



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 1.6.2001
COM(2001) 291 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**CONTRIBUTO ALLA CONFERENZA MONDIALE CONTRO IL RAZZISMO, LA
DISCRIMINAZIONE RAZZIALE, LA XENOFOBIA E
L'INTOLLERANZA AD ESSE CONNESSA**

(Durban, Sud Africa, 31 agosto – 7 settembre 2001)

1. INTRODUZIONE

Il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla razza è uno dei principi direttivi delle Nazioni Unite. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) ed altri strumenti giuridici internazionali vi si riferiscono esplicitamente. Malgrado i grandi sforzi compiuti dalla comunità internazionale, la discriminazione razziale continua ad esistere nel mondo intero. Nel 1997, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha deciso di convocare, entro il 2001, una Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza ad esse connessa. Questa decisione rispecchia la crescente preoccupazione dell'opinione internazionale di fronte all'aumento di tale fenomeno, nonché la presa di coscienza delle sfide e delle opportunità di lotta contro il razzismo. Tale Conferenza, organizzata dall'Alto Commissariato per i diritti dell'uomo, si svolgerà in Sud Africa nel settembre 2001

La Conferenza mondiale contro il razzismo sarà dedicata alle azioni e ai provvedimenti pratici volti ad eliminare il razzismo, comprese le misure di prevenzione, istruzione, protezione e la definizione di mezzi di ricorso efficaci. I principali obiettivi della conferenza sono:

- passare in rassegna i progressi compiuti contro la discriminazione razziale, rivalutare gli ostacoli ai progressi futuri e concepire modi per superarli;
- valutare modi e mezzi per meglio garantire l'attuazione delle norme esistenti e l'attuazione degli strumenti esistenti per la lotta contro la discriminazione razziale;
- sensibilizzare maggiormente i cittadini circa il flagello del razzismo e le sue conseguenze;
- formulare raccomandazioni concrete circa i metodi atti a migliorare l'efficacia delle attività dei meccanismi delle Nazioni Unite attraverso programmi volti a combattere il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza ad esse connessa;
- passare in rassegna i fattori politici, storici, economici, sociali, culturali che conducono al razzismo;
- formulare raccomandazioni concrete per promuovere misure nazionali, regionali ed internazionali imperniate sulle azioni volte a combattere tutte le forme di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e l'intolleranza ad esse connessa;
- e formulare raccomandazioni concrete per assicurare alle Nazioni Unite le risorse finanziarie e tutte le altre risorse necessarie per le azioni volte a combattere il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza ad esse connessa.

La presente comunicazione della Commissione intende contribuire al dibattito che avrà luogo nel corso della Conferenza mondiale. Essa riassume le misure che sono già state prese nell'Unione europea al fine di combattere il razzismo e mostra i risultati che può raggiungere un gruppo di Stati che agisca di concerto a livello regionale. Gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea hanno provato il loro interesse alla lotta contro il razzismo coordinando le loro politiche e le loro azioni in un certo numero di settori a livello europeo. Gli Stati membri hanno persino adottato, a livello europeo, disposizioni legislative vincolanti volte a vietare la discriminazione razziale, che essi sono tenuti a recepire nel loro ordinamento nazionale. Si deve sperare che gli esempi di lavori condotti nell'Unione europea, esposti nella presente comunicazione, possano non soltanto contribuire al dibattito nell'ambito della

Conferenza mondiale, ma anche ispirare azioni di lotta contro il razzismo a livello regionale nel mondo intero, negli anni che seguiranno la Conferenza. Per l'Unione europea, la Conferenza mondiale rappresenterà inoltre l'opportunità di apprendere dalle esperienze del resto del mondo. Ciò dovrebbe contribuire alla formulazione delle strategie e delle misure future per combattere il razzismo.

La presente comunicazione è basata sul documento dei servizi della Commissione¹ elaborato a titolo di apporto al contributo europeo alla Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza che vi è connessa. La Conferenza europea "*Tutti diversi, Tutti uguali: Dalla teoria alla pratica*" è stata coordinata dal Consiglio d'Europa e si è svolta a Strasburgo dall'11 al 13 ottobre 2000. La Commissione ha contribuito all'elaborazione della dichiarazione politica e delle conclusioni generali che sono state adottate nella conferenza ed ha accordato un finanziamento per sostenere il Forum di ONG che si è svolto il 10-11 ottobre 2000.

La Comunità è stata inoltre attivamente associata ai preparativi della conferenza nelle Americhe, in Africa ed in Asia ed ha accordato un aiuto di 3,6 milioni di Euro all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo per sostenere la partecipazione delle ONG al processo preparatorio (Santiago del Cile (5-7 dicembre 2000), Dakar (21-24 gennaio 2001), Teheran (19-21 febbraio 2001)) ed alla stessa Conferenza mondiale. Le ONG sono partner essenziali nella lotta contro il razzismo e svolgono un ruolo fondamentale nella lotta sul campo contro questo fenomeno.

