



Bruxelles, 5.5.2015
COM(2015) 190 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**Relazione sull'applicazione della direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità
di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro
fornitura**

Relazione sull'applicazione della direttiva 2004/113/CE del Consiglio, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura

1. INTRODUZIONE

La parità tra gli uomini e le donne è un principio fondamentale dell'Unione europea. Sia i trattati dell'UE che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vietano ogni discriminazione fondata sul sesso e prescrivono che sia garantita la parità tra gli uomini e le donne in tutti i settori.

La direttiva 2004/113/CE¹ (la "direttiva") estende la protezione contro la discriminazione fondata sul sesso oltre il tradizionale ambito del mercato del lavoro includendo i settori dell'accesso a beni e servizi e della loro fornitura e mettendo così in atto nella maggior parte delle transazioni economiche quotidiane che incidono sulla vita dei cittadini dell'UE l'obbligo della parità di trattamento.

Nella prima relazione sull'applicazione della direttiva, la Commissione mira a fornire un quadro sull'effettivo stato di attuazione.

Con la sentenza *Test-Achats* del 2011², la Corte di giustizia dell'Unione europea (la "Corte") ha invalidato l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva, che consentiva di utilizzare nei contratti assicurativi fattori attuariali diversi a seconda del sesso. La sentenza ha imposto agli Stati membri di rendere obbligatori i premi e le prestazioni unisex a decorrere dal 21 dicembre 2012. Nel 2011 la Commissione ha adottato linee direttrici relative alle conseguenze della sentenza³. La presente relazione dà seguito a tali linee direttrici e descrive l'esecuzione della sentenza negli Stati membri, senza però limitarsi al settore dei servizi finanziari, ma esaminando globalmente l'attuazione dell'intera direttiva.

Tutti gli Stati membri hanno trasmesso alla Commissione informazioni per contribuire alla presente relazione. La Commissione ha altresì consultato gli organismi nazionali per la parità e la relativa rete europea (Equinet), le parti sociali, le organizzazioni della società civile e la rete europea di esperti giuridici in materia di genere.

2. STATO DI RECEPIMENTO E PROCEDIMENTI DI INFRAZIONE

La direttiva 2004/113/CE è stata recepita negli ordinamenti giuridici nazionali di tutti i 28 Stati membri.

La Commissione ha verificato la conformità alla stessa delle norme nazionali di attuazione. L'esame delle normative e delle esperienze nazionali in merito all'applicazione concreta della direttiva dimostra che persistono sfide nella sua attuazione, in particolare per quanto concerne la deroga di cui all'articolo 4, paragrafo 5, che

¹ Direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura (GU L 373 del 21.12.2004, pag. 37).

² Sentenza del 1° marzo 2011 nella causa C-236/09 (GU C 130 del 30.4.2011, pag. 4).

³ Comunicazione della Commissione – Linee direttrici per l'applicazione della direttiva 2004/113/CE del Consiglio nel settore delle assicurazioni, sulla base della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-236/09 (*Test-Achats*), C(2011) 9497 definitivo, 22 dicembre 2011 (GU C 11 del 13 gennaio 2012).

consente, a determinate condizioni, la fornitura di beni e servizi esclusivamente o principalmente destinati a persone di un solo sesso.

In seguito a tali valutazioni, sono state richieste informazioni a 17 Stati membri. Le informazioni trasmesse hanno indicato che in 11 di tali Stati membri il recepimento era sufficientemente chiaro e conforme o modificato in linea con la direttiva, mentre con 6 Stati membri prosegue un intenso dialogo in relazione alla sufficiente messa in atto della direttiva⁴. Le preoccupazioni sollevate concernono principalmente la ristrettezza del campo di applicazione della legislazione nazionale, dovuta, ad esempio, a un'interpretazione eccessivamente restrittiva della nozione di beni e servizi disponibili al pubblico e offerti al di fuori dell'area privata e familiare o alla protezione garantita ai soli consumatori in quanto destinatari di servizi. Altra questione ricorrente è l'ampio margine di possibilità di giustificazione di un trattamento iniquo ricorrendo all'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva, che può comportare differenze di trattamento ingiustificate nella definizione del prezzo di uno stesso servizio (ad esempio, le tariffe d'ingresso a discoteche o eventi sportivi o per il noleggio di un automobile). Alcune questioni riguardano la protezione inadeguata offerta nella fornitura di servizi in caso di gravidanza o maternità o la portata insufficiente del diritto all'indennizzo, ad esempio per l'assenza di un diritto al risarcimento di danni immateriali.

La Commissione ha ricevuto diverse denunce di cittadini, riguardanti soprattutto singoli casi di presunta discriminazione nelle transazioni tra privati, senza il coinvolgimento degli Stati membri. Questi casi non riguardano il recepimento o l'applicazione errata della direttiva da parte di uno Stato membro. I mezzi di ricorso sono quelli previsti dal solo diritto nazionale ed esperibili dinanzi ai giudici nazionali in situazioni di questo tipo. Non sono in corso procedimenti di infrazione in seguito a denunce che segnalino l'errato recepimento o attuazione della direttiva negli Stati membri.

3. CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA

Ai sensi dall'articolo 3, la direttiva si applica a tutte le persone che forniscono beni e servizi che sono a disposizione del pubblico e che sono offerti al di fuori dell'area della vita privata e familiare. Riguarda sia il settore pubblico che quello privato, compresi gli organismi pubblici.

3.1 Nozione di servizi

Come precisato nel considerando 11 della direttiva, per "servizi" si intendono quelli disciplinati dall'articolo 57 del TFUE. Conformemente a tale disposizione e alla giurisprudenza pertinente della Corte, un "servizio" deve essere un'attività economica, ossia fornita normalmente dietro retribuzione.

La natura economica dell'attività non dipende dallo status giuridico nazionale del fornitore o del servizio in questione. Di conseguenza, la Corte ha per esempio ritenuto che le attività effettuate da membri di una comunità religiosa o filosofica⁵, così come quelle svolte da un'associazione sportiva amatoriale⁶, potrebbero costituire un'attività economica.

⁴ BE, DE, DK, LT, LV, PL.

⁵ Causa C-196/87 *Steymann*, del 5 ottobre 1988 (punti 9 e 12).

⁶ Si veda ad esempio la sentenza dell'11 aprile 2000 nelle cause riunite C-51/96 *Deliège* e C-191/97 *Pacquée*, (punto 46).

Secondo la giurisprudenza consolidata, in particolare nel settore dei servizi sanitari, il servizio non è necessariamente a carico di coloro che lo ricevono⁷.

La direttiva si applica pertanto a tutti i beni e servizi forniti a pagamento (tra cui, nello specifico, i servizi sanitari⁸), eccetto quelli espressamente esclusi dal campo di applicazione, ossia i servizi in materia di istruzione e il contenuto dei mezzi di comunicazione e della pubblicità. Inoltre, non rientrano nel campo di applicazione della direttiva le azioni del settore pubblico che comportano l'esercizio dell'autorità pubblica (ad esempio, di polizia) senza alcun elemento di fornitura di "servizio".

3.2 Nozione di beni e servizi disponibili al pubblico e offerti al di fuori dell'area della vita privata e familiare

La direttiva prevede la parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi, precisando al contempo che sono interessati i beni e i servizi "a disposizione del pubblico" e "offerti al di fuori dell'area della vita privata e familiare" (articolo 3, paragrafo 1). L'esatto campo di applicazione della direttiva può dare adito a diversi quesiti, che potrebbero incidere in particolare sulle sentenze della Corte.

La nozione di servizi "a disposizione del pubblico" e "offerti al di fuori dell'area della vita privata e familiare" esclude dal campo di applicazione della direttiva, per opposizione, le attività rette da relazioni che rientrano esclusivamente nella sfera della vita privata e familiare e non a disposizione del pubblico. Si tratta dei casi in cui l'offerta di un bene o servizio non è resa di dominio pubblico (ad esempio, con annuncio su un quotidiano o un sito internet accessibile al pubblico), ma è limitata a una cerchia ristretta di persone (familiari, amici, colleghi o altri conoscenti). Sono inoltre escluse le situazioni in cui la vicinanza alla sfera personale del fornitore di beni o servizi influenza la scelta del partner contrattuale più di considerazioni economiche ordinarie⁹.

3.3 Nozione di discriminazione fondata sul sesso – cambiamento di sesso

Conformemente alla giurisprudenza della Corte, il campo di applicazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne e il divieto delle discriminazioni fondate sul sesso si applicano anche alle discriminazioni che hanno origine dal cambiamento di sesso di una persona¹⁰.

Solo cinque Stati membri¹¹ hanno esplicitamente inserito nelle loro normative il cambiamento di sesso come causa specifica di discriminazione. Gli altri Stati membri non hanno fatto espressamente riferimento al cambiamento di sesso, ma ritengono che la protezione contro le discriminazioni in questo ambito derivi dal divieto di discriminazione fondata sul sesso, conformemente alla giurisprudenza della Corte. Ad esempio, a Cipro gli organi giurisdizionali hanno già precisato che le discriminazioni

⁷ Si veda, a titolo di esempio, la sentenza del 12 luglio 2001 nella causa C-157/99, *Smits e Peerbooms* (punto 57).

⁸ La discriminazione fondata sul sesso nei regimi di previdenza sociale legalmente istituiti rientra tuttavia nel campo di applicazione della direttiva 79/7/CEE.

⁹ Ad esempio, laddove una persona subaffitti la propria stanza o appartamento. In tali casi, l'esclusione si applicherebbe anche se la stanza fosse offerta pubblicamente in un quotidiano o su Internet.

¹⁰ Si veda la sentenza del 30 aprile 1996 nella causa C-13/94, *P contro S e Cornwall County Council*, e la sentenza del 27 aprile 2006 nella causa C-423/04, *Sarah Margaret Richards contro Secretary of State for Work and Pensions*.

¹¹ BE, CZ, SE, SK, UK.

fondate sul cambiamento di sesso rientrano nella nozione di discriminazione fondata sul sesso. In Irlanda, questo aspetto è stato chiarito nell'ambito delle discriminazioni nel settore dell'occupazione.

