COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.7.2008
COM(2008) 420 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Non discriminazione e pari opportunità: Un impegno rinnovato

{SEC(2008) 2172}

1. INTRODUZIONE

L'Unione europea è basata sui principi condivisi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il riconoscimento essenziale del carattere unico di ciascun individuo e del suo diritto a un accesso equo alle possibilità offerte dalla vita è comune all'insieme delle società europee. La discriminazione insidia questi valori condivisi.

L'azione europea volta a garantire l'uguaglianza tra le persone ha una lunga tradizione. Il trattato di Amsterdam ha attribuito nuovi poteri all'Europa per realizzare azioni contro qualunque discriminazione basata sul sesso, la razza e l'origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Qualunque discriminazione basata su questi diversi motivi è stata vietata nei settori dell'occupazione e del lavoro. Il divieto di qualunque discriminazione basata sulla razza, l'origine etnica e il sesso copre un'ampia gamma di settori oltre a quello dell'occupazione.

L'Unione europea dispone oggi di uno dei contesti giuridici più evoluti al mondo in materia di lotta contro la discriminazione. Tuttavia, anche se sono stati realizzati importanti progressi, numerosi europei ritengono oggi che la discriminazione sia ampiamente diffusa: il 15% dichiara di essere stato personalmente vittima di discriminazione l'anno scorso e il 29% afferma di esserne stato testimone[1].

Nella sua comunicazione intitolata "Un'agenda sociale rinnovata: opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo"[2], che la presente comunicazione accompagna, la Commissione rinnova il suo impegno a favore dell'uguaglianza delle opportunità per tutti, affinché ciascuno possa realizzare il suo potenziale.

Basandosi sul successo della strategia quadro del 2005 per la non discriminazione[3] e dell'Anno europeo della parità delle opportunità per tutti nel 2007, nonché sui contributi delle istituzioni europee, della società civile e delle parti sociali, la presente comunicazione espone un insieme di azioni destinate a rafforzare la lotta contro la discriminazione e a promuovere l'uguaglianza delle opportunità.

La presente comunicazione si accompagna in particolare ad una proposta di nuova direttiva che vieta qualunque discriminazione fondata sull'età, la disabilità, l'orientamento sessuale, la religione o le convenzioni al di fuori della sfera professionale. Tale proposta storica apre la strada al completamento del quadro giuridico dell'azione europea volto a combattere tutte le forme di discriminazione, come prevede l'articolo 13 del trattato CE.

Una migliore protezione legislativa contro la discriminazione deve essere accompagnata da una strategia dinamica al fine di promuovere la non discriminazione e la parità delle opportunità. La presente comunicazione propone pertanto anche azioni volte a dare un nuovo slancio al dialogo sulla politica di lotta contro la discriminazione, nonché a consentire un'utilizzazione più efficace degli strumenti disponibili, in generale ma anche promuovendo più in particolare l'integrazione sociale dei ROM, considerando i particolari problemi di discriminazione che essi devono affrontare.

---

1 Inchiesta speciale Eurobarometro 296 (2008).
2 COM(2008) 412 def.
3 COM(2005) 224 def.

2. RAFFORZARE LA LOTTA CONTRO LA DISCRIMINAZIONE

La lotta contro la discriminazione non può essere vinta facendo ricorso alla sola legislazione. La vittoria passa prima di tutto attraverso un cambiamento degli atteggiamenti e dei comportamenti. Non vi è dubbio, tuttavia, che l'adeguata attuazione di un contesto giuridico efficace, che vieti qualunque discriminazione e garantisca alle vittime efficaci vie di ricorso, costituisce un elemento indispensabile per qualsiasi cambiamento reale. La Commissione è determinata a fare in modo che il contesto giuridico esistente sia rispettato; ritiene tuttavia che sia opportuno adottare una nuova legislazione al fine di ampliare la portata della protezione giuridica contro tutte le forme di discriminazione in tutti i settori della vita.

2.1 Attuare il quadro giuridico esistente

Tre direttive[4] sono già state adottate per garantire l'applicazione dell'articolo 13 del trattato CE. Esse consentono di realizzare azioni volte a vietare e a combattere la discriminazione basata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Queste direttive vietano qualunque discriminazione basata sull'età, l'orientamento sessuale, la disabilità, la religione o le convinzioni in materia di occupazione, di lavoro, di formazione professionale, mentre la protezione contro qualunque discriminazione basata sulla razza o sul sesso è ampliata al di là del settore dell'occupazione, in modo tale da includere la protezione sociale e l'accesso ai beni e ai servizi.