2. EVOLUZIONE DELLA POLITICA COMUNITARIA NEL CAMPO DEI DIRITTI FONDAMENTALI E DELLA LOTTA CONTRO IL RAZZISMO

L'Unione europea è fondata sui principi della libertà, della democrazia, del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri. Il diritto di tutti gli individui alla parità davanti alla legge ed alla protezione contro la discriminazione è essenziale per il buon funzionamento delle società democratiche.

La Comunità europea è un'organizzazione sovranazionale, fondata sui trattati conclusi dagli Stati membri nel corso degli ultimi 50 anni. La CE può prendere provvedimenti soltanto nei settori nei quali i trattati gliene conferiscono i poteri. Dato che essa è stata progettata, all'inizio, per fini puramente economici, la CE non aveva alcuna competenza in materia di diritti fondamentali e di lotta contro il razzismo. Tuttavia, l'UE si è evoluta verso la situazione che noi conosciamo oggi, dove la protezione dei diritti dell'uomo e la lotta contro il razzismo sono solidamente ancorati nei suoi fondamenti e nelle sue attività permanenti.

Dal 1977², le istituzioni europee hanno a più riprese affermato la loro volontà di difendere i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e condannato qualsiasi forma di intolleranza, di razzismo e di xenofobia. La Commissione europea, il Parlamento europeo e la società civile da un certo numero di anni chiedevano una legislazione europea contro la discriminazione.

¹ Contributo dei servizi della Commissione alla Conferenza regionale europea "*Tutti diversi, tutti uguali: dalla teoria alla pratica*", del 17 aprile 2000.

² Dichiarazione comune del Parlamento, del Consiglio e della Commissione concernente il rispetto dei diritti fondamentali e della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 5.4.1977 (GU C 103 del 27.4.1977, pag. 1).

Il primo grande passo nel campo della lotta contro il razzismo a livello dell'Unione europea è stato compiuto il 23 luglio 1996, quando il Consiglio ed i rappresentanti degli Stati membri hanno adottato una risoluzione che proclamava il 1997 Anno europeo contro il razzismo³. Nel 1997 si sono svolte numerose manifestazioni, che hanno sensibilizzato maggiormente l'opinione alla lotta contro il razzismo ed hanno dato slancio alle misure legislative nell'Unione europea. Nel prosieguo di tali iniziative, il Consiglio ha adottato, nel 1997, un regolamento che ha istituito l'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi, con sede a Vienna. Tale Osservatorio ha come obiettivo principale di fornire alla Commissione ed ai suoi Stati membri informazioni obiettive, affidabili e comparabili a livello europeo sui fenomeni del razzismo e della xenofobia.

Inoltre, il trattato di Amsterdam entrato in vigore nel maggio 1999 ha rafforzato le disposizioni relative ai diritti dell'uomo ed alle libertà fondamentali alla base dell'UE (articolo 6 e articolo 7 del trattato dell'Unione europea) ed ha introdotto un nuovo articolo 13 nel trattato CE. Nell'articolo 6 si richiamano gli impegni dell'UE per la difesa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Nell'articolo 7 si propone la possibilità per l'UE di adottare sanzioni contro uno dei propri Stati membri che trasgredisca in modo grave e continuativo ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali. Tale possibilità è stata addirittura rafforzata nel progetto di trattato di Nizza concluso nel febbraio 2001. In forza dell'articolo 13 la Comunità è stata abilitata per la prima volta ad adottare misure per lottare contro la discriminazione razziale.

Nell'ambito del processo di Pechino (il seguito dato alla Conferenza mondiale dell'ONU sulla donna del 1995) è stato riconosciuto che la discriminazione basata sul sesso ed il razzismo si determinano a vicenda e che la discriminazione basata sul sesso e tutte le altre forme di discriminazione, in particolare razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e l'intolleranza ad esse associata continuano a rappresentare una minaccia per il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle donne. La Commissione ha integrato tale considerazione negli sforzi a livello europeo volti a combattere il razzismo.

La Commissione ha proposto il suo pacchetto di misure destinate ad attuare l'articolo 13 nel novembre 1999; esse comprendono disposizioni legislative che vietano la discriminazione razziale sull'insieme del territorio dell'UE. Questi testi legislativi sono stati riconosciuti come una priorità assoluta e sono stati rapidamente adottati dal Consiglio nel giugno 2000.

Parallelamente ai lavori di attuazione dell'articolo 13, la CE ha dato priorità all'integrazione orizzontale dell'antirazzismo nell'insieme delle politiche comunitarie ("*mainstreaming*"). Finora questa strategia si è rivelata particolarmente efficace nelle relazioni esterne dell'UE con altri Stati e, sul piano interno, nel campo della cooperazione giudiziaria per questioni connesse alla criminalità.

