# PARLAMENTO EUROPEO

*2004* *2009*

*Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni*

PROVVISORIO
**2005/2008(INI)**

24.2.2005

# PROGETTO DI RELAZIONE

sulla protezione delle minoranze e le politiche contro la discriminazione nell'Europa allargata
(2005/2008(INI))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Claude Moraes

PR_INI

## INDICE

**Pagina**

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....3

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

**sulla protezione delle minoranze e le politiche contro la discriminazione nell'Europa allargata**
**(2005/2008(INI))**

*Il Parlamento europeo*,

– visti, in particolare, il Libro verde della Commissione sull'uguaglianza e la non discriminazione nell'Unione europea allargata (COM(2004)0379) nonché le relazioni annuali e tematiche adottate dall'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia,

– visti gli articoli 6 e 7 del trattato UE, che stabiliscono l'obiettivo di sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia nonché quello di applicare i principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti fondamentali e Stato di diritto,

– visti, in particolare, l'articolo 13 del trattato CE, che affida alla Comunità il compito di combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, e l'articolo 63 del trattato CE, che istituisce il quadro della politica in materia di asilo e di immigrazione all'interno del quale viene promossa l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi, nonché le altre basi giuridiche per l'azione dell'Unione in questo settore,

– visto il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che sviluppa ulteriormente l'attuale *acquis*, in particolare attraverso l'inclusione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, mettendo così ancora maggiormente in rilievo il concetto di diritti fondamentali[1],

– visto l'articolo 45 del suo regolamento,

– visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e i pareri della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per la cultura e l'istruzione e della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (A6-0000/2005),

*La dimensione politica e l'urgente necessità di porre in atto politiche contro la discriminazione e la protezione delle minoranze*

1. ritiene che per un'Unione allargata con 25 Stati membri e 450 milioni di abitanti sia di primaria importanza:

[1] Quando il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa entrerà in vigore, il termine "minoranze" apparirà per la prima volta nel diritto primario, in due disposizioni: articolo 21 della Carta (art. II-81 della Costituzione), che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata su "l'appartenenza ad una minoranza nazionale"; articolo I-2 della Costituzione, che annovera i "diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a una minoranza" fra i valori su cui "l'Unione si fonda". La Costituzione afferma altresì che l'Unione "combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore" (articolo I-3, paragrafo 3, secondo comma).

– rinsaldare i legami tra i suoi popoli e il progetto che essa rappresenta, rafforzando nel contempo il senso di appartenenza all'Unione europea e il riconoscimento della storia, della cultura, dell'identità e delle caratteristiche proprie di ciascuna persona,

– rendere le azioni e l'esercizio del potere più coerenti a livello locale, regionale, nazionale e comunitario, in linea con il principio di sussidiarietà e,

– porre in atto tempestivamente la legislazione esistente nel settore;

2. ricorda che non è stato ancora stabilito a livello comunitario chi possa essere considerato come appartenente ad una minoranza e che tale concetto è lungi dall'essere armonizzato, anche a livello delle Nazioni Unite o del Consiglio d'Europa[1],

3. prende atto del fatto che, in linea generale, alle questioni relative alle minoranze nell'Unione non è stata data sufficiente priorità nell'agenda comunitaria e che è ora necessario riservare loro maggiore attenzione, allo scopo di rafforzare l'efficacia delle misure adottate dalle autorità pubbliche in questo settore; ritiene che, in tale contesto, la futura Agenzia per i diritti fondamentali debba svolgere un ruolo chiave;

4. è favorevole ad un approccio integrato dell'uguaglianza e della non discriminazione nonché all'inserimento di tali concetti nelle pertinenti politiche dell'UE; ritiene che si tratti di garantire che gli Stati membri affrontino in modo efficace ed appropriato la crescente diversità delle loro società in termini di origine etnica, religione, età, handicap e tendenze sessuali;

*Come trovare un equilibrio tra integrazione e promozione della diversità*

5. ritiene che, come risulta chiaramente da quanto precede:

– non esista un'unica soluzione atta a migliorare la situazione di tutte le minoranze in tutti gli Stati membri,

– potrebbero essere sviluppati alcuni obiettivi comuni di minima per le autorità pubbliche dell'Unione europea, sulla base dell'esperienza maturata da numerosi Stati membri e della messa in atto delle convenzioni del Consiglio d'Europa, ad esempio la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali e la Carta europea per le lingue regionali o minoritarie;

6. osserva che la Commissione ha già preso in considerazione tali standard nel contesto dei criteri di Copenaghen[2], durante i negoziati di adesione con i paesi dell'Europa centrale e orientale, Cipro e Malta, e con gli attuali paesi candidati;

[1] In base alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, sta agli Stati parte definire cosa si intenda per minoranze (una prerogativa riconosciuta nella Convenzione in virtù della quale le comunità rom sono riconosciute come minoranza nazionale in taluni paesi ma non in altri).
[2] Uno dei tre criteri di Copenaghen prevede la stabilità della democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze.