La Commissione si è attivamente impegnata a garantire l'attuazione adeguata di queste direttive. La situazione è globalmente positiva. La legislazione nazionale che recepisce tali direttive ha avuto un impatto concreto sulla lotta contro la discriminazione. Numerosi Stati membri sono già andati al di là dei requisiti stabiliti dalla legislazione comunitaria in materia di protezione contro la discriminazione. Nel 2006[5] e nel 2008[6], la Commissione ha fatto un bilancio dell'attuazione delle direttive relative alla discriminazione basata sulla razza e sull'origine etnica e alla discriminazione nel settore dell'occupazione e del lavoro. Quando la Commissione ha ritenuto che gli Stati membri non avessero adeguatamente rispettato i loro obblighi, ha avviato procedure di infrazione. Circa la metà degli Stati membri sono interessati. I problemi riguardano in particolare la mancata copertura di tutte le persone e di tutti i settori disciplinati dalle direttive, definizioni della discriminazione che differiscono da quelle date dalle direttive e incongruenze nell'assistenza fornita alle vittime della discriminazione. La Commissione è impegnata attualmente anche a verificare se gli Stati membri hanno soddisfatto i loro obblighi e hanno correttamente recepito la direttiva del 2004 relativa alla discriminazione basata sul sesso per quanto riguarda l'accesso ai beni e ai servizi. La Commissione presenterà nel 2010 una relazione sull'attuazione di tale atto normativo e, come stabilito nella direttiva, potrà proporre eventualmente modifiche.

L'adeguato recepimento delle norme europee nella legislazione nazionale rappresenta tuttavia solo una parte degli sforzi da compiere. Gli Stati membri devono in effetti anche fare in modo

---

4 La direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22); la direttiva 2000/78/CE, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16) e la direttiva 2004/113/CE, 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).

5 COM(2006) 643 def.

6 COM(2008) 225 def.

che i loro meccanismi di ricorso a favore delle vittime e le loro azioni di sensibilizzazione siano efficaci sul terreno[7]. È importante che ciascuno conosca i suoi diritti e sia in grado di utilizzarli.

Gli organismi nazionali incaricati delle questioni di uguaglianza, creati a titolo delle direttive volte a promuovere l'uguaglianza di trattamento e a lottare contro la discriminazione basata sulla razza, l'origine etnica o il sesso, svolgono un ruolo importante nell'assistenza alle vittime di discriminazioni fornendo loro informazioni e aiutandole nei loro ricorsi e denunce. Essi possono fornire orientamenti ai prestatari di servizi e alle altre parti interessate sui modi di rispettare i loro obblighi, incoraggiando la mediazione e gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie. È anche spesso possibile risolvere le controversie senza ricorrere ai tribunali. Nel quadro del programma Progress[8], la Commissione sostiene l'intensificazione della cooperazione tra gli organismi di promozione dell'uguaglianza, nonché il rafforzamento delle loro capacità, attraverso la rete Equinet[9].

Inoltre, la Commissione organizza regolarmente, con questi organismi, scambi di informazioni sui recenti sviluppi giuridici e sui problemi comuni incontrati nel quadro del trattamento delle discriminazioni basate sul sesso. In tale contesto, la Commissione sta esaminando l'efficacia delle sanzioni nazionali e dei termini previsti per avviare azioni dinanzi ai tribunali nazionali. Si tratta di due elementi fondamentali per scoraggiare qualunque comportamento discriminatorio e offrire alle vittime soluzioni giuridiche efficaci. La Commissione collabora anche con questi organismi per determinare in quale misura la legislazione in materia di uguaglianza delle retribuzioni consente di lottare contro le persistenti differenze di retribuzione tra i sessi.

2.2 Proseguire lo sviluppo del quadro giuridico

Malgrado i progressi compiuti, rimane il fatto che il quadro giuridico europeo che consente di lottare contro la discriminazione è ancora incompleto. In effetti, anche se alcuni Stati membri hanno adottato misure che vietano qualunque discriminazione fondata sull'età, l'orientamento sessuale, la disabilità, la religione o le convinzioni al di fuori del settore dell'occupazione, non esiste in particolare alcun livello minimo uniforme di protezione, nell'ambito dell'Unione Europea, a favore delle vittime di queste forme di discriminazione.