Il rafforzamento più recente dei diritti fondamentali e della non discriminazione nell'UE si è avuto con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali al Consiglio europeo di Nizza, svoltosi il 7 dicembre 2000. Tale Carta ha per oggetto di rafforzare la protezione dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società e del progresso sociale, rendendo tali diritti più visibili. Essa ribadisce i diritti che risultano in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri dell'Unione, dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalla Carta sociale europea e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori o

³ GU C 237 del 15.8.1996, pag. 1.

dallo stesso trattato sull'Unione europea, in particolare dall'articolo 6. In forza del principio di universalità, i diritti enunciati nella Carta (ad eccezione di quelli che sono direttamente connessi alla cittadinanza dell'Unione) sono conferiti a qualsiasi individuo, indipendentemente dalla sua nazionalità o dal suo luogo di residenza. Tra gli articoli più pertinenti della Carta, l'articolo 1° garantisce il rispetto e la protezione della dignità umana e l'articolo 21 vieta qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, sul colore, sull'origine etnica e sociale, sulla lingua, sulla religione o sulle convinzioni personali.

In tutte le sue attività, la Commissione ha prestato grande attenzione al contributo che può provenire dalla società civile. Molto di ciò che è necessario fare può essere conseguito solo con il contributo delle organizzazioni della società civile e attraverso azioni concertate tra le autorità pubbliche e la società civile. È fatto generalmente riconosciuto che le organizzazioni della società civile sono in grado di promuovere una democrazia caratterizzata da una maggiore partecipazione, soprattutto grazie alla loro abilità di raggiungere i gruppi più poveri e svantaggiati della popolazione e di dare voce a coloro che non possono accedere ad altri canali. Anche le competenze specifiche ed i contatti a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale di tali organizzazioni possono risultare utili e contribuire alla definizione di strategie, nonché alla gestione e alla valutazione delle azioni, compreso il seguito da dare loro.

3. LEGISLAZIONE

3.1. Divieto della discriminazione razziale

Il divieto di discriminazione per motivi di razza o di origine etnica esiste in tutti gli Stati membri, ma la sua portata, il suo contenuto e la sua forza esecutiva variano notevolmente da uno Stato all'altro. Tutti gli Stati membri hanno adottato leggi volte a lottare contro la violenza razzista e l'incitamento all'odio razziale, in particolare a seguito dell'azione comune concernente il razzismo e la xenofobia del 15 luglio 1996 (cfr. punto 3.2). Alcuni Stati membri hanno inoltre integrato nella loro costituzione articoli relativi alla non discriminazione che possono o meno accordare un diritto di ricorso alle persone. Numerosi Stati membri hanno inoltre adottato una legislazione specifica che prevede la possibilità per le vittime di adire i tribunali, al fine di vietare la discriminazione in alcuni settori dell'occupazione, mentre altri hanno preso in considerazione altri aspetti della vita quotidiana, quali l'accesso ai beni e servizi ed all'istruzione.

Il 25 novembre 1999, due mesi dopo la sua nomina, la Commissione ha adottato un pacchetto di proposte per lottare contro la discriminazione⁴, attuando così il nuovo articolo 13 del trattato CE. Esse sono incluse nella proposta di direttiva relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento senza distinzione di razza o di origine etnica, che è stato in seguito adottato dal Consiglio il 29 giugno 2000. Tale direttiva definisce un quadro vincolante volto a vietare la discriminazione razziale nell'insieme dell'UE. In essa si afferma, inoltre, che la Comunità difende con forza i diritti umani delle donne riconoscendo che la discriminazione

⁴ Una direttiva in materia di occupazione che comprende i vari motivi di discriminazione citati dall'articolo 13 ad eccezione del sesso (direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro); una direttiva volta a combattere la discriminazione fondata sulla razza o l'origine etnica nel campo dell'occupazione, della protezione sociale, dell'istruzione, dell'accesso ai beni e servizi e della fornitura dei beni e servizi (direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (29/06/00), nonché un programma di azione di lotta contro la discriminazione (decisione 2000/750/CE del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006) (27/11/00).

sulla base dell'origine etnica può colpire le donne e gli uomini in modo differente. La direttiva deve essere recepita negli ordinamenti nazionali degli Stati membri entro il 19 luglio 2003.

La direttiva definisce le nozioni di discriminazione diretta ed indiretta e vieta la discriminazione nei campi dell'occupazione, della protezione sociale e della sicurezza sociale, dei servizi sociali, dell'istruzione, dell'accesso ai beni e servizi e della fornitura di beni e servizi. Essa offre la possibilità alle persone che si ritengono vittime di discriminazione di ricorrere ad una procedura amministrativa o giudiziaria per far valere i propri diritti e prevede sanzioni appropriate per le persone che praticano la discriminazione. Al fine di rafforzare la posizione delle vittime, la direttiva inverte l'onere della prova, che incombe ora alla parte convenuta, ed autorizza le vittime ad essere assistite da associazioni. La proposta vieta inoltre le molestie razziali nei campi coperti della direttiva e vieta le azioni di rappresaglia contro le persone che hanno fatto uso dei diritti derivanti dalla direttiva.

