

Bruxelles, 16 novembre 2015
(OR. en)

13877/15

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

**SOC 649
ANTIDISCRIM 13
JAI 841
MI 703
FREMP 253**

RELAZIONE

Origine:	presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti / Consiglio
n. doc. prec.:	13773/15 SOC 645 ANTIDISCRIM 12 JAI 827 MI 698 FREMP 245
n. doc. Comm.:	11531/08 SOC 411 JAI 368 MI 246
Oggetto:	Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale - Relazione sullo stato dei lavori

I. INTRODUZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

II. LAVORI DEL CONSIGLIO DURANTE LA PRESIDENZA LUSSEMBURGHESE

Il Gruppo "Questioni sociali" ha continuato l'esame della proposta³, concentrandosi soprattutto sugli aspetti relativi alle disposizioni in materia di accesso delle persone con disabilità a beni e servizi e sulla compatibilità tra tali disposizioni e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. Le proposte redazionali della presidenza⁴ sono state sostenute in generale dalla Commissione e accolte complessivamente con favore dalle delegazioni quale passo nella giusta direzione. I principali elementi affrontati includono quanto segue:

La prossima proposta per un atto legislativo sull'accessibilità

Le delegazioni hanno chiesto maggiori informazioni in merito al calendario per l'adozione della proposta della Commissione di un atto legislativo sull'accessibilità che, si prevede, conterrà disposizioni dettagliate volte a garantire l'accesso delle persone con disabilità ai beni e ai servizi commercializzati nel mercato interno. Per quanto in questa fase non abbia potuto indicare una data precisa, il rappresentante della Commissione ha espresso la speranza che la proposta vada a buon fine prima della fine dell'anno. In tale contesto alcune delegazioni hanno suggerito che, a tempo debito, le disposizioni in materia di accessibilità potrebbero essere stralciate dal campo di applicazione della proposta di direttiva sulla parità di trattamento e trattate esclusivamente nell'atto legislativo sull'accessibilità. Il rappresentante della Commissione ha sottolineato che la proposta di direttiva sulla parità di trattamento e la prossima proposta di un atto legislativo sull'accessibilità sono testi complementari.

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

³ Riunioni del 25 settembre e del 5 novembre.

⁴ Cfr. documenti 10598/15 e 13125/15.

"Accessibilità ottenuta in modo equilibrato" (considerando 19 ter)

Nelle proposte redazionali la presidenza ha aggiunto al considerando 19 ter una frase in cui si afferma che "Si dovrebbe ritenere di aver ottenuto l'accessibilità in modo equilibrato se le persone con disabilità possono accedere - effettivamente e su un piano di parità con gli altri - ai servizi che quei particolari edifici, strutture, servizi di trasporto e infrastrutture intendono fornire o offrire al pubblico, anche se non possono accedere all'intero edificio, struttura, infrastruttura in questione". Numerose delegazioni hanno espresso dei dubbi in merito a questa nuova formulazione, in particolare perché dubitano sia compatibile con la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, che non fa riferimento a un onere sproporzionato.

Progettazione universale (articolo 4, paragrafo 8 e considerando 19 quinquies)

Nelle proposte redazionali la presidenza ha rivisto le disposizioni riguardanti il principio di progettazione universale, aggiungendo una frase al considerando in cui si richiedono ricerca e sviluppo nel campo dei beni e dei servizi progettati secondo tale principio e promozione della progettazione universale nell'elaborazione di norme e orientamenti, così da garantire progressivamente l'accessibilità di beni e servizi. La disposizione corrispondente che recita che l'articolo 4 (*Accessibilità per le persone con disabilità*) "si applica alla concezione e produzione di beni, a meno che ciò costituisca un onere sproporzionato" è stata inserita tra parentesi quadre in attesa di ulteriori discussioni. Talune delegazioni ritengono, infatti, che tale disposizione vincolante debba essere allineata all'approccio più morbido adottato nei considerando, a sua volta maggiormente in linea con l'approccio adottato nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, mentre altre hanno espresso dubbi sulla fattibilità di applicare il principio di progettazione universale ai beni.