Tuttavia la discriminazione basata su questi motivi è chiaramente tanto inaccettabile al di fuori della sfera dell'occupazione di quanto lo è al suo interno. Nel contesto della protezione contro la discriminazione, non vi può essere una gerarchia. È questo il motivo per cui la Commissione ha annunciato, nel suo programma legislativo e di lavoro per il 2008, di avere l'intenzione di proporre nuove iniziative al fine di completare il quadro giuridico basandosi sui risultati di una vasta consultazione pubblica. Questo impegno costituisce anche la risposta della Commissione alle richieste formulate dal Consiglio di analizzare le eventuali lacune presenti nel quadro legislativo comunitario attuale in materia di lotta contro la discriminazione, nonché alle ripetute richieste del Parlamento europeo a favore di un ampliamento di tale quadro.

---

7 Un'inchiesta Eurobarometro ha mostrato che solo il 33 % degli europei conoscono i loro diritti in caso di discriminazione, http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm

8 Decisione n. 1672/2006/CE del 24 ottobre 2006, GU L 315 del 15.11.2006, pag. 1.

9 European Network of Equality Bodies (Rete europea degli organismi di promozione dell'uguaglianza) http://www.equineteurope.org.

La proposta di direttiva che accompagna la presente comunicazione apre la via al completamento del quadro giuridico europeo di lotta contro la discriminazione. La direttiva garantirà che in tutti i 27 Stati membri tutte le forme di discriminazione, comprese le molestie, basate sull'età, l'orientamento sessuale, la disabilità, la religione o la fede siano proibite e che alle vittime sia garantito un risarcimento effettivo. Una volta adottata, questa direttiva completerà il processo di applicazione dell'articolo 13 del trattato CE alle discriminazioni basate su qualunque motivo e metterà fine a qualunque percezione di una gerarchia della protezione.

La realizzazione di questo obiettivo ambizioso richiede una risposta che abbia un'ampia portata pur essendo realista e rifletta le caratteristiche specifiche dei settori interessati. Le tradizioni e le strategie nazionali in materia di cure sanitarie, di protezione sociale e d'istruzione tendono ad essere più diversificate che non nei settori collegati all'occupazione; questi ultimi sono caratterizzati da scelte di società legittime adottate in settori che rientrano nella competenza nazionale.

La diversità delle società europee, uno dei punti di forza dell'Europa, deve essere rispettata conformemente al principio di sussidiarietà. Le autorità nazionali sono meglio in grado di decidere su questioni relative all'organizzazione e al contenuto dei sistemi d'istruzione, al riconoscimento dello status matrimoniale e familiare, all'adozione, ai diritti in materia di procreazione e ad altri temi analoghi. La proposta di direttiva non chiede a nessuno Stato membro di modificare la sua legislazione e le sue prassi attuali in questi settori. Essa non intende neppure influenzare la normativa nazionale che disciplina le chiese e le altre organizzazioni religiose o i loro rapporti con lo Stato. Gli Stati membri continueranno pertanto a decidere da soli se autorizzare o no l'ammissione selettiva nelle scuole o se riconoscono i matrimoni tra lo stesso sesso, ed inoltre come determinare la natura dei rapporti tra le religioni e lo Stato.

I diversi motivi di discriminazione variano naturalmente e richiedono risposte su misura. Non si tratta di creare una gerarchia tra i vari motivi, ma di garantire la forma di protezione più adeguata a ciascuno di loro.

Per quanto riguarda l'età, può essere giustificato, per motivi collegati all'interesse pubblico generale, applicare in alcuni casi un trattamento diverso nei confronti di una persona solo per motivi di età. Gli esempi comprendono i requisiti minimi di età per l'accesso all'istruzione o ad alcuni beni e servizi, le tariffe preferenziali per alcuni gruppi di età quando utilizzano trasporti pubblici o visitano musei. D'altro canto, l'utilizzazione dell'età da parte degli assicuratori e delle banche in quanto fattore attuariale per valutare il profilo di rischio dei loro clienti non costituisce necessariamente una discriminazione, anche se è opportuno utilizzare questo criterio solo quando è necessario e basandosi su prove oggettive. Analoghi elementi di valutazione si applicano in materia di handicap. La Commissione ha l'intenzione di avviare un dialogo con i prestatori di servizi finanziari e altre parti interessate, al fine di scambiare e incoraggiare le migliori prassi.

