



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.7.2008
SEC(2008) 2181

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

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**

Sintesi della valutazione dell'impatto

{COM(2008) 426 definitivo}
{SEC(2008) 2180}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento che accompagna la proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento Sintesi della valutazione dell'impatto

1. INTRODUZIONE

Il diritto alla parità di trattamento è sancito dalla normativa comunitaria¹. L'articolo 13 del trattato consente specificamente le azioni volte a combattere la discriminazione per motivi di sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale. Tale principio è riconosciuto anche dall'articolo 21 della Carta EU dei diritti fondamentali.

In base all'articolo 13 del trattato CE l'UE ha preso provvedimenti efficaci², completando la normativa esistente sulla parità di trattamento tra uomo e donna. Tuttavia la discriminazione persiste in molti settori, ad esempio negli ambiti dell'accesso a e la fornitura di beni e servizi, alloggi, servizi sociali e assistenza sanitaria.

La Commissione si è impegnata subito nel suo mandato a esaminare l'opportunità di estendere il quadro normativo basato sull'articolo 13 del trattato CE, iniziando nel 2004 con il Libro verde "Uguaglianza e non discriminazione in un'Unione europea allargata", nel 2005 con la strategia quadro della Commissione sulla non discriminazione e sulle pari opportunità per tutti, l'anno europeo delle pari opportunità per tutti 2007 e continuando con il programma di lavoro legislativo del 2008³.

2. QUADRO NORMATIVO ATTUALE

Come indicato nella tabella che figura sotto, l'attuale quadro normativo CE prevede una tutela molto più ampia contro la discriminazione sessuale, razziale o etnica rispetto alla discriminazione per motivi di religione o convinzioni personali, disabilità, età od orientamento sessuale. Queste direttive sono state recepite nelle normative nazionali; quindi è aumentata notevolmente la tutela contro la discriminazione nella legislazione nazionale. Oltre alla tutela giuridica, l'azione a livello UE è risultata in una maggiore assistenza alle vittime mediante l'istituzione di "organismi di parità": prima, 20 Stati membri non disponevano di questo tipo di organismo.

Quadro normativo esistente a livello europeo:

| Motivi Settore | Razza | Religione | Disabilità | Età | Orientamento sessuale | Sesso |
|-------------------|-------|-----------|------------|-----|--------------------------|-------|
|-------------------|-------|-----------|------------|-----|--------------------------|-------|

¹ Causa 203/86 Spagna v Consiglio, (paragrafo 25 e causa C-15/95 EARL de Kerlast, paragrafo 35), causa C-144/04 Mangold (paragrafo 75).

² Direttive 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2004/113/CE.

³ COM(2007) 640.

| | | | | | | |
|--|--|----|----|----|----|--|
| Occupazione e formazione professionale | Si + Organismo per la parità di trattamento | Si | Si | Si | Si | Si + Organismo per la parità di trattamento |
| Istruzione | Si + Organismo per la parità di trattamento | No | No | No | No | No |
| Beni e servizi | Si + Organismo per la parità di trattamento | No | No | No | No | Si + Organismo per la parità di trattamento |
| Protezione sociale | Si + Organismo per la parità di trattamento | No | No | No | No | Si + Organismo per la parità di trattamento |

Anche se diversi Stati membri vanno oltre gli standard minimi stabiliti, variano molto il livello e l'estensione della protezione contro i diversi tipi di discriminazione. Cinque Stati membri⁴ hanno una protezione giuridica dettagliata contro la discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali, l'età, la disabilità o sull'orientamento sessuale in tutti i settori indicati sopra. Altri hanno disposizioni costituzionali più generiche o una protezione giuridica in alcuni settori o per alcuni motivi, ma non tutti.

Diversi livelli di protezione dalla discriminazione influenzano le decisioni degli individui di esercitare i propri diritti alla libera circolazione, ad esempio per viaggiare, lavorare o studiare in un altro Stato membro. Inoltre per i fornitori di beni e servizi questa situazione rende più difficile il commercio transnazionale.

2. PROVE E CONSULTAZIONE

Nel 2006⁵ è stato ricevuto lo studio di rilevamento sulle misure nazionali esistenti che andavano oltre le prescrizioni UE e il loro impatto, commissionato dalla Commissione nel 2005. Nel giugno 2007 la Commissione ha annunciato una consultazione pubblica attirando l'attenzione degli Stati membri sullo studio e chiedendo loro di fornire ulteriori informazioni sulle misure prese o previste per andare oltre le direttive del 2000.

Inoltre nel 2007 la Commissione ha commissionato uno studio⁶ dal consorzio per la valutazione della politica europea. Il risultato intitolato "Study on discrimination on grounds of religion or belief, age, disability and sexual orientation outside of employment" esamina la natura e il livello della discriminazione al di fuori del mondo del lavoro nell'UE e i potenziali costi (diretti e indiretti) per gli individui e la società.

