

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «I diritti delle categorie vulnerabili sul luogo di lavoro, con particolare riferimento alle questioni di discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale» (parere d'iniziativa)**

(2012/C 351/03)

Relatore: JANSON

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 19 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Diritti dei gruppi vulnerabili nel luogo di lavoro, con particolare riferimento alle questioni di discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale.*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 settembre 2012.

Alla sua 483<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli, 4 voti contrari e 14 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Qualsiasi forma di discriminazione in base all'identificazione della persona con un particolare gruppo rappresenta una minaccia sia per la democrazia fondata sui diritti umani sia per lo sviluppo economico dell'Unione europea. Secondo il CESE, l'Unione europea ha il dovere di adottare un approccio coordinato per conseguire gli obiettivi in questo ambito <sup>(1)</sup>.

1.2 Una lotta efficace contro la discriminazione richiede misure proattive, basate sulla partecipazione delle varie parti interessate e sulla collaborazione tra i rappresentanti dei gruppi svantaggiati e le parti sociali.

1.3 Nel presente parere il CESE osserva che occorre intensificare le azioni intese a ridurre il rischio di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. È pertanto necessario aumentare i finanziamenti per la ricerca sulla discriminazione nell'ambito dell'occupazione e, inoltre, mettere a punto una tabella di marcia per realizzare l'obiettivo della non discriminazione fondata sull'orientamento sessuale.

1.4 È chiaro che la crisi economica e sociale ha gravi conseguenze per i gruppi vulnerabili per quanto riguarda il mercato del lavoro. Gli attuali tagli ai sistemi di protezione sociale effettuati nell'UE aumentano i livelli di disoccupazione e rischiano, inoltre, di inasprire la xenofobia, l'omofobia e altre forme di espressione e di comportamento discriminatorie e offensive. Secondo il CESE, è importante che l'Unione europea e gli Stati membri valutino e adottino in maniera più efficace e trasparente una serie di misure volte a ridurre i rischi che i tagli attuali comportano per i gruppi vulnerabili.

1.5 Il CESE osserva che esistono considerevoli differenze nell'UE rispetto al trattamento delle persone LGBT <sup>(2)</sup> e nutre serie preoccupazioni in merito alla discriminazione a cui devono far fronte la quale rappresenta una minaccia per i valori fondamentali dell'Unione europea e la libertà di circolazione.

1.6 Il CESE esorta la Commissione a mettere a punto una tabella di marcia per combattere la discriminazione nei confronti delle persone LGBT e sottolinea l'importanza di integrare una prospettiva LGBT in tutte le politiche.

1.7 Il CESE sottolinea l'importanza della collaborazione tra la società civile e i governi nella lotta contro gli stereotipi e nelle attività di sensibilizzazione in merito ai diritti delle persone LGBT. La discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere deve essere integrata attivamente nelle discussioni e nei negoziati tra le parti sociali. In tale contesto, il CESE desidera porre in risalto la possibilità di costituire reti che possano promuovere le pari opportunità e la trasparenza sul posto di lavoro.

1.8 Il CESE sottolinea che non solo per il singolo cittadino ma anche per i datori di lavoro e i sindacati è importante conoscere ciò che la legislazione e le norme dell'UE stabiliscono in materia di discriminazione sul posto di lavoro. Meno del 45 % dei cittadini dell'UE è consapevole dell'esistenza di leggi contro la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, e il CESE ritiene che sia necessario promuovere delle campagne di informazione mirate per risolvere questo problema.

1.9 Il CESE è cosciente delle questioni specifiche che si trovano ad affrontare numerose persone transessuali e reputa che questa problematica debba essere trattata in un documento distinto.

<sup>(1)</sup> L'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce che: "È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

<sup>(2)</sup> Lesbiche, omosessuali, bisessuali e transessuali.

