



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.6.2008
COM(2008) 225 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'applicazione della direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000 che stabilisce un
quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di
lavoro**

[SEC(2008) 524]

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'applicazione della direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000 che stabilisce un
quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di
lavoro**

1. INTRODUZIONE

Il 27 novembre 2000 il Consiglio ha adottato la direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro¹. Tale direttiva è stata adottata in conformità dell'articolo 13 del trattato CE, che conferisce al Consiglio la competenza di prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

La direttiva 2000/78/CE doveva essere recepita nel diritto nazionale entro il 2 dicembre 2003 nei paesi UE-15, entro il 1° maggio 2004 nei paesi UE-10 ed entro il 1° gennaio 2007 in Bulgaria e Romania², con la possibilità di ottenere fino a un massimo di tre anni supplementari per recepire le disposizioni relative all'età e alla disabilità. La Commissione sta esaminando tutte le misure nazionali di recepimento, per assicurarsi della corretta applicazione della direttiva. Qualora ritenga non corretta tale applicazione, la Commissione utilizzerà i propri poteri affinché le norme nazionali si allineino alla direttiva.

In conformità dell'articolo 19 della direttiva, gli Stati membri dovevano comunicare alla Commissione le informazioni necessarie per la presente relazione. La Commissione ha consultato le parti sociali e le organizzazioni della società civile, e ha tenuto conto delle posizioni espresse dal Parlamento europeo³.

Scopo della presente relazione non è fare un resoconto dettagliato sul recepimento di tutte le disposizioni della direttiva negli Stati membri, ma piuttosto descrivere certi aspetti che la Commissione giudica particolarmente problematici o importanti. La tabella allegata sul recepimento della direttiva intende fornire una visione d'insieme dello stato attuale dell'applicazione della direttiva⁴.

¹ GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16.

² Poiché l'analisi della legislazione di Bulgaria e Romania è in corso, questa relazione non tiene conto della situazione di questi due paesi.

³ In particolare nella risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2008 sui progressi realizzati in materia di pari opportunità e non discriminazione nell'Unione europea (trasposizione delle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE) (2007/2202(INI)).

⁴ I riferimenti alla situazione degli Stati membri riguardano esclusivamente la situazione sul campo (al 15 dicembre 2007) e non vogliono esprimere un'analisi definitiva della Commissione europea sulla compatibilità della legislazione con la direttiva.

2. L'IMPATTO DELLA DIRETTIVA 2000/78/CE

La direttiva 2000/78/CE è innovativa sotto molti aspetti. Essa vieta le discriminazioni fondate sulla religione, l'orientamento sessuale, l'età e la disabilità. Per quanto riguarda le discriminazioni fondate sulla disabilità, essa ha introdotto l'obbligo di trovare una "soluzione appropriata" per i disabili. Sebbene alcuni concetti fondamentali esistessero già nel diritto nazionale quando gli Stati membri hanno recepito la direttiva, il recepimento della stessa per quanto riguarda alcuni motivi di discriminazione, come l'età e l'orientamento sessuale, ha dimostrato di essere materia delicata. Nel prosieguo si espongono alcuni problemi specifici sorti nel recepimento della direttiva per quanto riguarda i quattro motivi di discriminazione che essa affronta: orientamento sessuale, religione o convinzioni personali, età e disabilità.

Orientamento sessuale

Il divieto di discriminazione in base all'orientamento sessuale era un elemento nuovo per quasi tutti gli Stati membri, che hanno dovuto assicurare per la prima volta la tutela giuridica in questo settore. La discriminazione basata sull'orientamento sessuale è ora proibita in tutti gli Stati membri. Nella maggior parte dei paesi, sono pochi o del tutto assenti gli esempi di discriminazione in base all'orientamento sessuale che sono stati sottoposti ai tribunali. Questa situazione si può spiegare col fatto che nella maggior parte degli Stati membri si tratta di un nuovo settore del diritto, nonché con la riluttanza delle vittime a rendere pubblico il proprio orientamento sessuale in un contesto in cui la discriminazione dovuta a questo motivo è ancora ritenuta da molti europei un fenomeno diffuso e sottoposto a tabù nella loro società⁵.

A livello europeo, la Corte di giustizia europea ha emesso recentemente una pronuncia pregiudiziale per stabilire se un convivente registrato dello stesso sesso debba essere trattato come un coniuge in un matrimonio eterosessuale per quanto riguarda il diritto alla pensione di reversibilità nell'ambito di un sistema pensionistico professionale⁶. A partire dalla causa *Barber*⁷, le pensioni professionali dovrebbero essere considerate come "retribuzione" ai sensi dell'articolo 141 del trattato CE e dunque rientrare nel diritto comunitario di non discriminazione (in questo caso, nell'ambito della direttiva 2000/78/CE). Sebbene le questioni relative al matrimonio e alle convivenze registrate rimangano di competenza della legge nazionale, la Corte ha stabilito, nell'ambito della causa *Maruko*⁸, che la direttiva 2000/78/CE si oppone alle norme in base alle quali, dopo la morte del convivente registrato, una persona non può ricevere una pensione di reversibilità equivalente a quella concessa ai coniugi sopravvissuti anche se, secondo le norme nazionali, le convivenze registrate mettono le persone dello stesso sesso in una situazione paragonabile a quella dei coniugi per quanto riguarda le pensioni di reversibilità. La Corte ha aggiunto che spetta al giudice del rinvio decidere se un convivente registrato sopravvissuto sia in una situazione paragonabile a quella di un coniuge avente diritto alla pensione di reversibilità prevista dal sistema pensionistico professionale in questione.

⁵ Secondo la relazione Eurobarometro sulla discriminazione del gennaio 2007, circa metà degli europei considera la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale molto diffusa e sottoposta a tabù nel loro paese (cfr.: http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/uploaded_files/documents/Eurobarometer_report_en_2007.pdf).

⁶ Causa C-267/06, *Tadao Maruko*, sentenza del 1° aprile 2008.

⁷ Causa C-262/88, *Barber contro Guardian Royal Exchange Assurance Group*, sentenza del 17 maggio 1990.

⁸ Causa *Tadao Maruko*, cit., paragrafo 73.

Religione o convinzioni personali

Il divieto di discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali è stato recepito in tutti gli Stati membri, ma la maggioranza dei paesi non definisce i termini, per cui la delimitazione di "religione" e "convinzioni personali" in alcuni casi può risultare problematica, in particolare dove può essere collegata all'origine etnica, perché si considera che un gruppo religioso abbia un carattere etnico, o perché i seguaci di una religione appartengono in maggioranza a gruppi etnici particolari⁹.

L'articolo 4, paragrafo 2 permette un'eccezione specifica al principio di parità di trattamento nel caso delle chiese e di altre organizzazioni la cui etica è fondata sulla religione o sulle convinzioni personali. Questo consente a tali organizzazioni di scegliere una persona della stessa religione o delle stesse convinzioni personali per un lavoro dove essere di quella religione o di quelle convinzioni corrisponde a requisiti professionali essenziali, legittimi e giustificati. Tale eccezione permette soltanto il diverso trattamento dovuto alla religione o alle convinzioni personali, e non può essere utilizzata per giustificare la discriminazione per altri motivi, come l'orientamento sessuale; dev'essere inoltre chiaramente legata alla natura delle attività svolte.

Diversi Stati membri hanno approvato disposizioni di diritto nazionale in linea con l'articolo 4, paragrafo 2 della direttiva. Alcuni paesi hanno previsto eccezioni che possono andare oltre i termini rigorosi della direttiva, o che rimangono ambigue. Altri Stati membri hanno scelto non di prevedere alcuna eccezione derivante dall'articolo 4, paragrafo 2¹⁰.

La giurisprudenza nazionale emessa a partire dall'adozione della direttiva ha evidenziato i conflitti tra gli obblighi di indossare un determinato abbigliamento sul lavoro e la manifestazione delle credenze religiose. Alcuni di questi casi sono stati trattati come problemi riguardanti i diritti dell'uomo (sollevando questioni inerenti alla libertà d'espressione religiosa) piuttosto che come casi di discriminazione, ma mostrano come sia probabile che questo settore rappresenti un punto delicato per l'applicazione della direttiva.