Una risposta specifica adeguata deve anche essere fornita nel caso di discriminazioni basate su una disabilità. Numerosi Stati membri hanno già disposizioni legislative che prevedono la protezione delle persone disabili, ma vi sono differenze importanti quanto alla forma di protezione garantita e i settori coperti. Inoltre, la Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti delle persone disabili, firmata congiuntamente dalla Comunità europea e dagli Stati membri, auspica l'adozione di norme comuni per rendere effettivi nella legislazione nazionale i diritti riconosciuti nella Convenzione.

Il semplice fatto di vietare la discriminazione non è sufficiente a garantire una vera uguaglianza delle persone disabili. La realizzazione di questo obiettivo passa attraverso la realizzazione di azioni positive, in particolare la soddisfazione delle esigenze delle persone disabili. È sempre più riconosciuto che la mancanza di accessibilità è inammissibile nelle società europee. Dare ai disabili i mezzi per contribuire attivamente alla società genera reali vantaggi economici e sociali. Come nel caso della direttiva 2000 nel settore dell'occupazione, le misure volte a soddisfare le loro esigenze dovrebbero essere ragionevoli, vale a dire proporzionate ai bisogni del cliente o dell'utilizzatore, nonché in termini di costi sostenuti dall'organismo o dall'impresa interessati. Gli Stati membri continueranno ad essere in grado di fornire istruzione destinata ai disabili sia nelle strutture ordinarie, sia in strutture specializzate.

La futura direttiva si applicherà in situazioni molto diverse nell'insieme del territorio dell'Unione europea. È opportuno pertanto lasciare agli Stati membri un certo margine di manovra. Ad esempio, potrebbero essere autorizzate, nella misura in cui siano ragionevoli e volte a perseguire un obiettivo legittimo, regole apparentemente neutre ma che, nella pratica, rischiano di comportare conseguenze sfavorevoli per un gruppo. La Commissione dedicherà particolare attenzione al ricorso a tale possibilità, nel quadro del controllo dell'attuazione della direttiva.

Il progetto di direttiva si applica alla fornitura di tutti i beni e servizi. Sarebbe sproporzionato sottoporre soggetti che operano a titolo strettamente privato all'insieme degli obblighi contenuti nella proposta di direttiva. Di conseguenza, il testo della proposta si basa sulle prassi acquisite in numerosi Stati membri e comprende disposizioni che limitano la sua applicazione alla fornitura commerciale di beni e servizi. I soggetti privati sono coperti solo nella misura in cui operano nell'ambito della loro attività commerciale.

Per quanto riguarda le nozioni e i meccanismi fondamentali, la proposta di direttiva segue il modello già sperimentato utilizzato nelle direttive esistenti. La direttiva riflette pertanto la legislazione attuale per quanto riguarda le definizioni della discriminazione diretta e indiretta, delle molestie e delle istruzioni volte a stabilire una discriminazione. Le disposizioni relative al ruolo degli organismi di promozione dell'uguaglianza e all'obbligo che incombe agli Stati membri di prevedere strumenti di ricorso adeguati dinanzi ai tribunali nazionali in caso di discriminazione sono identiche a quelle contenute nella legislazione attuale. Gli organismi pubblici e privati negli Stati membri conoscono già bene tali nozioni e meccanismi e ciò dovrebbe agevolare il recepimento e l'applicazione del nuovo strumento. Allo stesso tempo, completando le direttive esistenti, il metodo proposto evita di riaprire il dibattito e di creare incertezze per quanto riguarda l'acquis esistente. La Commissione ritiene che la presente proposta costituisca uno strumento equilibrato e realista per completare il quadro europeo di lotta contro la discriminazione e invita il Consiglio e il Parlamento europeo a proseguire le discussioni con carattere prioritario.