## 2. Perché combattere la discriminazione?

2.1 L'Unione europea si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché sullo Stato di diritto. L'articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea attribuisce all'Unione la facoltà di "prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale". Combattere e contrastare la discriminazione di qualsiasi natura è di vitale importanza per la legittimità dell'Unione europea. L'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

2.2 Molte direttive sono state adottate al fine di realizzare gli obiettivi previsti dal Trattato, per esempio la direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione), la direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e la direttiva 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. La protezione contro la discriminazione fondata sul sesso e la razza è di portata molto più ampia della protezione contro la discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali, l'età, la disabilità o l'orientamento sessuale e ciò può influenzare le decisioni delle persone riguardanti il lavoro, lo studio o gli spostamenti in un altro paese dell'Unione europea.

2.3 La parità di trattamento riguarda prima di tutto la promozione dei diritti umani, ma riguarda anche il pieno sfruttamento di tutte le risorse disponibili nell'Unione europea. La discriminazione è uno spreco di risorse e conduce all'esclusione sociale dei gruppi interessati. La profonda crisi economica e sociale che colpisce attualmente l'Unione europea, inducendo numerosi paesi a tagliare le risorse destinate ai loro sistemi di protezione sociale e a ridurre le retribuzioni, peggiora la situazione dei gruppi più vulnerabili. Le varie direttive dell'UE contro la discriminazione sono, pertanto, essenziali per tutelare i gruppi a rischio di discriminazione e per promuovere la loro integrazione nel mercato del lavoro. Gli Stati membri hanno la responsabilità concreta di garantire che le intenzioni delle direttive contro la discriminazione siano messe in pratica.

2.4 Il CESE ha pubblicato una serie di pareri in cui ha espresso i propri punti di vista sulle varie forme di discriminazione. Ha accolto con favore la proposta di direttiva della Commissione sull'attuazione del principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (2000/43/CE<sup>(3)</sup>). Ha anche sostenuto l'idea di proporre una direttiva particolare, limitata all'occupazione e alle condizioni di lavoro, che vietasse la discriminazione fondata sulla religione, la disabilità, l'età, o l'orientamento sessuale, ritenendo inoltre che

fosse importante che tutti gli abitanti degli Stati membri potessero beneficiare di un livello minimo di tutela e di mezzi giuridici di ricorso contro la discriminazione. Il Comitato ha chiesto maggiore impegno nella ricerca e nello sviluppo di argomenti economici a favore della non discriminazione e ha deplorato il fatto che la direttiva non facesse menzione delle istruzioni discriminatorie o delle pressioni per porre in atto comportamenti discriminatori.

2.5 La direttiva quadro riguarda la discriminazione sia diretta che indiretta. La discriminazione indiretta si verifica quando una persona potrebbe, in pratica, essere svantaggiata da una disposizione apparentemente non discriminatoria, oppure da un criterio o da una prassi apparentemente neutri<sup>(4)</sup>.

2.6 Il CESE ha inoltre formulato un parere in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*<sup>(5)</sup>, che non è ancora stata approvata. Il Comitato ha accolto con favore la proposta di direttiva poiché dovrebbe condurre a livelli omogenei di tutela contro tutte le forme di discriminazione elencate nell'articolo 13 del Trattato che istituisce la Comunità europea (ora articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) in tutta l'UE. Ha deplorato, tuttavia, che la direttiva non affrontasse in modo adeguato la questione della discriminazione multipla e ha chiesto alla Commissione di presentare una raccomandazione in merito. Il CESE sollecita il Consiglio ad adottare una decisione in materia per rafforzare i diritti delle persone vulnerabili.

2.7 Nei suoi vari pareri in merito a diversi aspetti della discriminazione (ad esempio relativamente all'età, ai cittadini di paesi terzi e alle popolazioni Rom), il CESE ha, tra l'altro, sollevato i seguenti punti<sup>(6)</sup>:

- l'importanza di integrare gli sforzi per combattere la discriminazione in tutti gli ambiti di intervento e di applicarli ai bilanci, a livello sia europeo che nazionale;
- la necessità di disporre di indicatori per acquisire informazioni sulla situazione di fatto;
- la necessità di collegare l'attuazione delle politiche di non discriminazione alla strategia Europa 2020;
- la necessità di individuare adeguati ed efficaci meccanismi di applicazione e monitoraggio a livello sia europeo che nazionale;

<sup>(4)</sup> Direttiva 2007/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

<sup>(5)</sup> GU C 182/19 del 4.8.2009, pag. 19.