Sinora la Corte si è pronunciata soltanto sul cambiamento di sesso. Non esiste una giurisprudenza riguardo all'identità di genere¹² in termini più generali, inclusa nella protezione dalla discriminazione fondata sul sesso, ma la Commissione ritiene che l'approccio da seguire dovrebbe essere sostanzialmente simile.

3.4 Definizione di molestie

L'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva specifica che le molestie e le molestie sessuali ai sensi dell'articolo 2, lettere c) e d), sono considerate discriminazioni vietate.

Non sono state segnalate difficoltà nell'attuazione del divieto di molestie basate sul genere nell'ambito della parità di accesso a beni e servizi. Tuttavia, in alcuni Stati membri¹³ sono emersi problemi relativi all'attuazione concreta nei casi in cui l'autore delle molestie sia un soggetto terzo diverso dal fornitore di beni o servizi nonché alla responsabilità in una situazione di questo tipo. La questione della responsabilità di un fornitore di servizi per molestie a opera di un terzo potrebbe essere pertinente in particolare laddove il servizio principale fornisca una piattaforma di comunicazione tra clienti, nel cui uso siano arrecate molestie, ad esempio, su internet.

Sono poche le denunce¹⁴ riportate per molestie e molestie sessuali nel settore della parità di accesso a beni e servizi. Le informazioni a disposizione sono limitate, poiché in alcuni Stati membri non vengono raccolti dati sulla questione¹⁵ e in altri non è fatta alcuna distinzione tra le cause di discriminazione¹⁶.

3.5 Protezione delle donne in gravidanza e delle madri

L'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), vieta espressamente, in quanto forma di discriminazione fondata sul sesso, il trattamento meno favorevole in ragione della gravidanza e della maternità. Non sono state segnalate specifiche difficoltà di attuazione della protezione delle donne in gravidanza e durante l'allattamento. Tuttavia, la questione del corretto recepimento di questa disposizione è oggetto di un dialogo approfondito con gli Stati membri interessati¹⁷, che hanno previsto esplicitamente nella legislazione tale protezione oppure la considerano implicitamente inclusa nella protezione generale dalle discriminazioni fondate sul sesso.

Risultano esservi problemi pratici piuttosto diffusi riguardo alle restrizioni poste dai fornitori di servizi sulla possibilità di allattamento nelle loro strutture. In alcuni Stati

¹² Per maggiori informazioni riguardo all'identità di genere, si veda la relazione del 2011 "*Discrimination on the grounds of sex, gender identity and gender expression*", della rete europea di esperti giuridici in materia di lotta alla discriminazione, consultabile all'indirizzo: <http://bookshop.europa.eu/en/trans-and-intersex-people-pbDS3212033/>.

¹³ Nello specifico, AT.

¹⁴ AT con circa 50 denunce nel 2012, BE con 1 o 2 denunce l'anno (alcune presentate da transgender), DK con 15/20 casi, SE con 5 casi tra il 2009 e il 2013. FR ha indicato di non disporre di dati distinti e specifici relativi alle molestie nell'ambito dell'accesso a beni e servizi.

¹⁵ CZ.

¹⁶ BG.

¹⁷ LT e LV.

membri i ristoranti vietano l'allattamento nei loro locali¹⁸. In altri Stati membri i problemi sono connessi all'accesso ai servizi con un passeggino¹⁹. Uno Stato membro²⁰ ha pubblicato orientamenti specifici sulla questione dell'allattamento nell'ambito della fornitura o dell'utilizzo di un servizio.

In misura minore sono state segnalate difficoltà per le donne in gravidanza nei settori dei servizi finanziari e degli alloggi. La Lituania fa riferimento al rifiuto di servizi di credito in ragione dello stato di gravidanza e della conseguente perdita di reddito. L'Austria riferisce la denuncia di una studentessa incinta, il cui contratto di affitto sottoscritto con un ostello per studenti gestito da una parrocchia è stato da quest'ultima rescisso in seguito alla gravidanza.

4. ACCESSO A BENI E SERVIZI ESCLUSIVAMENTE DESTINATI A PERSONE DI UN SOLO SESSO O A CONDIZIONI DIVERSE PER UOMINI E DONNE

4.1 L'articolo 4, paragrafo 5, e la sua attuazione

L'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva stabilisce che la direttiva non preclude differenze di trattamento se la fornitura di beni o servizi esclusivamente o principalmente destinati a persone di un solo sesso è giustificata da una finalità legittima e se i mezzi impiegati per il suo conseguimento sono appropriati e necessari. Il considerando 16 della direttiva chiarisce la nozione di "finalità legittima", precisando che tale finalità può essere la protezione delle vittime di violenza a carattere sessuale (ad esempio, in strutture di accoglienza per persone dello stesso sesso), motivi connessi con l'intimità della vita privata e il senso del decoro, la promozione della parità dei sessi o degli interessi degli uomini o delle donne (ad esempio, organismi di volontariato per persone dello stesso sesso), la libertà d'associazione (circoli privati aperti a persone dello stesso sesso) e l'organizzazione di attività sportive (limitate a partecipanti dello stesso sesso).

