, la Corte ha ritenuto che ciò attenga al merito del problema e non costituisca un ostacolo processuale. Anzi, ha esplicitamente ricordato che l'ordinamento processuale costituzionale mette a disposizione lo strumento della dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale⁷ proprio per evitare intollerabili disarmonie sistematiche. Ciò significava, in concreto, che se dall'accoglimento delle questioni fosse derivata una insanabile incoerenza normativa (single ammessi nell'adozione internazionale ma non in quella nazionale), la Corte avrebbe potuto – ricorrendone i presupposti – estendere d'ufficio la pronuncia all'art. 6 l. n. 184/1983, eliminando il divario. Tuttavia, dalla lettura della sentenza n. 33/2025, si evince che la Consulta non ha esercitato in questa sede il potere di addizione consequenziale: la declaratoria di illegittimità resta circoscritta all'art. 29-*bis*, c. 1, e quindi al solo ambito delle adozioni internazionali. La Corte probabilmente non ha ritenuto “intollerabile” la sopravvivenza di una differenza di regime con le adozioni nazionali, valutando che queste ultime presentano peculiarità (ad es. la presenza di molti aspiranti genitori per pochi minori dichiarati adottabili sul territorio nazionale) tali da giustificare, *pro tempore*, un trattamento distinto. In altre parole, la questione dell'estensione ai single anche dell'adozione di minori italiani è stata lasciata aperta, verosimilmente demandandola al legislatore o a future eventuali questioni di legittimità. Come vedremo, questa scelta comporta alcune riflessioni in ordine agli effetti e alle prospettive post-sentenza.

4. *Le questioni esaminate nella prospettiva futura* - Trattandosi di una sentenza additiva di principio, essa non richiede un intervento legislativo integrativo: la disposizione censurata, dunque, va ora letta come se includesse anche le persone singole tra i soggetti legittimati all'adozione internazionale. L'efficacia della declaratoria è immediata e si applica a tutti i procedimenti in corso e futuri e pertanto, a seguito della sentenza, la ricorrente ha potuto riprendere il suo iter dinanzi al Tribunale per i minorenni di Firenze ottenendo, il 12 maggio 2025, il decreto di idoneità all'adozione internazionale, diventando formalmente la prima persona single riconosciuta idonea all'adozione di un minore straniero.

⁷ Ex art. 27 l. n. 87/1953.

Dal momento che l'intervento della Corte risolve una volta per tutte la questione della possibilità per i single di accedere all'adozione internazionale, eliminando *ex tunc* la disposizione nella parte in cui precludeva tale facoltà, ne consegue che anche eventuali dinieghi passati, divenuti definitivi in base alla norma poi caducata, potrebbero teoricamente essere rimessi in discussione attraverso gli strumenti ordinari - come, ad esempio, revocazione per errore di fatto, nel caso ne ricorressero i presupposti, o diversamente una nuova domanda di adozione. In pratica, però, il fenomeno è limitato, poiché ben pochi single tentavano l'adozione internazionale prima della sentenza, stante il chiaro divieto di legge.

Più rilevante è invece considerare le prospettive future della pronuncia in esame. Infatti, questa non tocca - se non indirettamente - la disciplina dell'adozione nazionale, che rimane ad oggi preclusa alle persone non coniugate, salvo i casi particolari di cui all'art. 44. Si è dunque venuta a creare - per effetto della stessa sentenza - una divergenza di regime: il single residente in Italia può adottare un minore straniero, ma non un minore italiano, a meno di ricadere nelle ipotesi eccezionali della residenza temporanea all'estero prima ricordate. Questa situazione anomala potrebbe essere di breve durata: la Corte, come detto, non è intervenuta travolgendo l'art. 6 della legge adozioni, ma ciò non esclude affatto che in un prossimo futuro la questione della legittimità costituzionale del divieto di adozione nazionale per i single venga sollevata e portata nuovamente all'attenzione della Consulta. In alternativa, potrebbe essere il legislatore stesso a prendere atto dell'evoluzione e uniformare la disciplina, estendendo anche sul piano interno quanto la Consulta ha statuito per l'ambito internazionale, così da ricondurre a sistema l'intera materia. Del resto, i principi affermati nella sentenza n. 33/2025 - soprattutto là dove evidenziano l'idoneità genitoriale astratta delle persone single e la necessità di valutazioni in concreto nell'interesse del minore - paiono avere una portata generale, difficilmente confinabile ai soli casi di adozione transnazionale. È dunque auspicabile un intervento legislativo che, all'insegna della coerenza e dell'uguaglianza, elimini l'ultima residua preclusione e consenta anche l'adozione di minori italiani da parte di persone singole in possesso dei requisiti di maturità e capacità.

5. Considerazioni conclusive sull'impatto pratico della decisione - La sentenza in commento rappresenta una svolta storica nel diritto di famiglia italiano, avvicinando il nostro ordinamento ai modelli di molti altri Paesi occidentali che da tempo consentono l'adozione anche ai non coniugati. L'impatto pratico è

immediato e di grande rilievo: migliaia di persone single potranno ora aspirare legittimamente a diventare genitori adottivi di bambini stranieri in stato di abbandono. Ciò amplia in modo significativo la platea dei potenziali adottanti, in un momento in cui – come visto – le richieste di adozione erano -e persistono- in forte calo. Per i minori dichiarati adottabili a livello internazionale, spesso provenienti da contesti difficili e bisognosi con urgenza di una famiglia, si aprono nuove possibilità di trovare collocazione in Italia presso famiglie monoparentali amorevoli e adeguate. In concreto, la rimozione del divieto comporterà un cambiamento nelle prassi operative: i Tribunali per i minorenni e gli enti autorizzati per le adozioni internazionali dovranno aggiornare i loro protocolli per accogliere le domande dei single, valutandole secondo gli stessi criteri previsti per le coppie (salvo ovviamente il requisito del matrimonio). Ciò include le indagini psico-sociali, i corsi formativi pre-adozione e tutte le verifiche atte a garantire che il candidato adottante possieda le qualità necessarie. Le prime applicazioni – come il caso di Firenze citato – fanno ben sperare sulla fluidità di questo adattamento: le strutture minorili erano già preparate a valutare l'idoneità dei single nell'ambito delle adozioni particolari ex art. 44, per cui estendere tali prassi alle adozioni piene non presenta ostacoli insormontabili.