3. RAFFORZARE GLI STRUMENTI DI PROMOZIONE ATTIVA DELL'UGUAGLIANZA DELLE PARI OPPORTUNITÀ

Per promuovere la non discriminazione e l'uguaglianza delle opportunità sulla base di tutte le motivazioni occorre appoggiarsi su una base legislativa solida e su una serie di strumenti, tra i quali le misure di sensibilizzazione, l'integrazione della dimensione dell'uguaglianza delle opportunità, la raccolta dei dati e un'azione positiva. La risoluzione del Consiglio relativa al

seguito dell'Anno europeo 2007 ha sottolineato l'importanza di una piena presa in considerazione e dello sviluppo di tali strumenti.

3.1 Strumenti rafforzati

Integrazione della dimensione di non discriminazione

Se si vogliono ridurre le ineguaglianze e le discriminazioni di cui sono vittime tutti i gruppi interessati, è opportuno applicare i principi generali di non discriminazione e tutti i motivi enunciati all'articolo 13 del trattato CE. Tra questi motivi di non discriminazione, due sono già oggetto di politiche comunitarie specifiche che comprendono un insieme elaborato di misure d'integrazione. In primo luogo, la strategia dell'UE in materia di disabilità si basa sul piano d'azione 2003-10 a favore delle persone disabili e più specificamente sul piano d'azione europeo 2008-09[10]. L'applicazione da parte della Comunità e degli Stati membri della Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti dei disabili getterà le basi di una cooperazione più stretta in questo settore. In secondo luogo, la tabella di marcia per l'uguaglianza fra gli uomini e le donne 2006-10[11] stabilisce il quadro d'azione in materia di uguaglianza dei sessi. Particolare attenzione sarà dedicata all'integrazione della dimensione di genere nelle azioni proposte.

La Commissione si baserà su questi risultati per incoraggiare l'integrazione sistematica degli aspetti di non discriminazione e di uguaglianza delle opportunità in rapporto a tutti i motivi indicati all'articolo 13 e in tutte le politiche, in particolare nel quadro dei meccanismi di coordinamento esistenti per l'occupazione, l'integrazione sociale, l'istruzione e la formazione. Farà in modo inoltre di rafforzare l'esame degli impatti delle nuove proposte della Commissione sulle questioni di non discriminazione e di uguaglianza delle opportunità e incoraggerà le ONG specializzate in alcuni aspetti della non discriminazione a prendere parte alle consultazioni.

La Commissione esorta gli Stati membri ad utilizzare gli strumenti d'integrazione, le buone prassi e le metodologie già disponibili a livello comunitario e nazionale[12]. La guida di prossima pubblicazione sull'aggiudicazione di appalti pubblici e socialmente responsabili comprenderà le considerazioni relative all'uguaglianza delle opportunità e alla non discriminazione e i requisiti in materia di accessibilità, al fine di sensibilizzare gli Stati membri sugli strumenti volti a promuovere la non discriminazione e l'uguaglianza delle opportunità mediante scelte politiche e buone prassi nel settore degli appalti pubblici.

La Commissione continuerà inoltre a difendere i valori di non discriminazione e di uguaglianza delle opportunità nell'ambito di altre politiche come i diritti dei minori[13] e l'allargamento, e più in generale nelle relazioni dell'UE, compreso il livello multilaterale. Particolare attenzione sarà dedicata ai diritti delle persone che appartengono a minorità in paesi terzi.

---

10 COM(2007) 738 def.

11 COM(2006) 92 def.

12 *Integrazione della dimensione di non discriminazione – Strumenti, studi di casi e suggerimenti per il futuro*, Commissione europea, aprile 2007.

13 Comunicazione della Commissione – *Verso una strategia dell'UE sui diritti dei minori*, (COM(2006) 367 def).

Quantificare le discriminazioni e valutare i progressi compiuti

È essenziale disporre di dati precisi per valutare la portata e la natura delle discriminazioni subite e per concepire, modificare, seguire e valutare politiche in materia. La domanda di dati relativi a tutti i settori di discriminazione è notevole. I dati disponibili variano sensibilmente a seconda dei motivi e degli Stati membri[14]; e ciò rende difficile se non impossibile confrontarli.