<sup>(6)</sup> GU C 318 del 29.10.2011, pag. 69; GU C 354 del 28.12.2010, pag. 1; GU C 347 del 18.12.2010, pag. 19; GU C 376 del 22.12.2011, pag. 81; GU C 182 del 4.8.2009, pag. 19; GU C 77 del 31.3.2009, pag. 102; GU C 10 del 15.1.2008, pag. 72; GU C 110 del 30.4.2004, pag. 26; GU C 318 del 23.12.2006, pag. 128; GU C 77 del 31.3.2009, pag. 115; GU C 318 del 29.10.2011, pag. 50; GU C 204 del 9.8.2008, pag. 95; GU C 256 del 27.10.2007, pag. 93.

<sup>(3)</sup> GU C 77 del 31.3.2009, pag. 102.

- la necessità di migliorare la qualità e la quantità dell'occupazione per garantire e rafforzare l'indipendenza economica dei gruppi vulnerabili;
- l'importanza di favorire una più equa ripartizione delle responsabilità familiari e domestiche e di individualizzare i diritti in materia di sicurezza sociale;
- la necessità di creare strutture istituzionali, come il comitato europeo sulla disabilità;
- il rischio che la crisi economica e sociale inasprisca l'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e l'omofobia in tutta l'Europa;
- l'integrazione è un processo sociale complesso, che si sviluppa nel lungo termine, con molteplici dimensioni e il coinvolgimento di una pluralità di attori, specialmente a livello locale.

2.8 Né il CESE né la Commissione hanno affrontato il tema della discriminazione fondata sull'orientamento sessuale in maniera specifica e dettagliata; né tantomeno esiste una tabella di marcia per ridurre il rischio di discriminazione nei confronti delle persone LGBT. Il presente parere si concentrerà soprattutto sulla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, poiché il CESE ritiene che sia necessario sviluppare una politica nel settore. Allo stesso tempo, va ricordato che esistono diversi altri gruppi vulnerabili che non rientrano nell'ambito delle forme di discriminazione elencate, ma incontrano difficoltà ad accedere e a restare nel mercato del lavoro. Pertanto, l'accesso generalizzato va garantito nel quadro dell'elaborazione di tutte le politiche.

### 3. Situazione delle persone LGBT nel mercato del lavoro

#### 3.1 Problemi riguardanti l'applicazione della legislazione <sup>(7)</sup>

3.1.1 Nel 2009 l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha pubblicato due relazioni <sup>(8)</sup> nelle quali esamina la situazione delle persone LGBT. Una delle prime conclusioni in esse contenute è che esiste una gerarchia nella tutela dalla discriminazione nella quale alcune forme di discriminazione, in particolare quella fondata sul sesso, la razza e l'origine etnica, sono oggetto di una maggiore protezione rispetto ad altre, sebbene gli Stati membri tendano sempre di più a riservare lo stesso livello di tutela a tutti i motivi di discriminazione.

3.1.2 Secondo la FRA, 18 Stati membri dell'UE sono andati oltre i requisiti minimi in materia di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale nell'applicazione della direttiva sulla parità di trattamento. La maggior parte degli Stati membri ha, pertanto, introdotto una normativa che garantisce la protezione

contro la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale al di fuori del settore dell'occupazione. In circa 20 Stati membri esiste un'autorità responsabile della lotta alla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale.

3.1.3 Le due relazioni della FRA trattano anche della libera circolazione per le persone LGBT, aspetto che rappresenta un elemento importante del mercato unico del lavoro dell'UE. A tale riguardo va notato che il diritto di famiglia è materia di competenza nazionale, e pertanto i vari Stati membri applicano disposizioni differenti nei confronti delle coppie dello stesso sesso. Inoltre, i paesi hanno tradizioni diverse per quanto riguarda, ad esempio, l'atteggiamento nei confronti del matrimonio e delle unioni tra persone dello stesso sesso; ma ciò può comportare, tra l'altro, l'insorgere di problemi nel momento in cui i cittadini esercitano i loro diritti come quello della libera circolazione delle persone.