La corretta attuazione di questa deroga risulta essere una delle principali problematiche dell'attuazione della direttiva per il recepimento nell'ordinamento nazionale, nonché per l'interpretazione di singoli casi. Le informazioni fornite da diversi Stati membri e parti interessate²¹ rivelano difficoltà di interpretazione e attuazione concreta dell'articolo 4, paragrafo 5, con una conseguente incertezza del diritto, dovuta ai molteplici approcci nell'interpretazione della disposizione²².

Quale eccezione al principio della parità di trattamento, la deroga deve avere una formulazione ristretta²³ e riguardare solo le situazioni in cui i beni e i servizi siano destinati esclusivamente o principalmente a persone di un solo sesso, senza la possibilità che vengano offerti al pubblico in generale. Qualora entrambi i sessi abbiano accesso al servizio o ai beni, sono applicate diverse condizioni per uomini e donne.

¹⁸ Ad esempio, in DK. Casi analoghi sono stati segnalati per EE e HU in ristoranti e per IE in cinema e teatri.

¹⁹ HU, LV.

²⁰ UK.

²¹ AT, BE, DK, Equinet.

²² Si veda la relazione Equinet relativa agli organismi per la parità in diversi Stati membri.

²³ Si veda nello specifico la sentenza del 30 marzo 2006 nella causa C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl* (punto 45).

La relativa mancanza di giurisprudenza su questa disposizione è stata addotta come principale difficoltà pratica per valutare caso per caso la giustificazione e la proporzionalità delle deroghe basate sull'articolo 4, paragrafo 5²⁴.

La questione del rispetto dei requisiti necessari per considerare una finalità legittima ai sensi di tale disposizione²⁵ risulta essere una causa ricorrente di problemi. Di conseguenza, per quanto concerne ad esempio le palestre, i centri fitness o di bellezza riservati alle donne, gli organismi per la parità sono giunti a conclusioni diverse sull'ammissibilità della limitazione dell'accesso soltanto a persone dello stesso sesso²⁶.

Inoltre, spesso i fornitori di servizi accusati di riservare un trattamento diverso a uomini e donne a seconda del genere (solitamente sotto forma di differenze di prezzo) tentano di addurre a giustificazione l'articolo 4, paragrafo 5, sebbene il servizio non sia esclusivamente riservato a persone di un solo sesso. Ciò vale, ad esempio, nei casi in cui la finalità perseguita è il raggiungimento di un equilibrio nel numero dei membri di ogni sesso. Sembrano esistere diverse interpretazioni riguardo all'ammissibilità di tali pratiche.

4.1.1 Servizi forniti esclusivamente a persone di un solo sesso

Alcuni casi in cui i servizi sono stati destinati a persone di un solo sesso sono stati portati dinanzi ai giudici nazionali²⁷. Ad esempio, in Belgio, riservare l'ingresso a una palestra esclusivamente alle donne è stato ritenuto ingiustificato. Analogamente, in Danimarca un giudice ha dichiarato discriminatorio che un hotel abbia riservato un piano soltanto alle donne.

In alcuni settori, anche qualora un servizio sia in principio destinato a entrambi i sessi, i fornitori di servizi hanno talvolta la tendenza a riservare temporaneamente l'accesso alle persone di un solo sesso, per raggiungere un equilibrio nel numero di membri dei due sessi. Si tratta in particolare del caso di discoteche, club, palestre o centri termali. Alcuni casi di questo tipo sono stati oggetto di sentenze. Ad esempio, in Germania diversi giudici hanno dichiarato ingiustificato riservare temporaneamente l'ingresso a un club o l'adesione a una palestra alle donne per raggiungere il numero desiderato di donne. Al contrario, l'organismo ceco per la parità di trattamento ritiene giustificata l'applicazione di prezzi diversi per raggiungere un equilibrio nel numero di utenti.

4.1.2 Prezzi diversi per lo stesso servizio

Tra gli esempi di trattamento iniquo menzionati più di frequente rientrano le differenze di prezzo per lo stesso servizio. Tale pratica è stata riscontrata in particolare nel settore ricreativo, con l'applicazione di tariffe di ingresso diverse per uomini e donne a discoteche (o accesso gratuito per le donne), club e bar²⁸, a siti internet di incontri²⁹, a eventi sportivi e attività termali e

²⁴ BE, HU.

²⁵ È interessante notare come alcuni Stati membri, ad esempio BE e NL, abbiano scelto di includere nella relativa legislazione un elenco esaustivo dei settori che potrebbero beneficiare della deroga o abbiano previsto tale possibilità.

²⁶ Si veda la relazione Equinet.

²⁷ Una carrozza di un treno (CZ) o un piano di un hotel (DK) riservato alle donne.

²⁸ Riportato da AT, BE, DK, LV, PL, SI.

²⁹ Riportato da BE, DE, DK.

saune³⁰. Anche la differenziazione delle tariffe dei servizi di parrucchiere basata sul sesso è una pratica frequente³¹.

Alcune delle differenze tariffarie menzionate sono state oggetto di sentenze, volte a valutarne caso per caso la necessità e la proporzionalità. Ad esempio, in Austria, un giudice ha statuito che la finalità consistente nell'aumento delle tifoserie calcistiche e nella promozione del calcio femminile fosse una giustificazione valida per ridurre il prezzo dei biglietti di ingresso per le donne. In Germania, un tribunale ha decretato che l'utilizzo gratuito per le donne di siti internet di incontri sia giustificato dall'esigenza di favorirne l'iscrizione, a beneficio degli uomini che desiderano incontrare una partner su tali siti.