Inoltre, la direttiva esige che l'insieme degli Stati membri istituisca uno o più organismi che possano agire in maniera indipendente, al fine di promuovere la parità di trattamento senza discriminazione fondata sulla razza o l'origine etnica. Questa proposta si fonda sulle raccomandazioni contenute nella legislazione nazionale tipo delle Nazioni Unite che serve da linea direttrice agli Stati per l'adozione e lo sviluppo di leggi che vietano la discriminazione razziale. Tali organismi dovrebbero avere il compito, tra l'altro, di sostenere le persone vittime di discriminazione, di effettuare inchieste o studi sulla discriminazione, di pubblicare relazioni e di emettere raccomandazioni su questioni connesse alla discriminazione fondata sulla razza o l'origine etnica.

La direttiva contiene una serie di prescrizioni minime: gli Stati membri possono adottare o mantenere disposizioni più favorevoli alla protezione del principio di parità di trattamento. Gli Stati membri possono inoltre adottare misure positive per compensare gli svantaggi di cui possono soffrire gruppi di persone di una determinata razza od origine etnica.

3.2. Cooperazione nella lotta contro i crimini razzisti

Un'azione comune contro il razzismo e la xenofobia⁵ è stata adottata dal Consiglio il 15 luglio 1996 sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea. L'obiettivo principale dell'azione comune era di garantire una cooperazione giudiziaria efficace fra gli Stati membri nella lotta contro il razzismo e la xenofobia. In tale contesto, l'azione comune si riferisce alla necessità di impedire che gli autori di tali reati approfittino del fatto che essi sono classificati in maniera diversa negli Stati membri, spostandosi da un paese all'altro per sfuggire ad azioni penali. A tal fine, essa stabilisce una lista di attività razziste che gli Stati membri convengono di colpire mediante sanzioni penali.

Una relazione di valutazione dell'attuazione dell'azione comune, redatta nell'aprile 1998, mostra che i comportamenti enumerati nell'azione comune sono già punibili come infrazioni alla legislazione degli Stati membri oppure che gli Stati membri esaminano la loro legislazione affinché le attività enumerate nell'azione comune possano essere trattate come reati penali. Tuttavia, potrebbero essere adottate misure supplementari. E' in corso di elaborazione un'analisi più approfondita dell'attuazione dell'azione comune del 1996. Il programma di lavoro della Commissione per il 2001 prevede la presentazione di una proposta volta a trasformare l'azione comune in decisione quadro ed a migliorare tale strumento.

⁵ 96/443/GAI: Azione comune del 15 luglio 1996 adottata dal Consiglio a norma dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, nell'ambito dell'azione intesa a combattere il razzismo e la xenofobia, GU L 185 del 24.7.1996, pag. 5.

3.3. Problemi concernenti l'immigrazione e l'asilo

Nel dicembre 1999, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa al diritto di raggruppamento familiare⁶. In effetti, essa ritiene che il raggruppamento familiare sia un mezzo necessario per integrare i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente negli Stati membri. Il diritto al raggruppamento familiare deriva dalla necessità di proteggere la famiglia, riconosciuta come l'elemento naturale e fondamentale della società dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dai Patti internazionali del 1966 sui diritti civili e politici e sui diritti economici e sociali. Tale diritto deriva inoltre dal diritto al rispetto della vita familiare, garantito in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e proclamato nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale progetto di direttiva è attualmente all'esame del Consiglio.

Nel maggio 2000, nel settembre 2000, nel marzo 2001 e nell'aprile 2001, rispettivamente, la Commissione ha presentato proposte di direttive sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati⁷, sulle procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato⁸, sullo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo⁹, sulle condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo¹⁰. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni delle direttive tutte le proposte contengono una clausola specifica di non discriminazione, in particolare sulla base della razza, dell'origine etnica o della religione. Nel novembre 2000 la Commissione ha pubblicato due importanti documenti strategici¹¹: uno relativo a una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo e l'altro relativo a una politica comunitaria in materia d'immigrazione, nella quale si ricorda che le strategie in tale campo devono contenere forti elementi di legislazione ed azioni anti-razzismo, anti-xenofobia e anti-discriminazione.

4. MAINSTREAMING

4.1. Richiamo

Nel prosieguo della dinamica creata dall'Anno europeo contro il razzismo (1997) e dell'adozione di un piano di azione (1998)¹², la Commissione si è sforzata di proseguire una strategia coerente di integrazione orizzontale dell'antirazzismo nelle politiche comunitarie ("*mainstreaming*").

Un gruppo di lavoro costituito da vari servizi della Commissione valuta le politiche ed i programmi comunitari e cerca di trovare i mezzi per rafforzare il contributo di tali politiche alla lotta contro il razzismo. Questa strategia si è rivelata positiva per quanto riguarda un certo numero di politiche e programmi comunitari.

⁶ COM (1999) 683 def. dell'1.12.1999.

⁷ COM 2000 303 def., del 24.5.2000

⁸ COM 2000 578 def., del 20.9.2000

⁹ COM 2001 127 def., del 13.3.2001

¹⁰ COM 2001 181 def., del 3.4.2001

¹¹ COM 2000 755 e 757 def., del 22.11.2000

¹² COM(1998) 183 def., del 25.3.1998.

