



diritto & religioni

Semestrale
Anno IX - n. 1-2014
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

17



LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno IX - n. 1-2014
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,
A. Vincenzo
M. Jasonni, L. Musselli
G.J. Kaczyński, M. Pascali
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefani
L. Barbieri, Raffaele Santoro,
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali
S. Testa Bappenheim
V. Maiello
A. Guarino

Parte III

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

Direzione:

Cosenza 87100 - Luigi Pellegrini Editore
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)
Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80133 - Piazza Municipio, 4
Tel. 081 5510187 - 80133 Napoli
E-mail: martedes@unina.it

Redazione:

Cosenza 87100 - Via Camposano, 41
Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80134 - Facoltà di Giurisprudenza
I Cattedra di diritto ecclesiastico
Via Porta di Massa, 32
Tel. 081 2534216/18
E-mail: mariadarienzo@libero.it

Abbonamento annuo 2 numeri:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c - 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Essi riceveranno n. 2 fascicoli gratuiti della rivista. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

Presentazione

La sezione di “Giurisprudenza e legislazione costituzionale” di questo numero della Rivista riporta due sentenze della Corte EDU, particolarmente significative perché offrono un punto di osservazione privilegiato della portata per così dire “trasversale” del principio di non discriminazione in ambito sovranazionale, ormai assunto a vero “asse portante” della tutela dei diritti fondamentali.

Nella prima, la Corte ha ritenuto insussistente la violazione degli artt. 9 e 14 della CEDU da parte della legislazione del Regno Unito, che prevede un'esenzione dall'imposta locale sugli immobili, in forma totale per gli edifici di culto aperti al pubblico e parziale (nella misura dell'80 %) per gli edifici di culto e le altre proprietà di confessioni religiose che, utilizzate per scopi di *charity*, non siano aperti al pubblico (nel caso particolare, il ricorso era stato proposto dalla Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, che lamentava la mancata esenzione totale dall'imposta locale sugli immobili del tempio di Preston, negata dall'amministrazione finanziaria del Regno Unito in ragione del fatto che l'accesso a tale tempio – secondo il magistero mormone – è riservato ai soli fedeli che dispongano della necessaria raccomandazione).

Nella seconda, il giudice di Strasburgo ha affermato che le previsioni del codice civile italiano, che impongono l'attribuzione, alla nascita, del cognome paterno ai figli legittimi, senza alcuna possibilità di eccezione, ledono l'art. 14, in combinato disposto con l'art. 8, della CEDU, trattando in modo differente, senza una giustificazione oggettiva e ragionevole, soggetti che si trovano in una situazione simile (nel caso specifico, la Corte ha sostenuto che, sebbene il Prefetto di Milano avesse autorizzato i ricorrenti ad aggiungere il cognome della madre ai loro figli, tuttavia tale cambiamento non fosse conforme al desiderio iniziale degli stessi, i quali intendevano attribuire alla figlia il solo cognome della madre).

In ordine alla legislazione, sono riportati tre decreti legislativi, adottati dal Governo in attuazione di direttive comunitarie. I primi due sono rivolti a superare, di fatto, la distinzione tra lo *status* di rifugiato e quello di beneficiario di protezione sussidiaria, introducendo il riconoscimento degli stessi diritti per entrambe le forme di protezione internazionale. In particolare, gli stranieri titolari della protezione sussidiaria hanno diritto ad ottenere un permesso di soggiorno valido per cinque anni (anziché tre, come in passato) e possono avanzare richiesta di ricongiungimento familiare alle stesse condizioni dettate dal Testo Unico sull'Immigrazione per i rifugiati. La parificazione opera anche sul versante delle facilitazioni previste per il riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e di altri titoli conseguiti all'estero. Il terzo decreto, anch'esso ispirato da ragioni umanitarie, recepisce la normativa comunitaria in materia di prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e di protezione delle vittime, introducendo forme di contrasto a tali fenomeni, che ormai devono necessariamente realizzarsi nella cornice di una pianificazione sovranazionale.

La sezione riporta, infine, anche la Risoluzione del Parlamento europeo 27 febbraio 2014 *The situation of fundamental rights in the European Union*, che assume un rilievo non solo politico, ma anche, e soprattutto, giuridico, nel rilancio dell'impegno europeo rivolto a tutelare i diritti fondamentali, in specie di talune categorie tradizionalmente qualificate come “deboli”; nonché la Relazione della Commissione

al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della 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 e della 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, provvedimento particolarmente significativo non solo per la stretta inerenza con la sfera della libertà di coscienza, ma anche perché offre una interessante prospettiva di osservazione sul *modus operandi* e sul livello di concreta realizzazione delle previsioni comunitarie in materia.

Corte Europea dei Diritti dell’Uomo
Sentenza 04 marzo 2014, n. 7552/09
Regno Unito: Esenzione fiscale degli edifici di culto e loro
apertura al pubblico

Confessioni religiose – Edilizia di culto – Enti ecclesiastici e patrimonio
– Regime tributario – Violazione degli artt. 9 e 14 CEDU: non sussiste.

Abstract: *Con questa sentenza, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha ritenuto che il Regno Unito non abbia violato gli artt. 9 e 14 della CEDU adottando una legislazione che prevede un’esenzione dall’imposta locale sugli immobili, in forma totale per gli edifici di culto aperti al pubblico, e parziale (nella misura dell’80%) per gli edifici di culto e le altre proprietà di confessioni religiose che, utilizzate per scopi di charity, non siano aperti al pubblico.*

*La Corte di Strasburgo ha, inoltre, riaffermato che la legislazione tributaria può essere scrutinata sotto il profilo dell’art. 9 CEDU, poiché gli oneri da essa derivanti sono idonei ad incidere sull’esercizio del diritto di libertà religiosa (richiamando sul punto la sentenza *Association Les Témoins de Jéhovah c. France*, n. 8916/05, 30 giugno 2011).*

Nella fattispecie la Corte si è pronunciata sul ricorso proposto dalla Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, che lamentava la mancata esenzione totale dall’imposta locale sugli immobili del tempio di Preston, negata dall’amministrazione finanziaria in ragione del fatto che l’accesso a tale tempio – secondo il magistero mormone – è riservato ai soli fedeli che dispongono della necessaria raccomandazione.

Fonte: www.olir.it

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
Sentenza 07 gennaio 2014, n. 77/07
Affaire Cusan et Fazzo c. Italie: attribuzione del solo cognome materno ai figli

Famiglia – Cognome materno – Minori, Madre, Figli, Principio di uguaglianza, Parità tra i coniugi

Abstract: *In the case of Cusan and Fazzo v. Italy (application no. 77/07), which is not final (during the three-months period following its delivery, any party may request that the case be referred to the Grand Chamber of the Court), the European Court of Human Rights held, by a majority, that there had been: a violation of Article 14 (prohibition of discrimination) of the European Convention on Human Rights, taken together with Article 8 (right to respect for private and family) of the Convention. The case concerned a challenge to transmission of the father's surname to his children. The Court held that the decision to name a child based on transmission of the father's surname was based solely on discrimination on the ground of the parents' sex, and was incompatible with the principle of non-discrimination.*

Fonte: www.echr.coe.int

Decreto Legislativo 13 febbraio 2014, n. 12

Attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale. (14G00021)

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale;

Vista la legge 6 agosto 2013, n. 96, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013, ed in particolare gli articoli 1 e 6;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri;

Visto il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 9 ottobre 2013;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 17 dicembre 2013;

Sulla proposta del Ministro per gli affari europei e del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri degli affari esteri, della giustizia e dell'economia e delle finanze;

E m a n a

il seguente decreto legislativo:

Art. 1

Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

1. Al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 9:

1) dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti:

“1-bis. Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato allo straniero titolare di protezione internazionale come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, reca, nella rubrica

«annotazioni», la dicitura «protezione internazionale riconosciuta dall'Italia il» e riporta, di seguito, la data in cui la protezione è stata riconosciuta.

1-ter. Ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui al comma 1-bis, non è richiesta allo straniero titolare di protezione internazionale ed ai suoi familiari la documentazione relativa all'idoneità dell'alloggio di cui al comma 1, ferma restando la necessità di indicare un luogo di residenza ai sensi dell'articolo 16, comma 2, lettera c), del regolamento di attuazione. Per gli stranieri titolari di protezione internazionale che si trovano nelle condizioni di vulnerabilità di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, la disponibilità di un alloggio concesso a titolo gratuito, a fini assistenziali o caritatevoli, da parte di enti pubblici o privati riconosciuti, concorre figurativamente alla determinazione del reddito di cui al comma 1 nella misura del quindici per cento del relativo importo.»;

2) dopo il comma 2-bis è inserito il seguente:

«2-ter. La disposizione di cui al comma 2-bis non si applica allo straniero titolare di protezione internazionale.»;

3) al comma 3, lettera c), le parole: «soggiornano per asilo ovvero hanno chiesto il riconoscimento dello status di rifugiato» sono sostituite dalle seguenti: «hanno chiesto la protezione internazionale come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251»;

4) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-bis. Salvo i casi di cui ai commi 4 e 7, il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui al comma 1-bis è rifiutato ovvero revocato nei casi di revoca o cessazione dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria previsti dagli articoli 9, 13, 15 e 18 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251. Nei casi di cessazione di cui agli articoli 9 e 15 del medesimo decreto legislativo, allo straniero è rilasciato un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, aggiornato con la cancellazione dell'annotazione di cui al comma 1-bis ovvero un permesso di soggiorno ad altro titolo in presenza dei requisiti previsti dal presente testo unico.»;

5) dopo il comma 5 è inserito il seguente:

«5-bis. Il calcolo del periodo di soggiorno di cui al comma 1, per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui al comma 1-bis, è effettuato a partire dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale in base alla quale la protezione internazionale è stata riconosciuta.»;

6) dopo il comma 10, è inserito il seguente:

«10-bis. L'espulsione del rifugiato o dello straniero ammesso alla protezione sussidiaria e titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui al comma 1-bis, è disciplinata dall'articolo 20 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251.»;

7) dopo il comma 13 è aggiunto il seguente:

«13-bis. È autorizzata, altresì, la riammissione sul territorio nazionale dello straniero titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo titolare di protezione internazionale allontanato da altro Stato membro dell'Unione europea e dei suoi familiari, quando nella rubrica «annotazioni» del medesimo permesso è riportato che la protezione internazionale è stata riconosciuta dall'Italia. Entro trenta giorni dal ricevimento della relativa richiesta di informazione, si provvede a comunicare allo Stato membro richiedente se lo straniero beneficia ancora della protezione riconosciuta dall'Italia.»;

b) all'articolo 9-bis:

1) al comma 7, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Nei confronti dello stra-

niero il cui permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato da un altro Stato membro dell'Unione europea riporta l'annotazione relativa alla titolarità di protezione internazionale, come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e dei suoi familiari l'allontanamento è effettuato verso lo Stato membro che ha riconosciuto la protezione internazionale, previa conferma da parte di tale Stato della attualità della protezione. Nel caso ricorrano i presupposti di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, l'allontanamento può essere effettuato fuori dal territorio dell'Unione europea, sentito lo Stato membro che ha riconosciuto la protezione internazionale, fermo restando il rispetto del principio di cui all'articolo 19, comma 1.»;

2) al comma 8, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Se il precedente permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato da altro Stato membro riporta, nella rubrica «annotazioni», la titolarità di protezione internazionale come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato ai sensi del presente comma riporta la medesima annotazione precedentemente inserita. A tal fine, si richiede allo Stato membro che ha rilasciato il precedente permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di confermare se lo straniero benefici ancora della protezione internazionale ovvero se tale protezione sia stata revocata con decisione definitiva. Se, successivamente al rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornante di lungo periodo, è trasferita all'Italia la responsabilità della protezione internazionale, secondo le norme internazionali e nazionali che ne disciplinano il trasferimento, la rubrica «annotazioni» del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è aggiornata entro tre mesi in conformità a tale trasferimento.»;

3) dopo il comma 8, sono aggiunti i seguenti:

« 8-bis. Entro trenta giorni dalla relativa richiesta, sono fornite agli altri Stati membri dell'Unione europea le informazioni in merito allo status di protezione internazionale riconosciuta dall'Italia agli stranieri che hanno ottenuto un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo in tali Stati membri.

8-ter. Entro trenta giorni dal riconoscimento della protezione internazionale ovvero dal trasferimento all'Italia della responsabilità della protezione internazionale di uno straniero titolare di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato da altro Stato membro dell'Unione europea, si provvede a richiedere a tale Stato membro l'inserimento ovvero la modifica della relativa annotazione sul permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.».

Art. 2

Punto di contatto

1. Il Ministero dell'interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in qualità di punto di contatto, adotta, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ogni misura idonea ad instaurare una cooperazione diretta per lo scambio di informazioni e di documentazione con i competenti uffici degli altri Stati membri dell'Unione europea, ai fini dell'applicazione degli articoli 9 e 9-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Art. 3

Disposizione finale

1. La dizione «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo» presente nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché in qualsiasi altra disposizione normativa, si intende sostituita dalla dizione «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

Art. 4

Norma finanziaria

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono agli adempimenti di cui al presente decreto nell'ambito con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 13 febbraio 2014

NAPOLITANO

Letta, Presidente del Consiglio dei ministri
Moavero Milanesi, Ministro per gli affari europei
Alfano, Ministro dell'interno
Bonino, Ministro degli affari esteri
Cancellieri, Ministro della giustizia
Saccomanni, Ministro dell'economia e delle finanze
Visto, il Guardasigilli: Cancellieri

Decreto Legislativo 21 febbraio 2014 n. 18

Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione);

Vista la legge 6 agosto 2013, n. 96, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - legge di delegazione europea 2013, ed in particolare gli articoli 1 e 7 che hanno delegato il Governo a recepire la direttiva 2011/95/UE;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri;

Visto il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, recante attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 21 novembre 2013;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 14 febbraio 2014;

Sulla proposta del Ministro per gli affari europei e del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri, il Ministro della giustizia, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro per l'integrazione;

EMANA

il seguente decreto legislativo:

Art. 1

Modifiche al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 in vigore dal 22 marzo 2014

1. Al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, le parole: “della qualifica di rifugiato o di protezione sussidiaria, nonché norme sul contenuto degli status riconosciuti” sono sostituite dalle seguenti: “della qualifica di beneficiario di protezione internazionale nonché norme sul contenuto dello status riconosciuto”;

b) all'articolo 2:

1) dopo la lettera a) è inserita la seguente: “a-bis) ‘beneficiario di protezione internazionale’: cittadino straniero cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria come definito alle lettere f) e h);”;

2) la lettera i) è sostituita dalla seguente: “i) domanda di protezione internazionale’: la domanda di protezione presentata secondo le procedure previste dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria;”;

3) dopo la lettera i) è inserita la seguente: “i-bis) ‘richiedente’: lo straniero che ha presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva;”;

4) alla lettera l), il punto b), è sostituito dal seguente: “b) i figli minori del beneficiario dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, anche adottati o nati fuori dal matrimonio, a condizione che non siano sposati. I minori affidati o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli;”;

5) alla lettera l), dopo il punto b) è aggiunto il seguente: “b-bis) il genitore o altro adulto legalmente responsabile, ai sensi degli articoli 343 e seguenti del codice civile, del minore beneficiario dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria;”;

c) all'articolo 3, comma 5, lettera e), è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “Nel valutare l’attendibilità del minore, si tiene conto anche del suo grado di maturità e di sviluppo personale.”;

d) all'articolo 6:

1) al comma 1, lettera b), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “, a condizione che abbiano la volontà e la capacità di offrire protezione conformemente al comma 2.”;

2) al comma 2, dopo le parole: “La protezione di cui al comma 1” sono inserite le seguenti: “è effettiva e non temporanea e”;

e) all'articolo 7, al comma 2, dopo la lettera e), è inserita la seguente:

“e-bis) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni di diritti umani fondamentali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare per motivi di natura morale, religiosa, politica o di appartenenza etnica o nazionale;”;

f) all'articolo 8:

1) al comma 1, alinea, dopo le parole: “gli atti di persecuzione di cui all'articolo 7” sono inserite le seguenti: “o la mancanza di protezione contro tali atti”;

2) al comma 1, lettera d), dopo le parole: “ai sensi della legislazione italiana;” sono aggiunte le seguenti: “ai fini della determinazione dell’appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell’individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l’identità di genere;”;

g) all'articolo 9, dopo il comma 2, è inserito il seguente:

“2-bis. Le disposizioni di cui alle lettere e) e f) del comma 1 non si applicano quando il rifugiato può addurre motivi imperativi derivanti da precedenti persecuzioni tali da rifiutare di avvalersi della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza ovvero, se si tratta di apolide, del Paese nel quale aveva la dimora abituale.”;

h) all'articolo 10, comma 2, lettera b), le parole: “prima del rilascio del permesso

di soggiorno in qualità di rifugiato,” sono sostituite dalle seguenti: “prima di esservi ammesso in qualità di richiedente,”;

i) all’articolo 15, dopo il comma 2, è aggiunto il seguente:

“2-bis. La disposizione di cui al comma 1 non si applica quando il titolare di protezione sussidiaria può addurre motivi imperativi derivanti da precedenti persecuzioni tali da rifiutare di avvalersi della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza ovvero, se si tratta di apolide, del Paese nel quale aveva la dimora abituale.”;

l) all’articolo 16, comma 1:

1) alla lettera b), le parole: “nel territorio nazionale o all’estero” sono sostituite dalle seguenti: “al di fuori del territorio nazionale, prima di esservi ammesso in qualità di richiedente”;

2) alla lettera d), le parole: “o per l’ordine e la sicurezza pubblica” sono soppresse;

3) dopo la lettera d) è aggiunta la seguente:

“d-bis) costituisca un pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dall’articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.”;

m) all’articolo 19:

1) al comma 2, dopo le parole: “genitori singoli con figli minori” sono inserite le seguenti: “i minori non accompagnati, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici,”;

2) dopo il comma 2, è aggiunto il seguente:

“2-bis. Nell’attuazione delle disposizioni del presente decreto è preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del minore.”;

n) all’articolo 20, al comma 1, alinea, dopo le parole: “decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286,” sono inserite le seguenti: “ed in conformità degli obblighi internazionali ratificati dall’Italia,”;

o) all’articolo 22:

1) al comma 3, le parole: “status di protezione sussidiaria” sono sostituite dalle seguenti: “status di protezione internazionale”;

2) il comma 4 è sostituito dal seguente:

“4. Lo straniero ammesso alla protezione sussidiaria ha diritto al ricongiungimento familiare ai sensi e alle condizioni previste dall’articolo 29-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.”;

p) all’articolo 23, comma 2, le parole: “con validità triennale” sono sostituite dalle seguenti: “con validità quinquennale”;

q) all’articolo 25, comma 1, le parole: “per la formazione professionale e per il tirocinio sul luogo di lavoro” sono sostituite dalle seguenti: “per la formazione professionale, compresi i corsi di aggiornamento, per il tirocinio sul luogo di lavoro e per i servizi resi dai centri per l’impiego di cui all’articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.”;

r) all’articolo 26, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente:

“3-bis. Per il riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e di altri titoli conseguiti all’estero dai titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, le amministrazioni competenti individuano sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento che consentono il riconoscimento dei titoli ai sensi dell’articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo, ove l’interessato dimostra di non poter acquisire detta certificazione.”;

s) all'articolo 27, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente:

“1-bis. Il Ministero della salute adotta linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, compresi eventuali programmi di formazione e aggiornamento specifici rivolti al personale sanitario da realizzarsi nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.”;

t) all'articolo 28, comma 3, dopo le parole: “sono assunte” sono inserite le seguenti: “, quanto prima, a seguito del riconoscimento della protezione ove non avviate in precedenza,”;

u) all'articolo 29, i commi 2 e 3 sono sostituiti dai seguenti:

“2. Nell'attuazione delle misure e dei servizi di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, all'articolo 5 del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, ed all'articolo 42 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si tiene conto anche delle esigenze di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, promuovendo, nei limiti delle risorse disponibili, ogni iniziativa adeguata a superare la condizione di svantaggio determinata dalla perdita della protezione del Paese di origine e a rimuovere gli ostacoli che di fatto ne impediscono la piena integrazione.

