PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

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

PROVVISORIO
2005/2191(INI)

27.3.2006

PROGETTO DI RELAZIONE

su una strategia quadro per la non discriminazione e le pari opportunità per tutti (2005/2191(INI))

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

Relatrice: Tatjana Ždanoka

Relatrice per parere (*): Claire Gibault, commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere

(*) Cooperazione rafforzata tra le commissioni - articolo 47

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

su una strategia quadro per la non discriminazione e le pari opportunità per tutti (2005/2191(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto l'articolo 13 del trattato che istituisce la Comunità europea, che conferisce alla Comunità il diritto di prendere i provvedimenti opportuni per 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,

– vista la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati,

– viste 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[1] e la direttiva 2000/78/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[2], che vietano ogni forma di discriminazione diretta o indiretta fondata sulla razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali,

– visto l'articolo 21, paragrafo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che 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 ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali,

– visti i diversi strumenti giuridici adottati nel quadro delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, che vietano ogni tipo di discriminazione nei confronti dei diritti che garantiscono e, in particolare, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali,

– vista la comunicazione della Commissione "Una strategia quadro per la non discriminazione e le pari opportunità per tutti" (COM(2005)0224),

– vista la relazione annuale elaborata dalla rete di esperti di diritti fondamentali per il 2004 e la relazione tematica sulle minoranze pubblicata nel corso dello stesso anno,

– visto l'articolo 45 del suo regolamento,

– visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (A6-0000/2006),

[1] GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22.
[2] GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16.

A. considerando che la lotta contro la discriminazione costituisce un elemento essenziale di qualsivoglia politica di integrazione, essa stessa garante della coesione sociale e strumento indispensabile nella lotta contro l'esclusione,

B. considerando che la discriminazione risulta in ampia misura dall'ignoranza e, di conseguenza, da una paura dell'altro, e che occorre quindi trattare il problema alla radice mediante azioni mirate volte a promuovere sin dalla più tenera infanzia la tolleranza e la diversità; ricordando che, in questo contesto, i programmi Socrate, Leonardo e Gioventù possono svolgere un ruolo determinante,

C. considerando che l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (EUMC) osserva che la divulgazione, da parte delle autorità nazionali, di informazioni concrete sulla lotta contro la discriminazione a livello nazionale permane limitata e deve essere estesa a gruppi di destinatari e alle loro organizzazioni di sostegno; che i governi devono riconoscere maggiormente il fatto che la società civile può costituire un partner efficace nella lotta contro la discriminazione razziale e dovrebbero sostenere tutti gli obiettivi politici volti a lottare contro la discriminazione,

D. considerando che l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali, incluso nell'articolo II-81 del trattato costituzionale, è di più ampia portata rispetto all'articolo 13 del trattato CE, in quanto menziona cause di discriminazione non identificate in quest'ultimo, all'occorrenza il colore della pelle, l'origine sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio e la nascita; deplorando ancor più che questa definizione più ampia non si rifletta in una traduzione giuridicamente vincolante nei fatti,

E. considerando che, come ricordato recentemente dalla rete di esperti, nell'attuazione degli strumenti legislativi approvati sulla base dell'articolo 13 del trattato CE gli Stati membri devono pur sempre rispettare i diritti fondamentali iscritti nei principi generali del diritto comunitario, inclusi i diritti, le libertà e i principi menzionati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

F. consapevole del fatto che, accordando ad alcune tipologie di discriminazione un trattamento preferenziale sul piano legislativo, si determina una sorta di gerarchia dei motivi di discriminazione che non dovrebbe esistere,

G. ricordando che il concetto di disc può essere inteso in modi diversi a seconda se ci si basa su un piano individuale o un piano collettivo, e che la difesa dei diritti dei cittadini in quanto individui non implica le stesse misure della difesa degli interessi dei gruppi di individui,

H. considerando che l'azione positiva è uno strumento destinato a promuovere una rappresentanza equilibrata di tutte le categorie della popolazione nei settori e a livelli nei quali è essenziale che l'insieme della popolazione sia rappresentato in modo equo; sottolineando che tale nozione non deve essere limitata al settore dell'occupazione e deve andare oltre la parità tra i sessi,

I. consapevole del fatto che per cancellare ingiustizie e discriminazioni di vecchia data può rivelarsi necessario ricorrere provvisoriamente ad azioni positive, che si fondano su un concetto dinamico della giustizia e possono assumere forme molto diversificate;

ricordando che la fissazione di quote deve essere considerata una misura estrema, da applicare solo nel rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e del principio della proporzionalità,