La Corte costituzionale austriaca ha dichiarato discriminatoria l'applicazione di un limite di età diverso per gli uomini e le donne, in funzione della differenza di età pensionabile prevista per legge, in relazione all'accesso degli anziani a riduzioni sui titoli di trasporto pubblico e che la deroga di cui all'articolo 4, paragrafo 5, non si applica ai servizi offerti a entrambi i sessi.

Un'altra denuncia ricorrente è la pratica commerciale che prevede offerte speciali a breve termine per persone di un solo sesso (ad esempio, le giornate per sole donne), spesso in occasioni quali la giornata internazionale della donna. In alcuni Stati membri sono in corso discussioni sulle motivazioni di tali promozioni. Ad esempio, in Finlandia, la commissione per l'occupazione e l'uguaglianza del Parlamento finlandese propone di consentire promozioni destinate a uno dei due sessi soltanto se correlate a occasioni rare e speciali, quali la festa della mamma o del papà, e soltanto qualora il valore monetario della promozione sia relativamente esiguo.

4.2 Articolo 6 – Azione positiva

Ai sensi dell'articolo 6 della direttiva, il principio della parità di trattamento non impedisce ad alcuno Stato membro di mantenere o adottare misure specifiche destinate ad evitare o a compensare gli svantaggi legati al sesso, allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne.

Solo alcuni Stati membri hanno comunicato di aver previsto disposizioni specifiche sull'azione positiva, consentendo ai fornitori di operare distinzioni tra uomini e donne, al fine di raggiungere un equilibrio tra i due sessi nell'accesso a beni e servizi. Ad esempio, in Slovacchia, le autorità pubbliche o altre persone giuridiche possono adottare azioni positive limitate nel tempo, dirette a eliminare gli svantaggi derivanti da genere o sesso, in particolare, al fine di garantire nella pratica la parità di trattamento³². Nel Regno Unito, una disposizione generale in materia di azione positiva consente ai fornitori di destinare o adattare la fornitura di beni e servizi a persone di un determinato sesso, qualora la relativa adesione o partecipazione sia in proporzione chiaramente inferiore³³.

È opportuno osservare che, oltre alla deroga di cui all'articolo 4, paragrafo 5, anche l'articolo 6 della direttiva è talvolta utilizzato dai fornitori di servizi per giustificare un trattamento diverso riservato a uomini e donne nella fornitura di beni e servizi. Nel caso di un'interpretazione restrittiva dell'articolo 4, paragrafo 5, l'azione positiva potrebbe

³⁰ Riportato da MT, PL, SI.

³¹ Riportato da SI, DK.

³² SK, sezione 8° della legge in materia di lotta alla discriminazione.

³³ Sezione 158 della legge del 2010.

rappresentare l'unica possibilità per giustificare condizioni diverse di accesso a beni e servizi proposte a entrambi i sessi. Tale opzione resta tuttavia sempre soggetta a una valutazione caso per caso della necessità e della proporzionalità delle misure adottate.

Alcuni giudici nazionali si sono già pronunciati in merito all'applicazione dell'articolo 6 a queste differenze di trattamento. Ad esempio, in Austria, un tribunale ordinario ha dichiarato che prevedere biglietti per le partite di calcio più economici per le donne costituisce un'azione positiva ai sensi della legge sulle pari opportunità, al fine di prevenire o eliminare gli svantaggi subiti dalle donne³⁴. La Corte non si è ancora pronunciata sulla nozione di azione positiva al di fuori dello specifico ambito dell'accesso all'occupazione. Tuttavia, nella sentenza *Griesmar*³⁵, ha dichiarato che norme più generose sul calcolo delle pensioni professionali per le donne non possono considerarsi un'azione positiva tesa a compensare gli svantaggi subiti dalle donne a causa di un'interruzione di carriera, poiché non impediscono tali svantaggi, né li eliminano. Alla luce di questa interpretazione, un'azione positiva può non essere facilmente individuata in situazioni simili, in cui non vi è un collegamento chiaro e diretto tra il trattamento preferenziale, da un lato, e gli svantaggi da prevenire o eliminare, dall'altro.

5. ESECUZIONE DELLA SENTENZA *TEST-ACHATS*

5.1 Sentenza

Nella sentenza *Test-Achats*, la Corte ha invalidato l'articolo 5, paragrafo 2, che consentiva di mantenere differenziazioni fondate sul sesso nella fornitura di servizi assicurativi purché basate su pertinenti e accurati dati attuariali e statistici. La Corte ha ritenuto che, consentendo agli Stati membri di mantenere senza limiti di tempo una deroga alla regola unisex stabilita dall'articolo 5, paragrafo 1, il disposto dell'articolo 5, paragrafo 2 è contrario alla realizzazione dell'obiettivo della parità di trattamento tra donne e uomini nel calcolo dei premi assicurativi e delle prestazioni, perseguito dalla direttiva nel settore delle assicurazioni ed è pertanto incompatibile con gli articoli 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali. La Corte ha concluso che, dal 21 dicembre 2012, la regola unisex avrebbe dovuto applicarsi, senza deroghe, ai nuovi contratti per il calcolo di prestazioni e premi individuali.

