

## L'Europa e le politiche di non-discriminazione: Evoluzione del sistema di tutele offerto dall'UE



di Mariarosalba Angrisani

### Introduzione

Nel quadro del diritto dell'Unione Europea esiste un insieme di norme concernenti il divieto di discriminazione in una serie di diversi contesti. Le tutele fornite sono rintracciabili, come si vedrà, sia all'interno del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e in alcune disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'Unione (TFUE), che in specifiche Direttive a tale scopo emanate<sup>1</sup>. Inoltre, analoghe forme di protezione sono presenti in numerose norme sancite dalla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali<sup>2</sup> (CEDU), emanata dal Consiglio d'Europa e inclusa nel sistema normativo europeo grazie alle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona.

### I. La Protezione offerta dal Consiglio d'Europa

La proibizione di pratiche discriminatorie all'interno della CEDU è garantita dall'articolo 14 della Convenzione<sup>3</sup>, riguardante l'equo trattamento nel godimento degli altri diritti previsti dalla Convenzione. Il protocollo n. 12 del 2000<sup>4</sup>, entrato in vigore il 1 aprile 2005, sebbene non sia stato ancora ratificato da tutti gli Stati Membri dell'UE<sup>5</sup>, espande la portata del divieto di discriminazione garantendo un equo trattamento nel godimento di ogni tipologia di diritti (inclusi quelli previsti dal diritto nazionale). L'intento sotteso al contenuto di tale protocollo è quello di rafforzare la tutela da ogni forma di discriminazione, considerata il reale ostacolo alla piena tutela dei diritti dell'uomo.

<sup>1</sup> Direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro e le successive modifiche apportate dalla Direttiva 2002/73/CE e dalla Direttiva 2006/54/CE che abroga la Direttiva 76/2087/CEE al 14.8.2009; 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; Direttiva 2000/78/EC del Consiglio del 27 novembre 2001 relativa alla creazione di un quadro generale a favore della parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro.

<sup>2</sup> Firmata a Roma il 4 novembre 1950.

<sup>3</sup> Che così recita: "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione".

<sup>4</sup> Il Protocollo n. 12 fornisce una protezione generale in merito alle pratiche discriminatorie, mentre il disposto dell'articolo 4 della CEDU ha portata più limitata poiché contempla unicamente i casi di discriminazione che intervengono nel godimento di alcuni diritti garantiti dalla Convenzione stessa. Scopo del Protocollo è proprio quello di rimuovere tali limitazioni per garantire che nessuno possa essere discriminato in alcun caso dalla pubblica autorità.

<sup>5</sup> Il numero aggiornato dei Paesi Membri dell'UE che hanno ratificato il protocollo 12 può essere controllato alla seguente pagina web:

[www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=7&DF=16/07/2010&CL=ENG](http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=7&DF=16/07/2010&CL=ENG).



Progetto cofinanziato dall'UE

Questo articolo è stato realizzato nell'ambito del "Progetto per azioni connesse alle elezioni del Parlamento europeo 2014" del Centro Europe Direct LUPT dell'Università degli Studi di Napoli Federico II in collaborazione con OSCOM/LUPT e Giornale WOLF  
Le opinioni espresse in questo articolo sono esclusivamente quelle dell'autore. La Commissione non è responsabile dell'eventuale utilizzo delle informazioni contenute in tale articolo

Il principio di non-discriminazione costituisce, inoltre, oggetto di ulteriori documenti emanati dal Consiglio Europeo. In primo luogo, la Carta Sociale Europea, nella versione emendata del 1996, che include sia il diritto alle pari opportunità che quello a un equo trattamento in materia di assunzione e occupazione, proteggendo da forme di discriminazione orientate secondo il genere<sup>6</sup>.

Una tutela addizionale contro diverse forme di discriminazione è fornita dalla Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali<sup>7</sup> e dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulle Azioni contro il Traffico di Esseri Umani<sup>8</sup>. Ancora, esiste un riferimento alla protezione contro la promozione di azioni discriminatorie anche nel Protocollo Addizionale alla Convenzione sulla Criminalità Informatica<sup>9</sup>, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofobica commessi a mezzo di sistemi informatici.

