

**Bruxelles, 11 novembre 2025
(OR. en)**

14921/25

**Fascicolo interistituzionale:
2008/0140(CNS)**

**ANTIDISCRIM 103
FREMP 300
GENDER 195
JAI 1592
MI 869
SOC 728**

NOTA

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. prec.:	14287/25
Oggetto:	Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale <i>- Relazione sullo stato dei lavori</i>

I. INTRODUZIONE

Il 2 luglio 2008 la Commissione ha presentato al Consiglio e al Parlamento europeo una proposta di direttiva del Consiglio intesa a estendere la tutela contro la discriminazione per motivi di religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale al di fuori del mondo del lavoro. La direttiva orizzontale sulla parità di trattamento proposta, che completa la legislazione dell'Unione vigente nel settore¹, intende vietare la discriminazione per i motivi suesposti negli ambiti seguenti: protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, istruzione, e accesso a beni e servizi, inclusi gli alloggi.

¹ In particolare, le direttive 79/7/CEE, 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2004/113/CE del Consiglio.

In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, la proposta rientra ora nell'ambito dell'articolo 19 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (procedura legislativa speciale); è pertanto necessaria l'unanimità in sede di Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo ha adottato il suo parere il 2 aprile 2009² nel quadro della procedura di consultazione. Il Consiglio dovrà chiedere l'approvazione del Parlamento europeo sul testo definitivo.

Sebbene la proposta sia in fase di discussione da più di 17 anni e quasi tutte le presidenze abbiano iscritto il fascicolo all'ordine del giorno del Consiglio, finora non è stato possibile raggiungere un accordo. La più recente relazione sullo stato dei lavori³ è stata presentata al Consiglio EPSCO il 19 giugno 2025.

Nonostante la stragrande maggioranza delle delegazioni sostenga da tempo la direttiva, approvando il fatto che miri a completare il quadro giuridico esistente affrontando tutti e quattro i motivi di discriminazione attraverso un approccio orizzontale, alcune delegazioni hanno espresso preoccupazione e chiesto chiarimenti in merito a quella che percepiscono come una mancanza di certezza del diritto, come pure in merito alla ripartizione delle competenze, al rispetto del principio di sussidiarietà e all'impatto della proposta, in particolare in termini di potenziali implicazioni finanziarie.

Nel corso degli anni si è proceduto a una riformulazione importante per rispondere alle preoccupazioni espresse, anche chiarendo gli obblighi giuridici, sia dal punto di vista sostanziale che in termini di ripartizione delle competenze, e limitando in misura considerevole la potenziale incidenza finanziaria del progetto di direttiva.

² Cfr. doc. A6-0149/2009. Attualmente la relatrice per il Parlamento è Alice Kuhnke (SE/Verdi/Alleanza libera europea).

³ Doc. 9573/25.

Si rammenta che, nell'ultimo anno, un'ampia maggioranza di Stati membri ha indicato in modo chiaro e reiterato, a livello ministeriale, che è giunto il momento di trovare un accordo — opportuno e necessario — su questa proposta di lunga data⁴.

La Commissione si è dimostrata favorevole alla ricerca di un compromesso, mantenendo nel contempo una riserva di esame su eventuali cambiamenti alla sua proposta originaria in questa fase.

Nel suo programma di lavoro per il 2025, pubblicato l'11 febbraio 2025, la Commissione ha annunciato l'intenzione di ritirare la proposta di direttiva sulla parità di trattamento. Tuttavia, la proposta è stata infine mantenuta e non figurava nell'elenco delle proposte ritirate pubblicato il 6 ottobre 2025⁵.

II. LAVORI DEL CONSIGLIO DURANTE LA PRESIDENZA DANESE

Durante la presidenza danese sono stati profusi ulteriori sforzi per raggiungere l'unanimità sulla proposta. Il gruppo "Questioni sociali" ha discusso del fascicolo in due riunioni⁶. Parallelamente, la presidenza ha avviato contatti bilaterali con le delegazioni che continuano a nutrire preoccupazioni, al fine di individuare le questioni tuttora in sospeso e vagliare possibili soluzioni.