J. considerando che, per alcuni gruppi della società particolarmente svantaggiati quali i Rom, o lesi nei propri diritti quali i non-cittadini, l'adozione di azioni positive o di una legislazione specifica è indispensabile se si vuole riuscire a garantire una loro partecipazione effettiva alla vita nella società e, in particolare, alla vita politica, affinché essi possano avere un'influenza sulle decisioni che li riguardano,

K. richiamando l'attenzione sul fatto che in alcuni Stati membri, l'isolamento dei bambini Rom in classi speciali o in istituti riservati ai portatori di handicap mentali si avvicina ad una forma di segregazione razziale e che s'impone d'urgenza la necessità di mettere in atto una politica di integrazione,

L. considerando che il comitato consultivo sulla convenzione quadro favorisce l'introduzione di azioni positive a favore dei membri di minoranze particolarmente svantaggiate,

M. considerando che il comitato per i diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite ritiene che gli Stati parti dell'accordo sui diritti economici, sociali e culturali abbiano un obbligo di dare un trattamento preferenziale adeguato alle persone disabili al fine di raggiungere gli obiettivi della piena partecipazione ed uguaglianza nella società per tutti i disabili,

N. considerando che l'EUMC ricorda che è difficile valutare la reale portata e natura del problema del razzismo vista l'assenza e l'inefficacia della raccolta di dati in proposito, sia ufficiali che non ufficiali, in molti Stati membri,

O. considerando che, come sottolineato dall'EUMC, in assenza di statistiche ufficiali sull'origine etnica e nazionale e sulla religione è difficile effettuare un'analisi accurata della discriminazione e del successo delle politiche volte a lottare contro di essa; 'assenza di dati statistici sufficienti ad illustrare e valutare la disc rende impossibile definire una strategia di lotta contro la disc basata tra l'altro su azioni positivi a favore dei gruppi discriminati,

P. ricordando che a livello comunitario il trattamento dei dati personali è disciplinato dalla direttiva 95/46/CE e che, come sottolineato dalla rete di esperti, non vi è conflitto tra la protezione dei dati personali e il monitoraggio della discriminazione mediante strumenti statistici, nella misura in cui l'obiettivo di tale monitoraggio sia quello di meglio comprendere l'eccessiva o l'insufficiente rappresentazione di determinati gruppi in specifici settori o a certi livelli e a misurare i progressi al fine di identificare le necessità di intervento e selezionare le linee d'azione più efficaci,

Q. considerando che, per identificare le discriminazioni indirette, esplicitamente vietate dalla legislazione comunitaria, è necessario potersi basare su dati statistici affidabili, in particolare su gruppi specifici dotati di caratteristiche proprie; che, se non si dispone di statistiche, si privano di fatto le potenziali vittime di una discriminazione indiretta di uno strumento essenziale per il riconoscimento dei loro diritti,

R. sottolineando che l'interpretazione degli elementi che permettono di determinare

l'esistenza o meno di una discriminazione diretta o indiretta viene effettuata in base al diritto o alle prassi nazionali e che, nell'attuale stato delle cose, il ricorso a dati statistici quali elementi probanti al fine di stabilire l'esistenza di una discriminazione indiretta è lasciato alla volontà degli Stati membri, il che comporta non solo una certa disparità, ma anche l'impossibilità, negli Stati nei quali tale pratica non è riconosciuta, di denunciare determinate forme di discriminazione indiretta,

Considerazioni generali

1. ritiene che, al di là degli strumenti legislativi e delle vie di ricorso, la lotta contro la discriminazione deve necessariamente basarsi su una presa di coscienza delle ripercussioni sociali, ma anche economiche, di tale fenomeno, che deve essere trasmessa dalle ONG, che gli Stati membri dovrebbero associare strettamente alla propria politica di lotta contro la discriminazione;

2. ritiene che sarebbe necessario raccogliere le migliori pratiche attuate negli Stati membri in materia di lotta contro la discriminazione e di assicurarne la diffusione; che, in tale contesto, sarebbe utile rafforzare la rete delle istanze nazionali incaricate della lotta contro la discriminazione (Equinet) ed incoraggiare tutti gli Stati membri a parteciparvi; che tale compito di raccolta e diffusione dell'informazione, di coordinamento e d'impulso potrebbe essere, un domani, essere affidata all'agenzia per i diritti fondamentali;