Norme o specifiche dettagliate (articolo 4, paragrafo 9 e articolo 4 bis, paragrafo 4)

Nella proposta di direttiva si afferma che va data precedenza alla normativa dell'Unione che prevede norme o specifiche dettagliate in materia di accessibilità per quanto riguarda particolari beni e servizi. Nelle proposte redazionali la presidenza ha spostato la disposizione pertinente dall'articolo 4 ter, paragrafo 3 all'articolo 4, paragrafo 9 e all'articolo 4 bis, paragrafo 4, così da affrontare separatamente "l'accessibilità" e "le soluzioni ragionevoli".

Alcune delegazioni hanno appoggiato la modifica ma hanno altresì sollevato l'interrogativo se relativamente alle soluzioni ragionevoli tale disposizione sia necessaria. Altre delegazioni preferiscono la versione precedente del testo, in cui accessibilità e soluzioni ragionevoli sono affrontate insieme, evidenziando che non è sempre chiaro se talune disposizioni contenute in una normativa specifica debbano essere definite come accessibilità o soluzioni ragionevoli (per esempio la normativa che impone alle linee aeree di fornire assistenza ai passeggeri a mobilità ridotta).

Una delegazione ritiene che l'articolo 4, paragrafo 9, debba riferirsi ai settori in cui l'UE ha la competenza di redigere norme o specifiche dettagliate e non solamente ai settori in cui l'UE ha già esercitato le proprie competenze.

Calendario di attuazione (articolo 15)

La presidenza ha suggerito che agli Stati membri sia richiesto di informare la Commissione in merito ai rispettivi calendari di progressiva attuazione delle misure necessarie per garantire alloggi sufficienti alle persone con disabilità. Inoltre ha proposto modifiche al calendario per garantire l'accessibilità per quanto riguarda edifici, strutture, servizi di trasporto e infrastrutture. In particolare la presidenza ha suggerito di separare il termine di cinque anni per le nuove entità dal termine (facoltativo) di vent'anni per le entità esistenti, combinando quest'ultimo con l'obbligo di garantire l'attuazione progressiva nel corso del periodo di vent'anni e con l'obbligo di inviare alla Commissione un piano d'azione e un calendario.

Il Gruppo ha accolto complessivamente con favore che si sia posto maggiormente l'accento sull'attuazione progressiva, tuttavia varie delegazioni hanno chiesto che siano chiariti gli obblighi concreti e le prescrizioni in materia di comunicazione. Il rappresentante della Commissione ha sottolineato la necessità di disposizioni distinte per edifici, strutture, servizi di trasporto e infrastrutture nuovi ed esistenti e ha ricordato alle delegazioni che è nell'interesse degli Stati membri elaborare piani a lungo termine per la progressiva attuazione, poiché l'obbligo di presentare tali piani è giustificato in un contesto di termini di attuazione avanti nel tempo.

Inoltre ha rammentato che in ultima istanza spetta al Consiglio decidere in merito ai termini di attuazione delle varie disposizioni contenute nella direttiva, compreso il termine per garantire l'accessibilità riguardo agli alloggi.

Edifici e luoghi di importanza storica e culturale

Talune delegazioni ritengono che nel testo debba essere maggiormente riconosciuta la necessità di tutelare edifici o luoghi importanti dal punto di vista storico e culturale e che in alcuni casi sia giustificata una deroga esplicita. Tuttavia il rappresentante della Commissione ha espresso il parere che danneggiare un edificio di importanza storica sarebbe qualificato come onere sproporzionato e che pertanto nella direttiva non sono necessari provvedimenti per rendere accessibili edifici e luoghi vulnerabili.

Compatibilità del progetto di direttiva con la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità

Nelle loro risposte⁵ al questionario inviato durante la presidenza precedente, vari Stati membri avevano sottolineato la necessità di garantire la compatibilità tra la proposta di direttiva sulla parità di trattamento e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. Sulla base di una tabella comparativa preparata dalla presidenza, il Gruppo ha discusso questo aspetto, concentrandosi sulle questioni principali seguenti⁶.