Pertanto, appare evidente quanto la questione del divieto di discriminazione abbia influenzato la produzione normativa del Consiglio d'Europa, per il quale tale principio è rilevante al pari di ogni altra libertà fondamentale che, ontologicamente, necessita di adeguate tutele legislative.

## II. L'Unione Europea, i diritti dell'uomo e il principio di non-discriminazione

Come noto, l'Unione Europea nasce come una semplice organizzazione intergovernativa articolata in tre "Comunità" stabilite a partire dal 1951<sup>10</sup> con l'obiettivo di realizzare il libero scambio e sancire forme di cooperazione in materia di sicurezza energetica tra i Paesi Membri. Scopo primario delle tre Comunità era dunque puramente economico e orientato allo sviluppo della libera circolazione di beni, persone, capitali e servizi, tralasciando intenzionalmente altri profili di tutela quali quelli ascrivibili ai diritti dell'uomo.

Nel corso della sua evoluzione l'Unione ha, di fatto, acquisito personalità giuridica separata da quella delle Comunità originariamente istituite, ed è ora composta da 28 Stati Membri. Al fine di garantire il medesimo livello di discrezionalità tra gli Stati Membri, il Trattato di Roma del 1957 conteneva al suo interno una norma il cui disposto affermava il divieto di discriminazione sulla base del sesso in contesti occupazionali. Ciò avrebbe impedito a taluni Stati Membri di ottenere un vantaggio competitivo sugli altri offrendo compensi più bassi, ovvero condizioni lavorative meno favorevoli per le donne. Sebbene tale sistema normativo si sia considerevolmente evoluto al punto di prevedere profili di tutela riguardanti pensioni, maternità e regimi di previdenza sociale, fino al 2000 la legislazione sulla non-discriminazione all'interno dell'UE poteva applicarsi solo al contesto dell'impiego e della previdenza sociale e copriva esclusivamente il piano del genere.

Tuttavia, durante gli anni '90 una significativa attività di lobbying portata avanti da gruppi di pubblico interesse ha richiesto (e in seguito ottenuto) che istituti di proibizione di forme di discriminazione sancite dal diritto europeo fossero estesi ad aree quali razza ed etnia, orientamento sessuale, credo religioso, età e disabilità. Conseguentemente, il disposto del

<sup>6</sup> Si vedano gli articoli 20 ed E nella parte V della Carta Sociale Europea.

<sup>7</sup> Cfr. gli articoli 4, 6(2) e 9 della Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali.

<sup>8</sup> Cfr. l'articolo 2(1) della Convenzione del Consiglio d'Europa sulle Azioni Contro il Traffico di Esseri Umani.

<sup>9</sup> Protocollo addizionale alla Convenzione STCE n°189, del 28.01.20103, entrato in vigore il 1.03.2006.

<sup>10</sup> Più precisamente, il Trattato Istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) è stato firmato il 18 aprile 1951 ed entrato in vigore nel 1952, mentre il Trattato di Roma, istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom) è stato firmato il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore nel 1958.



Progetto cofinanziato dall'UE

Questo articolo è stato realizzato nell'ambito del "Progetto per azioni connesse alle elezioni del Parlamento europeo 2014" del Centro Europe Direct LUPT dell'Università degli Studi di Napoli Federico II in collaborazione con OSCOM/LUPT e Giornale WOLF  
Le opinioni espresse in questo articolo sono esclusivamente quelle dell'autore. La Commissione non è responsabile dell'eventuale utilizzo delle informazioni contenute in tale articolo

Trattato sulla Comunità Europea è stato emendato sì da attribuire alla Comunità competenza legislativa in suddetti abiti.

Nel 2000 furono, infatti, adottate due direttive: *i.* 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 e che prevede il divieto di discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale; e *ii.* 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, non soltanto riguardo alle modalità di assunzione e impiego, ma anche riguardo all'accesso a un sistema di welfare e di sicurezza previdenziale, e a beni e servizi in genere.

Tali strumenti hanno rappresentato un significativo ampliamento della portata della legislazione volta a tutelare il principio di non discriminazione prodotta dall'Unione, la quale riconosceva che per permettere agli individui di raggiungere il pieno potenziale sul mercato dell'impiego era essenziale garantire loro un equo accesso ad altri servizi concernenti la salute, la formazione e facilitazioni sulle abitazioni. Pertanto, nel 2004 fu emanata la Direttiva 2004/113/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura ampliando, conseguentemente, la portata di azioni discriminatorie sul piano del genere anche all'area dei beni e dei servizi potenzialmente fruibili.