Dal punto di vista culturale, la decisione della Consulta sancisce la piena dignità del progetto genitoriale individuale, finora guardato con sospetto dal legislatore del 1983. Si supera finalmente l'assunto secondo cui solo un uomo e una donna uniti in matrimonio possono crescere adeguatamente un figlio: principio smentito dall'esperienza di molte famiglie di fatto e monoparentali, e ora riconosciuto anche sul piano dei diritti. Va ribadito che la Corte non ha inteso affermare un "diritto ad adottare" in capo al single – concetto inesistente – bensì eliminare un ostacolo legislativo che impediva persino la valutazione della sua idoneità. Non tutti i single diventeranno genitori adottivi, ma da oggi chi lo desidera potrà almeno essere preso in considerazione, alla pari di qualunque coppia, e giudicato esclusivamente in base alle proprie capacità e risorse affettive, non più in base al proprio stato civile. È una vittoria del principio di egualianza e di merito, oltre che un'applicazione concreta del valore costituzionale della solidarietà: l'adozione, come sottolineato, è ispirata a un principio solidale in favore del minore e d'ora innanzi ogni individuo che abbia la volontà e le qualità per compiere questo gesto di generosità potrà offrire il proprio contributo.

In prospettiva più ampia, la sentenza n. 33/2025 potrà fungere da impulso per ulteriori adeguamenti normativi in materia di adozioni e diritto di famiglia. Resta

aperto il tema dell'adozione da parte delle coppie di fatto non sposate e delle coppie unite civilmente: l'attuale art. 6 l. n.184/1983, infatti, continua a richiedere il matrimonio, escludendo sia le unioni civili sia le convivenze etero senza matrimonio. Se l'assunto della necessaria bigenitorialità matrimoniale è stato scalfito per la persona singola, c'è da chiedersi se regga ancora per altre formazioni familiari. Anche queste, probabilmente, saranno questioni destinate a emergere nel dibattito giurisprudenziale e legislativo. La pronuncia in commento, comunque, segna un passo decisivo: il diritto del minore ad avere una famiglia viene posto davvero al centro, privilegiando soluzioni flessibili e orientate al caso concreto, anziché rigidi automatismi legati a modelli familiari prestabiliti. Come affermato nella sentenza, ciò che conta è che il minore trovi un ambiente stabile e affettuoso; la legge ora riconosce che tale ambiente può essere fornito anche da un genitore single idoneo. Di conseguenza, l'interesse legittimo degli adulti a realizzare la propria genitorialità viene finalmente armonizzato con l'interesse prevalente dei bambini ad essere accolti e cresciuti con amore, senza preclusioni dettate da schemi ormai superati.

In conclusione, con la decisione in questione la Corte costituzionale imprime un significativo cambio di paradigma nelle politiche adottive italiane. Essa integra il quadro dei diritti della famiglia con un tassello fondamentale, ponendo le basi per una maggiore apertura e inclusività del sistema delle adozioni. All'esito di questa vicenda, l'ordinamento italiano appare oggi più in linea con i principi costituzionali e convenzionali invocati: più rispettoso delle scelte di vita privata degli individui e, al contempo, più attento alle reali esigenze dei minori, in un equilibrio dove solidarietà e responsabilità genitoriale trovano un rinnovato punto di incontro.

Riferimenti bibliografici

- Bianca M. (2025), *La Corte Costituzionale e l'apertura dell'adozione alle persone singole. Un modello unico di famiglia monoparentale fondato sulla triade valoriale: autodeterminazione, solidarietà e interesse del minore*, in www.giustiziainsieme.it, 6 maggio.
- Ferrando G. (2012), *L'adozione in casi particolari. Orientamenti innovativi, problemi, prospettive*, in *NGCC*, II, 679 ss.

ABSTRACT

L'adozione internazionale da parte di persone singole: brevi note a margine di Corte costituzionale n. 33/2025

La Corte costituzionale, con sentenza n. 33/2025, ha dichiarato incostituzionale la norma che escludeva le persone *single* dalla possibilità di chiedere l'idoneità per l'adozione internazionale. A seguito della pronuncia, tali persone possono pertanto accedere all'adozione internazionale con le stesse regole applicate alle coppie, e al minore adottato sarà garantito lo stesso *status* di figlio. Resta tuttavia ancora preclusa, salvo casi particolari, l'adozione di minori italiani da parte delle persone *single*.

International adoption by single persons: brief remarks on Constitutional Court judgment no. 33/2025

The Italian Constitutional Court, with judgment no. 33/2025, declared unconstitutional the provision that excluded single persons from the possibility of applying for eligibility for international adoption. Following this ruling, such persons may therefore access international adoption under the same rules that apply to couples, and the adopted child will be granted the same status as a son or daughter. However, the adoption of Italian minors by single persons still remains precluded, except in particular cases.

ANTI DISCRIMINAZIONE

Teorie e Pratiche

ISSN: xxx xxx xxx