7. sottolinea il fatto che, attuando una politica per la protezione delle minoranze e contro la discriminazione, l'Unione non cerca di rimettere in questione la struttura giuridica e costituzionale dei suoi Stati membri o il principio dell'uguaglianza di tutti dinanzi alla legge;

*Risposte lacunose degli Stati membri alle misure basate sull'articolo 13 del trattato CE*

8. ritiene quindi che l'Unione dovrebbe favorire, in via prioritaria, di comune accordo con i suoi Stati membri e facendo ricorso alle basi giuridiche esistenti, una politica coerente di integrazione attraverso l'adozione di misure legislative e la messa a disposizione di un sostegno finanziario, con lo scopo di eliminare le barriere e di intensificare la protezione della diversità culturale;

9. si rammarica della mancanza di progressi da parte degli Stati membri nel recepimento della direttiva 2000/43/CE[1] (direttiva sulla razza) e sollecita la Commissione ad inserire fra gli obiettivi dell'Anno europeo delle pari opportunità 2007 la necessità di trovare una soluzione adeguata per evitare i problemi connessi con:

   – un recepimento tardivo o incompleto da parte degli Stati membri[2],

   – la mancata istituzione di organismi di parità[3],

   – la formazione e l'accrescimento delle capacità, che rivestono la massima importanza ai fini dell'efficacia della legislazione contro la discriminazione (vi è un'evidente necessità di formare i giudici, gli avvocati, gli esponenti delle ONG, ecc. per quanto riguarda le disposizioni e i concetti chiave, ad esempio le definizioni di discriminazione diretta e indiretta, l'onere della prova, ecc.),

   – la diffusione delle informazioni, dal momento che la direttiva richiede che gli Stati membri informino le persone in merito alle disposizioni della legislazione contro la discriminazione (il coinvolgimento delle ONG e delle parti sociali è essenziale per accrescere la consapevolezza e garantire che le informazioni riguardanti le opportunità offerte dalla direttiva raggiungano le potenziali vittime della discriminazione);

[1] GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22.
[2] La Commissione ha già avviato procedure d'infrazione per "non comunicazione" nei confronti di Austria, Finlandia, Germania, Grecia, Lussemburgo e Repubblica ceca. Le prime due sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (Finlandia e Lussemburgo) sono attese per il 24 febbraio. Procedure d'infrazione per "non conformità" saranno avviate nei confronti di un certo numero di vecchi e nuovi Stati membri più avanti nel corso del 2005, una volta che i giuristi della Commissione avranno completato la loro valutazione della legislazione e delle altre informazioni sottoposte dalle autorità nazionali.
[3] La Commissione nutre seri dubbi quanto all'indipendenza e/o alla capacità degli organismi di parità richiesti dalla direttiva 2000/43/CE: detti organismi non esistono ancora o non sono ancora pienamente operativi in diversi Stati membri (Spagna, Lussemburgo, Germania, Francia, Ungheria e Malta).

*Minoranze discriminate per ragioni molteplici, tra cui la razza, l'origine etnica, le tendenze sessuali, la religione, l'handicap e l'età*[1]

10. invita le istituzioni dell'Unione europea, gli Stati membri e tutti i partiti politici democratici europei a:

    – condannare tutti gli atti di intolleranza e di incitazione all'odio razziale, nonché tutti gli atti di vessazione o violenza razzista,

    – condannare tutti gli atti e le espressioni di antisemitismo e islamofobia,

    – condannare tutti gli atti di violenza motivati da odio religioso o razziale o intolleranza, ivi compresi gli attacchi a siti religiosi e luoghi sacri,

    – condannare il fatto che la discriminazione su basi religiose ed etniche prosegue a vari livelli, nonostante le importanti misure adottate dall'Unione europea in applicazione dell'articolo 13 del trattato CE;

11. sollecita il Consiglio e la Commissione nonché i vari livelli di governo locale, regionale e nazionale degli Stati membri a coordinare le loro misure volte a combattere l'antisemitismo e gli attacchi contro gruppi minoritari, inclusi i rom e i cittadini di paesi terzi, allo scopo di sostenere i principi della tolleranza e della non discriminazione e di promuovere l'integrazione sociale, economica e politica;

12. è convinto che questi sforzi dovrebbero altresì mirare a promuovere il dialogo e la cooperazione fra i vari segmenti della società a livello locale e nazionale, compresi il dialogo e la cooperazione fra comunità culturali, etniche e religiose diverse;

