



Bruxelles, 22 novembre 2016
(OR. en)

14284/16

**Fascicolo interistituzionale:
2008/0140 (CNS)**

**SOC 687
ANTIDISCRIM 66
JAI 929
MI 701
FREMP 182**

RELAZIONE

Origine:	presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti / Consiglio
n. doc. prec.:	14282/16 SOC 686 ANTIDISCRIM 65 JAI 928 MI 700 FREMP 181
n. doc. Comm.:	11531/08 SOC 411 JAI 368 MI 246
Oggetto:	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 - Relazione sullo stato dei lavori

I. INTRODUZIONE

Il 2 luglio 2008 la Commissione ha adottato la proposta di direttiva del Consiglio intesa a estendere la tutela contro la discriminazione per motivi di religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale al di fuori del mondo del lavoro. La direttiva orizzontale sulla parità di trattamento proposta, a complemento della legislazione CE vigente¹ nel settore, intende vietare la discriminazione per i motivi suesposti negli ambiti seguenti: protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, istruzione e accesso a beni e servizi, inclusi gli alloggi.

¹ In particolare, le direttive 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2004/113/CE del Consiglio.

Un'ampia maggioranza di delegazioni ha accolto favorevolmente la proposta in linea di principio, molte di esse approvandone l'obiettivo di completare il quadro giuridico esistente affrontando tutti e quattro i motivi di discriminazione mediante un approccio orizzontale.

La maggior parte delle delegazioni ha affermato l'importanza di promuovere la parità di trattamento come valore sociale condiviso nell'ambito dell'UE. In particolare, numerose delegazioni hanno sottolineato l'importanza della proposta nel quadro dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD). Tuttavia, talune delegazioni avrebbero preferito disposizioni più ambiziose in materia di disabilità.

Pur sottolineando l'importanza della lotta alla discriminazione, alcune delegazioni hanno in passato messo in discussione la necessità della proposta della Commissione, che reputano una violazione delle competenze nazionali per talune questioni e che a loro parere è in contrasto con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Due delegazioni hanno mantenuto riserve generali, mentre altre continuano a mettere in discussione l'inserimento della protezione sociale e dell'istruzione nel campo di applicazione.

Talune delegazioni hanno anche chiesto chiarimenti e hanno espresso preoccupazioni riguardo, in particolare, alla mancanza di certezza del diritto, alla ripartizione delle competenze e agli effetti pratici, finanziari e giuridici della proposta.

Per il momento, tutte le delegazioni hanno mantenuto riserve generali di esame sulla proposta. CZ, DK, MT e UK hanno mantenuto riserve di esame parlamentare. La Commissione ha confermato in questa fase la propria proposta originale e ha mantenuto una riserva di esame su qualsiasi modifica le sia apportata.

Il Parlamento europeo ha adottato il suo parere nel quadro della procedura di consultazione il 2 aprile 2009². In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, la proposta rientra ora nell'ambito dell'articolo 19 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea; è pertanto necessaria l'unanimità in sede di Consiglio, previa *approvazione* del Parlamento europeo.

² Cfr. doc. A6-0149/2009. Ulrike Lunacek (AT/LIBE/Verdi/Alleanza libera europea) è stata nominata relatrice dal neoeletto Parlamento.

II. LAVORI DEL CONSIGLIO DURANTE LA PRESIDENZA SLOVACCA

Il Gruppo “Questioni sociali” ha proseguito l’esame della proposta³, concentrandosi in particolare sull’interazione tra le disposizioni in materia di accessibilità per le persone con disabilità contenute nella proposta di direttiva e in altre norme dell’UE nonché nella proposta di atto europeo sull’accessibilità.⁴ Il Gruppo ha altresì esaminato l’eccezione contenuta nella direttiva orizzontale sulla parità di trattamento proposta che intende autorizzare l’offerta di condizioni di accesso più favorevoli alle persone appartenenti a specifici gruppi di età e le implicazioni di tale eccezione per le disposizioni che disciplinano l’onere della prova. Le discussioni hanno riguardato anche le competenze degli organismi nazionali di parità e la questione della “progettazione universale”.