3. plaude all'iniziativa della Commissione di lanciare nel 2007 un anno europeo delle pari opportunità ed auspica che ciò contribuisca ad una presa di coscienza nei confronti dei diversi tipi di discriminazione, delle discriminazioni multiple e ad una migliore conoscenza delle vie di ricorso; auspica ciò nondimeno che, in futuro, iniziative di questo tipo siano preparate con maggiore anticipo;

4. insiste affinché, nel controllo sistematico e rigoroso che si impegna a fare della compatibilità dei suoi atti legislativi e regolamentari con la Carta dei diritti fondamentali, la Commissione si dedichi in particolare ad individuare ogni tipo di discriminazione, diretta ma anche e soprattutto indiretta, che potrebbe risultarne per diverse categorie di persone; ritiene che l'agenzia per i diritti fondamentali dovrebbe essere strettamente associata agli studi d'impatto svolti in tale contesto;

5. ritiene, come la Commissione, che per rimediare a disparità flagranti di natura "endemica", "strutturale" o "culturale" e ripristinare quindi un equilibrio gravemente compromesso, può rivelarsi necessario in alcuni casi derogare provvisoriamente al concetto di uguaglianza incentrato sull'individuo a beneficio di una "giustizia distributiva", incentrata invece sul gruppo, adottando in questo contesto azioni dette "positive";

6. sottolinea che i concetti di "azioni positive", di "uguaglianza affermativa" e di "giustizia distributiva" si riferiscono ad una stessa realtà, che ha il suo punto di partenza nel riconoscimento del fatto che, in alcuni casi, una lotta efficace contro la discriminazione presuppone un intervento attivo da parte delle autorità per ripristinare un equilibrio gravemente compromesso; insiste sul fatto che tale tipo d'intervento non deve essere assimilato ad una forma di discriminazione, neanche "positiva", e che il concetto di azione positiva non deve essere ridotto all'idea della quota; ricorda che tali azioni possono infatti concretizzarsi nei modi più diversi, quali la garanzia di colloqui d'assunzione, l'accesso

prioritario a determinate formazioni che danno accesso a professioni nelle quali alcune categorie sono sottorappresentate, la diffusione di offerte di impiego in linea prioritaria verso determinate comunità o, ancora, il prendere in considerazione l'esperienza professionale anziché i soli diplomi;

7. ricorda che il principio del pari trattamento non impedisce ad uno Stato membro di mantenere o adottare iniziative specifiche volte a prevenire o compensare svantaggi connessi ad uno dei motivi di discriminazione di cui all'articolo 13 del trattato CE e insiste sul fatto che tali iniziative specifiche devono coprire tutti i settori nei quali si possano constatare gravi disuguaglianze, che si tratti dell'istruzione, dell'alloggio, dell'accesso a beni e servizi o di altri settori;
8. è consapevole del fatto che il basso tasso di rappresentazione di alcuni gruppi in determinate categorie lavorative può avere effetti deterrenti e scoraggiarli dall'acquisire le conoscenze necessarie all'accesso a tali impieghi, instaurando così un circolo vizioso; raccomanda pertanto vivamente che siano create condizioni atte a consentire a tutte le categorie di persone di accedere a tutti i tipi e i livelli di studio e di formazione, ove necessario adottando azioni positive per permettere a gruppi svantaggiati di entrare nei cicli scolastici, universitari o di formazione professionale che sarebbero loro altrimenti inaccessibili;
9. sottolinea la necessità di garantire ai migranti di origine Rom e ai non cittadini la parità in materia di diritti sociali e politici ed invita gli Stati membri e i paesi candidati ad elaborare una strategia volta ad incrementare la partecipazione dei Rom e dei non cittadini alle elezioni, sia in quanto elettori che in quanto candidati, e a tutti i livelli;

Raccolta di dati statistici

10. ritiene che, lungi dal costituire un ostacolo alla raccolta di dati relativi, in particolare, all'origine etnica e alla religione, la direttiva 95/46/CE offre una protezione necessaria e auspicabile contro ogni potenziale abuso dell'utilizzazione ce potrebbe essere fatta dei dati sensibili raccolti a fini statistici;

11. ritiene che sarebbe utile che il gruppo articolo 28 creato ai sensi della direttiva 95/46/CE esprimesse un parere volto a chiarire le disposizioni della direttiva suscettibili di ostacolare la raccolta di dati statistici relativi a determinate categorie di persone e ad assicurarne un'interpretazione uniforme in tutti gli Stati membri;