5.2 Esecuzione della sentenza

Ventisette Stati membri hanno già integrato la sentenza nella legislazione nazionale³⁶. In tutti i casi, la legislazione nazionale è stata modificata³⁷ in modo vincolante, adattando le normative vigenti in materia di assicurazioni³⁸, di parità di trattamento³⁹ o entrambi⁴⁰. Alcuni Stati membri hanno elaborato ulteriori orientamenti, al fine di facilitare le modifiche nel settore assicurativo. Ad esempio, in Austria, l'autorità di vigilanza dei mercati finanziari (FMA) ha emanato una circolare per invitare le compagnie assicurative

³⁴ Tribunale distrettuale di Leopoldstadt (31 C 649/09z-9). Si veda altresì la precedente sezione 4.1 sul riferimento dei tribunali tedeschi all'articolo 4, paragrafo 5, in una situazione analoga.

³⁵ Sentenza del 29 novembre 2001 nella causa C-366/99, *Griesmar*.

³⁶ In alcuni Stati membri (ad es. DE, FR, IT, UK), la sentenza e la sua esecuzione hanno innescato un acceso dibattito e attirato una notevole attenzione dei mezzi di comunicazione.

³⁷ Si veda la relazione dell'EIOPA sull'esecuzione della sentenza *Test-Achats*, EIOPA-CCPFI-13/091, del 6 febbraio 2014.

³⁸ AT, BG, DE, EE, FI, FR, GR, HR, CZ, HU, LT, LV, PL, SI.

³⁹ BE, CY, DK, IE, NL, SE, UK.

⁴⁰ ES, MT, RO, SK.

a applicare le regole unisex nelle rispettive tabelle attuariali e, nel Regno Unito, l'autorità di vigilanza dei servizi finanziari (FSA) ha pubblicato orientamenti in merito.

La maggior parte degli Stati membri ha dato esecuzione alla sentenza nei termini previsti dalla Corte⁴¹. In alcuni Stati membri, la normativa pertinente è entrata in vigore in un secondo momento⁴². Sembra che gli Stati membri abbiano ricevuto poche denunce per violazioni del principio unisex da parte delle compagnie assicurative. Tuttavia, nei Paesi Bassi, con una recente sentenza, l'organismo per la parità (sentenza 2014-97, dell'agosto 2014) ha dichiarato che un assicuratore aveva illegalmente discriminato una donna a causa del sesso, garantendole un risarcimento per un incidente calcolato su ipotesi/statistiche in base alle quali, in quanto donna, non avrebbe lavorato tra i 27 e 36 anni e avrebbe avuto soltanto un'occupazione a tempo parziale. Sullo stesso caso si è pronunciato anche un tribunale olandese, secondo cui l'utilizzo di statistiche attuariali sull'estrazione culturale e il genere della vittima non è contrario al principio dell'uguaglianza. Il caso è ora pendente dinanzi alla Corte di appello.

La Commissione ha verificato la conformità di tutte le legislazioni nazionali alla sentenza *Test-Achats*. In seguito alle valutazioni sono state richieste informazioni a diversi Stati membri. In base alle risposte ricevute, la Commissione può avviare procedimenti di infrazione in caso di inottemperanza della legislazione nazionale alla sentenza.

Uno Stato membro ha comunicato che l'esecuzione della sentenza è in corso, ma la legislazione non ancora adottata⁴³. La Commissione monitora con attenzione la situazione nello Stato membro e avvierà un dialogo qualora non vengano adottate le necessarie misure di esecuzione.

La giurisprudenza della Corte non è direttamente applicabile nei paesi dell'EFTA⁴⁴. Pertanto, per garantire la coerenza della legislazione, il 30 gennaio 2014⁴⁵ è stata avviata una procedura per un possibile adattamento dell'allegato XVIII dell'accordo del SEE alla sentenza *Test-Achats*.

Come precisato nelle linee direttrici della Commissione sulla causa *Test-Achats*, la sentenza concerne soltanto i contratti assicurativi privati che rientrano nell'ambito della direttiva 2004/113/CE. Non ha effetti giuridici diretti per le pensioni professionali, disciplinate dalla direttiva 2006/54/CE. L'articolo 9, paragrafo 1, lettera h), di tale direttiva consente di fissare livelli differenti tra uomini e donne per le prestazioni, se giustificati da elementi di calcolo attuariale.

Alcuni Stati membri hanno ciononostante deciso di applicare la regola unisex anche ai regimi pensionistici professionali, al fine di garantire la parità di genere in tutti i settori⁴⁶. Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri ha disposto l'attuazione della regola unisex soltanto, come previsto dalla sentenza, per i contratti privati di assicurazione. In questi

⁴¹ AT, BE, DK, FI, FR, GR, IE, HU, LV, NL, MT, SE, SI e UK.

⁴² CY, CZ, DE, EE, ES, LT, PL, RO, SK.

⁴³ LU.

⁴⁴ Tuttavia, la Corte EFTA tiene in debito conto i principi espressi nelle sentenze pertinenti della Corte UE, a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, dell'accordo sull'Autorità di vigilanza e sulla Corte.