Età

Con una sola eccezione, ormai la legislazione di tutti gli Stati membri vieta la discriminazione fondata sull'età, sebbene la grande maggioranza degli Stati membri precedentemente non avesse norme generali in materia.

Il punto principale è assicurarsi che la legislazione nazionale sia effettivamente allineata alla direttiva. La nuova legislazione che vieta la discriminazione in base all'età dovrebbe avere la precedenza sulle leggi o sui contratti collettivi di natura discriminatoria, ma la maggior parte delle regole precedenti sulle distinzioni in base all'età è ancora in vigore, e solo pochi Stati membri hanno effettuato analisi esaustive delle rispettive norme riguardanti le distinzioni in base all'età.

⁹ Ad esempio, la Camera dei Lord britannica ha ritenuto che la religione possa essere un elemento nella definizione dell'origine etnica: nel caso *Mandla*, la comunità sikh, pur essendo basata su una religione, è stata definita "gruppo etnico" ai fini del *Race Relations Act (Mandla contro Dowell Lee [1983] 2 AC 548)*.

¹⁰ Repubblica ceca, Estonia, Francia, Lituania, Portogallo, Finlandia e Svezia non contemplano tale eccezione nelle rispettive leggi (anche se sono possibili norme speciali a disciplina di alcune assunzioni da parte delle istituzioni religiose).

La valutazione della compatibilità delle leggi attuali (e future) per quanto riguarda l'età deve essere basata sulla prova di motivazione di cui all'articolo 6 della direttiva, secondo cui le distinzioni basate sull'età non costituiscono discriminazione se sono oggettivamente e ragionevolmente giustificate da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale, e se i mezzi per il conseguimento di tale finalità sono proporzionati.

La maggior parte degli Stati membri ha approvato disposizioni di natura generale ispirate dall'articolo 6 della direttiva, che può così servire come un parametro di prova rispetto al quale stabilire se le regole esistenti in materia di età siano conformi alla direttiva. Alcuni Stati membri prevedono nei rispettivi ordinamenti nazionali eccezioni generali in materia di discriminazione in base all'età che sono più ampie della prova di motivazione di cui all'articolo 6. D'altra parte, alcuni Stati membri non hanno recepito l'eccezione prevista da tale articolo in quanto tale¹¹, per cui in assenza della prova di motivazione potrebbe essere difficile valutare la compatibilità delle norme esistenti (e future) sull'età inserite nel diritto nazionale.

Nella maggior parte degli Stati membri, le norme nazionali contengono vari requisiti in materia di età, che devono quindi essere valutati caso per caso alla luce dell'articolo 6. Dette norme comprendono requisiti in materia di età per l'accesso al lavoro (in particolare nel settore pubblico) o alla formazione professionale, nonché limiti d'età per l'esercizio di alcune mansioni (di nuovo, soprattutto nel settore pubblico). Quasi tutti gli Stati membri hanno norme volte a proteggere i lavoratori giovani e quelli più anziani.

Nella causa *Mangold*¹², una legge tedesca consentiva di assumere lavoratori oltre i 52 anni in base a una serie di contratti a breve termine, per incoraggiarne il reclutamento da parte dei datori di lavoro. La Corte di giustizia europea ha ritenuto legittimo l'obiettivo di aumentare l'occupabilità dei lavoratori più anziani, ma ha anche stabilito che la misura non rispettava il principio di proporzionalità, in quanto la misura stessa era da ritenersi di portata troppo ampia e l'obiettivo conseguibile in modo meno discriminatorio. Nella causa *Palacios de la Villa*¹³, la Corte di giustizia europea ha ritenuto che le norme in materia di età non necessitassero di una giustificazione esplicita per essere valide, ma la misura in questione doveva essere oggettivamente e ragionevolmente giustificata nel contesto del diritto nazionale da uno scopo legittimo concernente la politica dell'occupazione e il mercato del lavoro. Entrambe le cause danno qualche indicazione per quanto riguarda il tipo di prova di motivazione richiesta: anche se le autorità nazionali hanno ampia discrezione riguardo alle scelte in materia di politica sociale, è essenziale garantire in ogni singolo caso che la misura sia adatta e proporzionata allo scopo (per esempio evitando misure che riguardano soltanto l'età e trattando anche altri criteri pertinenti).

Un altro punto chiave riguarda le pensioni. In base all'articolo 14 della direttiva, le disposizioni nazionali riguardanti le pensioni di anzianità non rientrano nel suo campo d'applicazione. Le pratiche nazionali variano notevolmente, dall'assenza di norme in materia di età pensionabile obbligatoria alla fissazione di tale età per il settore pubblico e privato. In vari Stati membri, il pensionamento a una certa età è obbligatorio, per cui ad esempio chi lavora oltre l'età fissata non è più tutelato contro i licenziamenti illegittimi. Nella causa *Palacios de la Villa*, la Corte di giustizia europea ha trattato il caso di un lavoratore che è

¹¹ Estonia, Irlanda, Ungheria, Polonia, Regno Unito.

¹² Causa C-144/04, *Mangold*, sentenza del 22 novembre 2005.

¹³ Causa C-411/05, *Palacios de la Villa*, sentenza del 16 ottobre 2007.

stato allontanato al raggiungimento dell'età pensionabile di 65 anni sulla base di un contratto collettivo in regola col diritto nazionale. Secondo la Corte, se da un lato gli Stati membri hanno la competenza di fissare l'età pensionabile, dall'altro la sua applicazione attraverso la risoluzione del contratto di lavoro rientra nel campo d'applicazione della direttiva e deve dunque superare la prova di cui all'articolo 6 della direttiva stessa.

Disabilità

Il divieto della discriminazione fondata sulla disabilità ha due aspetti: il primo è l'interdizione della discriminazione fondata sulla disabilità (analogamente agli altri motivi di cui si occupa la direttiva), il secondo e più importante è il dovere in positivo di trovare una "soluzione appropriata" a favore delle persone con disabilità come parte integrante del principio di parità di trattamento.

La prima parte è stata recepita in tutti gli Stati membri, ma è sorto il problema di definire la disabilità. La direttiva non definisce tale concetto, e circa la metà degli Stati membri non ha inserito una definizione specifica (sebbene la maggior parte preveda una definizione ai fini della previdenza sociale). La questione di stabilire se una persona malata possa contare sulla protezione contro la discriminazione fondata sulla disabilità è stata sottoposta alla Corte di giustizia europea da un tribunale spagnolo nel quadro del caso *Chacón Navas*¹⁴. La Corte ha ritenuto che la "malattia" non fosse assimilabile alla "disabilità" e ha spiegato che quest'ultimo termine, ai sensi della direttiva, necessita di un'interpretazione uniforme. Essa poi ha sostenuto che la nozione di "disabilità" (o "handicap") va intesa come un limite che deriva da minorazioni fisiche, mentali o psichiche e che ostacola la partecipazione della persona in questione alla vita professionale.

Una delle innovazioni più significative previste dalla direttiva è l'obbligo per i datori di lavoro di fornire una "soluzione appropriata" per permettere l'accesso al lavoro da parte delle persone con disabilità. L'obbligo di fornire una soluzione appropriata significa che il datore di lavoro deve adottare provvedimenti per consentire a una persona adeguatamente qualificata per un certo impiego, al di là della sua disabilità, di potere effettivamente ricoprirlo, fare carriera e seguire la relativa formazione. Tuttavia, sul datore di lavoro non dovrebbe ricadere un onere eccessivo. Tale onere non è considerato eccessivo se gli Stati membri versano contributi o sussidi ai datori di lavoro per quanto riguarda gli adeguamenti di un certo costo.

Sebbene il concetto di soluzione appropriata risultasse spesso nuovo, la maggior parte degli Stati membri ha recepito quest'obbligo. Una serie di Stati membri continua a regolamentare l'occupazione dei disabili mediante sistemi di quote o di occupazione protetta. Questo non dovrebbe però ripercuotersi negativamente sul diritto individuale alla non discriminazione e a una soluzione appropriata. Alcuni Stati membri non hanno ancora inserito il concetto nel proprio ordinamento nazionale o lo hanno fatto solo in modo insufficiente (per esempio, limitando l'obbligo di trovare una soluzione appropriata ai lavoratori che avevano già un contratto o alle persone gravemente disabili)¹⁵. Qualora esistano disposizioni nazionali, esse variano considerevolmente fra gli Stati membri: alcuni prevedono un obbligo in via di principio ma non danno molti dettagli su come attuarlo, altri danno linee guida più approfondite sull'applicazione pratica di tale obbligo.