Le leggi relative al rispetto della vita privata e alla tutela dei dati fissano criteri di raccolta e di trattamento dei dati[15]. In generale, quando si tratta di combattere le discriminazioni, i cittadini europei sono pronti a fornire, su base anonima, informazioni a carattere personale[16]. La Commissione sta esplorando la possibilità di: (i) raccogliere regolarmente statistiche sull'ampiezza e l'impatto delle discriminazioni nel quadro del Programma statistico comunitario, congiuntamente con le autorità statistiche nazionali, in particolare per quanto riguarda le discriminazioni sulla base dell'origine razziale ed etnica, della religione/delle convinzioni e dell'orientamento sessuale, per le quali mancano ancora molte informazioni; e (ii) mettere a punto un modulo d'inchiesta comunitario sulle discriminazioni. La Commissione collabora inoltre strettamente con Equinet alla creazione di un sistema di raccolta di informazioni relative ai ricorsi trattati dalle istanze nazionali incaricate delle questioni di uguaglianza.

Azione positiva

Un trattamento identico può portare a un'uguaglianza formale, ma non sarà sufficiente ad ottenere un'uguaglianza effettiva. La legislazione comunitaria in materia di non discriminazione non impedisce agli Stati membri di mantenere o di adottare misure specifiche volte a prevenire o a compensare i pregiudizi collegati ai motivi di discriminazione oggetto di protezione.

Il ruolo che l'azione positiva può svolgere per rimediare alla mancanza di eguaglianza effettiva nelle nostre società è sempre più riconosciuto[17]. Alcuni Stati membri[18] hanno introdotto disposizioni che obbligano i poteri pubblici a promuovere l'uguaglianza come un obiettivo fondamentale nell'insieme delle loro attività. La Commissione si baserà sul dialogo permanente avviato con gli Stati membri per incoraggiare l'utilizzazione ottimale delle possibilità di azione positiva, in particolare in materia di accesso all'istruzione, all'occupazione, all'alloggio e alle cure sanitarie.

---

14 Si veda la relazione sullo studio di un quadro concettuale, Commissione, gennaio 2008: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/measprog08_en.pdf.

15 Si veda *Quantificare le discriminazioni – Raccolta di dati e diritto europeo sull'uguaglianza*, Rete europea sugli aspetti giuridici in materia di non discriminazione, febbraio 2007: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/07measdis_en.pdf.

16 Il 75% degli europei sono pronti a comunicare la loro origine etnica, il 74% la loro religione e il 65% il loro orientamento sessuale: si veda l'Eurobarometro speciale n. 263 del gennaio 2007.

17 *Al di là dell'uguaglianza formale – Azione positiva a titolo delle direttive 2000/43/CEE e 2000/78/CE*, Commissione europea, ottobre 2007: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf.

18 Il Regno Unito e la Finlandia.

Azioni di sensibilizzazione e di formazione

Occorre in primo luogo un'informazione sulla legislazione esistente affinché le vittime potenziali di discriminazioni possano realmente ricorrervi e affinché i datori di lavoro, i prestatari di servizi e le amministrazioni siano informati sui loro obblighi. Tuttavia, come indicato in precedenza, la conoscenza della legislazione in materia di non discriminazione è ancora limitata[19]. Se si vuole migliorare la situazione, la lotta contro gli stereotipi e i pregiudizi sotto qualunque forma dovrà figurare tra i maggiori cambiamenti – che sono anche i più difficili da realizzare. La campagna d'informazione dell'UE intitolata "Per la diversità – Contro la discriminazione" sarà realizzata in stretta collaborazione con i gruppi di lavoro nazionali che riuniscono rappresentanti della società civile, funzionari, parti sociali e altre parti interessate. La Commissione continuerà inoltre a sostenere le azioni di formazione concernenti la legislazione esistente, rivolgendosi alle principali parti interessate, tra le quali le istanze incaricate delle questioni di uguaglianza, i giudici, i giuristi, le ONG e le parti sociali.

Promuovere i vantaggi della diversità sul luogo di lavoro

Riconoscendo che la legislazione è più efficace quando è accompagnata da strategie moderne e innovative attuate dai datori di lavoro per gestire una manodopera sempre più diversificata, la Commissione[20] e gli Stati membri[21] sostengono lo sviluppo della gestione della diversità, sia nelle grandi imprese che nelle PMI[22].