3. Ai fini della programmazione degli interventi e delle misure volte a favorire l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, il Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione con l'obiettivo di ottimizzare i sistemi di accoglienza dei richiedenti e/o titolari di protezione internazionale secondo gli indirizzi sanciti d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, predispone, altresì, ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni. Il Piano indica una stima dei destinatari delle misure di integrazione nonché specifiche misure attuative della programmazione dei pertinenti fondi europei predisposta dall'autorità responsabile. Il predetto Tavolo è composto da rappresentanti del Ministero dell'interno, dell'Ufficio del Ministro per l'integrazione, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle Regioni, dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), ed è integrato, in sede di programmazione delle misure di cui alla presente disposizione, con un rappresentante del Ministro delegato alle pari opportunità, un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), un rappresentante, della Commissione nazionale per il diritto di asilo e, a seconda delle materie trattate, con rappresentanti delle altre amministrazioni o altri soggetti interessati.

3-bis. All'attuazione delle disposizioni di cui al comma 3, le Amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. La partecipazione alle sedute del Tavolo non dà luogo alla corresponsione di compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi spese comunque denominati.

3-ter. L'accesso ai benefici relativi all'alloggio previsti dall'articolo 40, comma 6,

del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è consentito ai titolari dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria, in condizioni di parità con i cittadini italiani.”.

Art. 2

Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 in vigore dal 22 marzo 2014

1. All'articolo 29, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, le parole: “ovvero per il ricongiungimento di due o più familiari dei titolari dello status di protezione sussidiaria” sono soppresse.

Art. 3

Disposizione finale in vigore dal 22 marzo 2014

1. Ogni riferimento alla direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, contenuta in disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti, è da intendersi riferito alle corrispondenti disposizioni della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

Art. 4

Disposizione finanziaria in vigore dal 22 marzo 2014

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono agli adempimenti di cui al presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 24

Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI. (14G00035)

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Vista la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime;

Vista la legge 6 agosto 2013, n. 96, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - legge di delegazione europea 2013 e, in particolare, gli articoli 1 e 5, nonché l'allegato B;

Visto il regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, recante Approvazione del testo definitivo del codice penale;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, recante Approvazione del codice di procedura penale;

Vista la legge 11 agosto 2003, n. 228, recante Misure contro la tratta di persone;

Visto il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero;

Visto il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, recante Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta;

Visto il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 3 dicembre 2013;

Acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nella seduta del 6 febbraio 2014;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 28 febbraio 2014;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro della salute;

Emana

Il seguente decreto legislativo:

Art. 1

Principi generali

1. Nell'attuazione delle disposizioni del presente decreto legislativo, si tiene conto, sulla base di una valutazione individuale della vittima, della specifica situazione delle persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere.

2. Il presente decreto legislativo non pregiudica i diritti, gli obblighi e le responsabilità dello Stato e degli individui, ai sensi del diritto internazionale, compresi il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani e, in particolare, laddove applicabili, la Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, di cui alla legge 24 luglio 1954, n. 722, e il Protocollo relativo allo statuto dei rifugiati di cui alla legge 14 febbraio 1970, n. 95, relativi allo statuto dei rifugiati e al principio di non respingimento.

Art. 2

Modifiche al codice penale

1. Al regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 600:

1) al primo comma, dopo le parole: «all'accattonaggio o comunque» le parole: «a prestazioni» sono sostituite dalle seguenti parole: «al compimento di attività illecite» e dopo la parola «sfruttamento» sono inserite le seguenti parole: «ovvero a sottoporsi al prelievo di organi»;

2) al secondo comma, dopo le parole: «approfittamento di una situazione» sono aggiunte le seguenti parole: «di vulnerabilità»;

b) l'articolo 601 è sostituito dal seguente:

«È punito con la reclusione da otto a venti anni chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600, ovvero, realizza le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi.

Alla stessa pena soggiace chiunque, anche al di fuori delle modalità di cui al primo comma, realizza le condotte ivi previste nei confronti di persona minore di età».

Art. 3

Modifica al codice di procedura penale

Al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, è apportata la seguente modifica:

all'articolo 398, dopo il comma 5-bis è aggiunto il seguente comma:

«5-ter. Il giudice, su richiesta di parte, applica le disposizioni di cui al comma 5-bis quando fra le persone interessate all'assunzione della prova vi siano maggio-

renni in condizione di particolare vulnerabilità, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede».

Art. 4

Minori non accompagnati vittime di tratta

1. I minori non accompagnati vittime di tratta devono essere adeguatamente informati sui loro diritti, incluso l'eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'interno, il Ministro della giustizia, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro della salute, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sono definiti i meccanismi attraverso i quali, nei casi in cui sussistano fondati dubbi sulla minore età della vittima e l'età non sia accertabile da documenti identificativi, nel rispetto del superiore interesse del minore, si procede alla determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta anche attraverso una procedura multidisciplinare di determinazione dell'età, condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore, nonché, se del caso, all'identificazione dei minori mediante il coinvolgimento delle autorità diplomatiche. Nelle more della determinazione dell'età e dell'identificazione, al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione, la vittima di tratta è considerata minore. Per la medesima finalità la minore età dello straniero è, altresì, presunta nel caso in cui la procedura multidisciplinare svolta non consenta di stabilire con certezza l'età dello stesso.

Art. 5

Obblighi di formazione

1. All'interno dei percorsi di formazione realizzati dalle Amministrazioni competenti nell'ambito della propria autonomia organizzativa sono previsti specifici moduli formativi sulle questioni inerenti alla tratta degli esseri umani per i pubblici ufficiali interessati.

Art. 6

Diritto di indennizzo delle vittime di tratta

1. All'articolo 12 della legge 11 agosto 2003, n. 228, sono apportate le seguenti modificazioni:

dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti:

«2-bis. Il Fondo per le misure anti-tratta è anche destinato all'indennizzo delle vittime dei reati previsti al comma 3.

2-ter. L'indennizzo è corrisposto nella misura di euro 1.500,00 per ogni vittima, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali del Fondo, dedotte le somme erogate alle vittime, a qualunque titolo, da soggetti pubblici. In caso di insufficienza delle disponibilità finanziarie annuali del Fondo, le richieste di indennizzo accolte e non soddisfatte sono poste a carico del successivo esercizio finanziario ed hanno precedenza rispetto alle richieste presentate nel medesimo esercizio.

2-quater. La domanda di accesso al Fondo ai fini dell'indennizzo è presentata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, a pena di decadenza, entro cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna che ha riconosciuto il diritto al risarcimento del danno ovvero dalla pronuncia di sentenza non definitiva al pagamento di una provvisoria, emesse successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto. La vittima deve dimostrare di non avere ricevuto

ristoro dall'autore del reato, nonostante abbia esperito l'azione civile e le procedure esecutive.

2-quinquies. Quando è ignoto l'autore del reato, la domanda di cui al comma 2-quater è presentata entro un anno dal deposito del provvedimento di archiviazione, emesso ai sensi dell'articolo 415 del codice di procedura penale, successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

2-sexies. Decorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, cui è allegata in copia autentica una delle sentenze di cui al comma 2-quater unitamente alla documentazione attestante l'infruttuoso esperimento dell'azione civile e delle procedure esecutive ovvero il provvedimento di archiviazione, senza che sia intervenuta comunicazione di accoglimento, la vittima può agire nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri al fine di ottenere l'accesso al Fondo.

2-septies. Il diritto all'indennizzo non può essere esercitato da coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva, ovvero, alla data di presentazione della domanda, sono sottoposti a procedimento penale per uno dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.

2-octies. La Presidenza del Consiglio dei ministri è surrogata, fino all'ammontare delle somme corrisposte a titolo di indennizzo a valere sul Fondo, nei diritti della parte civile o dell'attore verso il soggetto condannato al risarcimento del danno».

Art. 7

Meccanismo equivalente

1. Il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle competenze ad esso devolute, è l'organismo deputato a:

a) svolgere compiti di indirizzo e coordinamento con riguardo agli interventi di prevenzione sociale del fenomeno della tratta degli esseri umani e di assistenza delle relative vittime, nonché di programmazione delle risorse finanziarie in ordine ai programmi di assistenza ed integrazione sociale concernenti tale fenomeno;

b) valutare le tendenze della tratta degli esseri umani, avvalendosi di un adeguato sistema di monitoraggio posto in essere anche attraverso la raccolta di dati statistici effettuata in collaborazione con le altre Amministrazioni competenti e con le organizzazioni della società civile attive nel settore;

c) presentare al coordinatore anti-tratta dell'Unione Europea una relazione biennale contenente i risultati del monitoraggio sulla base dei dati forniti ai sensi della lettera b) del presente comma.

2. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono stabilite le modalità di attuazione del presente articolo.

Art. 8

Modifiche all'articolo 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero

1. All'articolo 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

«3-bis. Per gli stranieri e per i cittadini di cui al comma 6-bis del presente articolo, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 del presente articolo si applica, sulla base del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, di cui all'articolo 13, comma 2-bis, della legge 11 agosto 2003, n. 228, un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale che garantisce, in

via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 228 del 2003 e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale, ai sensi del comma 1 di cui al presente articolo. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro della salute, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previa intesa con la Conferenza Unificata, è definito il programma di emersione, assistenza e di protezione sociale di cui al presente comma e le relative modalità di attuazione e finanziamento.».

Art. 9

Modifiche alla legge 11 agosto 2003, n. 228, recante «Misure contro la tratta degli esseri umani»

1. All'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

«2-bis. Al fine di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime, con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno nell'ambito delle rispettive competenze, sentiti gli altri Ministri interessati, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, è adottato il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani.

In sede di prima applicazione, il Piano è adottato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.».

Art. 10

Disposizioni di rinvio

1. Le Amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo individuano misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 dell'articolo 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, allo straniero sono fornite adeguate informazioni, in una lingua a lui comprensibile, in ordine alle disposizioni di cui al predetto comma 1, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, informazioni sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251.

3. All'articolo 32 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. La Commissione territoriale trasmette, altresì, gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale.».

Art. 11

Clausola di invarianza finanziaria

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le pubbliche amministrazioni interessate provvedono ai compiti previsti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta

ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 4 marzo 2014

NAPOLITANO
Renzi, Presidente del Consiglio dei ministri
Orlando, Ministro della giustizia
Mogherini, Ministro degli affari esteri
Padoan, Ministro dell'economia e delle finanze
Alfano, Ministro dell'interno
Poletti, Ministro del lavoro e delle politiche sociali
Lorenzin, Ministro della salute
Visto, il Guardasigilli: Orlando

Parlamento Europeo. Risoluzione 27 febbraio 2014: “The situation of fundamental rights in the European Union”

- The European Parliament,
- having regard to the preamble of the Treaty on European Union (‘EU Treaty’), notably its second and its fourth to seventh indents,
 - having regard in particular to Article 2, Article 3(3), second indent, and Articles 6 and 7 of the Treaty on European Union, and to the articles of the TEU and TFEU relating to respect for and promotion and protection of fundamental rights in the EU,
 - having regard to the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000 (‘the Charter’), proclaimed on 12 December 2007 in Strasbourg, which entered into force with the Treaty of Lisbon in December 2009,
 - having regard to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), the case law of the European Court of Human Rights, the conventions, recommendations, resolutions and reports of the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers, the Human Rights Commissioner and the Venice Commission of the Council of Europe,
 - having regard to the European Social Charter, as revised in 1996, and the case law of the European Committee of Social Rights,
 - having regard to United Nations conventions on the protection of human rights and fundamental freedoms,
 - having regard to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, to which the EU is a party, along with almost all its Member States,
 - having regard to the guiding principles on extreme poverty and human rights, adopted on 27 October 2012 by the United Nations Human Rights Council (A/HRC/21/39),
 - having regard to the Commission communications entitled ‘Article 7 of the Treaty on European Union – Respect for and promotion of the values on which the Union is based’ (COM(2003)0606), ‘Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union’ (COM (2010)0573), and ‘Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments’ (SEC(2011)0567),
 - having regard to the conclusions on the Council’s actions and initiatives for the implementation of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, adopted by the Council on 23 May 2011, and to the Council’s Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council’s preparatory bodies¹,
 - having regard to the 2013 Commission Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights (COM(2013)0271) and to the accompanying staff working documents,

¹ Council Document 10140/11 of 18 May 2011.

- having regard to the EU Citizenship Report 2013 entitled ‘EU citizens: your rights, your future’ (COM(2013)0269),
- having regard to the ‘Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens’²,
- having regard to the Commission Communication on an EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 (COM(2011)0173) and the European Council conclusions of 24 June 2011,
- having regard to the Commission communication entitled ‘Steps forward in implementing national Roma integration strategies’ (COM(2013)0454) and to the proposal for a Council Recommendation on ‘Effective Roma integration measures in the Member States’ (COM(2013)0460),
- having regard to Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law³,
- having regard to Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin⁴, Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation⁵ and 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 (COM(2008)0426),
- having regard to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data⁶,
- having regard to Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents⁷,
- having regard to the decisions and case law of the Court of Justice of the European Union, and the case law of national constitutional courts, which use the Charter as a reference for interpreting national law,
- having regard to the State of the Union address by Mr Barroso to the European Parliament on 11 September 2013 and the speech by Mrs Reding on the European Union and the rule of law on 4 September 2013 at the Centre for European Policy Studies (CEPS) in Brussels,
- having regard to the letter of 6 March 2013 sent by the Ministers of Foreign Affairs of Germany, Denmark, Finland and the Netherlands to the Commission President, Mr Barroso, calling for the establishment of a mechanism to foster compliance with fundamental values in the Member States,
- having regard to the Council conclusions of 6 and 7 June 2013 on fundamental rights and the rule of law and on the 2012 Commission Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union,

² OJ C 115, 4.5.2010, p. 1.

³ OJ L 328, 6.12.2008, p. 55.

⁴ OJ L 180, 19.7.2000, p. 22.

⁵ OJ L 303, 2.12.2000, p. 16.

⁶ OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

⁷ OJ L 145, 31.5.2001, p. 43.

- having regard to the conclusions of the conference on ‘A Europe of equal citizens: equality, fundamental rights and the rule of law’, organised by the Irish Presidency of the Council on 9 and 10 May 2013,
- having regard to the fourth annual symposium of the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) of 7 June 2013 on ‘Promoting the rule of law in the EU’,
- having regard to the draft Council conclusions on the evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights of 13 September 2013,
- having regard to the activities, annual reports, studies and opinions of the FRA, in particular the Annual Report on the situation of fundamental rights in the EU in 2012,
- having regard to the joint report by the FRA, the UNDP, the World Bank and the Commission entitled ‘The situation of Roma in 11 EU Member States – Survey results at a glance’, published in May 2012,
- having regard to the report by the UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, published in April 2013, on ‘Management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants’,
- having regard to NGO reports and studies on human rights and the relevant studies requested by the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, in particular the study on ‘The triangular relationship between fundamental rights, democracy and the Rule of Law in the EU - towards an EU Copenhagen mechanism’,
- having regard to its resolutions on fundamental rights and human rights, in particular its resolution of 15 December 2010 on the situation of fundamental rights in the European Union (2009) – effective implementation after the entry into force of the Treaty of Lisbon⁸ and its resolution of 12 December 2012 on the situation of fundamental rights in the European Union (2010-2011)⁹,
- having regard to its resolution of 22 April 2004 on the risks of violation, in the EU and especially in Italy, of freedom of expression and information (Article 11(2) of the Charter of Fundamental Rights)¹⁰,
- having regard to its resolution of 8 June 2005 on the protection of minorities and anti-discrimination policies in an enlarged Europe¹¹,
- having regard to its resolution of 10 July 2008 on the census of the Roma on the basis of ethnicity in Italy¹²,
- having regard to its resolution of 17 September 2009 on the Lithuanian Law on the Protection of Minors against the Detrimental Effects of Public Information¹³,
- having regard to its resolution of 9 September 2010 on the situation of Roma and on freedom of movement in the European Union¹⁴,
- having regard to its resolution of 19 January 2011 on violation of freedom of expression and discrimination on the basis of sexual orientation in Lithuania¹⁵,

⁸ OJ C 169 E, 15.6.2012, p. 49.

⁹ Texts adopted, P7_TA(2012)0500.

¹⁰ OJ C 104 E, 30.4.2004, p. 1026.

¹¹ OJ C 124 E, 25.5.2006, p. 405.

¹² OJ C 294 E, 3.12.2009, p. 54.

¹³ OJ C 224 E, 19.8.2010, p. 18.

¹⁴ OJ C 308 E, 20.10.2011, p. 73.

¹⁵ OJ C 136 E, 11.5.2012, p. 50.

- having regard to its resolution of 9 March 2011 on the EU strategy on Roma inclusion¹⁶,
- having regard to its resolution of 10 March 2011 on media law in Hungary¹⁷,
- having regard to its resolution of 21 May 2013 on the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU¹⁸,
- having regard to its resolution of 24 May 2012 on the fight against homophobia in Europe¹⁹,
- having regard to its resolution of 14 March 2013 on strengthening the fight against racism, xenophobia and hate crime²⁰,
- having regard to its resolution of 15 September 2011 on the EU's efforts to combat corruption²¹,
- having regard to its resolution of 23 October 2013 on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken (final report)²²,
- having regard to its resolution of 3 July 2013 on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to its resolution of 16 February 2012)²³,
- having regard to its resolution of 11 September 2012 on alleged transportation and illegal detention of prisoners in European countries by the CIA: follow-up of the European Parliament TDIP Committee report²⁴ and its follow-up resolution of 10 October 2013²⁵,
- having regard to its resolution of 11 September 2013 on endangered European languages and linguistic diversity in the European Union²⁶,
- having regard to the 1979 UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW),
- having regard to the European Pact for Gender Equality (2011-2020), adopted by the Council in March 2011,
- having regard to the Commission communication of 21 September 2010 entitled 'Strategy for equality between women and men 2010-2015' (COM(2010)0491),
- having regard to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence of 7 April 2011,
- having regard to its resolution of 5 April 2011 on priorities and outline of a new EU policy framework to fight violence against women²⁷ and of 6 February 2013 on

¹⁶ OJ C 199 E, 7.7.2012, p. 112.

¹⁷ OJ C 199 E, 7.7.2012, p. 154.

¹⁸ Texts adopted, P7_TA(2013)0203.

¹⁹ OJ C 264 E, 13.9.2013, p. 54.

²⁰ Texts adopted, P7_TA(2013)0090.

²¹ OJ C 51 E, 22.2.2013, p. 121.

²² Texts adopted, P7_TA(2013)0444.

²³ Texts adopted, P7_TA(2013)0315.

²⁴ OJ C 353 E, 3.12.2013, p. 1.

²⁵ Texts adopted, P7_TA(2013)0418.

²⁶ Texts adopted, P7_TA(2013)0350.

²⁷ OJ C 296 E, 2.10.2012, p. 26.

the 57th session on UN CSW: Elimination and prevention of all forms of violence against women and girls²⁸,

– having regard to its resolution of 24 May 2012 with recommendations to the Commission on application of the principle of equal pay for male and female workers for equal work or work of equal value²⁹,

– having regard to working documents I and II on the situation of fundamental rights in the European Union in 2012 (rapporteur Louis Michel),

– having regard to the public hearing held on 5 November 2013 by the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs on ‘The situation of fundamental rights in the European Union: how to strengthen fundamental rights, democracy and the rule of law in the EU’,

– having regard to Rule 48 of its Rules of Procedure,

– having regard to the report of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs and the opinions of the Committee on Employment and Social Affairs and the Committee on Women’s Rights and Gender Equality (A7-0051/2014),

A. whereas European integration is a political project born out of the ashes of the Second World War and the persecution and repression of individuals by totalitarian regimes, and whereas its aim has been to anchor European states to democracy and the rule of law in order to respect and promote human rights, fundamental rights, equality and the protection of minorities, on the basis of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), the European Convention on Human Rights (ECHR) and other instruments on human rights and fundamental freedoms, and avoid a return to any kind of authoritarian regime;

B. whereas the individual, citizen or resident, must be at the centre of the European Union, and whereas fundamental rights protect any individual against possible interference, abuse and violence by authorities – at all levels – with respect to their private life and their rights and freedoms; and whereas respect for and promotion of human rights, fundamental freedoms, democracy and the values and principles enshrined in the EU treaties and international human rights instruments (UDHR, ECHR, ICCPR, ICESCR, etc.) must be at the centre of European integration;

C. whereas the European Union has developed a fundamental *acquis*, which aims to ensure that fundamental rights are respected, protected and promoted, including through the development of the ‘Copenhagen criteria’, the inclusion of Articles 2, 6 and 7 in the EU Treaty, the Charter of Fundamental Rights, the obligation to accede to the European Convention on Human Rights and the corresponding national legislative provisions of the Member States;

D. whereas, with the entry into force of the Treaty of Lisbon, the Charter has transformed values and principles into tangible and enforceable rights and whereas, having the same value as the Treaty of Lisbon, it has become legally binding on the institutions, bodies and agencies of the EU, as well as the Member States when implementing EU law;

²⁸ Texts adopted, P7_TA(2013)0045.

²⁹ OJ C 264 E, 13.9.2013, p. 75.

E. whereas a genuine culture of fundamental rights must be developed, promoted and reinforced in the institutions of the Union but also in Member States, especially in applying and implementing Union law, both internally and in relations with third countries; whereas the implementation of these values and principles must also be based on effective monitoring of respect for the fundamental rights guaranteed in the Charter, for example when legislative proposals are being drawn up; whereas other considerations may not take precedence over respecting and guaranteeing those fundamental rights, since this would risk discrediting the role and image of the European Union regarding human rights, particularly in its relations with third countries;

F. whereas the European Union operates on the basis of the presumption and mutual trust that EU Member States conform with democracy, the rule of law and fundamental rights, as enshrined in the ECHR and the Charter of Fundamental Rights, notably in relation to the development of an Area of Freedom, Security and Justice and the operation of the mutual recognition principle;

G. whereas the mutual recognition principle leads to a situation where people can be transferred from one jurisdiction to another, without any prior human rights scrutiny of the respective decisions;

H. whereas the Court of Justice of the European Union underlined in joined cases C-411/10 and C-493/10 that such a presumption of compliance with fundamental rights must be rebuttable and that judges must therefore check whether there are substantial grounds for believing that there are systemic flaws in the judicial system of the other Member States;

I. whereas it is consequently necessary to make sure that national authorities have sufficient evidence available in order to take an informed decision as to whether or not there are systemic flaws in the judicial systems of other Member States;

J. whereas corruption causes social harm and violations of fundamental rights, as organised crime groups use it to commit other serious crimes, such as trafficking in human beings; whereas an efficient, independent and impartial judicial system is essential for the rule of law and to ensure the protection of the fundamental rights and civil liberties of citizens in Europe;

K. whereas the European Union is going through a period of economic and financial crisis, and also a democratic and constitutional crisis, as demonstrated by recent events in certain Member States, and whereas these tensions have highlighted the lack of appropriate instruments to cope with this crisis, as well as the lack of political will and the difficulties in applying the monitoring, evaluation and sanctioning mechanisms provided for in the existing treaties, in particular the requirements under Articles 2 and Article 7 of the EU Treaty;

L. whereas Parliament has repeatedly called for a strengthening of the mechanisms to ensure that the values of the Union set out in Article 2 of the EU Treaty are respected, protected and promoted, and for crisis situations in the Union and in the Member States to be addressed, and whereas a debate is under way on the creation

of a 'new mechanism', in which the Commission, the Council and Member States are joining Parliament and NGOs;

M. whereas the FRA underlined in the focus section of its Annual Report on 2012 dedicated to 'The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis' the fact that a common understanding of the Article 2 values and the legal obligations deriving therefrom is an aspiration that calls for the establishment of a regular dialogue within the EU;

N. whereas the Commission has indicated its desire to strengthen the rule of law in the European Union and whereas it could propose the use of letters of formal notice under Article 7(1) of the existing EU Treaty; whereas it has also spoken of the need to amend the treaties and has announced that it might propose amendments before the end of 2013, or in early 2014, with a view to holding a debate during elections (including on Article 7) and seeking a consensus on these proposals, the aim of which should be to ensure that the EU policy on fundamental rights in the EU is based on clear rules and mechanisms, objective indicators, data and evidence which are transparent, fair and predictable and provide strong protection for individual rights, democracy and the rule of law;

O. whereas any decision on the matter should guarantee, as soon as possible, the proper application of Articles 2, 6 and 7 of the EU Treaty and ensure that every decision is taken on the basis of objective criteria and an objective evaluation, in order to address criticisms of a lack of indicators and evaluation criteria, of differential treatment and of political bias;

P. whereas numerous fundamental rights violations are still occurring in the European Union and in the Member States, as detailed in (annual and special) reports by the Commission, the FRA, the Council of Europe (annual reports and judgments of the European Court of Human Rights, documents and reports of the Commissioner for Human Rights, CoE Parliamentary Assembly documents), UN documents (including the documents and reports of the UN Human Rights Council, of the UN High Commissioner for Human Rights, of the Special Rapporteurs, etc.), documents produced by NGOs (such as Human Rights Watch, Amnesty International, the Open Society Institute, ILGA-Europe, ECRE, Reporters without Borders, Freedom House, FIDH, etc.), etc.; whereas such violations require appropriate responses from the Commission, the Council and Member States, given their gravity and recurrence;

Q. whereas these organisations have expressed and recorded their concerns, particularly with regard to the situation of Roma, migrants, asylum seekers, refugees, minorities, members of LGBT communities, the media and journalists, the actions of the security forces, police and secret services, the investigations necessary to prosecute and punish those responsible for human rights violations, state involvement in acts of torture and ill-treatment committed in third countries, the use of evidence thus obtained, conditions of detention and the ill-treatment of detainees;

R. whereas the preamble of the Treaty on European Union, Articles 8, 9, 10, 19 and 21 of the EU Charter of Fundamental Rights and the case law established by the EU Court of Justice acknowledge the importance of fundamental social rights

through their embodiment in cross-cutting principles of Community law, thus making it clear that the EU must guarantee fundamental rights and freedoms, such as trade union rights, the right to strike, and the right of association, assembly, etc., as defined in the European Social Charter, and whereas Article 151 of the Treaty on the Functioning of the European Union contains an explicit reference to fundamental social rights such as those set out in the European Social Charter;

S. whereas Articles 2 and 3 of the Charter of Fundamental Rights recognise the right to life and the right to the integrity of the person;

T. whereas there are about 100 million children in the European Union and about 80 million European persons with disabilities; whereas persons with disabilities, especially children, are still suffering from a lack of assistance and support as regards their inclusion in schools, and are experiencing difficulties in accessing buildings or services and trouble in being heard and participating in decisions affecting their lives; whereas the EU, as a party to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, has the obligation to promote, protect and respect the rights of persons with disabilities as enshrined in the Convention, to adopt a strategy to implement the Convention and to ensure that policies and existing and future primary and secondary law comply with the provisions of the Convention;

U. whereas women and girls are the main victims of gender-based violence, given that, according to estimates in the EU, 20-25% of women have suffered physical violence at least once during their lives; whereas hundreds of thousands of women living in Europe have been subjected to genital mutilation and thousands of girls are at risk;

V. whereas women in the EU earn around 16% less per hour than men;

W. whereas poverty, gender inequality and gender stereotypes increase the risk of violence and other forms of exploitation, including trafficking in women and prostitution, and hamper the full participation of women in all areas of life;

X. whereas fundamental freedoms, human rights and equal opportunities should be guaranteed for all citizens of the European Union; whereas, however, the protection of national minorities and regional and minority languages in an enlarged EU is a major issue, which cannot be resolved simply by combating xenophobia and discrimination, but by adopting specific legal, linguistic, cultural, social, etc. regimes and treatments;

1. Stresses, that as a political, historical and ethical project, the European Union endeavours to bring together countries which share and together promote common European values, such as those laid down in Article 2 TEU and in the Charter of Fundamental Rights, as well as the ECHR, including respect for human dignity, democracy, the rule of law, fundamental rights, equality, freedom, non-discrimination and protection of minorities, which are closely linked and are mutual preconditions, and believes therefore that a fundamental pillar of the European identity is, and must be, the internal and external promotion of human rights, fundamental freedoms and democracy, which are European values;

2. Recommends that Parliament, the Commission and the Council recognise the existence of positive obligations to protect and promote human rights; emphasises that respect for fundamental rights and freedoms implies actions at various levels; highlights the role played in this area by regional and local authorities, NGOs and civil society, and asks the Commission and the Council to improve their cooperation with these actors;

3. Reminds the Union institutions and the Member States of the need to comply with their obligations to respect fundamental freedoms and rights; notes that participation in international treaties for the protection and promotion of human rights can only serve to strengthen the protection of fundamental rights within the EU;

4. Condemns the worrying trends with regard to breaches of human rights within the European Union, particularly in the fields of immigration and asylum, and with regard to discrimination and intolerance – especially affecting certain population groups (minorities and migrants) – security and terrorism, freedom of the press, freedom of movement within the Union and social and trade union rights; observes more and more frequently that Member States are adopting obstructive attitudes towards respect for these fundamental rights and freedoms, particularly with regard to Roma, women, LGBT people, asylum-seekers, migrants and other vulnerable population groups;

Institutional questions

5. Points out that it is essential for the European Union, its institutions and the Member States to guarantee respect for the common European values set out in Article 2 TEU, that all the instruments currently provided for in the treaties in this regard urgently need to be applied and implemented, and that where necessary amendments to the treaties should be prepared; stresses that the obligation to fulfil the Copenhagen criteria does not lapse after accession but remains incumbent on the Member States, that fundamental rights are part of Union primary law and that they must be respected when Union law is applied by any court or authority, be it at Union or national level; in this connection, regrets in particular the length of time taken by ECHR accession negotiations and the fact that EU accession to the ECHR has not already been completed;

6. Reminds the European institutions and the Member States that any policy relating to fundamental rights must first of all prevent any violations from occurring, particularly by means of accessible procedures for prevention and redress before a decision or measure is taken, to enable particular cases to be considered and judged as quickly as possible and in an effective, just and equitable manner, without discrimination;

7. Considers that the general public are increasingly concerned about respect for fundamental rights and about their protection and promotion, as demonstrated by the mobilisation in relation to, and greater attention devoted to, cases of violations, abuses or inequalities, both in everyday life and in symbolic or well-known cases, thanks in part to the better circulation of information with the aid of new technologies, social networks and the media; recalls that any violation, abuse or inequality is

detrimental to democracy and the rule of law, as well as to the confidence of citizens in institutions and their representatives, particularly political decision-makers; stresses that institutions and political decision-makers must note and support this democratic trend by establishing new procedures for dialogue with citizens and by enhancing scrutiny of State authorities by members of the public, parliaments, courts and the media, while those authorities must be more open and transparent in order to serve the interests of citizens better;

8. Believes that in order to make full use of the potential of the treaties, there is a need to:

(a) complete the process of acceding to the European Convention on Human Rights and immediately put in place the necessary instruments to fully accomplish this obligation, which is enshrined in the treaties, as it will provide an additional mechanism for enforcing the human rights of its citizens, inter alia with a view to ensuring the application by the Member States of the judgments given by the European Court of Human Rights, particularly 'pilot judgments'; accede, as called for by the Council of Europe, to the European Social Charter, signed in Turin on 18 October 1961 and revised in Strasbourg on 3 May 1996; and for Member States to accede to and ratify the human rights conventions of the Council of Europe, to implement the already existing instruments of the *acquis communautaire* and to reconsider the opt-outs, which might risk affecting the rights of their citizens;

(b) ensure that legislative proposals and policies comply with the Charter and respect fundamental rights, by taking tangible steps towards ensuring that they are verified against the Charter in all phases of the drafting of legislation and that the impact on fundamental rights of EU legislation and its implementation by the Member States is systematically examined in the evaluation reports on the implementation of such legislation, as well as in the annual report on the monitoring of the application of EU law;

(c) ensure that the Commission – and the Council, where it initiates legislation – where appropriate, make use of the external independent expertise of the FRA;

(d) intensify the cooperation between the Commission and the Member States, as well as with the European Parliament and the national parliaments, in order to improve the implementation of existing EU human rights legislation;

(e) ensure that the drafting and transposition of EU law which affects and develops fundamental rights are strengthened and are carried out correctly, by following a rigorous policy of evaluation and monitoring and by bringing violations before the Court of Justice, particularly in areas within the competence of the EU, such as non-discrimination, equality, gender, disability, data protection, asylum and immigration;

(f) ensure the promotion of a substantial rule of law approach which takes into account how fundamental rights are protected in practice;

(g) acknowledge that a strong political will is required to address these issues, especially in times of economic and financial crisis;

(h) strengthen and ensure transparency in the interinstitutional dialogue on fundamental rights or when European citizens' interests are at stake;

(i) ensure that the Commission makes full use of the existing mechanisms and that it launches objective evaluations and investigations and initiates infringement proceedings if a case is well grounded, thus avoiding double standards, wherever a Member State violates the rights enshrined in the Charter when implementing EU law;

(j) plan ambitious, efficient and far-reaching policies and action programmes

relating to fundamental rights and common European values, particularly in order to comply proactively and systematically with the EU's obligations with regard to combating discrimination and promoting equality, as referred to in Articles 8 and 10 TFEU and Article 21 of the Charter;

(k) cooperate in a more systematic and coordinated fashion at all levels, in particular with the Council of Europe and other international institutions, according to their specific expertise, in order to avoid any duplication;

(l) streamline the multiplicity of mechanisms already available to prevent violations of fundamental rights in the EU, tackle breaches of fundamental rights and avoid forum shopping, and to step up the role which can be played by regional and local authorities, together with human rights organisations;

(m) prepare comparative and summary country-by-country tables, on the basis of which the Commission should issue country-specific recommendations on fundamental rights policy, as it does for EU27 economic policy; the Council could endorse or amend these recommendations and the Commission's proposals regarding blatant fundamental rights violations, by the next European Council summit;

(n) develop a peer review mechanism, with the participation of national human rights bodies, similar to the OECD's Development Assistance Committee (DAC): each Member State would be peer-reviewed once every three or four years, the main objectives being to help the country concerned understand in what ways it could improve its fundamental rights strategy and structures; and to identify and share good practice in human rights policy and strategy within the EU;

(o) establish a 'new Copenhagen mechanism' to ensure that the fundamental rights and values of the Union referred to in Article 2 of the EU Treaty and in the Charter of Fundamental Rights are respected, protected and promoted;

9. Stresses that this 'new Copenhagen mechanism', aimed at monitoring compliance with the Copenhagen criteria by every Member State in an effective and binding manner, could be activated immediately, on the basis of a Commission decision, with the full involvement of Parliament, and that it should:

set indicators – on the basis of existing or already developed and recognised fundamental rights standards – such as those developed at UN and Council of Europe level, taking into account the advice of NGOs working in the area of human rights and fundamental freedoms (FRA and Commission);

(b) be based on objective and reliable data and information structured around such indicators, which would be further developed through a transparent and credible process (FRA, Commission);

(c) monitor the situation in the EU and in the individual Member States through a regular and objective process (FRA, Commission, Council, European Parliament and national parliaments);

(d) carry out objective, comparative and regular assessments, for each of the fundamental rights and/or subject areas and for each institution and Member State individually – while striving for maximum comparability – also on the basis of the findings and recommendations issued by existing monitoring mechanisms of the Council of Europe, the United Nations and the EU institutions and bodies, in addition to information submitted by civil society organisations (FRA reports, Commission annual reports, Parliament annual reports, Council annual reports) and on this basis issue recommendations;

(e) establish a European policy cycle on the application of Article 2 of the EU

Treaty (democracy, rule of law, fundamental rights, equality) to provide an annual and multiannual framework, and an open annual interinstitutional forum on these European values, in particular the protection of fundamental rights;

(f) bring all existing data and analysis from national, European and international bodies together in order to ensure that existing information that is relevant for the protection of fundamental rights, the rule of law, democracy and equality is more accessible and visible;

(g) ensure that DG Justice and the FREMP working party in the Council work with Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs to establish a regular structured dialogue between these institutions and civil society organisations on fundamental rights issues inside the EU;

(h) develop and adopt a set of recommendations along with effective and proportionate penalties which act as an effective deterrent (e.g. the temporary suspension of Fund commitments, the application of certain acts, etc.) to deal with violations of Articles 2 and 7 of the EU Treaty and to ensure that the rights enshrined therein are successfully upheld;

incorporate an early-warning system, political and technical dialogue, letters of formal notice and a 'freezing procedure', as already called for by Parliament, to ensure that Member States, at the request of EU institutions, suspend the adoption of laws that might disregard or breach fundamental rights or the EU legal order; the Commission should hold meetings at technical level with the services of the Member State concerned but not conclude any negotiations in policy areas other than those relating to Article 2 TEU until full compliance with Article 2 TEU has been ensured;

10. Calls on the Commission, in collaboration with the FRA, to adopt a decision establishing this 'new Copenhagen mechanism', as it did for the monitoring of corruption in the EU and in the Member States, and to revise the FRA rules in order to give it enhanced powers and competences;

11. Calls for the establishment, preferably under an interinstitutional agreement, of a 'Copenhagen commission' composed of independent high-level experts on fundamental rights, to be appointed *inter alia* by Parliament, whose aim should be to ensure compliance by all Member States with the common values enshrined in Article 2 TEU and continuous compliance with the 'Copenhagen criteria' and to advise and report on fundamental rights matters, pending the amendment the FRA Regulation to allow the agency to have stronger powers and a wider remit, including in monitoring individual Member States in the field of fundamental rights, as requested on repeated occasions by Parliament;

12. Recommends the opening of a dialogue between the EU institutions and a Member State where there is a risk of a serious breach of the values of the Union, as well as the possibility for the European institutions to make recommendations as provided for in Article 7(1) of the EU Treaty; fully supports the Commission's proposal to use letters of formal notice in this context;

13. Invites the Commission and the Council to set up, together with Parliament, a contact group to follow up on the effective implementation of the values of the Union, and to specifically carry out joint assessments of the fundamental rights situation in specific cases that have been noted with concern by any of these three institutions of

the Union; calls also on these institutions to take into account the resolutions of the Council of Europe and decisions of the European Court of Human Rights;

14. Welcomes the statements made by the President of the Commission and by Vice-President Reding announcing a communication setting out possible changes to the Treaties, in addition to the options available under the current Treaties, and calls on its competent committees to examine the following proposals in detail, with a view to strengthening the protection of fundamental rights in the EU Treaties:

- revision of Article 7 of the EU Treaty, adding an ‘application of Article 2 of the EU Treaty’ stage, separating the ‘risk’ stage from the ‘violation’ stage, with different thresholds for the majorities provided for, a strengthening of technical and objective (not only political) analysis, enhanced dialogue with the Member States’ institutions and a wider range of detailed and predictable penalties which are applicable throughout the procedure;

- drawing on Article 121 of the Treaty on the Functioning of the European Union to devise a stronger and detailed fundamental rights coordination and supervision mechanism;

- extending the scope for redress and the powers of the Commission and the Court of Justice;

- a reference to the FRA in the Treaties, including a legal base making it possible to amend the Agency’s founding regulation not by unanimity as is currently the case but via the ordinary legislative procedure;

- deletion of Article 51 of the Charter of Fundamental Rights;

- enabling Parliament to launch proceedings on the violation of Article 2 TEU on an equal footing with the Commission and the Council, and for the FRA to be able to contribute its necessary specialised support to the procedure;

- reviewing the unanimity requirement in areas relating to respect for and protection and promotion of fundamental rights, such as equality and non-discrimination (e.g. Article 19 TFEU);

- calls also on its competent committee to clarify the application of, and eventually review, the procedure whereby Parliament can activate Article 7 TEU;

15. Calls on the FRA to set up a public website collecting and pooling information and documents related to fundamental rights issues drawn up by the UN, the Council of Europe, the OSCE, NGOs, the FRA, the European Parliament, courts, national parliamentary committees, ombudsmen, etc.; considers that such information should be retrievable by date, state, author and right, so as to provide sources and information on the fundamental rights situation in the EU and its Member States;

Specific rights based on the Charter of Fundamental Rights Dignity

16. Expresses its alarm at the persistence of instances of violation of human dignity in the Union and in its Member States, whose victims include minorities, Roma in particular, asylum-seekers, migrants, people suspected of having links with terrorism and people who are deprived of their freedom, as well as vulnerable groups and poor people; stresses that public authorities must abide by the absolute prohibition on torture and cruel, inhuman or degrading treatment, carry out swift, effective and independent in-depth investigations into any breach and prosecute those responsible;

17. Expresses its concern about the numerous instances of ill-treatment by police and the forces of law and order, particularly in relation to the disproportionate use of force against peaceful participants and journalists in connection with demonstrations, and the excessive use of non-lethal weapons, such as batons, rubber bullets and tasers; calls on the Member States to ensure that the uniforms of law enforcement personnel bear a means of identifying the wearer and that such personnel are always held to account for their actions; calls for an end to police checks that are based on ethnic and racial profiling; expresses concern at the increasing number of restrictions on freedom of assembly and peaceful demonstration and points out that the rights of assembly, association and freedom of expression form the basis to the right to demonstrate; calls on the Member States not to take measures that would undermine or criminalise people's exercise of their fundamental freedoms and rights, urges them to take measures to ensure that force is used only in exceptional cases duly justified by a real and serious threat to public order and recalls that the primary role of the police forces is to guarantee people's safety and protection;

18. Reiterates its support for a European initiative to ensure that the fundamental rights of persons deprived of their freedom are upheld and that persons who are imprisoned can be reintegrated into society upon their release; expresses concern at the disastrous level of prison overcrowding in many Member States, and at bad prison conditions and treatment of inmates, and calls for a European initiative to be launched to ensure that the recommendations of the European Committee for the Prevention of Torture and the judgments of the European Court of Human Rights are implemented, including by the police and in immigration centres and psychiatric hospitals; recommends that measures be taken to reduce prison overcrowding, such as avoiding excessive use of pre-trial detention, providing alternatives to custodial sentences, considering the decriminalisation of certain offences and/or shortening the periods for which people can be held without charge;

19. Reiterates its call for a full investigation into collaboration by European states in the 'extraordinary rendition' programme of the United States and the CIA, flights and secret prisons within the territory of the Union, and insists that Member States must perform effective, impartial, in-depth, independent and transparent investigations and that there is no place for impunity; reminds the Member States that the ban on torture is absolute and, therefore, that state secrecy cannot be invoked to limit the obligation on states to investigate serious human rights violations; stresses that the Member States' reputation and trust in their commitment to protect fundamental rights will be at stake should they fail to comply with the above;

20. Stresses that the climate of impunity as regards the CIA programme has made it possible for fundamental rights violations to continue under EU and US counter-terrorism policies, as emphasised by the revelations concerning the mass espionage activities which were conducted under the surveillance programme of the US National Security Agency and by intelligence bodies in various Member States and which are currently being considered by Parliament; calls for legislation concerning EU and Member State security and intelligence agencies to be revised, with a particular focus on ex-ante judicial and parliamentary scrutiny, and the right to appeal and to rectify data collected, held or processed by these agencies;

21. Calls on those Member States which have not yet done so to fully transpose and implement Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and to take appropriate measures to ensure that victims of trafficking in human beings are adequately assisted and protected, that traffickers are prosecuted and handed down effective, proportionate and dissuasive sanctions and that preventive measures are also put in place;

22. Calls on the Member States to fully transpose Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, adopting appropriate measures to ensure adequate assistance and protection of victims of crime;

23. Calls for respect for dignity at the end of life, notably by ensuring that decisions expressed in living wills are recognised and respected;

24. Recognises that sexual and reproductive health and rights (SRHR) are an essential element of human dignity, which need to be addressed in the broader context of structural discrimination and gender inequalities; calls on the Member States to safeguard SRHR through the FRA and the European Institute for Gender Equality (EIGE), not least by providing for reproductive health programmes and services, including the types of care and medicines essential for voluntary family planning and maternal and new-born health, and by maintaining vigilance on policies and/or legislation which may infringe upon sexual and reproductive health and rights;

Freedoms

25. Stresses that democracy and the rule of law are based on respect for fundamental rights and freedoms and that any action or measure against terrorism or organised crime, and international cooperation with this aim, must not breach European fundamental rights standards but must strictly comply with them, notably in relation to the presumption of innocence, due process, rights of the defence, protection of privacy and personal data, etc.; underlines the need for stronger democratic scrutiny, and protection of and respect for fundamental rights in the context of cross-border cooperation in these fields, in particular in the light of ever greater collection and use by authorities of personal data; calls, therefore, for measures to be taken to guarantee privacy and the protection of personal data in this field;

26. Criticises the fact that the Internal Security Strategy (ISS) focuses on security to the detriment of civil liberties, fundamental rights and the adoption of preventive measures; deplors the widening gulf between stated objectives and the way policies are actually implemented; believes that Parliament should play a decisive role in the evaluation and framing of internal security policies, given that they have serious consequences for the fundamental freedoms and rights of all persons residing in the Union, with a view to ensuring democratic monitoring and scrutiny of security policies, including intelligence activities, and, where necessary, the revision of those policies in order to safeguard human rights and fundamental freedoms;

27. Expresses its concern about the revelations concerning the flagrant breach

of the right to private life and protection of personal data committed in the secret programmes of mass surveillance of European citizens, without case-by-case judicial authorisation and without appropriate parliamentary control, established by European and non-European states; condemns such practices and urges these states to end such infringements without delay; calls for full details of these programmes and possible international involvement in them to be disclosed, and for the programmes to be reviewed immediately; stresses that the EU and its Member States should take firm action against states which violate the fundamental right to privacy by spying on the communications of EU citizens and institutional, political and economic representatives and actors in Europe; is concerned at the fact that intelligence services have escaped democratic, parliamentary and judicial control, conducting secret programmes and operations without political approval; calls, consequently, for an urgent revision of mechanisms for the judicial and parliamentary oversight of secret services so as to ensure that intelligence services are anchored in democracy, the rule of law and fundamental rights, as required by Article 2 TEU; condemns the secret involvement of private undertakings in mass surveillance activities; stresses that the EU should react more forcefully and that it should call for measures to be taken at international level to ensure that European privacy and data protection rules are enforced and upheld, and should promote technologies that guarantee the confidentiality of communications in Europe;

28. Deplores the fact that discussions on the adoption of a draft regulation and directive on the protection of personal data are stalling in the Council despite the fact that Parliament has expressed strong support for more stringent rules; regrets the decision taken by the European Council at its meeting of 24-25 October 2013 to complete the digital single market only by 2015, thereby delaying the adoption of the data protection package, and calls on the Council to move forward with the data protection directive and regulation negotiations in order to have the data protection package adopted before the end of this parliamentary term;

29. Believes that the EU and its Member States should adopt a whistle-blower protection system for persons revealing serious violations of fundamental rights by intelligence services that have eluded all democratic, parliamentary and judicial scrutiny;

30. Stresses that the rapid pace of change in the digital world (including increased use of the internet, applications and social networks) necessitates more effective protection of personal data and privacy in order to guarantee confidentiality;

31. Welcomes the fact that a growing number of Member States are respecting the right to found a family through marriage, civil partnership or registered cohabitation and adoption, without discrimination on grounds of sexual orientation, and calls on the remaining Member States to do the same; welcomes the recent judgment by the European Court of Human Rights in the case of *Vallianatos and others v. Greece* affirming that same-sex couples must be able to enter into civil unions; calls on the Commission and all Member States to propose and adopt legislation and policies to combat homophobia, transphobia and hate crimes, and welcomes the publication of Opinion No 2/2013 of the FRA on the Framework Decision on Racism and Xenophobia – with special attention to the rights of victims of crime; calls on the Commission and all Member States to enforce the directive on freedom of movement

without discrimination on grounds of sexual orientation; reiterates its call for the Commission to propose an ambitious regulation on the mutual recognition of the legal effects of civil status documents;

32. Is extremely concerned about the number of suicides among young people who are the victims of homophobia; recalls the findings of the FRA's EU LGBT survey which showed that 26% of all respondents had been attacked or threatened with violence at home or elsewhere, a figure which rises to 35% among all transgender respondents, while 19% of respondents felt discriminated against at work or when looking for a job, despite legal protection under EU law; calls on the Commission, therefore, to use these findings as a basis for a comprehensive European response to the fundamental rights problems of LGBT persons, in the shape of an EU roadmap for equality on grounds of sexual orientation and gender identity, as repeatedly called for by Parliament and NGOs;

33. Regrets the fact that legal gender recognition procedures for transgender people still include compulsory sterilisation in 14 Member States; calls on the Member States to review these procedures so that they fully respect transgender people's right to dignity and bodily integrity; congratulates the Commission on its commitment to working within the World Health Organisation to withdraw gender identity disorders from the list of mental and behavioural disorders and ensure a non-pathologising reclassification in the negotiations on the 11th version of the International Classification of Diseases (ICD-11);

34. Recognises freedom of thought, conscience, religion, belief and non-belief, and freedom to practise the religion of one's choice and to change religion; condemns any form of discrimination or intolerance, and believes that secularism defined as the strict separation between non-confessional political authorities and religious authorities, as well as the impartiality of the State, are the best means of guaranteeing non-discrimination and equality between religions and between believers and non-believers; calls on the Member States to protect freedom of religion or belief, including the freedom of those without a religion not to suffer discrimination as a result of excessive exemptions for religions from laws on equality and non-discrimination;

35. Recalls that national laws that criminalise blasphemy restrict freedom of expression concerning religious or other beliefs, that they are often applied to persecute, mistreat, or intimidate persons belonging to religious or other minorities, and that they can have a serious inhibiting effect on freedom of expression and on freedom of religion or belief; recommends that the Member States decriminalise such offences;

36. Regrets the fact that young people in some Member States are still being prosecuted and sentenced to imprisonment because the right to conscientious objection to military service is still not adequately recognised, and calls on the Member States to stop the persecution of and discrimination against conscientious objectors;

37. Recalls that freedom of expression, information and the media are fundamental with a view to ensuring democracy and the rule of law, and reiterates its call for the Commission to review and amend the audiovisual media services directive along the lines indicated by Parliament in its report on the subject; strongly condemns

violence, pressure or threats against journalists and the media, including in relation to the disclosure of their sources and information about breaches of fundamental rights by governments and states; calls on the Union institutions and the Member States to respect, guarantee, protect and promote the fundamental right to freedom of expression and information, and hence to refrain from exerting or developing mechanisms to impede those freedoms;

38. Is concerned at the impact of the economic crisis in Europe on the ownership of media outlets and the prospect of privatisation of public service media in some Member States; calls on the Member States to safeguard the independence of public service media and comply with their institutional duty to safeguard media pluralism and provide high-quality, diversified, accurate and reliable information; believes that media ownership and management should always be transparent and not concentrated; stresses that transparency of media ownership is crucial for the monitoring of intra-EU media investments and non-European investors exerting an increasing influence in the information that is provided in Member States;

39. Stresses the importance of respecting and protecting the rights of refugees and migrants, and underlines the fact that special attention should be paid to women and children migrants; expresses its concern about the numerous breaches of the right to asylum and of the obligation to ensure protection in the event of removal, expulsion and extradition of any migrant; stresses the obligation to comply with international human rights conventions, particularly the UN Convention relating to the Status of Refugees and the principle of non-refoulement, and the obligation to come to the assistance of people at sea who are risking their lives to reach the EU, and to arrange for reception conditions and procedures which respect their dignity and fundamental rights; calls on the EU and the Member States to amend or review any legislation sanctioning people assisting migrants in distress at sea; calls on the Commission to review Council Directive 2002/90/EC defining the sanctions in case of facilitation of unauthorised entry, transit and residence in order to clarify that providing humanitarian assistance to migrants at sea who are in distress is to be welcomed and not an action which should ever lead to any form of sanctions;

40. Welcomes the completion of the Common European Asylum System (CEAS) and calls on the Member States to make the necessary legislative and administrative reforms to effectively implement it so as to ensure that the CEAS is fully established as planned, provides better access to the asylum procedure for those who seek protection, leads to fairer, quicker and better-quality asylum decisions and provides dignified and decent conditions both for those who apply for asylum and those who are granted international protection within the EU; deplores, however, the fact that children can still be placed in detention and calls for them to be systematically excluded from accelerated procedures; reiterates its call for the Commission to draw up strategic guidelines based on best practices to establish common minimum standards for the reception and protection of unaccompanied children; underlines the fact that procedural safeguards must be adequate and appropriate; calls for the application of the recent ECJ judgment stating that LGBT applicants for asylum can constitute a particular social group who are liable to be persecuted on account of their sexual orientation and that the existence of a term of imprisonment in the country of origin sanctioning homosexual acts may constitute an act of persecution per se;

41. Condemns the fact that a large number of migrants continue to die at sea attempting to reach the EU despite the many and varied technical means provided by the Member States and the EU for the surveillance and control of the EU's external borders; demands that the EU and its Member States implement the recommendations made in the resolution adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 24 April 2012, entitled 'Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?'³⁰; welcomes the decision of the Court of Justice which annulled Council Decision 2010/252/EU;

42. Stresses the vulnerability of persons crossing Europe's southern sea borders, calls for a viable solution of the overall issue of immigration in the Mediterranean fully respecting the principle of non-refoulement and calls for the Member States and EU institutions to take into account, as an absolute minimum, the recent opinions of the FRA on how best to protect the fundamental rights of migrants in the context of maritime surveillance;

43. Welcomes the handbook on European law relating to asylum, borders and immigration produced by the FRA together with the European Court of Human Rights as a concrete contribution assisting legal practitioners in Europe in upholding fundamental and human rights;

44. Calls on the Member States and the Council to speed up the work of the Task Force Mediterranean in order to ensure a significant expansion of rescue capacity at sea and launch a comprehensive plan on migration and asylum, based on solidarity and responsibility sharing, focusing on all relevant aspects such as the revision of EU and Member State laws allowing the criminalisation of humanitarian assistance to persons in distress at sea, the development of safe and legal routes for refugees and migrants to Europe and development cooperation with third countries with a view to strengthening democracy, fundamental rights and the rule of law in order to ensure that tragedies such as those which have occurred off Lampedusa do not happen again;

45. Condemns the increasingly frequent violations of migrants' fundamental rights, particularly where they are deported to non-EU countries as highlighted by the UN Special Rapporteur on the human rights of migrants in his special report published on 24 April 2013³¹ and by the FRA report³²; stresses, in this connection, the need for the Return Directive, the readmission agreements and the work of Frontex to be genuinely appraised in terms of their respect for fundamental rights; calls on the Commission to provide a tangible follow-up to its 2011 report criticising the EU's readmission measures and agreements with non-EU countries; condemns the restrictive policies of Member States with regard to issuing visas to nationals of some specific non-EU countries;

³⁰ Resolution 1872(2012) of the Parliamentary Assembly Council of Europe adopted on 24 April 2012.

³¹ Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, 24 April 2013, A/HRC/23/46.

³² FRA report on Fundamental rights at Europe's southern sea borders, March 2013.

46. Calls on the Member States to adopt policies encouraging legal migration and to ratify the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families;

Equality

47. Stresses that the principles of human dignity, equality before the law and the prohibition of discrimination on any grounds are among the foundations of democratic society; considers that the Union and the Member States should step up their measures to promote equality, combat discrimination and protect cultural, religious and linguistic diversity, and their measures relating to gender equality, the rights of the child, the rights of older persons, the rights of persons with disabilities, the rights of LGBT persons and the rights of persons belonging to national minorities;

48. Calls on the Member States to adopt a national legislative framework to address all forms of discrimination and guarantee the effective implementation of the existing EU legal framework, including by launching infringement proceedings; deplores the deadlock in the Council negotiations on the proposal for a directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age and sexual orientation and reiterates yet again its call for the Council to adopt the proposal; welcomes the position taken by the Lithuanian Council Presidency to back the proposal and calls on other Member States to follow this example; welcomes, in this connection, the FRA's Opinion 1/2013 on the situation of equality in the European Union 10 years on from initial implementation of the equality directives; considers that discrimination on linguistic grounds should also be tackled;

49. Recalls its resolution of 25 October 2011 on mobility and inclusion of people with disabilities and the European Disability Strategy 2010-2020³³, calling for full respect for the Charter of Fundamental Rights of the European Union;

50. Expresses its concern at the fact that persons with disabilities continue to face discrimination and exclusion, which hinders their ability to enjoy their fundamental rights on an equal basis with others; calls on the EU institutions and EU Member States to continue implementing the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) in their respective fields of competence; notes that the further development of EU law and policy in the area of non-discrimination could play a role in the process of harmonising legislation with the CRPD across the EU, for example regarding equality before the law; encourages the Member states to develop adequately resourced policies to better integrate persons with disabilities and facilitate their access to housing, education, labour market, public transport and facilities, and participation in the political process, notably by abolishing legal and practical discrimination and restrictions to their right to vote and stand for election; deplores the fact that certain persons with disabilities have no choice but to live in special homes, given the lack of community-based alternatives, and calls on the Member States to champion arrangements which enable more persons with disabilities to live independently;

³³ OJ C 131 E, 8.5.2013, p. 9.

51. Calls on the Commission to carry out a comprehensive review of EU legislation and policies in order to assess their compliance with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities; believes that EU legislative procedures and policy making should be adapted so as to ensure respect, and provide for the implementation, of the CRPD; calls on the Commission to adopt specific impact assessment guidelines to this end and to submit the draft EU progress report on the implementation of the CRPD in the EU to Parliament; believes that Parliament should hold regular debates and formulate recommendations through a resolution on the progress achieved in the enjoyment by persons with disabilities of their rights enshrined in the CRPD, including on the basis of the Commission report; supports the ongoing initiatives to set up a cross-committee task force in Parliament on the implementation of the CRPD in order to ensure that Parliament's actions in monitoring and supporting the implementation of the Convention are comprehensive and consistent;

52. Calls on the Member States and the Commission to protect, promote and enforce children's rights in all internal and external actions and policies having an impact on them; expresses its concern about children who suffer violence and sexual exploitation and calls on the Member States to complete the transposition of Directive 2011/92/EU on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography; calls on the Member States, the Commission and the FRA to continue their efforts to assess the way in which children are treated during judicial proceedings; considers that, when parents separate or divorce, the best interests of the children should always be taken into consideration and that every child ought to be able to be in regular and direct contact with both parents;

53. Expresses its concern about the situation of Roma in the EU and the numerous instances of persecution, violence, stigmatisation, discrimination, evictions, relocations and unlawful forced evictions, unlawful registration and ethnic profiling by law enforcement authorities, which are contrary to fundamental rights and European Union law; reiterates its position stated in its resolution of 12 December 2013 on the progress made in the implementation of the National Roma Integration Strategies³⁴ and calls once more for the effective implementation of strategies to foster real inclusion and for strengthened and pertinent action to promote integration, particularly in the field of fundamental rights, education, employment, housing and healthcare, and to combat violence, hate speech and discrimination of Roma; calls for an end to unlawful forced evictions, to the dismantling of settlements without alternative housing being provided, and to segregation of Roma children in schools and their illicit placement in special schools; calls on the Member States to make greater use of the EU funds placed at their disposal to implement integration projects in cooperation with local authorities, on the front line managing daily new arrivals on their territory;

54. Calls on the Commission and the Member States to provide an effective response to Roma exclusion by developing integrated policies and implementing the measures set out in the strategies focusing on anti-discrimination measures and measures aiming to increase their employability and access to the labour market in cooperation with representatives of the Roma population, while also ensuring their

³⁴ Texts adopted, P7_TA(2013)0594.

full participation in the management, monitoring and evaluation of projects affecting their communities, and to allocate sufficient budget resources to this end and ensure the efficiency of spending; calls also on the Commission and the FRA to present common, comparable and reliable indicators to monitor progress in Member States;

55. Believes that the Commission should take strong action in cases of violation of the fundamental rights of Roma in Member States, especially by opening infringement proceedings in the event of failure to allow them access to and the exercise of their economic and social rights, the right to freedom of movement and of residence, the right to equality and non-discrimination and the right to the protection of personal data; calls on the Commission to set up a monitoring mechanism on hate crime against Roma, and calls on the Commission and the Member States to address the lack of birth registration and birth certificates for Roma residing in the EU; reiterates its call for a targeted approach to the social inclusion of Roma women in order to avoid multiple discrimination; calls for the European Framework for National Roma Integration Strategies to be developed into a fully-fledged European Strategy;

56. Stresses that it is essential that the fundamental rights and freedoms of persons belonging to national or ethnic, religious or linguistic minorities are respected; expresses its concern at the fact that, in everyday life, people belonging to these minority communities encounter obstacles in justice, health and social services, as well as in education and culture, and that this undermines their rights and dignity as human beings and citizens of the Union and leads to situations in which they are treated as second-class citizens by the national authorities of their own Member States; considers that such minorities have specific needs that are different from those of other minority groups, that public policies should be more focused and that the Union itself must address these needs in a more appropriate way;

57. Considers that no single solution exists for improving the situation of such minorities in all the Member States, but that some common and minimum objectives for public authorities in the EU should be developed, taking account the relevant international legal standards and existing good practices; calls on the Member States to ensure that their legal systems guarantee that persons belonging to a recognised national minority will not be discriminated against, and to adopt adequate measures to promote effective equality, based on the relevant international norms and good practice, inter alia the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities; calls on the Commission to establish a policy standard for the protection of national minorities, including indigenous, traditional ethnic and linguistic minority communities, bearing in mind that they comprise more than 10% of the total population of the EU, in order to avoid applying double standards that differentiate between candidate countries and Member States; stresses the need for a comprehensive EU protection system for traditional national minorities, regional linguistic groups and constitutional regions accompanied by a functioning monitoring mechanism, following the example of the EU Framework for National Roma Integration Strategies; calls on the Member States to provide comprehensive data on violations of the fundamental rights of minorities, so as to allow the FRA and the EU to ensure data collection and reporting;

58. Points out that positive measures implemented for the purpose of protecting

minority persons and groups, fostering their appropriate development and ensuring that they are granted equal rights and treatment with respect to the rest of the population in the administrative, political, economic, social and cultural fields and in other spheres should not be considered as discrimination;

59. Condemns racist, anti-Semitic, homophobic/transphobic and xenophobic violence and violence against migrants, religious minorities and ethnic groups, which have reached alarming levels, in particular on the internet, in the absence of strong action by the authorities to combat these types of violence; calls on the Member States to implement Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, to address discrimination, to ensure that hate speech and hate crimes are investigated, to adopt criminal legislation prohibiting incitement to hatred on any grounds including sexual orientation, and to ensure that there is effective protection against racism, anti-Semitism, anti-gypsyism, xenophobia and homophobia and that victims are offered proper assistance; calls on the Commission to launch infringement proceedings against Member States that fail to implement the framework decision correctly from 1 December 2014; calls for the revision of the framework decision to ensure that it also covers hate speech and acts of anti-Semitism, Islamophobia and religious intolerance, anti-Gypsyism, homophobia and transphobia, and strengthen its application; fully supports the initiative launched under the Irish Presidency of the Council to strengthen the fight against intolerance and calls the Council to continue such constructive work;

60. Calls on the Commission and the Member States to launch a coordinated and comprehensive action to combat and prevent hate crime systematically in the EU and to make hate crime visible through data, ensuring that such data is comparable so as to allow an EU overview of the situation, by working together with the FRA to improve hate crime data collection and harmonisation; condemns hate speech stigmatising groups of people on account of their social, cultural, religious or foreign origins and incitement to racial hatred, notably when made by public figures; points to FRA Opinion 2/2013 on the Framework Decision on Racism and Xenophobia and stresses the need to ensure respect for the rights of victims of crime, and in particular in cases of hate crime;

61. Calls on the Member States, recognising that education is vital in the fight against discrimination, to ensure that their integration strategies focus on reforming national curriculums to include xenophobia, racism and anti-gypsyism within syllabuses and to establish this as a form of discrimination in public discourse from a young age;

62. Urges the EU and the Member States to:

- ensure equality between women and men and prevent, combat and prosecute all forms of violence against women as a fundamental rights violation, while ensuring support and protection for victims;
- sign and ratify the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention), and set up a data collection system to support the parties to the Convention by providing accurate and comparable data on the extent, forms and consequences of violence against women;

- step up their efforts to achieve the objectives of the European Pact for Equality between women and men (2011-2020), and to take adequate measures to tackle all forms of direct and indirect discrimination against women, in particular the gender pay gap, occupational segregation, stereotyping, and all forms of violence against women, since women continue to suffer multiple discrimination in various areas of everyday life in spite of the legislation in force on combating discrimination;
- promote gender equality education, gender mainstreaming and sufficient monitoring mechanisms for the implementation of EU gender policy;
- step up their efforts to combat human trafficking, in a bid to end sexual exploitation which affects women in particular, and forced labour;
- ensure the proper implementation of the existing gender equality directives including by initiating infringement proceedings;
- bring forward a European strategy on combating violence against women which will follow on from its previous commitments in this field and will meet the many demands made by Parliament; welcomes, in this connection, the Commission's 'Zero tolerance of violence against women'; calls, however, for more action, including an EU-wide strategy to end violence against women, as announced in the Council conclusions of March 2010, comprising legally binding instruments and awareness-raising actions;
- keep the issue of violence against women – including violence in close relationships, sexual violence (rape, sexual assault and harassment), sexual exploitation and harmful traditional practices, such as forced marriage and 'honour crimes' – high on the agenda as gender-based violence is both a consequence of the inequalities between women and men and an obstacle to equality and. Therefore, should not be tolerated;
- apply a zero tolerance policy to female genital mutilation;
- take measures and launch projects for better reconciliation of family and working life for all generations of women, welcoming the decision to declare 2014 as the European Year of Work and Family Life Balance;

63. Calls on the Commission and the Member States to take account of women's needs and concerns by, inter alia, collaborating with civil society and women's NGOs, when drawing up legislation and analysing the situation of fundamental rights in the EU; stresses the importance of monitoring and evaluating the implementation of European legislation relating to gender equality in Member States;

64. Calls on the Member States to guarantee decent wages and pensions, reduce the gender pay gap and create more high-quality jobs for women, and to enable women to benefit from high-standard public services and improve welfare provisions;

65. Calls on the Member States to take action to combat the economic and social causes that foster violence against women, such as unemployment, low wages and pensions, housing shortages, poverty, and non-existent or inadequate public services, in particular public health, education and social security services;

66. Calls on the Commission to step up its efforts against the violation of the fundamental rights of young girls, specifically against that industry which perceives young girls as sexual objects and which triggers an increase in sexual trafficking in young girls within the EU;

67. Calls on the Member States to ensure the implementation of national strate-

gies concerning respect for and the safeguarding of women's sexual and reproductive health and rights (SRHRs); insists on the role of the Union in awareness-raising and promoting best practices on this issue, given that health is a fundamental human right essential for the exercise of other human rights;

68. Invites the Commission to put forward a proposal for a legal framework on the issue of multiple and intersectional discrimination;

69. Considers that women's underrepresentation in political and business decision-making constitutes a deficit; calls, therefore, on Member States to introduce positive discrimination measures such as legislation for parity systems and gender quotas;

70. Stresses the fact that progress in narrowing the gender pay gap is extremely slow; points out that the implementation of the principle of equal pay for the same work and for work of equal value is crucial to achieve gender equality; urges the Commission to revise without delay Directive 2006/54/EC and to propose amendments thereto in accordance with Article 32 of the directive and on the basis of Article 157 TFEU, following the detailed recommendations set out in the annex to Parliament's resolution of 24 May 2012;

71. Stresses the fact that cutbacks in public services providing childcare have a direct impact on the economic independence of women; points out that in 2010 28,3% of women's inactivity and participation in part-time work was explained by a lack of care services, compared with 27,9% in 2009; points out also that, in 2010, the employment rate of women with young children in the EU was 12,7% lower than that of women without children, an increase from 11,5% in 2008;

72. Deplores the fact that the fundamental rights of older women are too often violated, including a high number of cases of violence, physical abuse, emotional abuse and financial abuse in several Member States; calls on the Commission and the Member States to take further action to protect elderly women from all forms of abuse, including ill-treatment in care homes for the elderly;

73. Considers that women with disabilities suffer from double discrimination as a result of their gender and their disability; calls, therefore, on the Commission and the Member States to take measures to safeguard and protect the fundamental rights of disabled women in the EU;

74. Calls for a stronger commitment by the Commission and the Member States to ending the sexist stereotypes conveyed in the media, and in particular advertising, given the crucial role they may play in transforming the way in which male and female roles are generally portrayed;

75. Calls on the Commission and the Member States to increase citizens' awareness and knowledge about all their rights enshrined in the Charter and to encourage participative democracy by maintaining a continuous dialogue with civil society, relevant NGOs and women's organisations; calls on women's organisations in particular to share their invaluable expertise regarding persisting stereotypes and discrimination as women have always been the most vulnerable victims;

76. Calls for greater involvement of EU institutions and improved multi-stakeholder dialogue on the challenges which older people face in the full application of their human rights;

Solidarity

77. Stresses that the financial and economic crisis and the measures taken to tackle it have had a greater impact on the poorest and most deprived sections of the population, often affecting them very seriously, as reflected in the issue paper by the Council of Europe's Commissioner for Human Rights entitled 'Safeguarding human rights in times of economic crisis', in which reference is made to groups at risk of social marginalisation such as migrants, asylum seekers, Roma, women and children; points out that in 2012 a quarter of the population in EU 28 was at risk of poverty or social exclusion; calls for particular attention to be paid and appropriate, more incisive and effective measures to be taken to remedy this situation and fight inequalities and poverty; condemns remarks by politicians which aim to make scapegoats of these groups; expresses its concern at the fact that economic and social crises put fundamental rights, the rule of law and democratic values under strain, at both national and supranational level;

78. Underlines the fact that social rights are fundamental rights, as recognised by international treaties, the ECHR, the EU Charter of Fundamental Rights and the European Social Charter; highlights that these rights must be protected both in law and in practice to ensure social justice, notably in periods of economic crisis and austerity measures; underlines the importance of the right to dignity, occupational freedom and the right to work, the right to non-discrimination, including on the basis of nationality, protection in the event of unjustified dismissal, the right to health and safety at work, social security and social assistance, the right to health care, freedom of movement and of residence, the right to protection against poverty and social exclusion, through the provision of effective access to employment, adequate housing, training, education, culture and social and medical assistance, and in relation to remuneration and social benefits, guaranteeing a decent standard of living for workers and the members of their families, as well as of other conditions of employment and working conditions, autonomy of social partners, and freedom to join national and international associations for the protection of workers' economic and social interests and to bargain collectively;

79. Underlines the fact that unemployment, poverty or social marginalisation makes it much more difficult, if not practically impossible, for people to exercise the rights and freedoms enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union; points out that the following rights and freedoms are particularly under threat: the right to human dignity (Article 1), the freedom to choose an occupation and the right to engage in work (Article 15), non-discrimination (Article 21), protection in the event of unjustified dismissal (Article 30), the right to social security and social assistance (Article 34), the right to health care (Article 35) and freedom of movement and of residence (Article 45); highlights, further, the fact that being unemployed, poor or socially marginalised can also make it more difficult for people to gain access to basic social, financial and other services;

80. Stresses that systems which recognise social justice as an important principle

which must be underpinned by robust legislation form the best buffer against the social consequences of the economic and financial crisis;

81. Recommends that all Member States lift their remaining reservations on the European Social Charter as soon as possible; considers that Parliament should stimulate a permanent dialogue on progress made in this respect; believes that the reference to the ESC in Article 151 TFEU should be used more effectively, for example by including a social rights test in the impact assessments of the Commission and Parliament;

82. Calls for stronger action to help homeless persons and provide them with shelter and support, condemns – notably at a time when the persistent economic and financial crisis is driving more and more people in vulnerable situations onto the streets – laws and policies at national or local level criminalising those persons, who are more in need, as this amounts to a striking and inhumane violation of fundamental rights;

83. Stresses the need to ensure that crisis-remedying measures are compatible with the values and objectives of the Union, and particularly to ensure respect for the rule of law in relation to Union actions in the countries most afflicted by the effects of the crisis in the euro area;

84. Reiterates as a matter of urgency its appeal to the Council to include the topic 'Access by the poorest groups to all of their fundamental rights' in the thematic areas of the FRA's next multiannual framework;

85. Deplores the fact that in some Member States transitional rules on free movement of workers are still in place; stresses that fears of negative impacts of labour migration are unfounded; points out that estimates show a long-term increase of almost 1% in the GDP of the EU15 countries as a result of post-enlargement mobility (in 2004-09)³⁵;

86. Notes that the recent labelling of free movement as migration to benefit from social security systems is not based on facts³⁶; emphasises that discrimination is a major obstacle preventing European citizens from enjoying fundamental rights; stresses that EU citizens residing permanently in another Member State enjoy the right to equal treatment regarding social security pursuant to Regulation (EC) No 883/2004;

87. Emphasises the need for the Commission and the Member States to strengthen their work on developing and guaranteeing labour rights and fundamental social rights as a crucial step towards ensuring that equal treatment, decent jobs and living salaries are obtained in the European Union;

88. Calls on the Commission and the Member States to recognise that the right of workers to safe and healthy working conditions, as set out in Article 3 of the European

³⁵ Employment and social developments in Europe 2011, chapter 6: Intra-EU labour mobility and the impact of enlargement, p. 274.

³⁶ See 'A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence', DG Employment, Final report submitted by ICF GHK in association with Milieu Ltd., 14 October 2013.

Social Charter, is essential for workers to have the opportunity to live a decent life and to ensure that their fundamental rights are respected;

89. Highlights the importance of the social partners' role in collective bargaining for safeguarding the fundamental rights and equal treatment of workers, particularly with regard to young people, women, persons with disabilities and other socially disadvantaged groups in the labour market;

Citizenship

90. Stresses that the entry into force of the Lisbon Treaty and of the Charter of Fundamental Rights, and the rising expectations of citizens and civil society – as demonstrated by the failure of ACTA and the surveillance scandals – make it necessary to strengthen and increase democratic and institutional transparency and openness in the EU, in particular in its institutions, bodies, offices and agencies and in its Member States; is of the opinion that transparency and openness are key principles that must be further strengthened and promoted in order to ensure good governance and the full participation of civil society in the EU's decision-making process;

91. Deplores the interinstitutional blockage of the revision of Regulation (EC) No 1049/2001 on the right of access to documents and information; calls on the Council and the Commission to resume their work on the revision of this regulation, on the basis of Parliament's proposals to guarantee greater transparency in the EU decision-making process and improved access to documents for EU citizens; calls on all EU institutions, offices, bodies and agencies to fully implement Regulation (EC) No 1049/2001 as required by the Lisbon Treaty and notes, in the light of the case-law of the ECJ and complaints to the Ombudsman, that they have not done so; calls on the Council and the Commission at the same time to take the necessary measures to ensure transparency in informing the general public of how the funding passed on to Member States from the EU budget is used;

92. Emphasises that the right to good administration also entails a duty on the authorities to inform citizens of their fundamental rights, to help the most deprived to have their rights explained to them, and to support them in ensuring that these rights are respected;

93. Recalls that citizenship implies, under Article 21 of the UDHR, the right of every person to participate in the public affairs of their country of residence; recalls that European citizenship is not limited to the right to vote and stand in municipal and European elections, nor to the exercise of their rights, however essential they may be, as regards freedom of movement and residence; stresses therefore that European citizenship implies the ability of each resident in the territory of the Union to participate actively and without discrimination of any kind in the democratic, political, social and cultural life of the Member State in which he or she resides and to exercise all the fundamental political, civil, economic, cultural and social rights and freedoms recognised by the European Union;

94. Draws attention to the need to organise awareness-raising and information campaigns in order to promote the values and objectives of the Union among citizens,

and calls specifically for the widest possible dissemination of the texts of the relevant articles of the TEU and of the Charter of Fundamental Rights;

95. Welcomes the decision to declare 2013 the European Year of Citizens; calls, however, on the Commission, together with the Member States, to continue to inform EU citizens about their rights, so that they can fully enjoy their EU citizenship;

96. Calls on the Member States to launch information campaigns to inform EU citizens about their right to vote and stand for election; calls for the necessary reform of European election procedures to be carried out in all Member States in order to promote active EU citizenship; calls on the Member States to encourage the active participation of citizens through citizens' initiatives and the exercise of the right of petition and the right to submit complaints to the European Ombudsman;

97. Reiterates the importance of the work of the European Ombudsman to the rights of individuals; stresses that the Ombudsman's independence is an important means of ensuring that his work has credibility and calls, therefore, for the Ombudsman's Statute to be amended so that members of the body appointing the Ombudsman, whether former members or members still in office, are officially not eligible to stand as candidates for the post;

98. Stresses that the right to freedom of movement and residence of European citizens and their families, as well as the freedom to choose an occupation and the right to engage in work, laid down in the Treaties and guaranteed by the Directive on freedom of movement, is one of the fundamental rights of European citizens and represents an important economic benefit for host countries, contributing to addressing skill and job mismatch and helping to compensate for the European Union's demographic deficit; underlines the fact that the directive already provides for exceptions and restrictions to the right to free movement; condemns any attempt to review this acquis, and calls for any breach of the rules to result in action before the Court of Justice;

Justice

99. Stresses that the independent, equitable, effective, impartial and just administration of justice, within reasonable time limits, is fundamental to democracy and the rule of law and to their credibility; expresses its concern about the numerous breaches which have occurred in this context, as demonstrated by the number of cases in which the European Court of Human Rights has found against states; calls on the Member States to fully implement the Court's decisions; stresses that any impunity on grounds of a position of power, force or influence over persons or the judicial or political authorities cannot be tolerated in the EU;

100. Acknowledges the importance of – in addition to courts – non-judicial and quasi-judicial institutions for access to justice, such as national human rights institutions, equality bodies, ombudsperson institutions, and data protection authorities as well as other such institutions with a human rights remit; stresses, in this context, that national human rights institutions should be appointed or established in all the Member States with a view to their full accreditation under the so called Paris Principles (Principles relating to the status and functioning of national institutions

for protection and promotion of human rights, UN General Assembly resolution 48/134, 20 December 1993); stresses that a full independence requirement would also benefit other institutions with a human rights remit;

101. Calls on the FRA to conduct a study, in collaboration with the UN Special Rapporteur concerned, on special laws and procedures justified on grounds of combating terrorism, and on their compliance with fundamental rights; rejects any exceptional procedure which manifestly creates an imbalance in the positions of the prosecution and the defence in judicial proceedings, such as secret hearings or sentencing in secret, or which gives governments special powers to censor the media or allow secret surveillance on the population; notes and deplors the fact that policies on combating terrorism are being gradually extended to a growing number of crimes and offences, giving rise in particular to an increase in the number of summary judicial proceedings and of minimum sentences that must be served in full, and in the information being recorded on the population;

102. Calls on the Commission to continue its work on criminal justice and the implementation of the road map on procedural safeguards and calls on the Member States to take up a more ambitious stance on the matter;

103. Welcomes the FRA report on access to justice in cases of discrimination in the EU and stresses that accessing justice is often complicated and cumbersome; believes that improvements could include facilitated procedures and enhanced support to those seeking justice;

104. Notes the justice scoreboard issued by the Commission, which unfortunately covers only civil, commercial and administrative justice issues, notwithstanding the fact that Parliament had requested that it also cover criminal justice matters, fundamental rights and the rule of Law; calls, therefore, for the scoreboard to be developed so as also to cover these areas; stresses that it should be incorporated into the new Copenhagen mechanism and the European policy cycle on the application of Article 2 of the TEU; stresses also that improving the functioning of justice systems cannot have as its sole objective to make a country a more attractive place to invest and do business, targeting above all the efficiency of judicial proceedings, but that it should also be aimed at safeguarding the right to a fair trial and respect for fundamental rights;

105. Urges the Commission to examine the effective implementation in the EU of the right of access to justice in the context of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being;

106. Expresses its concerns about the politicisation of constitutional courts in certain Member States and recalls that an independent judicial system is of the utmost importance;

107. Instructs its President to forward this resolution to the Council, the Commission, the governments and parliaments of the Member States and the candidate countries, the Council of Europe and the Organisation for Security and Cooperation in Europe.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio

Relazione congiunta sull'applicazione della 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 e della 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.

1. Introduzione

La protezione contro le discriminazioni è uno degli ambiti in cui il diritto dell'UE incide direttamente sulla vita quotidiana dei cittadini dell'Unione. Il quadro esauriente definito dalle direttive antidiscriminazione dell'UE¹ informa il panorama del diritto europeo in materia di discriminazione ormai da oltre un decennio. Prima del recepimento delle due direttive, in alcuni Stati membri la legislazione in materia era quasi inesistente e le direttive hanno introdotto nuovi elementi, come la protezione contro le discriminazioni fondate sull'età, negli ordinamenti di tutti gli Stati membri.

Le direttive antidiscriminazione:

- vietano le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica (direttiva 2000/43/CE) e sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali (direttiva 2000/78/CE);
- offrono protezione in alcune sfere fondamentali della vita: l'occupazione e la formazione professionale (entrambe le direttive); l'istruzione, la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, l'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio (direttiva 2000/43/CE);
- vietano diverse forme di discriminazione, cioè la discriminazione diretta e indiretta, le molestie, l'ordine di discriminare persone e la vittimizzazione;
- impongono agli Stati membri di prevedere sanzioni e mezzi di ricorso efficaci.

Le prime relazioni di applicazione risalgono rispettivamente al 2006² e al 2008³.

¹ 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 (GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22) e 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 (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16).

² COM(2006) 643 definitivo del 30.10.2006 (direttiva 2000/43/CE).

³ COM(2008) 225 definitivo del 19.6.2008 (direttiva 2000/78/CE).

Considerato che le due direttive antidiscriminazione prevedono relazioni periodiche⁴ e che l'approccio normativo e i contenuti di molte loro disposizioni sono identici, con il presente documento si è voluto riferire congiuntamente per entrambe; a ciò si aggiunga che la maggior parte degli Stati membri le ha recepite con un'unica legge nazionale. Al momento dell'adozione delle prime relazioni molti Stati membri le avevano appena recepite e non avevano quindi ancora abbastanza esperienza della loro applicazione.

Oggi il processo di recepimento è concluso in tutti i 28 Stati membri e questi ultimi hanno acquisito maggiore esperienza. La Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito "la Corte di giustizia") le ha inoltre interpretate nella propria giurisprudenza. La presente relazione offre quindi l'occasione per esaminare l'applicazione delle due direttive, fare il punto dell'interpretazione della Corte di giustizia e dei giudici nazionali e individuare le sfide future⁵.

Conformemente alle direttive⁶, tutti gli Stati membri hanno trasmesso alla Commissione informazioni per contribuire alla presente relazione. La Commissione ha altresì consultato gli organismi nazionali per la promozione della parità di trattamento⁷, la rete europea Equinet, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, le parti sociali⁸, le organizzazioni della società civile⁹ e la rete europea degli esperti giuridici in materia di non discriminazione¹⁰.

2. Stato di recepimento e procedure di infrazione

Entrambe le direttive sono state recepite negli ordinamenti giuridici dei 28 Stati membri¹¹ e la Commissione ha verificato la conformità di tutte le leggi nazionali di

⁴ Articolo 17 della direttiva 2000/43/CE e articolo 19 della direttiva 2000/78/CE.

⁵ Ai sensi dell'articolo 25 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Commissione presenta una relazione, ogni tre anni, in merito all'applicazione delle disposizioni della parte del trattato "Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione", cfr. COM(2013) 270 dell'8 maggio 2013. La relazione ai sensi dell'articolo 25 TFUE per il periodo 2011-2013 rimanda alla presente relazione per quanto riguarda la non discriminazione ai sensi dell'articolo 19 TFUE.

⁶ Articoli citati nella nota 4.

⁷ Belgio, Danimarca, Germania, Ungheria, Austria, Svezia e Regno Unito hanno risposto separatamente.

⁸ Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica e delle imprese di interesse economico generale (CEEP), BusinessEurope, Confederazione europea dei sindacati (CES), EUROCADRES e Unione europea dell'artigianato e delle piccole e medie imprese (UEAPMI).

⁹ Lobby europea delle donne, Piattaforma delle ONG europee del settore sociale (Piattaforma sociale), Rete europea sulle religioni e le convinzioni personali (ENORB), Rete europea contro il razzismo (ENAR), ILGA-Europe, Piattaforma per gli anziani (AGE Platform), Forum europeo sulla disabilità (EDF), Open Society, Amnesty International e Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC). La Piattaforma per la cooperazione internazionale sui migranti senza documenti (PICUM) e il Forum europeo delle donne musulmane hanno inoltre trasmesso contributi di propria iniziativa.

¹⁰ Questa rete offre consulenza alla Commissione sulle direttive antidiscriminazione.

¹¹ La direttiva 2000/43/CE doveva essere recepita entro il 19 luglio 2003 nei paesi UE-15, entro il 1^o maggio 2004 nei paesi UE-10, entro il 1^o gennaio 2007 in Romania e Bulgaria ed entro il 1^o luglio 2013 in Croazia; la direttiva 2000/78/CE doveva essere recepita entro il 2 dicembre 2003 nei paesi UE15

attuazione. Sono stati avviati procedimenti di infrazione nei confronti di 25 Stati membri¹² per non conformità con entrambe le direttive, soprattutto tra il 2005 e il 2007. Il fatto che molti Stati membri abbiano avuto problemi all'inizio può spiegarsi con la novità delle due direttive. I problemi tipicamente riguardavano la definizione di discriminazione diretta e indiretta, di molestie e vittimizzazione, la legittimazione giuridica delle organizzazioni portatrici di interessi legittimi, le restrizioni della portata e l'interpretazione troppo estensiva delle deroghe ammesse ai sensi delle direttive. Quasi tutti questi casi di infrazione "di prima generazione" sono ormai chiusi, avendo gli Stati membri allineato la propria legislazione alle direttive¹³. In un unico caso il procedimento di infrazione è sfociato in una sentenza della Corte di giustizia che dichiara lo Stato membro inadempiente per non aver imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere soluzioni ragionevoli per i disabili e per essere quindi venuto meno all'obbligo di recepire correttamente la direttiva 2000/78/CE¹⁴.

La Commissione continua a monitorare gli sviluppi negli Stati membri e, se necessario, avvierà procedimenti di infrazione¹⁵.

La Commissione ogni anno riceve denunce connesse alle due direttive (mediamente circa 20-30) che però riguardano perlopiù singoli casi di discriminazione e non già il recepimento o l'applicazione errata delle direttive e quindi non comportano procedimenti di infrazione. Un numero ben superiore di denunce è trattato a livello nazionale. I mezzi di ricorso per i singoli casi di discriminazione sono quelli previsti dal solo diritto nazionale e sono esperibili solo dinanzi ai giudici nazionali; alla Commissione spetta invece esaminare se una denuncia riveli il recepimento o l'applicazione errata delle direttive nello Stato membro interessato. Sono attualmente oggetto di procedimenti di infrazione tre casi basati su denunce riguardanti la direttiva 2000/78/CE¹⁶.

3. Attuazione e applicazione delle direttive

Entrambe le direttive sono state recepite nella legislazione nazionale, ma dall'esame

ed entro le date suindicate nei nuovi Stati membri. Tuttavia la direttiva 2000/78/CE concedeva fino a un massimo di tre anni supplementari per recepire le disposizioni relative all'età e alla disabilità.

¹² Nessun procedimento contro il Lussemburgo; per Bulgaria e Croazia l'esame è ancora in corso.

¹³ Restano aperti i procedimenti di infrazione per non conformità avviati nei confronti di Belgio e Romania (Belgio per entrambe le direttive, Romania per la direttiva 2000/78/CE).

¹⁴ Causa C-312/11, *Commissione/Italia*, sentenza del 4 luglio 2013.

¹⁵ Si vedano i procedimenti di infrazione più recenti, avviati nei confronti di due Stati membri (Ungheria per la direttiva 2000/78/CE nel 2012 e Finlandia per la direttiva 2000/43/CE nel 2013). Il primo caso riguarda la riduzione dell'età pensionabile obbligatoria per giudici, procuratori e notai; il secondo riguarda le competenze insufficienti dell'organismo nazionale per la promozione della parità ai sensi della direttiva 2000/43/CE. La Corte di giustizia ha condannato l'Ungheria per non essersi conformata alla direttiva 2000/78/CE avendo notevolmente ridotto l'età pensionabile obbligatoria prevista per giudici, procuratori e notai (causa C-286/12, *Commissione/Ungheria*, sentenza del 6 novembre 2012). A seguito della sentenza, l'11 marzo 2013 l'Ungheria ha adottato la legge T-9598 per garantire la conformità con la direttiva e il caso potrebbe chiudersi il 20 novembre 2013.

¹⁶ Due casi riguardano la Grecia e i limiti di età nell'ambito del servizio pubblico, il terzo riguarda la Repubblica ceca e l'insufficiente protezione contro le discriminazioni per le persone disabili in cerca di lavoro.

delle esperienze nazionali emergono ancora difficoltà di attuazione e di applicazione.

Di conseguenza, per rispondere a tali difficoltà la Commissione, la rete europea Equinet, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) e i singoli Stati membri hanno tutti pubblicato orientamenti per l'applicazione delle due direttive¹⁷. Inoltre la Commissione finanzia la formazione di giudici e altri operatori della giustizia per promuovere la corretta applicazione delle direttive migliorando la conoscenza della normativa dell'UE in materia di parità di trattamento¹⁸.

3.1 Conoscenza dei diritti

Entrambe le direttive¹⁹ sottolineano l'importanza di diffondere informazioni per assicurare che le persone interessate siano a conoscenza del loro diritto alla parità di trattamento. Tutti gli europei, non solo le minoranze, tendono a essere poco consapevoli dei propri diritti²⁰. Per esempio, non tutti sanno che le discriminazioni sul lavoro sono vietate sin dalla presentazione della domanda²¹. Per molti Stati membri colmare questa lacuna è una sfida importante, per questo hanno indicato il loro modo di affrontare il problema, con documenti di informazione e orientamento, campagne di sensibilizzazione e portali informativi, anche per gruppi specifici (minoranze, giovani)²². Rivolgersi alle persone più esposte a rischi, oltre a quelle suscettibili di violare la legge, come i datori di lavoro, sembra essere un modo efficace di utilizzare le risorse²³.

¹⁷ Le pubblicazioni della Commissione, a cura della rete europea degli esperti giuridici in materia di non discriminazione, sono disponibili all'indirizzo: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7, le relazioni di Equinet sono disponibili all'indirizzo: <http://www.equineteurope.org> e le relazioni della FRA all'indirizzo: <http://fra.europa.eu>.

¹⁸ I finanziamenti provengono dal programma Progress 2007-2013 (decisione n. 1672/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che istituisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale – Progress (GU L 315 del 15.11.2006). I corsi di formazione sono attualmente organizzati dall'Accademia del diritto europeo di Trier, sulla base di un contratto concluso con la Commissione, cfr. <http://www.era.int>.

¹⁹ Articolo 10 della direttiva 2000/43/CE e articolo 12 della direttiva 2000/78/CE.

²⁰ Secondo l'indagine EU-MIDIS condotta dall'Agenzia per i diritti fondamentali nel 2010 (<http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications?title=EU-MIDIS+&=Apply>), soltanto il 25% degli interpellati afferma di essere a conoscenza della normativa antidiscriminazione.

²¹ Le offerte di lavoro non devono contenere requisiti discriminatori come l'età o l'origine etnica degli aspiranti. Alcuni Stati membri hanno sperimentato i CV anonimi per escludere eventuali pregiudizi nella selezione dei candidati a un colloquio di lavoro; per esempio il progetto pilota tedesco http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html.

²² Per esempio, Bulgaria, Irlanda, Italia, Polonia, Romania, Slovacchia e Spagna. Gli organismi per la promozione della parità di trattamento di Austria, Regno Unito e Polonia hanno trasmesso informazioni dettagliate in proposito. Alcuni Stati membri riferiscono di utilizzare i finanziamenti del programma Progress per progetti di sensibilizzazione.

²³ È anche una delle raccomandazioni formulate dalla FRA nel suo parere n. 1/2013 relativo alle due direttive, consultabile all'indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equalityeuropean-union-10-years-initial-implementation-equality>.

Nel mondo del lavoro, sindacati e parti sociali svolgono un ruolo fondamentale nel sensibilizzare all'antidiscriminazione sia i lavoratori che i datori di lavoro²⁴. Molti Stati membri forniscono anche orientamenti pratici sulle leggi antidiscriminazione applicabili al lavoro²⁵.

3.2 Mancanza di dati sulla parità di trattamento

Le direttive non impongono agli Stati membri di raccogliere dati sulla parità²⁶. Tuttavia la raccolta e l'analisi, che spettano agli Stati membri, contribuiscono a lottare contro le discriminazioni e promuovono la parità di trattamento in quanto provano le discriminazioni esistenti, rendendole trasparenti e quantificandole. Invece, se mancano dati sulla parità, è più difficile valutare le situazioni e dimostrare che sussistono discriminazioni²⁷. Ciò vale soprattutto per la discriminazione indiretta: i dati statistici spesso svolgono un ruolo decisivo nel dimostrare gli effetti perniciosi di una disposizione apparentemente neutra per un determinato gruppo. La prima relazione sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE esprimeva preoccupazione poiché *“la scarsità dei dati etnici nella maggior parte degli Stati membri può (...) costituire un ostacolo per un adeguato controllo dell'applicazione dellanormativa comunitaria”*. La situazione è rimasta essenzialmente invariata e concerne entrambe le direttive. Il problema è stato segnalato da numerosi interpellati (organismi nazionali per la promozione della parità²⁸, Agenzia per i diritti fondamentali, organizzazioni non governative) e la Commissione ne condivide le preoccupazioni.

La maggior parte degli Stati membri ammette i dati statistici quale mezzo di prova della discriminazione e accetta anche i test situazionali²⁹. Tuttavia molti non raccolgono dati sulla parità o li raccolgono in misura molto limitata, appellandosi ad esempio alle disposizioni in materia di protezione dei dati. Va sottolineato che il diritto dell'UE, segnatamente la direttiva sulla protezione dei dati³⁰, non impedisce

²⁴ Gli articoli 11 e 12 della direttiva 2000/43/CE e gli articoli 13 e 14 della direttiva 2000/78/CE evidenziano il ruolo delle parti sociali e delle organizzazioni non governative nella promozione della parità di trattamento.

²⁵ Per esempio, gli orientamenti per le imprese e i lavoratori della commissione per la parità e i diritti umani del Regno Unito, disponibili online all'indirizzo: <http://www.equalityhumanrights.com/adviceand-guidance/new-equality-act-guidance/>

²⁶ Per dati sulla parità si intendono i dati raccolti in materia di parità di trattamento e discriminazioni.

²⁷ Questo non riguarda soltanto i dati relativi ai motivi di discriminazione previsti dalle due direttive, ma anche i dati disaggregati per sesso. Se gli Stati membri non raccolgono dati in base al sesso, non sono in grado di stabilire se le donne, invece che gli uomini, siano vittime di discriminazioni.

²⁸ Cfr. anche la relazione Equinet del dicembre 2009, *Statistics on Discrimination and Database on Complaints. A contribution from national equality bodies*, disponibile all'indirizzo: <http://www.equineteurope.org>.

²⁹ I test situazionali sono un metodo che permette di evidenziare eventuali discriminazioni sulla base di situazioni in cui vengono confrontate le esperienze di due persone – ad esempio due candidati nel medesimo posto di lavoro – che differiscono tra loro solo per la particolare caratteristica in esame (per es. l'età).

³⁰ 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 circola-

agli Stati membri di raccogliere dati per produrre statistiche, purché siano rispettate le garanzie previste dalla direttiva stessa³¹. Fornire orientamenti pratici o stabilire norme per la raccolta di dati sulla parità a livello nazionale è una buona prassi che sembra offrire almeno un punto di partenza per affrontare la problematica³².