3.1.4 La FRA osserva che le coppie dello stesso sesso incontrano notevoli ostacoli nell'esercizio dei loro diritti in materia di libera circolazione, e ciò sia nel caso in cui abbiano contratto il matrimonio o un'unione civile o che siano legate da una relazione stabile e duratura. L'agenzia sottolinea che, in molti casi, tali difficoltà costituiscono una discriminazione diretta e che occorre chiarire gli obblighi che incombono agli Stati membri ai sensi della direttiva sulla libera circolazione <sup>(9)</sup>.

#### 3.2 Corte di giustizia dell'Unione europea

3.2.1 La Corte di giustizia ha esaminato due cause sulla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale: *Römer* e *Maruko*. Nella causa *Römer*, la Corte ha affermato che la direttiva sulla parità di trattamento non permette che un pensionato che abbia contratto un'unione civile registrata riceva una pensione complementare di vecchiaia di ammontare inferiore a quanto garantito a un pensionato coniugato, rivelando una discriminazione diretta fondata sull'orientamento sessuale, perché, ai sensi dell'ordinamento nazionale, riguardo alla pensione, le persone interessate si trovavano in una situazione di diritto e di fatto paragonabile a quella di una persona coniugata.

3.2.2 Nella causa *Maruko*, la Corte ha allo stesso modo affermato che la direttiva osta alle disposizioni in base alle quali, dopo il decesso del partner dell'unione registrata, il partner superstite non percepisce una pensione di reversibilità equivalente a quella concessa a un coniuge superstite. Tuttavia, ha anche affermato che spetta al giudice nazionale verificare se il partner superstite sia in una posizione analoga a quella di un coniuge. La Corte ha inoltre rilevato differenze considerevoli nell'UE segnalando che manca, in generale, un'equiparazione tra il matrimonio e le altre forme di unione legalmente riconosciute.

#### 3.3 Problemi di discriminazione sul luogo di lavoro

3.3.1 *Difficoltà di manifestare apertamente il proprio orientamento sessuale sul luogo di lavoro*: da numerosi studi risulta che le persone LGBT sono spesso "invisibili" nel mercato del lavoro, il più delle volte per timore di essere vittimizzate. In numerosi casi queste persone evitano di socializzare con i colleghi per non

<sup>(7)</sup> Questa sezione del parere è basata sulle relazioni prodotte dall'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA) e dalla Confederazione europea dei sindacati (CES).

<sup>(8)</sup> *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Legal Analysis and Homophobia* (Omofobia e discriminazione basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere negli Stati membri dell'UE: analisi giuridica) e *Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II - The Social Situation* (Omofobia e discriminazione basata sull'orientamento sessuale e identità di genere negli Stati membri dell'UE: parte II - Situazione sociale).

<sup>(9)</sup> Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

essere "scoperte". È stato riscontrato che sul luogo di lavoro esse temerebbero soprattutto di informare i loro superiori circa il loro orientamento sessuale. In taluni ambienti, come quelli militari ed ecclesiastici, la trasparenza è notevolmente inferiore alla media.

**3.3.2 Problemi specifici rendono difficile il lavoro:** nel mercato del lavoro le persone LGBT si trovano in una situazione particolare rispetto ad altri gruppi vulnerabili, poiché la trasparenza sul loro orientamento sessuale ha un impatto sulla loro vita lavorativa. È comune tra le persone LGBT adottare sul posto di lavoro alcuni comportamenti strategici per evitare di rivelare il loro orientamento sessuale, ad esempio cambiando argomento o lasciando cadere la conversazione tra colleghi. Da alcuni studi risulta che questo adeguamento costante sul luogo di lavoro si ripercuote negativamente sulla salute e sulla produttività delle persone interessate. La discriminazione subita nell'ambito dell'UE dal gruppo LGTB comporta a livello emotivo un'esclusione che deriva dalla vergogna e che produce effetti negativi sia per l'individuo che per la partecipazione al mercato del lavoro. Il CESE ritiene necessario che le varie istituzioni dell'Unione europea intervengano attivamente nella lotta contro l'esclusione causata da tali comportamenti.

**3.3.3 Problemi connessi all'accesso alla possibilità di far rispettare i propri diritti sul mercato del lavoro:** quando le persone sono oggetto di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, è importante che possano accedere a meccanismi per la presentazione di denunce e rivolgersi alle autorità nazionali responsabili del trattamento delle denunce relative a questo genere di discriminazioni. Accade che numerosi Stati membri semplicemente non dispongano di tale autorità.