La relazione tiene conto delle relazioni provenienti dalla rete europea di esperti indipendenti nel settore della non discriminazione e dei risultati di un'indagine dell'Eurobarometro del

⁴ Irlanda, Bulgaria, Lussemburgo, Slovenia e Ungheria.

⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm#stud

⁶ EPEC, Study on discrimination on grounds of religion or belief, age, disability and sexual orientation outside of employment, disponibile a:
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_en.htm

marzo 2008 sulla discriminazione e l'ineguaglianza in Europa⁷ e di un sondaggio flash dell'Eurobarometro del febbraio 2008⁸.

Vanno menzionati in particolare la consultazione pubblica on-line⁹, l'indagine nel settore commerciale¹⁰, la consultazione scritta e le riunioni con le parti sociali e le ONG europee attive nel settore della non discriminazione¹¹. In parallelo, la principale ONG a livello UE che rappresenta le persone con disabilità ha presentato una petizione a favore di una normativa firmata da circa 1,3 milioni di persone.

I risultati della consultazione pubblica e delle ONG dimostrano una chiara richiesta di ulteriore legislazione a livello UE per aumentare il livello di tutela contro la discriminazione, sebbene alcuni abbiano richiesto direttive specifiche riguardanti le disabilità e il sesso. Inoltre dalla consultazione del gruppo pilota di imprese europee risulta che le imprese ritengono utile che vi sia lo stesso livello di tutela dalla discriminazione in tutta l'UE, anche se le parti sociali rappresentanti le imprese si sono espresse generalmente contro una nuova normativa, che secondo loro comporterebbe ulteriore aumento della burocrazia e dei costi. I sindacati si sono espressi a favore del divieto di discriminazione al di fuori del mercato del lavoro per motivi di età, disabilità, religione od orientamento sessuale e hanno sottolineato che la discriminazione all'esterno della sfera lavorativa si ripercuote sulla capacità di lavoro dei loro iscritti (ad esempio, la mancanza di trasporti accessibili per i lavoratori con disabilità).

3. Scenario di base

Le attuali direttive CE continuerebbero ad essere applicate. Alcuni Stati membri, ma non tutti, avrebbero leggi nazionali dettagliate che tutelano le persone vittime di discriminazione al di fuori della sfera del lavoro; altri avrebbero disposizioni costituzionali molto più generiche.

Persisterebbe la discriminazione contro gli individui per motivi di età, disabilità, religione o convinzioni personali e orientamento sessuale, creando problemi per le vittime, nonché costi e oneri inutili per le persone, le imprese e la società in generale.

È necessario che la CE e i 26 Stati membri firmatari applichino la Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità.

4. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Un numero importante di persone nell'Unione europea è vittima o è a rischio di discriminazione, come dimostrato dalla consultazione pubblica (il 35% dei rispondenti dichiara di aver subito discriminazioni nel campo dell'istruzione, della protezione sociale o della sanità a causa dell'età, della disabilità, della religione o dell'orientamento sessuale; il 20% dichiara di aver subito discriminazioni nell'accesso a beni, servizi o alloggi). Secondo l'indagine dell'Eurobarometro¹² del febbraio 2008, tra l'8% e il 16% dei cittadini EU dichiara

⁷ Speciale indagine Eurobarometro 296 sulla discriminazione nell'UE, da pubblicare a luglio 2008 sulle seguenti pagine web: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm e http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm

⁸ Eurobarometro Flash 232. I risultati completi sono disponibili on-line all'indirizzo: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_232_en.pdf

⁹ I risultati completi della consultazione sono disponibili a: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/news/news_en.htm#rpc

¹⁰ http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/index_en.htm

¹¹ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_en.htm#ar

¹² Eurobarometro Flash 232.

di aver subito personalmente o che un membro della famiglia o un amico ha subito discriminazioni per motivi di età, disabilità, religione o convinzioni personali e orientamento sessuale, o una combinazione di questi fattori. Lo studio EPEC presenta le prove della dimensione della discriminazione per motivi di età, disabilità, religione o convinzioni personali e orientamento sessuale in una serie di settori (accesso a beni e servizi, assistenza sanitaria, istruzione, trasporti, ecc.). Le ONG che hanno risposto alla consultazione hanno anche indicato esempi specifici di discriminazione.

La protezione giuridica garantita alle vittime di discriminazione dipende dai motivi della discriminazione, da dove si è verificata la discriminazione (sul posto di lavoro o al di fuori del mondo del lavoro) e da dove vivono. Questa differenza nella protezione contro la discriminazione a livello UE e nazionale ha conseguenze pratiche: significa che i casi di discriminazione identificati nella relazione non sono trattati in modo coerente e che le vittime di discriminazione dispongono di mezzi ineguali di ricorso a seconda del loro Stato membro. Inoltre le differenze nella protezione garantita dagli Stati membri possono ripercuotersi sulla mobilità delle persone, nonché sulla commercializzazione transfrontaliera di beni e servizi.