3.3 Segnalazioni insufficienti

Tutte le informazioni disponibili confermano bassi livelli di segnalazione degli eventi di discriminazione. Ciò riguarda sia la denuncia iniziale, per esempio a un organismo per la promozione della parità di trattamento o alla polizia, sia l'avvio di un'azione legale. Dati recenti indicano che in tutti i gruppi etnici e di migranti considerati, l'82% di coloro che hanno subito discriminazioni non ha sporto denuncia³³. I motivi indicati con maggiore frequenza sono la convinzione che la denuncia non produrrebbe alcun risultato, il non sapere come e a chi presentare la denuncia e le esperienze negative dovute al disagio, alla burocrazia o alla durata della procedura. Contrariamente alle preoccupazioni espresse prima dell'adozione delle direttive, non si è registrato un aumento considerevole dei procedimenti giudiziari per discriminazione. Il numero di casi segnalati è generalmente basso e si stima rappresenti soltanto una piccola percentuale dei casi effettivi di discriminazione nell'UE. In alcuni Stati membri i numeri potrebbero essere persino troppo bassi, dato che non vengono denunciati né perseguiti casi di discriminazione palese. Ciò evidenzia la necessità di aumentare le iniziative di sensibilizzazione e denuncia e di migliorare l'accesso ai meccanismi di segnalazione e alla giustizia. Gli organismi nazionali per la promozione della parità di trattamento potrebbero svolgere un ruolo importante³⁴, contribuendo a rendere le procedure di denuncia più "attente all'utente" e facilitando la denuncia delle discriminazioni da parte delle vittime.

3.4 Accesso alla giustizia

L'accesso a una giustizia rapida ed efficace riveste importanza fondamentale per le vittime. Sono ostacoli alla giustizia la brevità dei termini per sporgere denuncia, la durata e il costo del procedimento, compreso l'effetto potenzialmente dissuasivo

zione di tali dati (GUL 281 del 23.11.1995, pagg. 31-50). L'imminente riforma del quadro giuridico dell'UE in materia di protezione dei dati personali, presentata dalla Commissione europea, non introdurrà modifiche al riguardo.

³¹ Nella presente relazione tutti i riferimenti ai dati sulla parità sono da intendersi nel senso di dati anonimi raccolti a fini statistici e di prova, che escludono la possibilità di identificare le persone fisiche interessate.

³² Germania, Irlanda, Francia, Croazia e Ungheria hanno pubblicato indagini, relazioni o manuali in materia di raccolta di dati sulla parità di trattamento.

³³ Indagine EU-MIDIS del 2010, condotta dall'Agenzia per i diritti fondamentali, disponibile all'indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁴ Cfr. la relazione Equinet 2012 *Tackling the 'Known Unknown' How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications*, consultabile all'indirizzo: <http://www.equineteurope.org>.

esercitato sulle vittime dal principio “chi perde paga”, e la disponibilità limitata del patrocinio a spese dello Stato³⁵.

L'allegato I della presente relazione contiene orientamenti concreti su come presentare denuncia di discriminazione, spiega i diritti delle vittime in un linguaggio e in una forma semplici e dà consigli pratici su come avviare un'azione in caso di discriminazione.

3.5 Sanzioni e mezzi di ricorso

Le due direttive non armonizzano le sanzioni e i mezzi di ricorso contro le discriminazioni, ma impongono agli Stati membri di stabilire sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive e di garantire che siano disponibili procedure giurisdizionali ai fini dell'esecuzione degli obblighi derivanti dalle direttive, possibilmente preceduti da un procedimento amministrativo precontenzioso. I problemi iniziali incontrati da numerosi Stati membri in relazione al corretto recepimento delle disposizioni sulle sanzioni³⁶ sono risolti e le sanzioni previste dalla legge nazionale sono in genere appropriate. Permangono tuttavia potenziali motivi di preoccupazione riguardo alla disponibilità dei mezzi di ricorso nella pratica e al dubbio che le sanzioni irrogate nei casi concreti siano pienamente conformi alle disposizioni delle direttive³⁷. I tribunali nazionali sembrano avere la tendenza ad applicare lo scaglione inferiore delle sanzioni previste dalla legge, anche in termini di livello e importo del risarcimento riconosciuto³⁸. Nella causa *Accept*, la Corte di giustizia ha rilevato che la direttiva 2000/43/CE deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale che preveda sanzioni meramente simboliche e che in caso di accertamento di una data discriminazione, qualora in determinate circostanze non sia possibile pronunciare altro che un ammonimento, detta normativa viola le disposizioni della direttiva³⁹. Alla luce di queste problematiche, la Commissione continuerà a monitorare le norme applicate in materia di sanzioni e mezzi di ricorso negli Stati membri.

³⁵ Queste restrizioni emergono dagli studi condotti in materia, per esempio uno studio comparativo del 2011 sull'accesso alla giustizia ai sensi delle leggi in materia di uguaglianza di genere e antidiscriminazione (*Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law*), richiesto dalla Commissione europea e disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf e la relazione della FRA *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, disponibile all'indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁶ Per esempio, vari Stati membri avevano erroneamente fissato un limite massimo di risarcimento nei casi di discriminazione.

³⁷ Studi citati alla nota 35 e relazioni nazionali elaborate da esperti giuridici indipendenti in materia di antidiscriminazione, organismi nazionali per la promozione della parità di trattamento e Equinet.

³⁸ Per esempio, dati raccolti da esperti giuridici indipendenti di tutti gli Stati membri, confrontati e riepilogati nella relazione *Developing Anti-Discrimination Law in Europe* dell'ottobre 2012, disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

³⁹ *Causa C-81/12, Asociația ACCEPT/Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, sentenza del 25 aprile 2013. La Corte di giustizia ha lasciato al giudice nazionale il compito di valutare se ciò si verifichi nel caso della normativa in questione.

3.6 Interpretazione giurisprudenziale

La Corte di giustizia ha chiarito nella sua giurisprudenza l'interpretazione di entrambe le direttive. La maggior parte dei casi riguarda l'interpretazione della direttiva 2000/78/CE in relazione alle discriminazioni fondate sull'età, in particolare l'articolo 6, paragrafo 1, secondo il quale le disparità di trattamento in ragione dell'età possono essere giustificate se sussiste una finalità legittima e se i mezzi per il conseguimento di tale finalità sono appropriati e necessari.

La giurisprudenza in materia di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale, la disabilità e la razza o l'origine etnica è meno sviluppata perché sono meno numerosi i casi rinviati alla Corte. In questo tipo di cause, la Corte di giustizia ha esaminato questioni essenziali quali il divieto imposto a un datore di lavoro di bandire un annuncio di assunzione discriminatoria, la definizione di disabilità e l'esclusione dei partner dello stesso sesso dalle prestazioni connesse al lavoro riconosciute alle coppie eterosessuali. La Corte di giustizia non ha ancora avuto occasione di pronunciarsi sulle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali.

Gli Stati membri riferiscono di situazioni variabili sul fronte della giurisprudenza nazionale. In alcuni Stati membri le direttive hanno creato un'importante giurisprudenza⁴⁰ e i casi sono regolarmente sottoposti alla Corte di giustizia⁴¹. Altri Stati membri segnalano un numero limitato di casi⁴².

L'allegato II della presente relazione offre una panoramica della giurisprudenza più importante della Corte di giustizia ed evidenzia alcuni casi interessanti esaminati dai giudici nazionali.

4. Aspetti comuni a entrambe le direttive

Sebbene i singoli motivi di discriminazione presentino caratteristiche specifiche⁴³, la struttura delle due direttive e le nozioni fondamentali sono simili (definizioni, azione positiva, requisiti minimi, difesa dei diritti, onere della prova, diffusione delle informazioni, dialogo con le parti sociali e le organizzazioni non governative, sanzioni).

4.1 Discriminazione indiretta

Sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutra può mettere persone che possiedono una determinata

⁴⁰ Per esempio, la Germania.

⁴¹ Per esempio, la Danimarca e la Germania.

⁴² Per esempio, l'Estonia riferisce che nel periodo 2007-2011 i giudici estoni si sono pronunciati soltanto in tre casi di discriminazione nel settore dell'occupazione. La Finlandia riferisce che la legge antidiscriminazione ha generato ben poca giurisprudenza e che i tribunali superiori non hanno esaminato praticamente nessun caso di discriminazione. La Lettonia non indica nessuna causa penale per il periodo 2009-2012 e segnala tra le 44 e le 57 cause annuali vagamente legate alle discriminazioni e alle disparità di trattamento. A Malta la giurisprudenza in materia è praticamente inesistente.

⁴³ Per esempio, la nozione di "soluzione ragionevole", che si applica soltanto nel contesto delle disabilità.

caratteristica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi sia oggettivamente giustificata da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari. La nozione di discriminazione indiretta è complessa e molti Stati membri all'inizio hanno avuto difficoltà a recepirla correttamente. È ora sancita dalla legge, ma la sua applicazione nella pratica resta ardua. Alcuni Stati membri⁴⁴ riferiscono di preoccupazioni suscitate dalla mancanza di chiarezza o di comprensione della nozione di discriminazione indiretta presso i giudici nazionali. Altri Stati membri⁴⁵ segnalano di non disporre ancora di una giurisprudenza che orienti l'interpretazione della discriminazione indiretta⁴⁶. L'allegato I della presente relazione presenta esempi di situazioni di discriminazione indiretta.

4.2 Onere della prova

Elemento essenziale per garantire il corretto trattamento delle denunce di discriminazione è l'inversione dell'onere della prova davanti ai giudici o altre autorità competenti⁴⁷. Ciò significa che, nei casi in cui una persona si ritenga vittima di discriminazione ed esponga fatti dai quali si può presumere che vi sia stata discriminazione, incombe alla parte convenuta provare l'insussistenza di discriminazione. Inizialmente otto Stati membri hanno avuto problemi a recepire correttamente la nozione di onere della prova⁴⁸. Alcuni Stati membri⁴⁹ riferiscono che continua a porre difficoltà la corretta applicazione dell'inversione dell'onere probatorio, nozione che resta poco conosciuta tra i giudici nazionali. Per risolvere il problema, uno Stato membro riferisce che sta esaminando la possibilità di inserire l'inversione dell'onere della prova direttamente nel codice di procedura civile (e non solo nella normativa in materia di parità di trattamento)⁵⁰. La Commissione promuove la corretta applicazione di questa nozione con corsi di formazione per giudici e operatori della giustizia nazionali⁵¹.

4.3 Azione positiva

Le direttive consentono espressamente, e non già impongono l'obbligo agli Stati

⁴⁴ Per esempio, l'Irlanda e la Danimarca.

⁴⁵ Per esempio, l'Estonia, la Slovenia e la Finlandia.

⁴⁶ Nel loro contributo comune, gli organismi per la promozione della parità di trattamento hanno indicato una necessità specifica di monitoraggio per garantire l'applicazione uniforme della nozione di discriminazione indiretta. Cfr. *Equality law in Practice – Report on the Implementation of the Race and General Framework Directives*, relazione dell'Equinet, maggio 2013, disponibile all'indirizzo: <http://www.equineteurope.org>.

⁴⁷ L'inversione dell'onere probatorio si applica unicamente nei procedimenti civili e non in quelli penali.

⁴⁸ Repubblica ceca, Estonia, Italia, Cipro, Lituania, Ungheria, Malta e Romania.

⁴⁹ Belgio, Malta e Slovacchia.

⁵⁰ Slovacchia.

⁵¹ Cfr. nota 18. Una delle questioni specificamente trattate nell'ambito della formazione è l'onere della prova nei casi di discriminazione.

membri, di mantenere o adottare misure specifiche per evitare o compensare gli svantaggi correlati ai motivi di discriminazione contemplati⁵². L'azione positiva per definizione deve andare a beneficio dei gruppi di destinatari. Quasi tutti gli Stati membri hanno preso una qualche forma di azione positiva nell'ambito di applicazione delle due direttive⁵³, per esempio in favore delle persone disabili o dei Rom⁵⁴.

4.4 *Discriminazione multipla*

Le direttive non contengono disposizioni specifiche sulla discriminazione multipla, ma entrambe affermano che “le donne sono spesso vittime di numerose discriminazioni”⁵⁵. In ogni caso, le direttive consentono già di affrontare due o più motivi di discriminazione nella stessa situazione, sebbene possa costituire un problema la diversità di livello di protezione garantito a seconda dei motivi, essendo l'ambito di applicazione della direttiva 2000/78/CE limitato alle sole questioni connesse all'occupazione. La Commissione ha cercato di colmare questa lacuna presentando una proposta di nuova direttiva nel 2008⁵⁶.

4.5 *Discriminazione per associazione, supposizione e percezione*

La Corte di giustizia ha già statuito che, in determinate circostanze, le discrimi-

⁵² Si vedano l'articolo 5 della direttiva 2000/43/CE e l'articolo 7 della direttiva 2000/78/CE. Stando alle due previsioni, allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi, da un lato, con una determinata razza o origine etnica, dall'altro, con la religione o le convinzioni personali, l'handicap, l'età o le tendenze sessuali.

⁵³ Soltanto la Lituania ha comunicato di non aver preso misure di questo tipo.

⁵⁴ Per quanto riguarda l'azione positiva a favore delle persone disabili, gli Stati membri indicano di aver fissato obiettivi per la loro assunzione nel settore pubblico. L'azione positiva a favore dei Rom è più diversificata e comprende i quattro ambiti fondamentali previsti dalle strategie nazionali per i Rom (occupazione, alloggio, istruzione e assistenza sanitaria). Nella raccomandazione del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri adottata il 9 dicembre 2013 (documento del Consiglio n. 16970/13 disponibile all'indirizzo http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/139979.pdf – riferimento GU non ancora disponibile), agli Stati membri è raccomandato, al fine di promuovere la piena uguaglianza effettiva dei Rom, “di adottare misure di intervento efficaci per assicurare la loro parità di trattamento e il rispetto dei loro diritti fondamentali, tra cui la parità di accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio.” (punto 1.1).

⁵⁵ Considerando 14 della direttiva 2000/43/CE e considerando 3 della direttiva 2000/78/CE. Entrambe le direttive menzionano anche la necessità di valutare, conformemente al principio dell'integrazione di genere, l'impatto delle disposizioni adottate su donne e uomini (articolo 17, paragrafo 2, della direttiva 2000/43/CE e articolo 19, paragrafo 2, della direttiva 2000/78/CE). Molti Stati membri hanno affermato di non disporre di informazioni pertinenti al riguardo; Irlanda, Spagna, Francia, Paesi Bassi e Polonia hanno invece fornito informazioni complete.

⁵⁶ Proposta di direttiva 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, COM(2008) 426 definitivo.

nazioni fondate sulla disabilità possono comprendere la discriminazione basata sullo stretto rapporto dell'attore con una persona disabile, sebbene l'attore non sia esso stesso disabile⁵⁷. Il ragionamento sembra avere carattere generale e applicabile anche agli altri motivi di discriminazione previsti dalle due direttive.

Come emerge dalla giurisprudenza nazionale esistente⁵⁸, la Commissione ritiene che le direttive vietino anche le situazioni in cui una persona subisce una discriminazione diretta basata sulla percezione o supposizione errata che presenti le caratteristiche tutelate dalle direttive stesse, per esempio se un candidato a un posto di lavoro non è selezionato perché il datore di lavoro ritiene erroneamente che sia omosessuale o di una particolare origine etnica.

4.6 Tutela per tutti nell'Unione europea

Emerge chiaramente dalle due direttive che il divieto di discriminazione si applica anche ai cittadini di paesi terzi, ma non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni in materia di ingresso e di soggiorno⁵⁹. È un elemento importante delle direttive, che dà risalto al fatto che il divieto di discriminazione tutela tutti nell'Unione europea, non solo i cittadini dell'UE. I cittadini di paesi terzi, compresi gli apolidi⁶⁰, spesso sono particolarmente vulnerabili alla discriminazione a causa della loro situazione⁶¹. Alcuni problemi, tuttavia, non derivano direttamente dalla legislazione ma da come è applicata nella pratica. Alla legislazione devono associarsi anche una politica adeguata e misure finanziarie⁶². Gli

⁵⁷ Causa C-303/06, *Coleman*, sentenza del 17 luglio 2008, nella quale la Corte di giustizia ha statuito che la direttiva 2000/78/CE tutela la madre di un bambino disabile contro le molestie e le discriminazioni sul lavoro, allorché i problemi derivano dal fatto che ha bisogno di permessi supplementari per prendersi cura del figlio.

⁵⁸ Cfr. allegato II, punto 2c.

⁵⁹ Articolo 3, paragrafo 2, di entrambe le direttive, considerando 13 della direttiva 2000/43/CE e considerando 12 della direttiva 2000/78/CE.

⁶⁰ Per "cittadino di un paese terzo" si intende chi non è cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE, come definito, per esempio, nella direttiva 2011/98/UE.

⁶¹ Esempi di direttive che stabiliscono specificamente il diritto dei cittadini di paesi terzi alla parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri sono la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44), modificata dalla direttiva 2011/51/UE (GU L 132 del 19.5.2011, pag. 1) per estenderne il campo di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale, e la direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (GU L 343 del 23.12.2011, pag. 1). Quest'ultima, al considerando 29, menziona espressamente le direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE.

⁶² I principi fondamentali comuni sull'integrazione stabiliscono un quadro a livello UE per la cooperazione politica in materia di integrazione dei cittadini dei paesi terzi, compreso il rispetto dei principi di parità e di non discriminazione, che è stato ulteriormente sviluppato attraverso le comunicazioni della Commissione in materia di integrazione, gli scambi fra gli Stati membri e la consultazione con le parti interessate. Principi fondamentali comuni per la politica di integrazione

Stati membri riferiscono che la protezione contro le discriminazioni fondate sui motivi contemplati dalle direttive si applica sul loro territorio. Vari Stati membri descrivono la propria politica in materia di integrazione degli immigrati e dei cittadini di paesi terzi come interventi preventivi contro la discriminazione.

5. Aspetti specifici della direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (2000/43/CE)

5.1 Divieto di discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica

La direttiva 2000/43/CE non definisce le nozioni di razza e origine etnica. Spetta agli Stati membri decidere se definire tali concetti nella legislazione nazionale⁶³. Alcuni ordinamenti nazionali parlano soltanto di "origine etnica" o "etnia" senza mai usare i termini "razza" o "origine razziale". In linea di principio, la Commissione non ha nulla contro questo approccio all'applicazione della direttiva, purché sia chiaro che non comporta limitazione alcuna dell'ambito di applicazione della legislazione nazionale rispetto a quello della direttiva.

Talvolta si osserva una sovrapposizione tra razza e origine etnica e altri motivi, in particolare la nazionalità, la religione e la lingua. La direttiva 2000/43/CE non tratta della discriminazione in ragione della nazionalità in quanto tale (a meno che la differenza di trattamento a motivo della nazionalità o della lingua risulti poi una discriminazione indiretta fondata sull'origine etnica) e la protezione contro eventi discriminatori basati sulla religione è espressamente garantita dalla direttiva 2000/78/CE⁶⁴.

5.2 Ambito di applicazione *ratione materiae* della direttiva

Secondo l'articolo 3, paragrafo 1, lettera h), sono vietate le discriminazioni per quanto attiene all' "accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio". La direttiva si applica sia al settore pubblico che al settore privato, ma alcune azioni

degli immigrati nell'Unione europea, adottati il 19 novembre 2004 (documento del Consiglio n. 14615/04); Un'agenda comune per l'integrazione, COM (2005) 389 definitivo; Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, COM (2011) 455 definitivo.