Appare opportuno evidenziare, tuttavia, che la tutela riferita alla parità di genere non collima pienamente con l'ambito di protezione offerto dalla Direttiva 2000/43/CE sulla parità di trattamento tra persone indipendentemente da razza o etnia poiché la citata Direttiva 2004/113 garantisce unicamente un equo trattamento in relazione alla previdenza sociale e non già alla più completa offerta del sistema di welfare nella sua totalità, comprendente, ad esempio, l'assistenza ed eventuale copertura sanitaria, nonché l'accesso alla formazione.

In considerazione del fatto che situazioni potenzialmente discriminatorie dovute all'orientamento sessuale, al credo religioso, a un'eventuale disabilità o all'età abbiano trovato tutela esclusivamente in ambito lavorativo, nel 2008 è stata avanzata una proposta definita Direttiva sulla Parità di Trattamento (anche nota come *Horizontal Directive*) al fine di estendere la protezione da atteggiamenti discriminatori anche all'ambito di accesso a beni e servizi. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, invero, a distanza di quasi sei anni tale proposta non è stata ancora tramutata in uno strumento giuridico vincolante.

### III. La Proposta di una "Horizontal Directive"

Nel 2008 la Commissione Europea ha formulato una proposta di Direttiva<sup>11</sup> concernente la parità di trattamento al fine di armonizzare le disposizioni di tutela nei confronti delle categorie che maggiormente necessitano di protezione poiché, come si è detto, uno studio dettagliato sulla legislazione prodotta in seno all'Unione Europea ha rivelato che pratiche discriminatorie continuano ad essere attuate nonostante il quadro legislativo già in vigore e che le tipologie di protezione offerte non ricomprendono ancora tutte le fattispecie in cui sia necessario un trattamento paritario ed equo. Pertanto, a seguito di un periodo di consultazioni, la proposta in

<sup>11</sup> Cfr. *Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document Accompanying the Proposal for a Council Directive on Implementing Equal Treatment Between Persons Irrespective of Religion or Belief, Disability, Age or Sexual Orientation*, SEC (2180) 2008 2.7.2008: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st11/st11531-ad01.en08.pdf>.



Progetto cofinanziato dall'UE

Questo articolo è stato realizzato nell'ambito del "Progetto per azioni connesse alle elezioni del Parlamento europeo 2014" del Centro Europe Direct LUPT dell'Università degli Studi di Napoli Federico II in collaborazione con OSCOM/LUPT e Giornale WOLF  
Le opinioni espresse in questo articolo sono esclusivamente quelle dell'autore. La Commissione non è responsabile dell'eventuale utilizzo delle informazioni contenute in tale articolo

questione è stata formulata il 2 luglio del 2008<sup>12</sup> dinanzi al Parlamento europeo e discussa nel Consiglio Europeo del 2 ottobre 2008<sup>13</sup>, in occasione del quale è stato dato l'assenso al proseguimento dei lavori sul testo della Direttiva. Inoltre, il 14 gennaio 2009 il Comitato Economico e Sociale Europeo ha emesso un parere sul contenuto della bozza della Direttiva che accoglie pienamente la proposta, enumerando, però, i punti da chiarire<sup>14</sup>.

Il Parlamento Europeo ha, quindi, approvato la proposta di Direttiva il 2 aprile 2009 apportando alcuni emendamenti tra i quali rilevano i seguenti<sup>15</sup>:

- l'aggiunta di categorie di discriminazioni multiple che includano razza e genere;
- l'inserimento di una definizione di disabilità in linea con il dettato della Convenzione dell'ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità;
- l'introduzione di ulteriori fattispecie discriminatorie riconducibili al rifiuto di trattamento medico in base all'età, alla mancata concessione di un cane guida, alla discriminazione dovuta alla partecipazione a determinate associazioni o basata su presupposti infondati;
- l'estensione di misure ragionevoli di accesso per le persone disabili;
- l'aggiunta dell'obbligo di proporre attivamente la parità;
- l'inclusione delle modalità di occupazione all'interno delle competenze del comitato designato per le pari opportunità.