⁴⁵ La Norvegia ha già adottato, il 20 giugno 2014, gli emendamenti necessari, che entreranno in vigore il 1° gennaio 2015.

⁴⁶ BG, CY, CZ, DK, FR, LV, SE.

Stati membri le differenze fondate su dati attuariali riguardanti l'aspettativa di vita sono ancora ammissibili per le pensioni professionali.

5.3 Ripercussioni economiche della sentenza sul mercato delle assicurazioni

In seguito alla sentenza *Test-Achats*, alcune parti del settore assicurativo avevano prefigurato ripercussioni significative sul livello dei prezzi. A loro avviso, la perdita del genere come fattore di definizione del rischio semplice e affidabile avrebbe condotto a un aumento generale dei prezzi dei prodotti assicurativi.

La sentenza e la sua esecuzione hanno comportato per il settore assicurativo spese una tantum, al momento della creazione di tabelle attuariali unisex e della ridefinizione dei prezzi e del nuovo lancio dei prodotti, per garantirne la neutralità sotto il profilo del genere. Le spese iniziali connesse alla conformità sono state stimate a circa 14 milioni di EUR per la Spagna e 7,7 milioni di EUR per i Paesi Bassi.

Riguardo alle evoluzioni delle tariffe assicurative, è opportuno sottolineare che non vi sono elementi economici precisi che comprovino l'incidenza della sentenza. È difficile fornire dati e informazioni affidabili e quantificabili sulle ripercussioni del passaggio a tariffe uniche per entrambi i sessi per diversi motivi.

La mancanza di dati disponibili sottolineata da alcuni Stati membri e soggetti interessati⁴⁷ è probabilmente dovuta al fatto che la sentenza *Test-Achats* doveva essere eseguita soltanto entro il 21 dicembre 2012 e che il periodo intercorso è ancora troppo breve per permettere la raccolta di prove e dati economici al di là degli effetti a brevissimo termine.

Inoltre, è molto difficile distinguere le ripercussioni dei diversi fattori in gioco nell'evoluzione del mercato delle assicurazioni e valutare correttamente l'incidenza specifica del fattore rappresentato dai premi unisex sullo sviluppo di prezzi o prodotti. Nella maggior parte dei mercati, gli assicuratori hanno dovuto mettere in atto non soltanto premi unisex, ma anche una serie di altri cambiamenti giuridici e normativi che hanno inciso sul livello dei prezzi, sia a livello nazionale che dell'UE⁴⁸.

Al di là dei requisiti giuridici, le compagnie assicurative possono avere modificato le caratteristiche dei prodotti, al fine migliorare i prodotti assicurativi nel regolare ciclo del prodotto. Possono inoltre avere attuato le modifiche relative alle valutazioni dei fattori di rischio⁴⁹, utilizzato nuovi criteri per valutare i prodotti e differenziare i premi (ad esempio, l'impiego della telematica – la cosiddetta tecnologia della “scatola nera” – da parte delle compagnie assicurative per le assicurazioni auto⁵⁰) o elaborato nuovi prodotti per attrarre una clientela specifica. Ad esempio, in Spagna, alcune compagnie di assicurazione hanno introdotto nuovi prodotti, destinati principalmente alle donne, per cercare di attrarre una

⁴⁷ FR, LU, Insurance Europe, BIPAR, AAE. In alcune risposte si è altresì fatto riferimento al monitoraggio sistematico dei premi assicurativi previsto dalla normativa dell'UE in materia di concorrenza.

⁴⁸ Come la direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (Solvibilità II).

⁴⁹ Insurance Europe.

⁵⁰ Come illustrato da EIOPA nella ultima relazione sulle tendenze dei consumatori, EIOPA-BoS-13/175 rev1, del 15 dicembre 2013.

clientela femminile. Altre offerte riguardano la copertura per il furto di borse nell'auto o un'assistenza specifica alle donne incinte in caso di problemi di salute alla guida. Tutte queste modifiche possono avere inciso sul prezzo dei prodotti o sulla copertura fornita.

In base alle informazioni disponibili, le ripercussioni dell'introduzione del principio unisex sulle tariffe delle assicurazioni sono state in genere trascurabili o modeste⁵¹. Come previsto e in effetti inevitabile, i premi sono aumentati per le donne (e diminuiti per gli uomini) per alcune assicurazioni (quali quelle auto). Secondo l'associazione Insurance Sweden, i prezzi delle assicurazioni auto per le giovani conducenti sono aumentati di circa il 10%, mentre per i giovani conducenti, coinvolti in proporzioni nettamente superiori negli incidenti stradali, si sono registrate riduzioni dei premi assicurativi. In Italia le ricerche condotte dal luglio 2012 al gennaio 2013 mostrano che i premi per le conducenti di mezza età con esperienza erano del 3% superiori rispetto a quelli degli uomini nella stessa situazione prima del dicembre 2012. La situazione è alquanto diversa per i giovani conducenti: prima del dicembre 2012 le donne pagavano il 18% in meno rispetto agli uomini per le assicurazioni auto e, successivamente, all'aumento dei loro premi sino al 18% è corrisposta una diminuzione sino al 10% dei premi per gli uomini. Per le altre linee di prodotti si sono registrati aumenti nei premi per gli uomini (e riduzioni per le donne). Tuttavia, nonostante il quadro non sia ovunque identico, gli effetti sul mercato sembrano essere stati, in generale, alquanto neutri o molto limitati e, ad ogni modo, non sembrano esservi indicazioni di evoluzioni ingiustificate dei prezzi.