4.2. Politica dell'occupazione

La promozione dell'occupazione è fondamentale per rafforzare la coesione economica e sociale di qualsiasi società e, quindi, per combattere le condizioni propizie al razzismo ed alle tensioni razziali. La strategia per l'occupazione perseguita dall'UE dal 1997, il cui obiettivo è di giungere ad un livello di occupazione elevato per tutte le categorie presenti sul mercato del lavoro, costituisce pertanto uno strumento importante nella lotta contro il razzismo. Le *linee direttrici per l'occupazione* costituiscono l'apporto fornito dall'Unione europea.

Dal 1999, le linee direttrici per l'occupazione comprendono il principio di non discriminazione sul mercato del lavoro. In tale contesto, gli Stati membri sono tenuti a prestare un'attenzione particolare ai bisogni delle minoranze etniche e di altri gruppi e persone suscettibili di essere sfavoriti e di elaborare politiche preventive ed attive appropriate al fine di favorire la loro integrazione nel mercato del lavoro.

4.3. Politica delle relazioni esterne

La protezione e la promozione dei diritti dell'uomo, ivi compresa la lotta contro il razzismo, costituiscono una componente essenziale delle relazioni esterne dell'Unione europea. La comunicazione della Commissione su "Il ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti dell'uomo e nel processo di democratizzazione nei paesi terzi"¹³ adottata di recente, si concentra sullo sviluppo di una strategia coerente in tale campo per l'aiuto esterno dell'UE ed è dedicata in particolare la lotta contro il razzismo e la xenofobia.

Nel quadro dell'allargamento dell'Unione europea, grande importanza è stata attribuita all'evoluzione delle politiche volte a lottare contro il razzismo ed a garantire la protezione delle minoranze nei paesi candidati all'adesione. In effetti, il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 ha definito i criteri politici che i paesi candidati all'adesione all'Unione europea devono soddisfare: "*istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro protezione*". Ogni anno, la Commissione esamina i progressi compiuti da ciascun paese candidato riguardo ai criteri di Copenaghen, ivi compreso il ritmo al quale vengono adottate le disposizioni comunitarie. In effetti, prima della loro adesione all'Unione, i paesi candidati dovranno applicare i testi pertinenti, ivi compresa la direttiva relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento, senza distinzione di razza o di origine etnica. Per quanto riguarda i candidati dell'Europa centrale, la principale questione riguarda la situazione della popolazione Rom.

Nel quadro degli accordi di partenariato e di cooperazione negoziati con tutti gli Stati indipendenti dell'ex Unione Sovietica, ad eccezione del Tajikistan, il sostegno alla democrazia ed allo stato di diritto implica azioni di lotta contro il razzismo. A titolo della strategia comune per la Russia, approvata dall'Unione europea nel 1999 ai fini del consolidamento della democrazia e dello stato di diritto in Russia, la Commissione sosterrà gli sforzi della Russia per tener fede ai suoi impegni in materia di diritti dell'uomo, in particolare nei riguardi degli organismi internazionali, quali il Consiglio d'Europa, le Nazioni Unite e l'OSCE. Promuoverà inoltre azioni congiunte UE/Consiglio d'Europa concernenti la Russia in materia di diritti dell'uomo e di stato di diritto.

La politica dell'Unione europea in materia di sviluppo sostiene la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo. La comunicazione del 1998 intitolata "*Democratizzazione, stato di*

¹³ COM (01) 252 dell'8 maggio 2001

diritto, rispetto dei diritti dell'uomo e sana gestione degli affari pubblici"¹⁴ sottolinea che i meccanismi da attuare per garantire un processo dinamico verso la democrazia devono soddisfare i criteri di non discriminazione e garantire la partecipazione e la parità di tutti i componenti della società. L'Unione europea ha inoltre adottato provvedimenti a favore di talune popolazioni particolarmente vulnerabili. Queste sono menzionate in una risoluzione del Consiglio del 1998¹⁵ sull'aiuto alle popolazioni autoctone nella cooperazione allo sviluppo, che testimonia di una volontà politica d'intervento, e nel documento di lavoro adottato dalla Commissione nel maggio 1998¹⁶ che dà orientamenti per un programma di attività. È in corso di preparazione una relazione sullo stato di attuazione della risoluzione del Consiglio che verrà adottata alla fine del 2001.

4.4. Programmi che prevedono un aiuto finanziario

L'Unione europea dispone di un'ampia gamma di programmi che garantiscono un aiuto finanziario ad azioni in un certo numero di settori. L'elemento "antirazzismo" è stato integrato in un gran numero di tali programmi, da quelli che si rivolgono esplicitamente alla discriminazione a quelli che perseguono obiettivi più generali connessi all'istruzione e alla ricerca.