Le proposte redazionali della presidenza⁵ sono state accolte con favore dalle delegazioni quale contributo molto utile ai negoziati. Le discussioni in sede di Gruppo possono essere riassunte come segue:

a) **Relazione tra le disposizioni in materia di accessibilità per le persone con disabilità contenute nella proposta di direttiva e in altre norme dell’UE**

Dopo una prima discussione, la presidenza ha presentato tre opzioni per chiarire l’interazione tra le disposizioni in materia di accessibilità per le persone con disabilità contenute nella direttiva proposta e in altre norme dell’UE, compresa la proposta di atto europeo sull’accessibilità.

³ Le riunioni hanno avuto luogo il 7 luglio e il 18 novembre.

⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi (doc. 14799/15).

⁵ Cfr. documenti 10561/16 e 13060/16.

L'opzione A⁶ prevederebbe *l'adempimento automatico* dei requisiti di accessibilità della direttiva ove altre disposizioni legislative dell'Unione prevedono norme o specifiche dettagliate in materia di accessibilità. In altre parole gli operatori economici che hanno rispettato la normativa specifica del settore avrebbero la garanzia di essere conformi anche agli obblighi in materia di accessibilità di cui alla direttiva orizzontale sulla parità di trattamento proposta. Tuttavia, qualora le norme settoriali non fossero correttamente attuate, *una parte attrice* potrebbe ancora ripiegare sulla direttiva orizzontale e intentare una causa per discriminazione.

Il rappresentante della Commissione ha espresso il parere preliminare che l'opzione A potrebbe essere quella che offre il giusto livello di flessibilità e certezza del diritto.

In base all'opzione B⁷ sarebbero inseriti nel testo un considerando e disposizioni corrispondenti che precisano che le norme o specifiche dettagliate previste dal diritto dell'Unione *dovrebbero prevalere* sulla direttiva proposta, in conformità del principio *lex specialis derogat legi generali*.

In base all'opzione C sarebbe incluso nella direttiva un considerando che precisa che il diritto dell'Unione che prevede norme o specifiche dettagliate in materia di accessibilità o di soluzioni ragionevoli per quanto riguarda particolari beni o servizi *dovrebbe essere preso in considerazione* ove una parte attrice adduca elementi che permettano di presumere che sussiste discriminazione diretta o indiretta.⁸ Nell'ambito di tale approccio, le persone con disabilità sarebbero ancora in grado di far valere i loro diritti ai sensi della direttiva orizzontale proposta se ritengono di essere stati discriminati - ad esempio, se la normativa settoriale più dettagliata in materia di accessibilità è stata applicata in modo inadeguato.

⁶ Articoli 4, paragrafo 9, e 4bis, paragrafo 4, e considerando 19 sexies.

⁷ Articoli 4 e 4bis e considerando 19 sexies.

⁸ Considerando 23 bis.

Le delegazioni hanno sottolineato l'importanza di garantire la massima certezza del diritto possibile e hanno chiesto più tempo per esaminare le diverse opzioni, ognuna delle quali ha ottenuto un certo sostegno. Talune delegazioni hanno sottolineato, in particolare, l'importanza di fornire alle vittime della presunta discriminazione mezzi di impugnazione.

Dalla discussione è emerso che deve essere ancora chiarita la specifica interazione tra la direttiva proposta e la normativa settoriale, in particolare nei settori *dei trasporti e delle comunicazioni*.

b) **La presunzione di non discriminazione nel contesto di condizioni di accesso più favorevoli offerte alle persone appartenenti a specifici gruppi di età**

In generale, la proposta di direttiva prevede la condivisione dell'onere della prova: una volta che *una parte attrice* adduce elementi che creano la presunzione di discriminazione, spetta alla *parte convenuta* dimostrare l'insussistenza di tale affermazione (inversione dell'onere della prova). Tuttavia, la situazione è più complessa quando si giunge all'eccezione che permette, ad esempio, agli operatori economici di offrire condizioni di accesso più favorevoli alle persone appartenenti a specifici gruppi di età al fine di promuoverne l'integrazione economica, culturale o sociale. Si potrebbe sostenere che, da un lato, deve esserci la possibilità di eccezioni ragionevoli che consentano un trattamento più favorevole in circostanze specifiche e giustificate. Dall'altro, tali eccezioni al principio della parità di trattamento non dovrebbero divenire inattaccabili.

Cercando di trovare un equilibrio tra queste due considerazioni, la presidenza ha presentato due opzioni.