Nella riunione del gruppo "Questioni sociali" del 2 ottobre 2025 un rappresentante dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici) ha presentato la relazione "Combattere la discriminazione nell'Unione europea"⁷ e ha osservato che la discriminazione è più diffusa in ambiti non ancora contemplati dalla legislazione dell'UE, il che corrobora la necessità di estendere la protezione al di là del settore dell'occupazione. La relazione sottolinea inoltre i costi economici e sociali della discriminazione e indica che i benefici di una direttiva orizzontale sulla parità sarebbero superiori ai costi.

⁴ Sessioni del Consiglio EPSCO del 7 maggio 2024, del 20 giugno 2024, del 2 dicembre 2024 e del 19 giugno 2025.

⁵ GU C/2025/5423, 6.10.2025, pag. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/5423/oj>.

⁶ In data 2 e 30 ottobre 2025.

⁷ [Combatting Discrimination in the European Union, OECD](#).

Il gruppo ha quindi discusso la proposta sulla base di una nota di indirizzo della presidenza⁸. Gli Stati membri che non sono stati in grado di sostenere l'ultimo testo⁹ sono stati invitati a specificare quali preoccupazioni continuano a nutrire, al fine di trovare le soluzioni più efficaci ed efficienti. La stragrande maggioranza degli Stati membri ha ribadito il proprio sostegno alla direttiva e diversi Stati membri hanno condiviso le loro analisi delle implicazioni in termini di costi, che risultano essere modeste o insignificanti rispetto ai benefici.

In tale contesto e sulla base di ulteriori scambi bilaterali, la presidenza ha individuato una serie di questioni in sospeso che, secondo gli Stati membri che continuano a nutrire preoccupazioni, sono tuttora da affrontare. Tali questioni sono state discusse in sede di gruppo "Questioni sociali" il 30 ottobre sulla base di una nota di indirizzo¹⁰, come descritto di seguito.

i) Campo di applicazione

Una delegazione ha espresso preoccupazioni circa il campo di applicazione della direttiva in relazione alla protezione sociale e all'istruzione, in particolare in merito alla necessità di rispettare le competenze nazionali in questi settori sensibili. La delegazione ha inoltre suggerito di estendere la disposizione di cui all'articolo 2, paragrafo 5 bis, che stabilisce le disparità di trattamento consentite, affinché si applichi a tutti i motivi di discriminazione contemplati dalla direttiva e non solo all'età.

In tale contesto la presidenza ha invitato gli Stati membri che continuano a nutrire preoccupazioni a specificare quali modifiche, in relazione alla protezione sociale e all'istruzione, sarebbero necessarie per consentire loro di sostenere la direttiva, mentre a quelli che sostengono un'estensione dell'articolo 2, paragrafo 5 bis, a tutti i motivi di discriminazione è stato chiesto di fornire esempi pratici e di spiegare le motivazioni politiche e giuridiche per consentire disparità di trattamento fondate sull'orientamento sessuale, la religione o le convinzioni personali e la disabilità.

⁸ Doc. 12823/25.

⁹ L'ultima versione del testo figura nel documento 10817/24.

¹⁰ Doc. 14287/25.