Il Consiglio ha chiesto agli Stati membri e alla Commissione di promuovere ulteriormente la diversità nella forza lavoro e di favorire e incoraggiare lo sviluppo di pertinenti strumenti operativi, anche sotto forma di carte volontarie[23]. La Commissione ha reagito annunciando che incoraggerà, col concorso di organizzazioni professionali e padronali, le iniziative volontarie a livello dell'UE. La Commissione promuove inoltre la collaborazione tra imprese, scuole commerciali e università concernente la possibilità di rafforzare la collaborazione in materia di ricerca e di formazione sulle questioni di diversità. D'altro canto, difenderà la diversità e il miglioramento della sua gestione presso le amministrazioni pubbliche dell'UE e degli Stati membri[24].

3.2 Sviluppo del dialogo sulla non discriminazione e la parità delle opportunità

Nel 2007, l'Anno europeo della parità delle opportunità per tutti ha creato nuove possibilità per la promozione della non discriminazione e dell'uguaglianza delle opportunità, associando tutti i soggetti interessati al dialogo trasversale che si è stabilito sia a livello comunitario che a livello nazionale. Gli Stati membri e la società civile hanno riconosciuto l'interesse di continuare questo dialogo. Tali scambi si baseranno sui vertici annuali dell'uguaglianza, che riuniscono le parti interessate al più alto livello al fine di fare il punto e di fornire impulsi e orientamenti.

---

19 Eurobarometro speciale n. 263 / TNS Opinion and Social.

20 Il vantaggio commerciale della diversità – Buone prassi sul luogo di lavoro, Commissione europea, 2005: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/events/busicase_en.pdf.

21 La Francia, il Belgio (regione di Bruxelles capitale) e la Germania.

22 *La diversità nel lavoro: 8 tappe per le piccole e medie imprese*, Commissione europea, 2007: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/broch/8steps07_en.pdf.

23 Risoluzione del Consiglio 2007/C 308/01 del 5 dicembre 2007.

24 Ad esempio, realizzando uno studio di rilevamento relativo alle prassi dei datori di lavoro pubblici in materia di lotta contro la discriminazione e di promozione della diversità.

La Commissione ha istituito un gruppo di esperti governativi[25] sulla non discriminazione al fine di esaminare l'impatto delle misure di non discriminazione a livello nazionale e comunitario, di convalidare le buone prassi grazie all'apprendimento tra pari e di elaborare criteri di valutazione dell'efficacia delle politiche di non discriminazione. Ad esempio, la Commissione intende collaborare con questo gruppo per dare un seguito ai risultati dello studio comparativo sull'omofobia e la discriminazione basata sull'orientamento sessuale nell'Unione europea realizzato dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali. Il gruppo incontrerà regolarmente rappresentanti della società civile, le parti sociali ed Equinet. La Comunità potrebbe utilizzare il programma Progress per sostenere l'identificazione delle prassi innovative mediante tale processo. La Commissione presenterà una relazione sui risultati di questi lavori ai partecipanti al vertice sull'uguaglianza.

La Commissione intende attivare questi nuovi meccanismi di governance per affrontare il problema della discriminazione multipla basandosi sulle prassi stabilite in alcuni Stati membri che prevedono una procedura giuridica unica in grado di consentire alle vittime di tali discriminazioni di presentare ricorsi, considerando come un'aggravante gli elementi in grado di provare che la discriminazione era basata su più di un motivo. La Commissione sensibilizzerà l'opinione sulla discriminazione multipla finanziando azioni e concedendo fondi alle piccole reti di ONG che rappresentano i gruppi intersettoriali.

3.3 Migliore applicazione degli strumenti volti a far progredire l'integrazione sociale dei Rom

Anche se del rafforzamento della lotta contro la discriminazione mediante strumenti legislativi e politici beneficerà l'insieme dei gruppi di potenziali parti interessate, rimane importante affrontare i problemi particolari di gruppi specifici. La situazione dei Rom è particolarmente preoccupante in un periodo come quello attuale caratterizzato da una discriminazione individuale e istituzionale persistente e da un'emarginazione sociale di grandi dimensioni. L'emarginazione di milioni di persone è inaccettabile, in particolare dal punto di vista dell'uguaglianza e del godimento effettivo dei diritti umani. È altrettanto ingiustificabile dal punto di vista della coesione sociale. Infine, la disoccupazione e la povertà largamente diffusi nell'ambito di un gruppo così consistente rappresentano un perdita sul piano economico. Dare una soluzione a questo problema urgente rientra nella responsabilità congiunta dell'Unione europea e degli Stati membri.