5. RISPOSTE DELLA POLITICA UE

Gli obiettivi di qualsiasi azione sarebbero di aumentare la protezione degli individui dalla discriminazione, raggiungere una maggiore coesione sociale e una piena partecipazione di tutti i gruppi alla vita sociale e all'economia e fornire un quadro normativo chiaro in tutti gli Stati membri che possa stimolare il commercio transfrontaliero e la libera circolazione.

Diverse possibilità sono state considerate e dopo un esame preliminare delle possibili opzioni, sei sono state scelte per l'ulteriore analisi:

- nessun'azione nuova a livello UE
- l'autoregolamentazione per i servizi assicurativi e/o bancari
- una raccomandazione che tratta specificamente le competenze degli organismi che promuovono la parità di trattamento, nonché la multidiscriminazione
- una raccomandazione generale
- direttive che trattano un unico fattore di discriminazione
- una direttiva che tratta diversi fattori di discriminazione

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Ogni opzione è stata analizzata per valutare in quale misura potrebbe realizzare gli obiettivi e quale sarebbero i suoi risultati rispetto ad uno scenario base che non prevede alcuna nuova azione.

Per tutte le opzioni sono stati esaminati gli impatti economici e sociali, nonché l'impatto ambientale se del caso. Nella misura del possibile sono state fornite cifre per illustrare i costi e i benefici per gli individui, i fornitori di beni e servizi e la società in generale, sebbene vada evidenziato il fatto che è difficile trovare dati affidabili sulla discriminazione e i costi connessi.

L'opzione di non prendere alcun provvedimento non affronterebbe i problemi identificati, quindi i costi della discriminazione in termini economici e della società rimarrebbero e il rischio di un maggior divario nella protezione giuridica crescerebbe.

Le opzioni non legislative prese in considerazione non possono garantire un miglioramento chiaro del livello di protezione contro la discriminazione perché è impossibile prevedere in quale misura gli Stati membri recepirebbero e applicherebbero efficacemente tali opzioni. Un dialogo con le industrie assicurative e bancarie è stato considerato come un modo possibilmente efficace per affrontare le accuse di discriminazioni in quel contesto.

Si è ritenuto che la sola azione dello Stato membro, basata sui quadri costituzionali e giuridici nazionali avrebbe rischiato non solo di lasciare intatte le differenze nei livelli di protezione esistenti, ma anche di peggiorare la situazione.

L'unico modo sicuro per progredire verso gli obiettivi identificati è mediante una misura giuridicamente vincolante a livello UE. L'esperienza con le direttive esistenti è stata positiva e la loro applicazione nel diritto nazionale è risultata in un livello di tutela contro la discriminazione molto più alta in molti Stati membri rispetto alla situazione precedente o rispetto a quello che avrebbe potuto essere raggiunto senza lo stimolo dell'azione UE.

La relazione illustra anche che una direttiva che vieta la discriminazione per motivi di disabilità, nonché altri motivi, può essere un modo efficace e coerente per gli Stati membri di applicare parti della Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità. In particolare, mediante la definizione di "soluzione ragionevole" una direttiva può raggiungere una certezza giuridica maggiore rispetto alla Convenzione. Inoltre, una direttiva potrebbe fornire meccanismi più chiari ed mezzi di ricorso efficaci per le vittime di discriminazione.

7. CONCLUSIONE

La relazione sulla valutazione d'impatto giunge alla conclusione che una misura giuridicamente vincolante a livello comunitario che estende il campo di applicazione contro la discriminazione per motivi di età, disabilità, orientamento sessuale, religione o convinzioni personali è lo strumento più adatto a raggiungere gli obiettivi definiti.

8. LA NUOVA DIRETTIVA

- si baserebbe sull'approccio e sui concetti delle direttive esistenti basate sull'articolo 13 del trattato CE (2000/43/CE e 2000/78/CE), ad esempio le definizioni di discriminazione e molestie, l'obbligo di fornire soluzioni ragionevoli, nonché le regole procedurali;
- vieterebbe la discriminazione solo nei settori di competenza CE, quindi non si ripercuoterebbe sull'organizzazione o sui contenuti dell'istruzione (ad es., l'educazione speciale), sulle questioni dello stato coniugale (ad es. unioni/matrimoni tra persone dello stesso) o sul diritto di famiglia (ad es. l'adozione) o sulle norme nazionali riguardanti la laicità dello stato e delle sue istituzioni;
- istituirebbe prescrizioni minime in modo che gli Stati membri siano liberi di adottare o mantenere disposizioni che offrono una maggiore protezione e alcuni Stati membri potrebbero, su propria iniziativa, aumentare il livello di protezione offerto a livello nazionale;

- non si ripercuoterebbe sulle disposizioni costituzionali a livello nazionale che prescrivono la parità di trattamento o vietano la discriminazione.

La nuova legislazione potrebbe essere accompagnata da un dialogo in modo da esaminare le discriminazioni percepite nei settori delle assicurazioni e delle banche e chiarire le regole per l'industria e per i consumatori. Inoltre continuerebbe la promozione delle misure non giuridiche per combattere la discriminazione, come la sensibilizzazione alla discriminazione, la formazione e lo scambio di buone pratiche.