⁶³ Il Regno Unito riferisce che una definizione di "razza" figura all'articolo 9, paragrafo 1, dell'*Equality Act* del 2010, così formulata: "La razza comprende: a) il colore; b) la nazionalità; c) l'origine etnica o nazionale.", mentre il concetto di "origine etnica o nazionale" è incluso nella definizione di "razza" e non è ulteriormente definito. In Svezia la definizione di "identità etnica" come "origine nazionale o etnica, colore della pelle o altre caratteristiche analoghe" figura nella legge contro le discriminazioni. Altri Stati membri si richiamano all'interpretazione data in documenti preparatori nazionali, dalla giurisprudenza nazionale o nelle convenzioni internazionali, in particolare la convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale menzionata anche nel preambolo della direttiva.

⁶⁴ La relazione Equinet *Equality Law in Practice – Comparative analysis of discrimination cases in Europe* dimostra, nello studio di un caso valutato dagli organismi nazionali per la promozione della parità, quanto possa essere difficile stabilire il confine tra motivi diversi; la relazione è disponibile all'indirizzo: <http://www.equineturope.org>.

degli Stati membri (per esempio, di polizia) possono comportare l'esercizio dell'autorità pubblica senza configurare alcun elemento di fornitura di "servizio", secondo la definizione attribuita a tale nozione nei trattati e nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

Un altro concetto che a volte crea difficoltà è che i beni e i servizi debbano essere "a disposizione del pubblico" (*N.d.T.: l'espressione non figura nella versione italiana della direttiva*). Questa condizione sembrerebbe escludere le situazioni in cui l'offerta di un determinato bene o servizio non è resa di dominio pubblico (per es. con annuncio su un quotidiano o un sito Internet accessibile al pubblico), ma è limitata alla cerchia ristretta di una famiglia.

5.3 Ruolo degli organismi per la promozione della parità di trattamento

In forza della direttiva, gli Stati membri sono tenuti a istituire uno o più organismi tra i cui compiti rientrino l'assistenza indipendente alle vittime di discriminazioni, la pubblicazione di relazioni indipendenti e lo svolgimento di inchieste indipendenti, e tutti gli Stati membri lo hanno fatto⁶⁵. Questo obbligo riguarda soltanto le discriminazioni in ragione della razza e dell'origine etnica (e del sesso, ai sensi delle direttive sulla parità fra donne e uomini⁶⁶), ma non quelle a motivo della religione o delle convinzioni personali, della disabilità, dell'età e dell'orientamento sessuale. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri il mandato dell'organismo nazionale per la promozione della parità comprende tutti questi motivi di discriminazione⁶⁷ e in 15 Stati membri anche altri motivi oltre a quelli contemplati dalla normativa dell'UE (per esempio, nazionalità, lingua, opinione politica). In molti Stati membri tali organismi vantano anche competenze più ampie di quelle previste dalla direttiva o, per quanto riguarda le discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale, di competenze che si estendono oltre l'ambito dell'occupazione.

Esistono differenze evidenti tra gli Stati membri quanto alle competenze e risorse attribuite a questi organismi e al modo in cui sono strutturati. Alcuni organismi svolgono un ruolo consultivo e di promozione, altri hanno competenze quasi giurisdizionali. La direttiva impone agli Stati membri di garantire che gli organismi per la promozione della parità dispongano delle competenze e risorse necessarie per

⁶⁵ Ciò nonostante sono in corso procedimenti di infrazione nei confronti di Belgio e Finlandia in relazione alle competenze insufficienti dell'organismo o degli organismi nazionali per la promozione della parità, ma la questione per il Belgio sembra in procinto di risolversi.

⁶⁶ 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 (GU L 373 del 21.12.2004, pag. 37) e direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione) (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 23).

⁶⁷ Tutti tranne Danimarca, Italia, Malta, Portogallo, Spagna e Finlandia. In Danimarca però, la commissione danese per la parità di trattamento, un organismo amministrativo indipendente incaricato di esaminare le denunce, è competente per una grande varietà di motivi di discriminazione, tra cui tutti quelli contemplati dalla direttiva 2000/78/CE.

svolgere con efficacia i loro compiti, in particolare il ruolo indispensabile di assistenza alle vittime di discriminazioni. Considerate le crescenti preoccupazioni al riguardo, la Commissione sta procedendo a un controllo più vasto della conformità degli Stati membri con le disposizioni della direttiva (e delle direttive sulla parità fra donne e uomini) in relazione agli organismi nazionali per la promozione della parità di trattamento. In altri termini, sta verificando che ogni organismo per la promozione della parità disponga del mandato e dei poteri necessari, e anche che svolga effettivamente tutti i compiti previsti dalla direttiva⁶⁸.

5.4 Tutela dei Rom ai sensi della direttiva

La direttiva 2000/43/CE tratta tutte le discriminazioni basate sulla razza e l'origine etnica in maniera esaustiva. I Rom, come gruppo etnico particolarmente numeroso e vulnerabile, rientrano pienamente nell'ambito di applicazione della direttiva.

La Commissione ha già affrontato problemi originati direttamente dalle disposizioni nazionali di attuazione, anche avviando procedimenti di infrazione⁶⁹. È raro però che i problemi relativi ai Rom derivino direttamente dalla legislazione⁷⁰, è più facile invece che siano dovuti alle modalità di applicazione pratica delle norme pertinenti⁷¹. Ne consegue la necessità di estendere, ove opportuno, il controllo della Commissione alle prassi nazionali che incidono sull'attuazione del principio della parità di trattamento. Mentre i singoli eventi di discriminazione devono essere trattati in virtù della legislazione nazionale e dai giudici nazionali, la Commissione verifica che la direttiva sia rispettata sistematicamente nelle prassi amministrative degli Stati membri.

La Commissione riconosce che la normativa da sola non basta a risolvere il problema profondamente radicato dell'esclusione sociale dei Rom e i pregiudizi che tuttora subiscono. La normativa deve essere accompagnata da una politica e da misure finanziarie. Un contributo fondamentale all'offensiva contro la discriminazione nei confronti dei Rom a livello di Unione europea è venuto dall'adozione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020⁷², cui ha fatto seguito il monitoraggio annuale delle strategie nazionali degli Stati membri

⁶⁸ Sono stati contattati diversi Stati membri nel corso di questo controllo ed è stato chiesto loro di fornire prove dell'assistenza prestata alle vittime di discriminazioni, delle relazioni pubblicate e delle inchieste svolte. Finora è stato avviato un procedimento di infrazione nei confronti della Finlandia (riguardante l'assenza di un organismo per la promozione della parità di trattamento competente in materia di occupazione ai sensi della direttiva 2000/43/CE).

⁶⁹ Per esempio, la Commissione ha contestato una disposizione della legge rumena che pareva autorizzare una particolare categoria di discriminazioni indirette nel settore della gestione e della pianificazione del territorio. La disposizione era formulata in termini neutri, ma sembrava mirare direttamente i Rom.

⁷⁰ Per accertare se una data legge o misura comportino un elemento discriminatorio specifico nei confronti dei Rom, non è indispensabile che si riferiscano espressamente ai Rom o usino un altro termine (per esempio "nomadi"), basta che sia chiaro che sono dirette contro i Rom.

⁷¹ Non necessariamente norme in materia di parità di trattamento, ma anche altre disposizioni sulla parità di trattamento negli ambiti previsti dalla direttiva (per esempio, la normativa in materia di edilizia popolare per quanto riguarda l'accesso all'alloggio).

⁷² COM(2011) 173 definitivo del 5.4.2011.

svolto dalla Commissione. I quattro settori fondamentali delle strategie nazionali a favore dei Rom (istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggio) rientrano tutti nella direttiva. Per conseguire la piena parità nella pratica, in alcune circostanze può essere necessaria un'azione positiva a favore dei Rom, in particolare in questi quattro settori fondamentali.

Al contempo, la Commissione ha continuato a potenziare la tutela giuridica dei Rom con la sua proposta di raccomandazione del Consiglio relativa ai Rom che il Consiglio ha adottato il 9 dicembre 2013⁷³. La raccomandazione promuove un'ampia gamma di misure specifiche nei quattro settori fondamentali, ma anche misure orizzontali volte a migliorare la situazione dei Rom, e dà particolare risalto alla necessità di garantire che la direttiva sia applicata efficacemente sul terreno, in particolare incoraggiando gli Stati membri a prendere nuove misure per garantire che le proprie normative a livello nazionale, regionale e locale non siano discriminatorie e non conducano a pratiche di segregazione⁷⁴. La raccomandazione rafforzerà l'efficacia della protezione contro le discriminazioni e promuoverà misure proattive.

La Corte di giustizia non si è ancora pronunciata su casi riguardanti specificamente i Rom⁷⁵, ma si possono trovare esempi interessanti nella giurisprudenza nazionale (cfr. allegato II).

6. *Aspetti specifici della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione (2000/78/CE)*

6.1 *Età*

All'epoca dell'adozione della direttiva, la nozione di discriminazione fondata sull'età per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro era una novità in molti Stati membri, il che ha richiesto dai datori di lavoro un cambiamento di approccio rispetto alle questioni legate all'età. Le discriminazioni nei confronti dei lavoratori più anziani acquistano crescente importanza a causa dei cambiamenti demografici in atto in Europa, che sono all'origine di gran parte della normativa recente in materia di età, come l'abolizione o l'innalzamento dell'età pensionabile obbligatoria, i disincentivi al pensionamento anticipato e altre misure volte a mantenere i lavoratori anziani sul mercato del lavoro.

L'articolo 6 della direttiva prevede, in alcune circostanze, una giustificazione per le disparità di trattamento in ragione dell'età⁷⁶. Eventuali deroghe devono tuttavia essere oggettivamente e ragionevolmente giustificate da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione

⁷³ Documento del Consiglio n. 16970/13 disponibile all'indirizzo http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139979.pdf – riferimento GU non ancora disponibile).

⁷⁴ Punto 2.1 della raccomandazione.

⁷⁵ La causa C-394/11, *Belov*, il primo caso di discriminazione specifica nei confronti dei Rom sottoposto alla Corte di giustizia, è stata dichiarata “non ammissibile” dalla Corte il 31 gennaio 2013, in quanto l'organismo bulgaro per la promozione della parità di trattamento (che ha rinviato il caso alla Corte) non è considerato un organo giurisdizionale ai sensi del trattato.

⁷⁶ Condizioni specifiche per i giovani e i lavoratori anziani, fissazione di condizioni minime di età, di esperienza professionale o di anzianità di lavoro e fissazione di un'età massima per l'assunzione.

professionale, e i mezzi per il conseguimento di tale finalità devono essere appropriati e necessari. Poiché concede notevole flessibilità agli Stati membri, questa disposizione ha dato origine a un numero considerevole di decisioni importanti della Corte di giustizia e dei giudici nazionali, che hanno gettato luce sui criteri di ammissibilità delle disparità di trattamento.

Data la particolare importanza e la rilevanza pratica di questo ambito, l'allegato III della presente relazione presenta una panoramica delle problematiche legate all'età⁷⁷.

6.2 Disabilità

La Corte di giustizia ha già pronunciato alcune sentenze epocali sulle discriminazioni a motivo della disabilità. Nella causa *Chacón Navas*⁷⁸, la Corte ha definito la nozione di handicap e ha stabilito che la malattia in quanto tale non è riconducibile a tale nozione. Più di recente, nelle cause riunite *Ring e Skouboe Werge*⁷⁹, ha invece precisato che la nozione di handicap in talune circostanze può includere una condizione patologica causata da una malattia incurabile o che richieda cure di lunga durata. La Corte ha altresì integrato nella propria interpretazione la nozione di disabilità prevista dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

La convenzione è il primo strumento internazionale sui diritti umani giuridicamente vincolante del quale l'Unione europea è divenuta parte contraente⁸⁰. Di conseguenza, la convenzione vincola l'Unione europea entro i limiti delle sue competenze⁸¹ e la direttiva 2000/78/CE deve essere oggetto, per quanto possibile, di un'interpretazione conforme alla convenzione⁸².

L'obbligo in capo ai datori di lavoro di prendere soluzioni ragionevoli per i disabili⁸³ è uno degli elementi fondamentali della direttiva e la Commissione ha rigorosamente controllato il corretto recepimento di questa previsione negli ordinamenti nazionali. Inizialmente diversi Stati membri hanno avuto problemi al riguardo⁸⁴. Con sentenza del 4 luglio 2013 la Corte di giustizia ha constatato che uno Stato

⁷⁷ Basata sui contributi degli Stati membri e delle parti interessate e su una relazione del 2011 della Commissione, *Age and Employment*, disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

⁷⁸ Causa C-13/05 *Chacón Navas*, sentenza dell'11 luglio 2006.

⁷⁹ Cause riunite C-335/11 e C-337/11, *Ring e Skouboe Werge*, sentenza dell'11 aprile 2013.

⁸⁰ L'Unione europea ha firmato la convenzione il 30 marzo 2007 e la convenzione 7 è entrata in vigore per l'UE il 22 gennaio 2011. La prima relazione periodica dell'UE sull'attuazione della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è prevista nel 2014.

⁸¹ Tali competenze sono elencate nell'allegato II della decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (GU L 23 del 27.1.2010, pag. 35).

⁸² Cfr. punti 28-32 delle cause riunite *Ring e Skouboe Werge*, citate alla nota 79.

⁸³ Prevedere soluzioni ragionevoli significa che il datore di lavoro deve prendere i provvedimenti appropriati per consentire ai disabili di accedere a un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato.

⁸⁴ Belgio, Estonia, Cipro, Italia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia e Slovacchia.

membro⁸⁵ non aveva recepito correttamente la disposizione della direttiva poiché la legge nazionale non comprendeva esaustivamente tutti i disabili. Tutti gli altri casi invece sono chiusi.

6.3 Orientamento sessuale

All'epoca del recepimento della direttiva, il divieto di discriminazione fondata sulle tendenze sessuali era una novità per quasi tutti gli Stati membri. La Commissione aveva dovuto avviare procedimenti di infrazione contro diversi Stati membri⁸⁶ a causa della protezione carente prevista per questo motivo. Tutti i casi sono ormai chiusi e tutti gli Stati membri garantiscono la necessaria protezione.

La Corte di giustizia ha interpretato i confini entro cui sussiste discriminazione a motivo delle tendenze sessuali con alcune sentenze epocali, come le sentenze *Maruko e Römer*⁸⁷, nelle quali conclude che, se il diritto nazionale pone persone dello stesso sesso in una posizione analoga a quella dei coniugi, le disposizioni nazionali che negano ai partner dello stesso sesso le prestazioni riconosciute ai coniugi rientrano nella sfera di applicazione della direttiva. La recente causa *Accept*⁸⁸ illustra le difficoltà che ancora restano e la necessità di mantenere costante la vigilanza sul rispetto del divieto di discriminazione⁸⁹. In questa causa la Corte ha stabilito che le dichiarazioni pubbliche rilasciate dal dirigente principale di una squadra di calcio professionistica in Romania, in cui affermava che non avrebbe mai ingaggiato un calciatore omosessuale, violavano la direttiva 2000/78/CE.

6.4 Religione o convinzioni personali

La direttiva vieta le discriminazioni a motivo della religione o delle convinzioni personali sul lavoro e assicura protezione a chiunque professi una particolare religione o convinzione personale. Tuttavia, l'articolo 4, paragrafo 2, ammette una deroga per chiese e altre organizzazioni la cui etica è fondata sulla religione o sulle convinzioni personali allorché agiscono in qualità di datori di lavoro. Queste organizzazioni possono, a determinate condizioni, stabilire requisiti specifici basati sulla religione

⁸⁵ L'Italia. Causa C-312/11, *Commissione/Italia*, sentenza del 4 luglio 2013. A seguito della sentenza, l'Italia ha modificato la propria normativa e la modifica è attualmente all'esame della Commissione.

⁸⁶ Repubblica ceca, Lettonia, Polonia, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito.

⁸⁷ Causa C-267/06, *Maruko/Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, sentenza del 1° aprile 2008, e causa C-147/08, *Römer/Freie und Hansestadt Hamburg*, sentenza del 10 maggio 2011.

⁸⁸ Causa C-81/12, *Asociația ACCEPT/Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, sentenza del 25 aprile 2013.

⁸⁹ Cfr. la recente indagine condotta dalla FRA a livello UE sulle esperienze di discriminazione, violenza e molestie subite da persone LGBT, pubblicata nel maggio 2013 e disponibile all'indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>, e il documento Equinet del 2013, *Equality bodies promoting equality & non-discrimination for LGBTI people*, disponibile all'indirizzo: www.equineteurope.org, il cui scopo è valorizzare l'operato degli organismi che promuovono la parità di trattamento e lottano contro le discriminazioni nei confronti delle persone LGBTI.

o le convinzioni personali dei dipendenti. Tali requisiti (definiti “requisiti per lo svolgimento dell’attività lavorativa”) devono essere essenziali, legittimi e giustificati e non devono basarsi su altri criteri (per esempio, le tendenze sessuali del dipendente). La Commissione ha controllato la conformità delle leggi nazionali di attuazione con questa deroga, che per giunta, riguardando un’eccezione, va interpretata restrittivamente. In un primo tempo sei Stati membri⁹⁰ hanno avuto problemi di corretta attuazione della disposizione, ma tutti i procedimenti di infrazione sono ormai chiusi.

7. Conclusioni e prospettive per il futuro

Ad oggi, tutti gli Stati membri hanno preso le disposizioni necessarie per recepire le due direttive nei rispettivi ordinamenti giuridici e istituito le procedure e gli organismi indispensabili per la loro applicazione. Le autorità amministrative e giurisdizionali degli Stati membri, e i rispettivi organismi per la promozione della parità di trattamento, sono ormai in prima linea per garantire sistematicamente a tutti una piena e fattiva protezione. La Commissione europea provvederà a monitorare l’attuazione delle direttive, assisterà in questo le autorità degli Stati membri e continuerà a svolgere tale funzione di controllo anche nel contesto della relazione annuale sull’applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Ora come ora la sfida principale è sensibilizzare il pubblico alle forme di tutela esistenti e assicurare una migliore attuazione e applicazione pratica delle direttive. La Commissione si adopererà, di concerto con gli Stati membri e i rispettivi organismi per la promozione della parità di trattamento, per realizzare appieno il potenziale delle direttive in termini di tutela del diritto fondamentale alla parità di trattamento nell’UE. Scopo dei tre allegati della presente relazione è contribuire in tal senso. Eppure la legislazione da sola non basta a garantire la piena parità di trattamento; deve essere associata a un’azione politica adeguata. Il programma Progress dell’Unione europea per l’occupazione e la solidarietà sociale già finanzia attività di sensibilizzazione e formazione, ma la Commissione deve rafforzare tali attività in cooperazione con gli Stati membri se vuole un miglioramento tangibile della conoscenza dei diritti in tutta l’UE.

Rafforzare il ruolo di vigilanza degli organismi nazionali per la promozione della parità di trattamento può contribuire in misura decisiva a un’attuazione e applicazione più efficace di entrambe le direttive. Migliorando l’efficacia di tali organismi in modo che possano sfruttare appieno le loro potenzialità, si potrà contribuire in misura determinante a promuovere la parità di trattamento, rendendola accessibile più facilmente per tutti nell’UE e più rapidamente e a minor costo rispetto al ricorso giurisdizionale per tutte le parti interessate (inclusi gli Stati membri).

⁹⁰ Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Slovenia, Finlandia e Regno Unito.