

L'accesso alla giustizia nei casi di discriminazione nell'UE - Verso una maggiore uguaglianza

Gli articoli 21 e 47, che fanno parte delle sezioni "Uguaglianza" e "Giustizia" della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, garantiscono, rispettivamente, il diritto alla non discriminazione e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, compreso l'accesso alla giustizia.

Contesto

Il principio di non-discriminazione è fermamente stabilito nella legislazione dell'Unione europea (UE). Esso contiene disposizioni che sanciscono l'accesso alla giustizia. Ad esempio, l'articolo 7 della direttiva dell'UE sull'uguaglianza razziale e altre direttive europee sull'uguaglianza, quali la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro; la direttiva sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di accesso a beni e servizi e la direttiva sull'uguaglianza di genere (occupazione e professione), contengono tali disposizioni.

Inoltre, la normativa europea, in particolare la direttiva sull'uguaglianza razziale, la direttiva sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di accesso a beni e servizi e quella sull'uguaglianza di genere, sancisce che gli Stati membri dell'UE creino uno o più organismi con le seguenti competenze:

- l'assistenza indipendente alle vittime di discriminazione nel dare seguito alle loro denunce da essi inoltrate in materia di discriminazione;
- lo svolgimento di inchieste indipendenti in materia di discriminazione;
- la pubblicazione di relazioni indipendenti e la formulazione di raccomandazioni su questioni connesse con tale discriminazione.

Aspetti fondamentali

A quali ostacoli fanno fronte le vittime di discriminazione quando cercano un ricorso in giustizia? Quali incentivi esistono per incoraggiarle ad esporre denuncia? Quali misure sono state adottate dagli Stati membri dell'UE per meglio consentire l'accesso alla giustizia da parte delle vittime?

Il lavoro della FRA in questa materia

Nell'affrontare questi quesiti, il concetto di accesso alla giustizia è inteso dall'Agenzia dei diritti fondamentali (FRA) in senso lato. Esso si riferisce infatti sia ai mezzi giuridici che a quelli non giuridici a disposizione delle potenziali vittime. In tal senso, il rapporto della FRA intitolato "L'accesso alla giustizia nei casi di discriminazione nell'UE - Verso una maggiore uguaglianza", esamina i processi di ricorso esistente per i casi di discriminazione. Tale rapporto fornisce dati, raccolti attraverso interviste sul campo, su casi di discriminazione ed è complementare alla relazione giuridica "L'accesso alla giustizia in Europa: una panoramica delle sfide e delle opportunità", pubblicata dalla FRA nel 2011, che documenta la giurisprudenza nazionale in materia.

Metodologia

Per evidenziare i vari modelli di accesso alla giustizia nei casi di discriminazione in tutta l'UE, otto Stati membri sono stati selezionati per un esame più approfondito: Austria, Belgio, Bulgaria, Finlandia, Francia, Italia, Regno Unito e Repubblica Ceca. Oltre alla diffusione geografica, questa selezione presenta una gamma di sistemi di accesso alla giustizia che divergono tra loro per storia, struttura, estensione del mandato istituzionale. Il rapporto della FRA esplora come certi aspetti di questi sistemi possano essere migliorati e applicati più generalmente in tutta l'UE.

La relazione è frutto di una ricerca sul campo condotta negli otto paesi membri dell'Unione europea attraverso 371 interviste, tramite questionari semi-strutturati con persone che hanno presentato una denuncia per discriminazione. Alcune interviste sono state anche condotte con persone che non hanno intrapreso un'azione legale. Inoltre, sono stati anche intervistati avvocati e rappresentanti di organizzazioni non governative (ONG) e di organismi competenti in materia di uguaglianza, che danno consulenza e sostegno alle possibili vittime di discriminazione.

Le potenziali vittime intervistate presentano caratteristiche personali distinte - quali il genere, l'età o etnia - nonché per il/i motivi per cui hanno subito l'atto discriminatorio. Un quarto delle denunce si riferisce a casi di discriminazione sulla base della razza od origine etnica e un quarto a discriminazioni di genere, due quinti per disabilità e meno di un decimo, rispettivamente, per religione o convinzioni personali, età e orientamento sessuale.

Utilità dei risultati dell'indagine per i decisori politici

Dai risultati dell'indagine si evincono delle carenze apparentemente sistemiche nell'accesso alla giustizia nell'Unione europea. Tali mancanze si riscontrano nei meccanismi, nelle procedure utilizzate per i reclami relativi a violazioni di diritti fondamentali, e nel sostegno dato alle vittime di tali casi. Ad esempio, quasi la metà degli intervistati che hanno intrapreso un'azione legale, dichiara di non aver ricevuto nessuna assistenza istituzionale su come presentare una denuncia, e circa un quarto dichiara di aver raccolto informazioni autonomamente sulla procedura(e) da seguire. Inoltre, in quasi tutti gli otto Stati membri dell'UE le persone che hanno esposto denuncia e coloro che li sostengono in tale ricorso, denotano un clima politico e sociale ostile nei confronti di molti dei gruppi colpiti da discriminazione ed delle misure volte a combatterla. Nonostante l'impatto delle misure di austerità su diversi servizi pubblici, dai risultati dell'indagine emerge che l'accesso alla giustizia - per quanto riguarda i casi di discriminazione - richiede un miglioramento dei servizi offerti.