La Commissione ha condannato più volte qualunque manifestazione di ostilità nei confronti degli zingari, che essa considera una forma specifica di razzismo incompatibile con i principi dell'Unione europea. L'applicazione della legislazione comunitaria in materia di discriminazione negli Stati membri è il punto di partenza necessario per l'integrazione dei Rom. La Commissione rimarrà vigilante in questo settore e intensificherà i suoi lavori in collaborazione con gli organismi nazionali incaricati della parità delle opportunità, al fine di migliorare la loro capacità di affrontare i problemi di discriminazione nei confronti dei Rom. Continuerà a sostenere il rafforzamento delle capacità nell'ambito della società civile Rom e a promuovere la sua partecipazione a tutti i livelli dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche.

---

[25] C(2008)3261.

La situazione dei Rom è stata riconosciuta dal Consiglio europeo, che ha invitato la Commissione nel dicembre 2007 "*ad esaminare le politiche e gli strumenti esistenti e a presentare relazioni al Consiglio sui progressi realizzati*." Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione risponde a questa richiesta. Esso dimostra l'esistenza di un importante quadro di riferimento costituito da strumenti legislativi, finanziari e di coordinamento delle politiche e la maggiore utilizzazione di questi strumenti, ma indica inoltre che si può fare di più per aumentarne l'efficacia.

L'impatto di questi strumenti sul terreno dipende tuttavia dall'impegno degli Stati membri e dalla capacità di tutti i soggetti interessati di utilizzarli in modo ottimale. Il Consiglio europeo del giugno 2008 ha chiesto al Consiglio di analizzare urgentemente questo problema. La Commissione utilizzerà tutti gli strumenti di cui dispone per sostenere questo processo facendo affidamento su un chiaro impegno da parte del Consiglio europeo al termine della presidenza francese.

Al fine di sostenere e di promuovere un impegno comune da parte degli Stati membri, delle istituzioni europee e della società civile, la Commissione organizzerà un vertice europeo dedicato ai Rom, che riunirà tutte le parti interessate nel settembre 2008, nel quadro dell'Anno europeo del dialogo interculturale; le conclusioni del vertice saranno comunicate alla presidenza francese per essere esaminate in dettaglio nell'ambito del Consiglio dei ministri prima del Consiglio europeo del dicembre 2008. Inoltre, la Commissione realizzerà, basandosi sulle approfondite ricerche già effettuate, uno studio completo sulle politiche e sui meccanismi istituzionali esistenti e sui loro collegamenti con i programmi e i progetti mirati sulla situazione dei Rom, al fine di identificare le buone prassi trasferibili e poter meglio sfruttare, in tal modo, gli strumenti comunitari e nazionali.

4. CONCLUSIONI

La Commissione è fermamente decisa a lottare contro tutte le forme di discriminazione in virtù dell'articolo 13 CE e continuerà a seguire da vicino il recepimento delle direttive esistenti. Al fine di completare il quadro giuridico comunitario, la Commissione presenta una proposta di direttiva che vieta qualunque discriminazione basata sull'età, la disabilità, l'orientamento sessuale, la religione o le convinzioni al di fuori della sfera professionale. La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento a dare in via prioritaria un impulso alle discussioni sulla proposta.

Una protezione giuridica efficace dei diritti individuali deve essere accompagnata dalla promozione attiva della non discriminazione e dell'uguaglianza delle opportunità. La Commissione è decisa a realizzare nuovi progressi a livello comunitario e nazionale in settori quali la sensibilizzazione, l'integrazione della non discriminazione, l'azione positiva e la raccolta dei dati. Una gestione più rigorosa della politica di non discriminazione dovrebbe facilitare lo scambio di buone prassi, l'apprendimento tra pari e il confronto dei modelli di riferimento tra gli Stati membri, incoraggiando l'elaborazione di nuovi approcci, ad esempio per affrontare il problema della discriminazione multipla.

La Commissione garantirà, in collaborazione con la società civile e le parti sociali, il seguito dell'attuazione delle iniziative ricordate nella presente comunicazione. Valuterà i progressi compiuti e l'impatto delle azioni specifiche.