13. ribadisce la propria convinzione secondo cui la memoria e l'educazione sono componenti fondamentali dello sforzo inteso a far sì che l'intolleranza, la discriminazione e il razzismo siano fenomeni appartenenti al passato, e sollecita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri ad intensificare la lotta contro l'antisemitismo e il razzismo promuovendo la consapevolezza e:

    – sviluppando la capacità di prevenire e di affrontare in modo efficace la discriminazione, segnatamente potenziando i mezzi d'azione delle organizzazioni e sostenendo gli scambi di informazioni e di buone prassi nonché la creazione di reti a livello europeo, tenendo conto nel contempo delle caratteristiche specifiche delle diverse forme di discriminazione;

    – incoraggiando e diffondendo i valori e le pratiche che sono alla base della lotta contro la discriminazione, anche facendo ricorso a campagne di sensibilizzazione, poiché prevenire la discriminazione è tanto importante quanto combatterla;

[1] Per garantire che ogni persona che vive nell'UE benefici di una protezione giuridica contro la discriminazione, l'Unione ha a sua disposizione due direttive: la direttiva 2000/43/CE e la direttiva del Consiglio 2000/78/CE 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).

*La comunità rom*

14. ritiene che tale comunità necessiti di una protezione speciale essendo diventata, a seguito dell'allargamento, una delle minoranze numericamente più importanti nell'UE ed essendo stata, in quanto comunità, storicamente marginalizzata ed ostacolata nel suo sviluppo in taluni settori chiave: la cultura, la storia e le lingue rom sono spesso trascurate o denigrate;

15. accoglie favorevolmente la pubblicazione del Libro verde soprammenzionato, che tratta i problemi cui la comunità rom deve far fronte nell'Unione europea allargata, l'organizzazione di un *workshop* destinato alle autorità nazionali e volto a stabilire in che modo utilizzare le risorse del Fondi strutturali per assistere i rom e altri gruppi svantaggiati, nonché il varo, da parte della Commissione, di un programma di tirocini specifico per i membri della comunità rom; ritiene tuttavia che gli svantaggi più evidenti potrebbero anche essere affrontati:

   – dando esecuzione a progetti di integrazione congiunti a livello degli Stati membri in cui vivono membri della comunità rom, allo scopo di ovviare, nell'arco di dieci anni, agli svantaggi più evidenti che la affliggono,

   – promuovendo progetti comuni finanziati a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale,

   – promuovendo la conoscenza della lingua dei paesi in cui vivono membri della comunità rom e l'insegnamento della loro lingua comune, come modo di rafforzare la loro stessa cultura e la coesione sociale,

   – migliorando l'accesso all'occupazione, all'alloggio, ai servizi sociali e ai piani pensionistici;

*Nuovi immigrati*

16. ritiene che gli immigrati recenti possano subire forme specifiche di discriminazione, che differiscono per alcuni aspetti dalla discriminazione che interessa i cittadini dell'UE che sono immigrati di seconda, terza e quarta generazione e che appartengono ad una minoranza etnica stanziale;

*Comunità di minoranze etniche stanziali immigrate*

17. ritiene che sia importante distinguere tra persone immigrate di recente e persone che appartengono a minoranze etniche stanziali, che possono essere soggette a forme diverse di discriminazione; osserva con preoccupazione che le minoranze etniche stanziali continuano a subire discriminazioni, ad esempio sul luogo di lavoro, nonostante abbiano qualifiche analoghe o superiori a quelle di coloro che non appartengono ad una minoranza; riconosce che la maggioranza dei cittadini dell'UE di origine etnica appartiene a minoranze etniche stanziali;

*Minoranze etniche o nazionali diverse che vivono nel territorio di uno Stato membro*

18. ritiene che per queste minoranze la necessità più urgente sia di integrarsi quanto prima nella società, anche grazie ad un'ulteriore semplificazione della procedura di naturalizzazione; incoraggia i governi degli Stati membri che devono ancora ratificare la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali[1] a procedere in tal senso senza ulteriori ritardi;

*Misure legislative da adottare prima dell'entrata in vigore del trattato costituzionale*

19. si congratula con la Commissione per il lavoro svolto in relazione all'articolo 13 e la sollecita a continuare ad attuare una strategia generale coerente rispetto ai problemi che le minoranze incontrano nell'Unione, proseguendo con la messa in atto della vigente legislazione contro la discriminazione ed esaminando nuove possibili azioni basate sui seguenti articoli del trattato:

    a) l'articolo 13 sulla politica contro le discriminazioni; ricorrendo a questa base giuridica, che è quella di più vasta portata in fatto di protezione delle minoranze, l'Unione potrebbe, sulla base della sua esperienza, sviluppare le iniziative che sono già state poste in atto e rafforzare vari articoli della Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali, quali l'articolo 3, paragrafo 1, l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, e gli articoli 6 e 8,