Nell'opzione I⁹ l'offerta di condizioni di accesso più favorevoli alle persone appartenenti a determinati gruppi di età al fine di promuoverne l'integrazione economica, culturale o sociale, sarebbe ritenuta non discriminatoria. Tale presunzione implica altresì logicamente che *alla parte attrice* dovrebbe spettare l'onere della prova per confutarla se ritiene discriminatoria la disparità di trattamento.

Nell'opzione II la presunzione di non discriminazione sarebbe soppressa e, invece, la promozione dell'integrazione economica, culturale o sociale di persone appartenenti a specifici gruppi di età sarebbe definita come una finalità legittima. L'onere della prova ricadrebbe sulla *parte convenuta* in base alla summenzionata norma generale della ripartizione dell'onere della prova. Spetterebbe quindi ai giudici decidere se i mezzi utilizzati per raggiungere la finalità legittima siano stati appropriati e necessari.

Ciascuna delle due opzioni presentate ha ricevuto un certo sostegno. Una serie di delegazioni ha preferito mantenere il principio generale dell'inversione dell'onere della prova in tutti i casi (dovrebbe cioè spettare sempre alla *parte convenuta* dimostrare che non ha avuto luogo alcuna discriminazione, dopo che la parte attrice ha addotto elementi che creano una presunzione di discriminazione). Altre hanno asserito che dovrebbe esserci sempre il modo di valutare l'adeguatezza del trattamento preferenziale offerto alle persone appartenenti a determinati gruppi di età.

Una delegazione ha espresso l'opinione che gli operatori economici dovrebbero inoltre poter offrire un trattamento più favorevole alle persone con disabilità.

⁹ Articolo 2, paragrafi 6 e 6-bis, e articolo 8; considerando 14 bis e 24 bis (nuovo).

c) **Competenze degli organismi nazionali di parità**¹⁰

In precedenza nel testo del progetto di direttiva era stata introdotta una disposizione che amplia le competenze degli organismi di parità di modo che "l'organismo o gli organismi" di cui all'articolo 12, paragrafo 3, abbiano competenza anche per i settori disciplinati dalla direttiva 2000/78/CE (occupazione e condizioni di lavoro). Nelle sue proposte redazionali la presidenza ha chiarito detta disposizione aggiungendo un riferimento ad essa all'articolo 1 e adattando la formulazione dell'articolo 12, paragrafo 3. Il Gruppo ha appoggiato l'estensione delle competenze degli organismi di parità per coprire occupazione e condizioni di lavoro. Tuttavia alcune delegazioni preferirebbero introdurla mediante una modifica separata della direttiva 2000/78/CE.

d) **Riferimento alla "progettazione universale"**¹¹

La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità contiene il concetto di "progettazione universale" che significa la progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate.

Nelle sue proposte redazionali, la presidenza ha introdotto negli articoli un obbligo non perentorio a "intraprendere o promuovere" la ricerca e lo sviluppo di beni e servizi progettati universalmente. Vi è stato ampio sostegno per l'inclusione nel testo del concetto di "progettazione universale". Tuttavia talune delegazioni preferivano vedere tale questione trattata soltanto nei considerando.

¹⁰ Considerando 27, articolo 1 e articolo 12, paragrafo 3.

¹¹ Articolo 4, paragrafo 8, e considerando 19 quinquies.

III. QUESTIONI IN SOSPEO

Sono necessarie ulteriori discussioni sulle questioni summenzionate, nonché su una serie di altre questioni in sospenso, tra cui:

- la portata della direttiva, dal momento che talune delegazioni sono contrarie all'inserimento della protezione sociale e dell'istruzione nel suo ambito;
- i restanti aspetti riguardanti la ripartizione delle competenze e la sussidiarietà; nonché
- la certezza del diritto in relazione agli obblighi che sarebbero stabiliti dalla direttiva.

Ulteriori dettagli sulle posizioni delle delegazioni figurano nei documenti 10916/16 e 14282/16.

IV. CONCLUSIONE

Durante la presidenza slovacca sono stati compiuti progressi tangibili in merito alle questioni discusse. Ciononostante, sono senz'altro necessari ulteriori lavori e discussioni politiche prima di poter raggiungere la necessaria unanimità in sede di Consiglio.