¹⁴ Causa C-13/05, *Chacón Navas*, sentenza dell'11 luglio 2006.

¹⁵ Germania, Italia (tutela limitata ad alcune categorie di disabili), Ungheria.

3. ANDARE OLTRE LE PRESCRIZIONI MINIME: VERSO UN APPROCCIO UNICO IN MATERIA DI PARITÀ

La direttiva 2000/78/CE si applica soltanto ai settori dell'occupazione e delle condizioni di lavoro e della formazione professionale, ma in vari Stati membri la tutela contro le discriminazioni fondate sull'età, la disabilità, la religione e l'orientamento sessuale ha portata più ampia. Questi paesi hanno scelto un "approccio unico in materia di parità", in base al quale ai diversi motivi di discriminazione si applica un livello simile di tutela. In tali casi, l'ambito di applicazione della protezione per tutti i motivi è simile a quello previsto dalla direttiva sulla razza (2000/43/CE), con un'estensione della tutela contro la discriminazione alla protezione sociale e ai beni e ai servizi.

La maggior parte degli Stati membri è così andata oltre i requisiti della direttiva 2000/78/CE, applicando una tutela simile alla maggior parte o a tutti i motivi di discriminazione. Mentre alcuni Stati membri trattano in modo analogo tutti i motivi di discriminazione¹⁶, altri vanno oltre i requisiti della direttiva, ma non per tutti i motivi, o hanno un campo d'applicazione materiale più limitato per alcuni di questi.

Analogamente, nella maggior parte degli Stati membri gli organismi per la promozione della parità di trattamento, istituiti a norma dell'articolo 13 della direttiva 2000/43/CE e preposti alla tutela contro le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica, agiscono anche in quanto enti responsabili per i casi di discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, l'età, la disabilità e l'orientamento sessuale (andando quindi oltre i requisiti della direttiva 2000/78/CE, che non prevede l'istituzione di organismi competenti in questi settori). Il modello prevalente è quello per cui l'organismo per la promozione della parità di trattamento è un'istituzione specializzata in tali questioni che si occupa di tutti i motivi di discriminazione¹⁷. Alcuni Stati membri hanno scelto un organismo già esistente responsabile di questioni generali connesse coi diritti umani (in genere, un difensore civico) per affrontare i problemi della discriminazione fondata su tutti i possibili motivi¹⁸. Solo una minoranza di Stati membri ha scelto di dotarsi di un organismo per la promozione della parità di trattamento competente solo per le questioni di razza e origine etnica¹⁹.

4. ASPETTI LEGATI ALL'APPLICAZIONE

Azione positiva

L'articolo 7 della direttiva consente agli Stati membri di adottare misure specifiche per compensare gli svantaggi connessi con ciascuno dei motivi di discriminazione contemplati, allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità.

La maggioranza degli Stati membri prevede misure di azione positiva e tutti hanno normative specifiche per quanto riguarda la disabilità²⁰. L'esatto campo di applicazione dell'azione

¹⁶ Ad esempio, Belgio, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Slovenia, Finlandia.

¹⁷ Belgio, Germania, Irlanda, Francia, Lituania, Lussemburgo (per legge, non ancora in funzione), Ungheria, Austria, Slovenia, Regno Unito.

¹⁸ Cipro, Estonia, Grecia, Lettonia, Polonia, Slovacchia.

¹⁹ Danimarca, Italia, Malta, Portogallo, Finlandia.

²⁰ Solo Estonia, Francia, Italia, Lettonia, Lituania e Slovacchia non prevedono la possibilità di un'azione positiva (in genere fa eccezione la disabilità, dal momento che sono previste dalla legge misure speciali a favore dei disabili).

positiva sarà chiarito dalla giurisprudenza, ma intanto si può osservare che il concetto è ormai largamente accettato in tutta l'Unione europea.

Diversi paesi hanno introdotto obblighi di legge per promuovere la parità: in alcuni casi si tratta di principi generali inseriti nelle costituzioni nazionali volti a far progredire la parità, in altri casi sono stati istituiti obblighi di legge più specifici. In Finlandia e nel Regno Unito vi sono obblighi dettagliati per le pubbliche autorità, le quali devono promuovere la parità nei settori della razza, della disabilità e del genere. In Svezia i datori di lavoro sono tenuti ad adottare misure volte a garantire la parità per quanto riguarda l'origine etnica.

Informazione e dialogo

Le disposizioni della direttiva sulla diffusione d'informazioni e sul dialogo sociale sembrano aver avuto l'attuazione meno formale, e sono state oggetto di risposte molto varie da parte degli Stati membri.

Qualche paese ha introdotto disposizioni di legge in materia di diffusione d'informazioni e di consultazioni, con azioni in genere realizzate *ad hoc*, tramite il ricorso da parte degli Stati membri ai canali di consultazione abituali, in particolare con le parti sociali²¹. Questi compiti fanno spesso parte del mandato degli organismi nazionali per la promozione della parità di trattamento. Il recepimento della direttiva è anche stato occasione per un intenso dibattito sulle questioni legate alla discriminazione.

Questioni procedurali: onere della prova e sanzioni

Un elemento fondamentale per garantire un esame corretto delle istanze per discriminazione è l'inversione dell'onere della prova davanti ai tribunali o altre autorità competenti, come previsto all'articolo 10 della direttiva. L'onere della prova è invertito quando la persona che afferma di essere vittima di discriminazione può stabilire una presunzione di discriminazione: in tal caso è il convenuto a dover provare l'assenza di discriminazione. La maggior parte degli Stati membri ha inserito una disposizione di questo tipo nel proprio ordinamento, e solo alcuni paesi non l'hanno recepita interamente²².

Da una parte, lo scarso volume della giurisprudenza sulla discriminazione proveniente dalla maggior parte degli Stati membri mostra che la direttiva non ha dato luogo a un numero eccessivo di controversie legali, ma d'altra parte potrebbe segnalare la presenza di un certo numero di ostacoli alla giustizia, reali o percepiti. La consapevolezza dei propri diritti da parte delle potenziali vittime di discriminazione rimane insufficiente in molti paesi²³.

Si sono individuati diversi ostacoli alla giustizia nelle questioni di discriminazione. La protezione delle vittime è essenziale per garantire che non siano soggette a ritorsioni quando

²¹ Nella Repubblica ceca, in Danimarca, in Lituania, a Malta, in Polonia, Portogallo, Slovacchia, Svezia e Regno Unito si possono utilizzare le strutture generali del dialogo sociale anche per il dialogo sulle questioni relative alla parità.

²² Estonia, Italia, Lituania e Polonia non hanno ancora recepito correttamente le disposizioni relative all'onere della prova; Malta lo ha fatto ad eccezione della disabilità.

²³ Secondo la relazione Eurobarometro sulla discriminazione del gennaio 2007, meno di un terzo degli europei è consapevole dei propri diritti in caso di discriminazione (cfr: http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/uploaded_files/documents/Eurobarometer_report_en_2007.pdf).

adiscono la giustizia, ma il recepimento di questa disposizione è ancora incompleto in diversi Stati membri.

Tutti gli Stati membri prevedono sanzioni, che possono essere di carattere amministrativo, civile o penale, ma il livello di tutela è ineguale, dal momento che alcuni paesi prevedono sanzioni penali che vanno fino alla carcerazione e non hanno introdotto limiti alla responsabilità civile, mentre altri prevedono solo ammende di importo limitato e tetti al risarcimento danni.

Vi sono altri problemi di accesso alla giustizia che potrebbero limitare le possibilità di ottenere giustizia nei casi di discriminazione: le difficoltà di accesso al patrocinio gratuito, la brevità dei termini per ricorrere in giustizia (a volte soltanto pochi giorni), la lunghezza, i costi e la complessità delle procedure sono tutti fattori che possono scoraggiare le vittime dall'adire i tribunali.