    b) l'articolo 18 del trattato CE, che riguarda la libertà di circolazione e il diritto di soggiorno, potrebbe servire come base solida per facilitare la circolazione delle persone che appartengono a minoranze, evitando così il loro isolamento o la creazione di nuovi "ghetti",

    c) gli articoli 49, 95 e 151 del trattato CE potrebbero fornire un solido fondamento nell'Unione per la salvaguardia dei principi sanciti dall'articolo 9 della Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali, quali la libertà di espressione o il diritto di non essere discriminati nell'accesso ai mezzi di comunicazione,

    d) l'articolo 65 del trattato CE e l'articolo 31 del trattato UE, che riguardano la cooperazione e l'assistenza giudiziaria e hanno un campo di applicazione analogo a quello dell'articolo 10, paragrafo 3, della Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali, rivestono la massima importanza per i membri di una minoranza che cercano assistenza nei procedimenti civili o penali,

    e) l'articolo 62 del trattato CE, che riguarda la politica in materia di immigrazione, ancora incompleta sei anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (occorre prestare attenzione alla necessità per gli immigrati legali di lunga durata di essere integrati nella società, come si afferma nella risoluzione del Parlamento europeo sui legami tra immigrazione legale e immigrazione clandestina (relazione Gaubert)),

    f) l'articolo 137, paragrafo 1, lettere g), h), i) e j), che riguarda l'occupazione dei

[1] Tale Convenzione non è stata ratificata da Belgio, Francia, Grecia, Lettonia e Lussemburgo.

cittadini di paesi terzi, l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e la lotta contro l'esclusione sociale, rappresenterebbe una solida base per nuove iniziative incentrate sulle minoranze,

g) l'articolo 149 del trattato CE sul miglioramento dell'accesso all'istruzione potrebbe contribuire, attraverso l'istruzione, a favorire l'integrazione delle minoranze nella società, come prevedono gli articoli 12 e 14 della Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali,

h) gli articoli 151 e 163 del trattato CE, riguardanti rispettivamente la cultura e la ricerca, potrebbero servire a sviluppare programmi comuni per le minoranze in questi settori (come prevede l'articolo 12 della Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali);

*Future misure economiche e finanziarie*

20. ritiene che l'Unione dovrebbe completare l'azione degli Stati membri a livello locale, regionale e nazionale con un finanziamento adeguato:

– rendendo più agevole per le minoranze l'accesso ai Fondi strutturali, al Fondo di coesione, al Fondo sociale europeo e all'iniziativa comunitaria Equal in particolare,

– predisponendo, sulla base degli articoli del trattato sopraccitati, nuovi progetti pilota e reti di solidarietà nonché iniziative appropriate con i paesi terzi da cui le minoranze provengono;

sollecita, in tale contesto, gli Stati membri a delegare parte dei loro poteri decisionali in materia di Fondi strutturali alle autorità regionali e locali, in linea con la politica di decentralizzazione dell'Unione;

*Misure di esecuzione e meccanismi di feedback*

21. accoglie favorevolmente le iniziative recentemente prese dalla Commissione in questo campo, in particolare:

– l'istituzione da parte del Presidente della Commissione di un gruppo di Commissari responsabile per i diritti fondamentali, chiamato a svolgere un ruolo chiave nella protezione delle minoranze e nella non discriminazione,

– l'istituzione di un gruppo interservizi che riunisce i rappresentanti di 14 diversi servizi della Commissione;

22. è convinto che, in linea con il principio di sussidiarietà, i rappresentanti delle minoranze e le istituzioni locali, regionali, nazionali ed europee debbano cooperare strettamente; ritiene che detta cooperazione debba basarsi su:

– un'analisi comparativa chiara, così da poter controllare se l'azione intrapresa soddisfa gli standard precedentemente definiti,

– il metodo di coordinamento aperto, che riunisce le autorità dei vari Stati membri e i

rappresentanti delle istituzioni europee;

23. ritiene estremamente importante che l'Agenzia per i diritti fondamentali diventi un utile strumento di cooperazione con le istituzioni europee, in stretto coordinamento con le istituzioni nazionali che si occupano di diritti fondamentali; ritiene che l'Agenzia dovrebbe altresì controllare l'impatto delle politiche delineate nella presente risoluzione e riferire regolarmente al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali;

24. invita la Commissione a cominciare a rivedere l'applicazione della direttiva 2000/43/CE con lo scopo di rafforzare le misure dell'Unione europea contro la discriminazione, e ad organizzare una conferenza di ampio respiro che riunisca tutti gli attori interessati, segnatamente i rappresentanti politici e i rappresentanti di istituzioni pubbliche a livello nazionale, regionale e locale, di ONG e di associazioni attive in questo settore;

25. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri e dei paesi candidati.