Sebbene le delegazioni si siano dimostrate generalmente disposte a dar prova di flessibilità e a prendere in considerazione nuove proposte, varie hanno espresso riserve in merito a un'ulteriore riduzione del campo di applicazione e hanno chiesto proposte e giustificazioni concrete, in particolare per un'eventuale estensione della disposizione di cui all'articolo 2, paragrafo 5 bis. Alcune hanno altresì sottolineato l'importanza di preservare l'ambizione generale della direttiva. Per contro, una delegazione ha chiesto di eliminare la protezione sociale e l'istruzione dal campo di applicazione della direttiva e di estendere la disposizione di cui all'articolo 2, paragrafo 5 bis, per contemplare tutti i motivi di discriminazione, non solo l'età. Un'altra delegazione ha espresso preoccupazioni in merito alla chiarezza giuridica delle disposizioni in materia di istruzione.

ii) Attuazione

Per quanto riguarda l'attuazione, sono stati sollevati interrogativi in merito all'impatto finanziario della direttiva, compreso in particolare il costo della fornitura di accomodamenti ragionevoli per le persone con disabilità.

In tale contesto, la presidenza ha invitato gli Stati membri a indicare quale tipo di sostegno faciliterebbe le loro valutazioni nazionali costi-benefici concernenti l'obbligo di fornire accomodamenti ragionevoli e a specificare eventuali disposizioni o termini giuridici che richiedono ulteriori chiarimenti, nonché se sia opportuno introdurre elementi aggiuntivi nel testo e, in caso affermativo, quali e in quale formato.

Alcuni Stati membri hanno sottolineato che sussistono già obblighi a norma della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) e che la direttiva non creerebbe prescrizioni aggiuntive in materia di accomodamenti ragionevoli. Uno Stato membro ha sottolineato la distinzione tra accomodamento ragionevole e accessibilità, osservando che l'assenza di quest'ultima nel testo di compromesso riduce notevolmente i costi. Inoltre, è stato suggerito di prevedere l'emanazione, da parte della Commissione, di orientamenti sull'attuazione in seguito all'adozione della direttiva. Un altro Stato membro ha chiesto una nuova valutazione d'impatto. Il rappresentante della Commissione ha sottolineato che la Commissione ha effettuato una valutazione d'impatto a corredo della sua proposta legislativa e che non spetta a tale istituzione effettuare valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche apportate dal Consiglio alla proposta.

iii) Competenze decentrate

Alcuni Stati membri hanno evidenziato le potenziali sfide legate all'attuazione della direttiva in situazioni in cui le competenze sono esercitate a livello regionale o decentrato e hanno chiesto soluzioni che rispettino tali strutture di governance.

In tale contesto, la presidenza ha invitato gli Stati membri interessati dall'impatto della direttiva sulle strutture politiche decentrate a specificare i settori delle politiche che danno origine a tali preoccupazioni e a proporre soluzioni concrete per affrontarle.

Due Stati membri hanno dichiarato di non nutrire preoccupazioni in merito alle competenze decentrate, nonostante presentino essi stessi, a livello nazionale, strutture di governance decentrate.

III. CONCLUSIONE

L'obiettivo della presidenza era quello di raggiungere un orientamento generale sulla proposta in occasione del Consiglio EPSCO del 1° dicembre. Tuttavia, durante le discussioni in sede di gruppo "Questioni sociali" tre delegazioni hanno mantenuto riserve generali, segno che non è ancora possibile raggiungere l'unanimità richiesta. Cionondimeno, un'ampia maggioranza di delegazioni continua a sostenere l'ultimo testo di compromesso e l'obiettivo di raggiungere un orientamento generale in sede di Consiglio.

In assenza di ulteriori suggerimenti o chiarimenti da parte degli Stati membri che nutrono ancora preoccupazioni, la presidenza non è stata in grado di presentare un nuovo testo di compromesso. Prima di individuare potenziali soluzioni, occorre esaminare in modo più approfondito le posizioni delle delegazioni. Si auspica che le preoccupazioni tuttora irrisolte possano trovare risposta grazie all'impegno costruttivo di tutte le delegazioni.

La presidenza è fermamente convinta che, in un mondo in cui i diritti fondamentali e l'uguaglianza sono sempre più sotto pressione, l'UE dovrebbe dare l'esempio. È pertanto auspicabile che nel prossimo futuro sia possibile ottenere il sostegno necessario per l'unanimità del Consiglio.