Programma d'azione comunitario di lotta contro la discriminazione

Il programma di azione di lotta contro la discriminazione copre il periodo 2001-2006 e sostiene progetti volti a prevenire e combattere la discriminazione fondata in particolare sulla razza e l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali. Esso ha una dotazione di circa 100 milioni di Euro e si concentra su tre settori. Il primo riguarda l'analisi e la valutazione della discriminazione, allo scopo di tracciare un'immagine precisa dei motivi della discriminazione e dei metodi migliori per combatterla. Il secondo consiste nel rafforzare le capacità di lotta contro la discriminazione incoraggiando le organizzazioni di vari paesi a scambiarsi informazioni e buone prassi e sostenendo le reti europee di ONG che operano nel campo. Il terzo settore riguarda la sensibilizzazione alla lotta contro la discriminazione.

Iniziativa comunitaria EQUAL

Nel quadro della strategia europea per l'occupazione, l'iniziativa comunitaria EQUAL, che copre il periodo 2000-2006, è volta a lottare, in un contesto di cooperazione transnazionale, contro le discriminazioni ed ineguaglianze di qualsiasi natura in rapporto con il mercato dell'occupazione. EQUAL prenderà inoltre in considerazione i bisogni specifici delle persone che chiedono asilo. Circa 2.847 milioni di Euro sono previsti per il periodo 2000-2006 per finanziare numerosi progetti strategici a livello transnazionale e tentare di trarre, a livello europeo, constatazioni e raccomandazioni che permettano di lottare con più efficacia contro le discriminazioni e le ineguaglianze nel campo dell'occupazione.

Programma relativo alla strategia quadro comunitaria in materia di parità tra donne e uomini (2001-2005)

La strategia comunitaria in materia di parità tra donne e uomini ed il programma ad esso correlato sono relativi all'applicazione dei diritti umani delle donne. Una delle cinque aree collegate di intervento del programma è la parità tra donne e uomini nella vita civile correlata

¹⁴ COM (98) 146 def. del 12 marzo 1998.

¹⁵ Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 1998.

¹⁶ COM (98) 773 def.

ai diritti umani e alle libertà fondamentali di donne e uomini, a prescindere dalla razza o dall'origine etnica, dalla religione o dal credo. La Commissione seguirà e sosterrà le strategie di sensibilizzazione volte a conferire maggiori possibilità di azione alle donne che affrontano molteplici discriminazioni, quali le donne emigranti e quelle appartenenti a minoranze etniche. Il programma finanzia azioni volte a promuovere il riconoscimento dei diritti umani delle donne, a garantire il rispetto dei diritti alle pari opportunità e a rafforzare la lotta contro la violenza basata sul sesso e la tratta delle donne.

Sostegno ai rifugiati

Sulla base di una proposta della Commissione, il Consiglio ha creato un *Fondo europeo per i rifugiati*, che mira ad accordare un aiuto finanziario per l'accoglienza, l'integrazione ed il rimpatrio volontario di persone che hanno bisogno di una protezione internazionale. Sostenendo gli sforzi compiuti dagli Stati membri per accogliere rifugiati e persone che hanno subito spostamenti, e per sostenere le conseguenze dei loro sforzi, il Fondo europeo per i rifugiati faciliterà l'applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e contribuirà a garantire il diritto di chiedere asilo e di beneficiarne previsto dall'articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

Cooperazione nel campo della polizia e degli affari giudiziari

Grotius, un'azione comune concernente un programma di incoraggiamento e di scambi destinato agli operatori della giustizia, ha finanziato, nel corso del periodo 1996-2000, varie sessioni di formazione destinate ai giudici ed ai procuratori sul tema del razzismo e della xenofobia. Si possono citare ad esempio il colloquio giudiziario sulla lotta contro il razzismo nell'amministrazione della giustizia, nel 1999, o il seminario svoltosi a Stoccolma dall'11 al 15 febbraio 2001 dedicato al modo di aumentare le possibilità di lotta contro i crimini razzisti e xenofobi negli Stati membri.

Programmi esterni

Nel quadro dell'*Iniziativa europea per la democrazia ed i diritti dell'uomo (EIDHR)*, sono finanziati numerosi progetti relativi alla lotta contro il razzismo e la xenofobia. I regolamenti (CE) n. 975/99 e n. 976/99 concernenti i diritti dell'uomo, che costituiscono la base giuridica di tale iniziativa, si riferiscono esplicitamente alle persone oggetto di discriminazioni, nonché al sostegno "*alle minoranze, ai gruppi etnici ed alle popolazioni autoctone*". Tali regolamenti mirano inoltre a sostenere "*la promozione della parità di opportunità e delle prassi non discriminatorie, ivi comprese misure di lotta contro il razzismo e la xenofobia*". Nel 1999 e 2000, la lotta contro il razzismo e la xenofobia è stata identificata come una delle priorità di finanziamento. E' in tale quadro che un finanziamento è stato garantito al processo connesso alla Conferenza mondiale. La comunicazione sui diritti dell'uomo adottata di recente indica la lotta contro il razzismo e la xenofobia e la discriminazione contro le minoranze ed i popoli indigeni quali una delle priorità per l'attuazione dell'EIDHR per il 2002 e a medio termine.