6. PROTEZIONE DELLE VITTIME DI DISCRIMINAZIONE

È garantito l'accesso a mezzi di ricorso mediante procedure giudiziarie, nonché per mezzo degli organismi per la parità, responsabili tra l'altro di fornire assistenza indipendente alle vittime. Queste disposizioni sono praticamente identiche nell'*acquis* dell'UE in materia di parità di trattamento e lotta alla discriminazione e le recenti conclusioni delle relazioni su altre direttive⁵² riguardanti concetti essenziali, quali l'accesso alla giustizia, la regola dell'onere della prova e il requisito relativo a sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive si applicano anche in questo caso.

Per lottare contro la discriminazione e garantire la parità di trattamento, sia gli Stati membri che i soggetti interessati hanno riconosciuto che gli organismi per la parità sono essenziali per passare "dal diritto sulla carta alla legislazione nella pratica" e per garantire che i diritti garantiti dalla legge siano effettivamente applicati sul campo. È per tale ragione che la Commissione, nella comunicazione sull'agenda giustizia dell'UE per il 2020, ha sottolineato il ruolo fondamentale che le autorità per le pari opportunità possono svolgere nel garantire mezzi di ricorso effettivi per i cittadini⁵³. La Commissione continuerà ad adoperarsi per garantire che dette autorità possano svolgere appieno questo ruolo, nello specifico mediante la verifica e la garanzia dell'attuazione delle norme

⁵¹ FI, CZ, PL, LT, HR.

⁵² Si veda, ad esempio, la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Relazione congiunta sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica ("direttiva sull'uguaglianza razziale") e della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per il trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro ("direttiva sull'uguaglianza nell'occupazione"), 17 gennaio 2014, COM(2014) 2 final.

⁵³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'agenda giustizia dell'UE per il 2020: rafforzare la fiducia, la mobilità e la crescita nell'Unione, C(2014) 144 final, 11 marzo 2014.

applicabili. Esaminerà inoltre modi per chiarire i requisiti relativi agli organismi per la parità previsti nella direttiva, in particolare i concetti essenziali di indipendenza ed efficacia.

La Commissione promuoverà le migliori pratiche per una migliore sensibilizzazione dei cittadini sui loro diritti, al fine di garantire la piena applicazione del principio di parità di trattamento in tutta l'UE e per migliorare ulteriormente la protezione delle vittime.

7. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Nello specifico ambito dei servizi finanziari, la sfida principale è rappresentata dall'esecuzione della sentenza *Test-Achats* nel settore delle assicurazioni. Tutti gli Stati membri hanno proceduto o stanno procedendo all'esecuzione della sentenza. Alcuni Stati membri hanno deciso di andare oltre il disposto della sentenza e applicare la norma unisex a tutti i tipi di assicurazioni e pensioni, includendo così anche i fondi occupazionali di previdenza sociale che rientrano nel campo di applicazione della direttiva 2006/54/CE. Nel settembre 2014 la Corte ha inoltre stabilito che le differenze di prestazioni basate su dati attuariali specifici per genere sono inammissibili per i regimi previdenziali istituiti ex lege a norma della direttiva 79/7/CEE⁵⁴. Alla luce di tali sviluppi, la Commissione esaminerà l'applicazione di condizioni diverse per genere alle pensioni professionali a norma della direttiva 2006/54/CE e valuterà se debbano essere prese misure per garantire un'applicazione completa della regola unisex in tutti i pilastri del sistema pensionistico, sia esso volontario, professionale o legalmente istituito.

Per quanto concerne gli effetti della sentenza *Test-Achats* sul livello dei prezzi delle assicurazioni, è troppo presto per giungere a conclusioni definitive. Tuttavia, in base ai pochi elementi a disposizione, gli effetti paiono essere molto limitati.

Relativamente all'attuazione della direttiva, tutti gli Stati membri hanno adottato misure per recepire la direttiva nei rispettivi ordinamenti giuridici e istituito le procedure e gli organismi necessari per la sua applicazione. Al momento la Commissione non ritiene necessario proporre modifiche della direttiva, ma darà priorità alla risoluzione delle restanti questioni relative al recepimento con gli Stati membri interessati, principalmente per quanto concerne la portata dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva.

Le ulteriori attività in materia di tutela dei diritti conferiti dalla direttiva e la giurisprudenza a livello nazionale e dell'UE chiariranno alcune questioni sollevate nella presente relazione. Di conseguenza, la sfida principale per gli Stati membri sarà garantire che le autorità amministrative e giudiziarie e gli organismi per la parità assicurino una piena e fattiva protezione delle vittime. La Commissione continuerà a svolgere la funzione di controllo e ad assistere gli Stati membri per realizzare appieno il potenziale della direttiva.

⁵⁴ Sentenza del 3 settembre 2014 nella causa C-318/13, *Procedimento promosso da X*.