**3.3.4 Riluttanza a presentare le denunce:** il numero di casi documentati di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale è notevolmente basso. Ciò è probabilmente dovuto alla riluttanza da parte delle persone LGBT ad ammettere il proprio orientamento e ad esporsi ad un eventuale mancato riconoscimento dei loro diritti. Esiste anche il rischio che, in caso di denuncia, possano perdere il posto di lavoro. In alcuni casi è importante che la società garantisca alle persone che presentano denuncia una tutela atta a controbilanciare le conseguenze negative collegate a questa azione.

**3.3.5 Scarsa informazione:** da un'indagine Eurobarometro risulta che le persone non hanno una sufficiente conoscenza della legislazione contro la discriminazione. Quasi la metà (45 %) dei cittadini dell'Unione, al momento di assumere un nuovo dipendente, non sa che esistono leggi contro la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. Anche uno studio della Confederazione europea dei sindacati (CES) ha mostrato che all'interno dei sindacati non esiste una conoscenza approfondita delle attività e delle politiche relative alle persone LGBT. Tale limitata conoscenza dei diritti del lavoro si traduce in una generale

carezza di informazioni e di dati sulla situazione e sulle esperienze delle persone con orientamenti sessuali differenti. Gli studi hanno rilevato che sul posto di lavoro i livelli d'informazione sull'orientamento sessuale e l'identità di genere sono molto bassi. A causa della generale carenza d'informazione, le persone con orientamenti sessuali differenti incontrano serie difficoltà a discutere con datori di lavoro e sindacati d'identità di genere o di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. È pertanto opportuno adoperarsi per accrescere la consapevolezza dei diritti dei cittadini dell'UE, in particolare laddove questa è bassa.

**3.3.6 Tutela giuridica e altre iniziative volte a ridurre la discriminazione:** in alcuni paesi, l'introduzione della tutela giuridica e di un migliore sostegno alla parità di diritti a livello nazionale ha contribuito a rafforzare più in generale il grado di sensibilizzazione della società, con un impatto positivo anche su sindacati e datori di lavoro. Lo studio della FRA menziona raramente la responsabilità dei datori di lavoro, fatto che evidenzia l'importanza della responsabilità dei dirigenti. Per quanto riguarda le persone LGBT, la gestione della diversità e una cultura aperta hanno un impatto positivo sul luogo di lavoro. La gestione della diversità non impedisce necessariamente la discriminazione, tuttavia, all'interno di un'organizzazione, costituisce un primo passo importante.

**3.3.7 Portata del fenomeno della discriminazione:** sono stati eseguiti numerosi studi per valutare la portata del fenomeno della discriminazione nei confronti delle persone LGBT sul mercato del lavoro. Le conclusioni hanno dimostrato che quasi la metà degli appartenenti a questo gruppo non rivela il proprio orientamento sessuale sul luogo di lavoro, e che tra un terzo e la metà di coloro che lo fanno si trova a essere oggetto di discriminazione diretta o di commenti offensivi e pregiudizi da parte dei colleghi.

**3.3.8** Nell'Unione europea sono stati avviati vari progetti che coinvolgono datori di lavoro, sindacati e settore del volontariato; la Commissione ha fornito aiuti finanziari a tali progetti aumentandone la legittimità. In Francia, i datori di lavoro e i sindacati hanno concluso un accordo sulla parità dei diritti delle famiglie di coppie formate da persone dello stesso sesso. La confederazione sindacale svedese Vision organizza un corso di formazione sulle questioni LGBT volto a sensibilizzare le persone in merito alla discriminazione sul posto di lavoro. Come dimostra l'esperienza, è assolutamente possibile collaborare per cambiare la situazione delle persone con diverso orientamento sessuale sul mercato del lavoro. Il Comitato constata peraltro con rammarico che attività di questo tipo sono rare, e invita quindi la Commissione a dare ampia diffusione alle migliori pratiche e le parti sociali ad essere assai più attive nella lotta contro la discriminazione nei confronti delle persone LGBT sul luogo di lavoro.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON