

IL TRATTATO DI AMSTERDAM

Il TRATTATO DI AMSTERDAM¹, entrato in vigore nel maggio **1999**, che ha emendato il Trattato istitutivo della Comunità Europea² e il Trattato sull'Unione Europea³, ha stabilito per le Istituzioni europee considerevoli nuovi poteri per agire sulla discriminazione razziale, etnica, religiosa.

Ha, innanzitutto, incluso un **nuovo art. 13 nell'ambito del Trattato istitutivo**, che permette di adottare misure legislative e di altro genere allo scopo. In secondo luogo, il **nuovo Titolo IV**, ha predisposto una base legale per **l'adozione di misure che promuovessero l'uguale trattamento fra cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi**. In terzo luogo, **l'inclusione del Titolo IV** ha esteso il raggio d'azione del Trattato costitutivo, che **proibisce la discriminazione basata sulla nazionalità**.

L'**art. 137** inoltre, ha approntato una base legale per l'azione concernente le condizioni occupazionali per gli aventi nazionalità di Paesi terzi legalmente residenti negli Stati membri.

Ancora, il Trattato sull'Unione Europea è stato emendato relativamente al fatto che la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (all'interno della struttura del terzo pilastro) ora include la prevenzione e la lotta al razzismo.

È importante sottolineare, in questo contesto, come nell'anno **2000** il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa abbia adottato il Protocollo 12 della CONVENZIONE EUROPEA PER LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI (emanata nel 1950).

Il **Protocollo** estende l'azione dell'**art.14** della Convenzione, che proibisce la sola discriminazione nel godimento dei diritti elencati nella stessa, a tutte le possibili modalità discriminatorie. Esso è stato adottato dopo molti anni di negoziati paralleli ai negoziati per le Direttive, ed è stato aperto alla firma durante le celebrazioni del cinquantennale della Convenzione (2000), senza ottenere, però, la ratifica di tutti gli Stati membri.

Solo con il **Trattato di Lisbona nel 2007**, i diritti umani e le libertà fondamentali previsti dalla Convenzione sono stati inclusi nel Trattato e considerati sua parte integrante e punto di riferimento comune per tutti gli Stati membri, entrando così in vigore ed acquisendo una dimensione vincolante.

GLI ARTT. 12, 13 E 14 DEL TRATTATO ISTITUTIVO DELLA COMUNITÀ EUROPEA MODIFICATI DAL TRATTATO DI AMSTERDAM

Prima del Trattato di Amsterdam, il TRATTATO ISTITUTIVO DELLA COMUNITÀ EUROPEA, entrato in vigore nel 1958, conteneva già una clausola che **proibiva la discriminazione in base alla nazionalità** (art. 12). I Governi degli Stati Membri accettarono che l'interpretazione di questa clausola si riferisse alla sola nazionalità degli Stati membri.

¹ Jan Niessen, Migration Policy Group, in "The Starting Line and the incorporation of the Racial Equality Directive into the national laws of the EU Member States and Accession States", Brussels/London 2001 - Sintesi della traduzione non ufficiale, a cura di PRO.DO.C.S.

² Il Trattato di Roma, entrato in vigore nel gennaio 1958

³ Trattato di Maastricht, entrato in vigore nel novembre 1993

L'ARTICOLO 12 proibisce la **discriminazione relativamente alla nazionalità**, nell'ambito del raggio d'azione di questo Trattato. Dall'inclusione del Titolo IV nel Trattato Istitutivo della Comunità Europea, tale **raggio di azione si è ampliato includendo questioni correlate all'ammissione, alla residenza e all'uguale trattamento di cittadini dei Paesi terzi.**

I servizi legali delle istituzioni europee potrebbero fare chiarezza in materia per **cercare in che misura l'art. 12 ora si applichi anche a quanti possiedano la nazionalità di Paesi terzi.** Esso sembrerebbe voler dire che almeno la discriminazione fra vari gruppi di cittadini di Paesi terzi sia proibita e che a quanti sono trattati con meno favore sarà garantito l'uguale trattamento insieme a quanti, cittadini di Paesi terzi, sono trattati con maggior favore.

L'ARTICOLO 13 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea, così come si presenta oggi, conferisce alle Istituzioni europee il potere di intraprendere **azioni per combattere la discriminazione sulla base del sesso, dell'origine etnica o razziale, della religione e delle opinioni, dell'invalidità, dell'età o delle tendenze sessuali.** Tuttavia in questo articolo si riscontrano alcune debolezze. In primo luogo, esso non ha effetto diretto, vale a dire che, senza misure di attuazione, i singoli non possono invocarlo in caso di discriminazione.

Le Direttive adottate dall'UE e il Programma di Azione che è scaturito dalla decisione del Consiglio sulla realizzazione di un piano di azione comunitario per la lotta alla discriminazione (2000), sono le prime misure di attuazione prese in questo senso.

Dal canto suo, il Gruppo Starting Line ha preferito, nel formulare le proprie proposte, l'inclusione nel Trattato di separati articoli anti-discriminazione, ognuno su una base specifica, e ha lavorato per clausole che proibissero la discriminazione in ragione di razza, colore della pelle, religione, opinione, origine etnica e nazionale. In quel caso, una misura di attuazione avrebbe riguardato la discriminazione su questo piano, mentre altre misure avrebbero riguardato discriminazioni su altri piani.

E infatti accade che la **DIRETTIVA SULL'UGUAGLIANZA RAZZIALE** abbia a che fare con la discriminazione razziale ed etnica e sia applicabile a varie aree, dal momento che **LA DIRETTIVA PER L'UGUAGLIANZA NELL'IMPIEGO** riguarda le altre forme di discriminazione contemplate dall'art.13 del Trattato citato (eccetto per la razza, l'appartenenza etnica, il genere) e si applica solo al campo lavorativo.

Data la distinzione operata, sono quindi necessarie oggi altre misure per rimediare a questa situazione di incompletezza di tutela in entrambe le Direttive: lo si potrebbe fare mediante **l'inclusione della religione e dell'opinione nella Direttiva sull'uguaglianza razziale**, oppure l'estensione dell'applicazione della Direttiva sull'uguaglianza nell'impiego agli stessi campi interessati dall'altro documento, in una sorta di riempimento reciproco di vuoti.

Un secondo punto debole dell'art.13 è che le Istituzioni europee non sono obbligate ad agire, ma potrebbero prendere appropriati provvedimenti per i quali è richiesta l'unanimità. Anni di campagne (e la politica di 14 Stati -fino al 2004- contraria al governo austriaco che include un partito di estrema destra) hanno reso possibile l'adozione delle due Direttive e del Programma d'Azione, ma, come sottolineato, c'è ancora l'esigenza di porre in essere misure complementari (come trattare, ad esempio, la discriminazione in aree diverse da quelle elencate nelle Direttive ed elaborare azioni positive come l'adeguamento dei contratti ecc.), ed in questo contesto molto può essere fatto dalla società civile nel suo ruolo di spinta, di mediazione, di elaborazione.

L'art.13, infine, non include la nazionalità come terreno di discriminazione. In altre parole, i cittadini di Paesi terzi non possono essere discriminati sulla base della loro origine etnica o razziale o della religione od opinione, ma possono essere discriminati sulla base della loro nazionalità. Nella sua proposta di Direttiva riesaminata, il Gruppo Starting Line ha proposto **due strumenti legali addizionali** che rimedierebbero in parte alla situazione: uno è sulla **libertà di movimento** e l'altro sulla **partecipazione alle elezioni da parte di cittadini di Paesi terzi**. Mentre il primo è stato inserito nelle Proposte per Amsterdam, l'altro ha ottenuto considerevole supporto da parte delle organizzazioni di immigrati e di diritti umani.

NELL'ARTICOLO 14 la Comunità adotta misure allo scopo di costituire progressivamente il mercato interno, che comprenda un'area senza frontiere interne nella quale va assicurato il libero movimento di beni, persone, servizi e capitali. In passato, la Comunità ha usato questo articolo come base per le proposte finalizzate a permettere a tutti gli individui, inclusi i cittadini degli Stati terzi, di viaggiare liberamente all'interno dell'Unione Europea. Queste proposte non sono state fatte proprie dal Consiglio dei Ministri, soprattutto perché un certo numero di Stati ne ha adottato e continua ad adottarne un'interpretazione restrittiva.

A parere di questi Stati, la parola "persone" nell'art.14 fa riferimento ai soli cittadini dell'Unione. Essi volevano altresì per quanto concernente l'immigrazione e a scopo di sicurezza nazionale, mantenere i controlli alle frontiere interne dell'Unione.

Gli Accordi di Schengen (incorporati nel Trattato di Amsterdam al Titolo IV relativamente alle materie del quale, Danimarca, Irlanda e Regno Unito hanno l'opzione di non aderire) hanno abolito tali controlli e hanno approntato altre misure volte a facilitare il libero spostamento, all'interno della cosiddetta "area di Schengen", per i cittadini di Paesi terzi legalmente residenti nell'Unione. Queste misure sortiscono l'effetto di eliminare la discriminazione fra cittadini europei e cittadini di Paesi terzi.

Ed a questo punto entra in gioco la discriminazione in base alla prerogativa della cittadinanza non più legata all'appartenenza ma alla residenza.