Attualmente, la proposta è ancora *in fieri*, in quanto ulteriore approfondimento si è reso necessario in merito all'ambito di ragionevole collocamento delle persone con disabilità, come segnalato nel Report del 2011<sup>16</sup> e nell'ultima relazione annuale risalente al 23 ottobre 2013<sup>17</sup>.

## V. Conclusioni

Da quanto sinora emerso, la legislazione dell'Unione Europea in materia di non-discriminazione opera attraverso una serie di Direttive del Consiglio dell'Unione che forniscono livelli variabili di tutela contro modalità discriminatorie sia dirette che indirette, nonché contro aggressioni sul piano razziale, etnico, di genere, religione o credo, età od orientamento sessuale. Ciò

<sup>12</sup> Si veda il documento: *Draft Directive and Explanatory Memorandum COM (2008) 426 2.7.2008* al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:EN:PDF>.

<sup>13</sup> Il cui documento relativo è il seguente: *2893rd Council meeting on employment, social policy, health and consumer affairs*, Luxembourg, 2 ottobre 2008:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/271&format=HTML&aged=0&lg=en&quiLanguage=e>.

<sup>14</sup> Si veda il seguente documento: *Opinion of the European Economic and Social Committee on the proposal for a Council directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age and sexual orientation*, SOC/326 14 gennaio 2009, alla pagina: <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=en&docnr=49&year=2009>.

<sup>15</sup> *European Parliament legislative resolution of 2 April 2009 on the proposal for a Council directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation P6\_TA(2009)0211*, disponibile a questa pagina web:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0211+0+DOC+PDF+V0//EN>.

<sup>16</sup> Il testo integrale è il seguente: *Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation - Progress Report 10615/11* 1 giugno 2011, consultabile alla pagina: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st10/st10615.en11.pdf>.

<sup>17</sup> Consultabile alla pagina:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0340+0+DOC+XML+V0//IT>



Progetto cofinanziato dall'UE

Questo articolo è stato realizzato nell'ambito del "Progetto per azioni connesse alle elezioni del Parlamento europeo 2014" del Centro Europe Direct LUPT dell'Università degli Studi di Napoli Federico II in collaborazione con OSCOM/LUPT e Giornale WOLF. Le opinioni espresse in questo articolo sono esclusivamente quelle dell'autore. La Commissione non è responsabile dell'eventuale utilizzo delle informazioni contenute in tale articolo.

nonostante, queste Direttive continuano a offrire standard di protezione su livelli di parità troppo diversi e non omogenei. Per ovviare a ciò le direttive concernenti il principio di non-discriminazione sono state indirizzate verso un'operazione di armonizzazione così che le molteplici fattispecie esistenti possano essere tutelate col medesimo standard egualitario. La più recente di tali direttive, precedentemente descritta, è la c.d. *Horizontal Directive* che propone di offrire le medesime garanzie di trattamento paritario in molteplici ambiti.

Ogni presidenza del Parlamento Europeo si è concentrata su determinati aspetti della bozza di Direttiva, ma il calendario per l'introduzione del contenuto completo del testo finale non è stato ancora definito.

Infine, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 ha apportato un'altra innovazione sostanziale nel senso di conferire forza giuridica vincolante alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europa, con la conseguenza di obbligare al rispetto delle disposizioni in essa contenute anche gli Stati Membri, sebbene soltanto nella circostanza in cui debbano applicare il diritto europeo. Espresso divieto di azioni discriminatorie in diversi ambiti è formulato nell'articolo 21 della Carta<sup>18</sup>: tale disposizione consente agli individui di impugnare la legislazione europea o nazionale (che applichi il diritto europeo) qualora da tali atti si evinca il mancato rispetto di suddetto divieto.

---

<sup>18</sup> Il cui comma 1 dispone quanto segue: "E' 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, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".



Progetto cofinanziato dall'UE

Questo articolo è stato realizzato nell'ambito del "Progetto per azioni connesse alle elezioni del Parlamento europeo 2014" del Centro Europe Direct LUPT dell'Università degli Studi di Napoli Federico II in collaborazione con OSCOM/LUPT e Giornale WOLF  
Le opinioni espresse in questo articolo sono esclusivamente quelle dell'autore. La Commissione non è responsabile dell'eventuale utilizzo delle informazioni contenute in tale articolo