Talune delegazioni hanno ricordato che la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità non contiene alcun criterio relativo a un *onere sproporzionato* e hanno chiesto che la compatibilità sia garantita. Pertanto l'accessibilità dovrebbe essere sempre perseguita, anche se l'attuazione dovrebbe essere graduale.

Talune delegazioni hanno chiesto che l'articolo 4, paragrafo 8 sia allineato all'ultima frase del considerando 19 quinquies, a sua volta maggiormente in linea con le corrispondenti disposizioni della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità in materia di progettazione universale. Talune delegazioni hanno espresso dubbi sulla fattibilità di applicare il principio di progettazione universale ai *beni*.

⁵ Cfr. doc. 8333/1/15.

⁶ V. supra anche la "progettazione universale".

Una delegazione ritiene che le disposizioni contenute nell'articolo 4, paragrafo 6, che si riferiscono alle parti comuni degli edifici, siano incompatibili con la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, che fa riferimento agli alloggi in generale. Questa delegazione ha altresì espresso il parere che, analogamente, l'articolo 4 bis, paragrafo 3 potrebbe essere incompatibile poiché non impone ai fornitori di alloggi di operare modifiche strutturali, o di farsene carico, ma li obbliga semplicemente ad *accettare* tali modifiche se finanziate altrimenti e se non costituiscono un onere sproporzionato.

Rammentando che la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità non contiene termini di attuazione, una delegazione si è interrogata sulla possibilità che anche la direttiva possa essere resa maggiormente flessibile.

Commentando le richieste di maggiore compatibilità tra la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e il progetto di direttiva, il rappresentante della Commissione ha ricordato alle delegazioni che l'ordinamento giuridico dell'UE ha carattere autonomo, indipendentemente dal fatto che l'UE e gli Stati membri abbiano firmato e ratificato la Convenzione. Pertanto i principi e le nozioni di base della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità dovranno essere rispettati dalla direttiva ed è necessario un certo livello di allineamento, ma né il campo di applicazione né le disposizioni dettagliate e la procedura di applicazione della direttiva dovranno essere pedissequamente copiate dalla Convenzione. Quindi, per esempio, il campo di applicazione della direttiva non è stato definito sulla base della Convenzione bensì sulla base delle competenze dell'Unione così come definite nei trattati, il che a sua volta significa che sarebbe giuridicamente impossibile attuare l'intera Convenzione attraverso una direttiva dell'UE. Certamente, se gli Stati membri decidono di respingere la proposta di direttiva sarebbero comunque tenuti ad attuare la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. Per contro, se gli Stati membri decideranno in questo senso, in certi aspetti la direttiva potrebbe andare oltre la Convenzione, ad esempio stabilendo un termine di attuazione (come peraltro è stato richiesto dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità).

Inoltre il rappresentante della Commissione ha posto l'accento sul fatto che il criterio relativo all'onere sproporzionato a disciplina del concetto di accessibilità, assente nella Convenzione, rappresenta non di meno un elemento importante del progetto di direttiva. In sostanza la proposta di direttiva trova un equilibrio tra un approccio vincolante (termini di attuazione compresi) e elementi compensatori (tra cui il concetto di onere sproporzionato e la nozione di attuazione progressiva).

III. QUESTIONI IN SOSPESO

Occorre inoltre proseguire le discussioni su una serie di altre questioni in sospeso, tra cui:

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

Ulteriori informazioni sulle posizioni delle delegazioni sono riportate nei documenti 12342/15 e 13773/15.

IV. CONCLUSIONE

Sotto la presidenza lussemburghese sono stati compiuti evidenti progressi, in particolare sulle disposizioni connesse alla disabilità. Ciononostante sono senz'altro necessari ulteriori lavori prima di poter raggiungere la necessaria unanimità.