Nel contesto della strategia di preadesione, il programma *Phare* fornisce un aiuto finanziario volto ad aiutare i paesi candidati nei loro preparativi di adesione all'Unione europea, secondo le priorità derivanti dalle relazioni periodiche. Al fine di garantire il rispetto dei criteri politici di Copenaghen, stanziamenti elevati sono stati destinati ad un certo numero di progetti volti a migliorare la situazione della popolazione Rom nei paesi candidati dell'Europa centrale, nei campi dell'anti-discriminazione, della sensibilizzazione, dell'istruzione e della formazione, nonché delle attività remunerative. Nei paesi baltici, il programma *Phare* sostiene azioni volte all'integrazione dei non cittadini.

Il programma *Tacis*, che si rivolge ai Nuovi Stati Indipendenti ed alla Mongolia, incoraggia lo sviluppo di legami economici e politici armoniosi e prosperi fra l'Unione europea e tali paesi partner. Esso mira a sostenere le iniziative che vi sono prese per instaurare società fondate sul rispetto delle libertà politiche e sulla prosperità economica. Il programma *Tacis-Democrazia* sostiene progetti volti a promuovere ed a proteggere i diritti delle minoranze ed a lottare contro le discriminazioni.

Le iniziative volte a lottare contro il razzismo sono sostenute da azioni continue a favore della ricostruzione delle Repubbliche dell'ex Iugoslavia. Più in generale, la Commissione è uno dei principali donatori ai progetti organizzati nell'ambito del Patto di stabilità per l'Europa sudorientale. Uno dei gruppi di lavoro del Patto è dedicato specificamente ai diritti dell'uomo, alle minoranze e alle relazioni interetniche nella regione dei Balcani.

Programmi nel campo dell'istruzione e della gioventù

Nei campi dell'istruzione, della formazione professionale e della gioventù i programmi comunitari *Socrates*, *Leonardo da Vinci* e *Gioventù* costituiscono strumenti della più grande importanza per la trasmissione dei principi democratici e del rispetto dell'altro, che sono valori fondamentali dell'Europa. Finanziando progetti proposti direttamente dagli attori, tali programmi hanno permesso ad universitari, insegnanti, allievi ed associazioni di organizzare azioni transeuropee contro il razzismo e la xenofobia. Sulla base di tale esperienza, la lotta contro il razzismo e la xenofobia è stata del pari adottata come una delle priorità per la nuova generazione di tali programmi, per il periodo 2000-2006. Tali programmi comunitari sono aperti anche alla partecipazione dei paesi candidati.

Ricerca

Il *Quinto programma quadro di ricerca e di sviluppo tecnologico* (1998/2001) include, in particolare a titolo dell'azione chiave "Miglioramento della base di conoscenze socioeconomiche", un'analisi del fenomeno della xenofobia, del razzismo e della migrazione in Europa, nonché della loro incidenza sullo sviluppo economico, sull'integrazione sociale e sulla protezione sociale.

5. VALUTAZIONE, CONTROLLO ED ANALISI

5.1. La Commissione europea

La Commissione è incaricata di vegliare al pieno rispetto, nell'Unione, dei principi enunciati nei trattati e negli altri atti giuridici comunitari. Il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali fa parte integrante del diritto comunitario, come recentemente confermato dal trattato di Amsterdam. Quando scadrà il termine per l'attuazione della direttiva che vieta la discriminazione razziale il 19 luglio 2003, la Commissione sarà incaricata di garantire il rispetto degli obblighi imposti dalla direttiva da parte degli Stati membri. La Commissione continuerà a prestare la più grande attenzione a questo aspetto nei suoi lavori quotidiani e nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario in generale negli Stati membri.

5.2. L'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi

L'Osservatorio raccoglie, registra ed analizza informazioni e dati, realizza ricerche e studi, sviluppa metodi per migliorare la comparabilità, l'obiettività e l'affidabilità dei dati a livello comunitario. Esso può formulare conclusioni e pareri indirizzati alla Comunità ed ai suoi Stati membri e pubblica una relazione annuale sulla situazione in materia di razzismo e xenofobia

nella Comunità, nonché sulle proprie attività. Le informazioni ed i dati raccolti, le ricerche e gli studi scientifici effettuati riguardano l'ampiezza, l'evoluzione, le cause e gli effetti dei fenomeni razzisti e xenofobi, in particolare nei campi della libera circolazione delle persone, dell'informazione e dei media, dell'istruzione, della formazione professionale e della gioventù, della politica sociale, della libera circolazione delle merci e della cultura.

L'Osservatorio ha inoltre attuato una rete europea di informazione sul razzismo e la xenofobia (Raxen), che comprende centri di ricerca, organizzazioni non governative e centri specializzati.

Nel 1999, la Commissione ha presentato proposte concernenti la possibilità di intensificare la cooperazione tra l'Osservatorio ed i paesi candidati all'Unione europea. La Commissione studia attualmente la possibilità di instaurare con i paesi candidati una cooperazione informale, in particolare a livello dello scambio di esperienze, di specializzazioni e di buone prassi.