Gli elementi sopra indicati mostrano la necessità di un quadro chiaro e specifico per le vittime di discriminazione, sia in termini di procedure che di risarcimenti, e sottolineano l'importanza di un sostegno istituzionale appropriato, che può essere fornito da enti specializzati come gli organismi per la promozione della parità di trattamento, oppure dalle ONG.

Sono poi di fondamentale importanza sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. Nel 2008 la Commissione effettuerà uno studio comparativo sul livello di sanzioni e la lunghezza dei termini previsti da ciascuno Stato membro, per valutare se questi presupposti siano realizzati in tutti i paesi.

5. SVILUPPO DEL QUADRO NORMATIVO

La direttiva 2000/43/CE protegge contro le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica in un vasto numero di settori al di fuori della sfera occupazionale (istruzione, protezione sociale, assistenza sanitaria, accesso a beni e servizi, alloggio), ma lo stesso non avviene nel caso della direttiva 2000/78/CE che è limitata a occupazione, condizioni di lavoro e formazione professionale. In risposta alle preoccupazioni espresse dal Parlamento europeo e dalla società civile, la Commissione ha annunciato nel 2005 l'intenzione di effettuare uno studio per valutare l'opportunità e la fattibilità di possibili iniziative nuove intese a integrare il quadro legislativo attuale²⁴.

I risultati dello studio, completato nel 2006, indicano che sebbene la maggior parte dei paesi preveda norme di tutela che vanno oltre i requisiti europei attuali in gran parte dei settori esaminati, ci sono però notevoli differenze da un paese all'altro per quanto riguarda il grado e la natura della protezione²⁵.

In conformità del suo programma di lavoro per il 2008²⁶, che prevede l'adozione di una proposta di direttiva volta a dare attuazione al principio della parità di trattamento al di fuori del lavoro, la Commissione sta preparando un'iniziativa legislativa. Il punto di partenza dell'iniziativa è che il livello di tutela dalle discriminazioni fondate su religione o convinzioni

²⁴ Commissione europea, "Una strategia quadro per la non discriminazione e le pari opportunità per tutti", COM(2005) 224.

²⁵ Cfr. testo: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm

²⁶ COM(2007) 640.

personali, età, disabilità e orientamento sessuale è inferiore a quello in vigore per quanto riguarda le discriminazioni fondate sulla razza. In vista di quest'iniziativa, la Commissione ha fatto in modo di tener conto delle questioni connesse coi principi di sussidiarietà e proporzionalità.

6. CONCLUSIONE

La direttiva 2000/78/CE rappresenta un grande progresso nella lotta contro la discriminazione in tutta l'UE. Nella maggior parte degli Stati membri, il recepimento della direttiva 2000/78/CE ha reso necessarie consistenti modifiche della normativa in vigore, in modo da includervi nuovi motivi di discriminazione.

Nel complesso, il recepimento della direttiva può essere considerato un successo, dal momento che tutti gli Stati membri hanno approvato norme antidiscriminazione relative a tutti i motivi di discriminazione di cui alla direttiva, includendo così settori nuovi per molti paesi. Nella maggior parte degli Stati membri, il quadro normativo si può considerare adeguato, e il vero problema aperto è l'effettiva applicazione di tale quadro.

Una sfida particolare è l'applicazione delle norme antidiscriminazione. Al riguardo, l'inversione dell'onere della prova davanti ai tribunali, sanzioni dissuasive e l'esistenza di istituzioni di sostegno, in particolare di organismi per la promozione della parità di trattamento pienamente dotati dei mezzi per svolgere i propri compiti, sono elementi essenziali di un efficace quadro antidiscriminazione.

La Commissione riconosce anche che la legislazione da sola non basta a prevenire le discriminazioni e a promuovere l'uguaglianza. Combinare la corretta applicazione delle norme e misure strategiche di accompagnamento a livello nazionale ed europeo è fondamentale se si vogliono ridurre le discriminazioni fondate su religione o convinzioni personali, età, disabilità e orientamento sessuale.