12. attira l'attenzione sul fatto che, una volta che i dati personali siano stati resi anonimi per un'utilizzazione statistica, le informazioni contenute in tali statistiche non devono più essere considerate quali dati personali; ricorda inoltre che esistono tecniche affidabili, che rispettano l'anonimato e sono abitualmente utilizzate nelle scienze sociali, che dovrebbero consentire l'elaborazione di statistiche basate su criteri considerati sensibili;

13. nota con soddisfazione che la Commissione intende elaborare, in cooperazione con le autorità nazionali ed altre parti interessate, strumenti statistici destinati a valutare l'incidenza della discriminazione; attende con interesse la pubblicazione del manuale sulla raccolta dei dati annunciata per il 2006;

14. ricorda che il concetto di discriminazione indiretta è intrinsecamente connesso a criteri quantitativi e che è quindi controproduttivo impedire il recensimento di dati statistici

relativi a determinate caratteristiche con il pretesto della legislazione in materia di protezione dei dati personali, in quanto in assenza di tali informazioni è impossibile dimostrare l'esistenza di una discriminazione indiretta;

15. ritiene che si intende lottare efficacemente contro tutti i tipi di discriminazione indiretta e, quindi, trasporre correttamente le direttive comunitarie in materia di discriminazione che le vietano esplicitamente, è essenziale autorizzare l'apporto di prove basate su dati statistici;

16. chiede agli Stati membri di elaborare i propri strumenti statistici in modo da poter disporre di dati relativi all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione e al reddito per ciascuna delle categorie di persone suscettibili di subire una discriminazione basata su uno dei criteri enumerati all'articolo 13 del trattato CE;

17. attira l'attenzione sul fatto che, affinché una persona possa beneficiare di un trattamento preferenziale in virtù della sua appartenenza ad un gruppo protetto, occorre che essa possa essere identificata in quanto tale, il che a sua volta implica che si possa disporre di dati sensibili che la riguardino; ricorda che tali dati devono essere trattati, in particolare, a norma della legislazione relativa alla protezione dei dati personali e all'articolo 3, paragrafo 1 della convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali;

18. ***Necessità di completare la legislazione***

19. deplora vivamente che la Commissione non intenda in questa fase elaborare una legislazione globale in materia di lotta contro la discriminazione; chiede con vigore che sia presentato quanto prima un nuovo strumento legislativo che riprenda l'insieme delle cause di discriminazione di cui all'articolo 13 del trattato CE e avente lo stesso campo d'applicazione della direttiva 2000/43/CE;

20. invita gli Stati membri a prendere debitamente in considerazione, nelle loro prassi legislative, le diverse cause di discriminazione di cui all'articolo 21 della Carta, al fine di accordare a quest'ultima una credibilità sinora indebolita dal suo carattere giuridicamente non vincolante;

21. incoraggia gli Stati membri ad assumersi obblighi senza riserve né dichiarazioni restrittive in base ai trattati sui diritti dell'uomo nel settore della lotta contro la discriminazione e della protezione delle persone appartenenti a minoranze ed altri gruppi vulnerabili, nonché ad attenersi a tali obblighi in buona fede;

22. invita la Commissione ad adempiere alle proprie responsabilità in quanto guardiana dei trattati ed avviare azioni urgenti nei confronti degli Stati membri che violano il diritto comunitario che vieta la discriminazione sulla base dell'articolo 13 del trattato CE. I nuovi Stati membri che non hanno trasposto le direttive di lotta contro la discriminazione devono essere oggetto di procedure d'infrazione per la violazione del diritto comunitario alla stessa stregua dei vecchi Stati membri;

23. chiede alla Commissione, in occasione di un prossimo rifacimento della legislazione anti-discriminazione, di concentrarsi in particolare sulla problematica delle discriminazioni multiple e della segregazione, assimilabile ad una forma di discriminazione, nonché di rivedere la nozione di discriminazione indiretta autorizzando esplicitamente la prova basata sulle statistiche;

24. invita il Consiglio ad adottare la proposta della Commissione di decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia, che mira a stabilire un quadro per punire la violenza razzista e xenofoba quale atto criminoso, in quanto tale decisione contribuirebbe a rafforzare la necessaria raccolta dei dati sulla violenza e la criminalità connesse al razzismo nell'intero territorio dell'Unione europea;

25. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.