5.3. Valutazione esterna e controllo

La valutazione indipendente delle politiche ed azioni comunitarie svolge un ruolo importante, in particolare per garantire l'efficacia degli sforzi compiuti al fine di combattere il razzismo. Si tratta di una condizione essenziale per l'insieme delle azioni e dei progetti sostenuti dai programmi comunitari succitati. Essa si applica anche alle attività della Commissione: una valutazione indipendente delle sue politiche di "*mainstreaming*" è stata ad esempio realizzata nel 2000. Le attività dell'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi saranno altresì oggetto di una valutazione indipendente nel 2001.

Un aspetto del programma di azione di lotta contro la discriminazione (cfr. sopra) è dedicato al controllo, all'analisi ed alla valutazione dei fenomeni di discriminazione, nonché ai metodi utilizzati per combatterli negli Stati membri. Gli esperti avranno così la possibilità di esercitare un'influenza sullo sviluppo di metodi efficaci per lottare contro la discriminazione.

Non va dimenticato che anche i privati svolgono un ruolo nel controllo della legislazione e della sua applicazione corretta nell'ambito dell'Unione. In particolare, una volta entrata in vigore la direttiva che vieta la discriminazione razziale, nel 2003, qualsiasi persona residente nel territorio dell'UE sarà in grado di rivolgersi alla giurisdizione nazionale competente per far valere i suoi diritti derivanti dalla direttiva.

6. CONCLUSIONI

La Commissione invita gli Stati rappresentati alla Conferenza mondiale a tener conto dei lavori in corso al fine di combattere il razzismo nell'Unione europea ed a considerare il modo in cui iniziative analoghe potrebbero essere intraprese nel mondo intero in futuro. In particolare, la Commissione ribadisce le raccomandazioni che essa ha presentato alla Conferenza regionale europea (Strasburgo, ottobre 2000) e che sono allegate alla presente comunicazione. Esse potrebbero ispirare la dichiarazione ed il programma d'azione che saranno adottati a Durban nel settembre 2001.

RACCOMANDAZIONI

- 1. che tutti gli Stati che partecipano alla Conferenza mondiale adottino una strategia duale che combini legislazione ed azioni pratiche per combattere il razzismo e la xenofobia, integrando la lotta contro il razzismo nella progettazione e nell'attuazione di tutti i programmi e politiche pertinenti e perseguendo programmi specifici di lotta contro la discriminazione e di scambio di buone prassi;*
- 2. che tutti gli Stati intrattengano e rafforzino il dialogo con le ONG e le parti sociali e le coinvolgano direttamente nella progettazione e nell'attuazione delle politiche e dei programmi volti a combattere il razzismo e la xenofobia;*
- 3. che tutti gli Stati, al centro della loro strategia di lotta contro il razzismo e la xenofobia, elaborino politiche specifiche che facciano appello alla partecipazione attiva della società di accoglienza e favoriscano il rispetto della diversità culturale, al fine di facilitare l'integrazione dei migranti nella vita sociale, culturale e politica, nonché nella vita economica del paese;*
- 4. che tutti gli Stati prendano misure concrete al fine di debellare la discriminazione razziale e promuovere la parità di trattamento in materia di occupazione, nonché l'integrazione dei gruppi vittime di discriminazioni, in particolare sostenendo azioni innovative intraprese dai poteri pubblici, dalle parti sociali e dalla società civile;*
- 5. che tutti gli Stati si impegnino a garantire un accesso senza discriminazione ad un'istruzione basata sul rispetto della diversità linguistica; che siano prese iniziative per garantire che la lotta contro il razzismo e la xenofobia sia integrata nei programmi delle scuole primarie e secondarie; che tutti gli Stati si impegnino a debellare il razzismo nei media; che tutti gli Stati si servano delle loro politiche nel campo della cultura per combattere il razzismo; che tutti gli Stati prendano iniziative per combattere il razzismo nello sport; che tutti gli Stati si impegnino a condurre una politica d'informazione che miri ad attrarre l'attenzione dei cittadini sul pericolo del razzismo e della xenofobia;*
- 6. che tutti gli Stati destinino alla ricerca in tale campo una parte minima del bilancio nazionale riservato alla ricerca;*
- 7. che la lotta contro il razzismo e la xenofobia sia sistematicamente integrata nelle politiche di relazioni esterne e di diritti dell'uomo degli Stati rappresentati alla Conferenza;*
- 8. che tutti gli Stati garantiscano all'insieme degli individui una protezione legislativa contro la discriminazione fondata sulla razza o l'origine etnica e garantiscano l'esistenza di un organismo indipendente, sulla base delle raccomandazioni delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa;*
- 9. che tutti gli Stati facciano in modo che il proprio diritto penale preveda sanzioni effettive, proporzionali e dissuasive contro i comportamenti razzisti e xenofobi e procedano ad un esame permanente del loro quadro legislativo, formulando, se del caso, proposte specifiche di rafforzamento.*