I dati forniti da questa ricerca dovrebbero rivelarsi utili al legislatore europeo per rafforzare la normativa dell'UE che tratta dei requisiti istituzionali di ricorso alla giustizia in casi di discriminazione e per promuovere il miglioramento delle pratiche esistenti. I risultati dell'indagine possono anche servire agli Stati membri dell'UE che puntano alla riforma delle istituzioni e dei meccanismi di ricorso che si occupano dei casi di discriminazione. L'accesso alla giustizia trarrebbe beneficio dai seguenti miglioramenti.

Meccanismi

- Rendere più semplice la determinazione dell'organismo competente a cui le potenziali vittime si rivolgono per ottenere giustizia. L'attuale complessità dei meccanismi a disposizione può costituire un ostacolo all'efficacia delle pratiche di ricorso.
- Semplificare la legislazione sulla parità di trattamento sia a livello nazionale che europeo: chiarire il concetto giuridico di discriminazione e standardizzare le disposizioni di legge che ne definiscono le forme o le aree.
- Facilitare l'accessibilità di chi decide di esporre denuncia, avvicinando i primi punti di contatto dei meccanismi di ricorso alle possibili vittime. A tal fine, le seguenti pratiche potrebbero essere adottate dagli organi di parità e da istituzioni che si occupano di casi di discriminazione: instaurare una cooperazione stretta con le autorità locali, le organizzazioni non governative (ONG) o le organizzazioni comunitarie; avere una presenza stabile o regolare sul territorio regionale; ed eventualmente utilizzare organizzazioni membre o altre reti consolidate sul territorio, come i sindacati o i rappresentanti dei lavoratori. Accordi di cooperazione istituzionali e sistemi di riferimento che permettono alla vittima di avere accesso a tutti i servizi rilevanti per il proprio caso, potrebbero inoltre aiutarla a muoversi più facilmente all'interno dei sistemi di giustizia.

- Incoraggiare il ricorso ai meccanismi non giudiziari. Essi si sono rivelati un sistema conveniente ed efficace, complementare alla giustizia tradizionale.

Garanzie processuali

- Eliminare una serie di fattori che riducono l'accesso alla giustizia, come ad esempio: un concetto di personalità giuridica di chi intraprende un'azione legale spesso limitato; una mancanza di applicazione effettiva del principio di "uguaglianza delle armi" tra le parti di una causa; una carenza di protezione effettiva per chi espone denuncia e per i loro testimoni; una conoscenza insufficiente della legislazione in materia di uguaglianza da parte dei giudici e un'adeguata applicazione della disposizione del diritto UE che sposta l'onere della prova dell'accusa alla difesa.
- Fornire consulenza legale di qualità e assistenza alle vittime di discriminazione.
- Garantire adeguati poteri d'indagine agli organismi di parità e alle istituzioni amministrative/giudiziarie e fornire loro risorse adeguate per uno svolgimento effettivo del mandato.

Sostegno alle vittime

- Migliorare l'accesso all'assistenza giudiziaria di chi intraprende un'azione legale o alla polizza di tutela legale privata per coprire i costi. I rappresentanti delle potenziali vittime hanno indicato che questo aiuta a determinare se si possono accedere effettivamente alla giustizia.
- Sviluppare buone strategie di comunicazione, con attività di sensibilizzazione, che tengano conto dei bisogni specifici dei diversi gruppi che possono costituire vittime di discriminazione. Esse richiedono risorse umane e finanziarie adeguate ma anche un'informazione sui diritti e i servizi accessibile e che sia facile da capire. È auspicabile fare uso di un linguaggio che possa essere compreso da tutti, evitando perciò termini tecnici e giuridici complessi.
- Dotarsi di organismi pubblici che siano esempi di buone prassi. Contribuiscono a un miglior rispetto dei diritti fondamentali strategie di comunicazione efficaci, che prevedano una buona cooperazione con i media e una conoscenza dei loro provider affinché questi riportino e denunciino i casi di discriminazione.

Ulteriori informazioni:

Il rapporto della FRA "L'accesso alla giustizia nei casi di discriminazione nell'UE - Verso una maggiore uguaglianza" (*Access to justice in cases of discrimination in the EU - Steps to further equality*) è disponibile al seguente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/access-justice-cases-discrimination-eu-steps-further-equality>

Per una visione del lavoro della FRA in materia di accesso alla giustizia, consultare la pagina: <http://fra.europa.eu/en/theme/access-justice>