

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. CXXX**  
**n. 2**

## RELAZIONE

SULL'EFFETTIVA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO  
DI PARITÀ DI TRATTAMENTO TRA LE PERSONE  
INDIPENDENTEMENTE DALLA RAZZA E  
DALL'ORIGINE ETNICA E SULL'EFFICACIA DEI  
MECCANISMI DI TUTELA

(Anno 2009)

*(Articolo 7, comma 2, lettera f), del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215)*

**Redatta dall'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali**

**Presentata dal Ministro per le pari opportunità**

**(CARFAGNA)**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 16 settembre 2010**  
—————



**INDICE**

<i>Premessa</i> .....	<i>Pag.</i>	5
-----------------------	-------------	---

**CAPITOLO I****XENOFOBIA E DISCRIMINAZIONE SU BASE ETNICO-RAZZIALE:  
UN OSTACOLO ALL'INTEGRAZIONE**

1.1. L'analisi dei fenomeni di discriminazione su base etnico-razziale .....	<i>Pag.</i>	6
1.2. Le segnalazioni pervenute al Contact Center UNAR ..	»	9
1.3. La strategia di intervento .....	»	13

**CAPITOLO II****LA RIORGANIZZAZIONE STRUTTURALE E FUNZIONALE  
DELL'UNAR PER L'EFFICACIA DELL'IMPATTO CONTRO  
LE DISCRIMINAZIONI**

2.1. Funzioni, obiettivi e struttura dell'UNAR .....	<i>Pag.</i>	15
2.2. Il nuovo modello e il rilancio delle attività .....	»	16
2.3. Il sistema delle Autonomie Locali e la promozione integrata di reti territoriali per la presa in carico e il contrasto delle discriminazioni .....	»	19
2.3.1. Il quadro normativo di supporto .....	»	20
2.3.2. Accordi con gli Enti Locali .....	»	22
2.3.3. La strategia di intervento .....	»	23
2.3.4. Cronogramma del modello di intervento .....	»	27
2.3.5. Il contributo comunitario a supporto della Rete ..	»	27
2.4. Prospettive di ulteriore sviluppo nell'azione antidiscriminatoria .....	»	29
2.4.1. Procedure di conciliazione .....	»	31
2.4.2. Potere d'inchiesta e funzioni ispettive .....	»	33
2.4.3. Il Comitato tecnico per la promozione della parità di trattamento .....	»	34
2.4.4. Misure di sostegno alle vittime delle discriminazioni razziali .....	»	35

**CAPITOLO III****DISCRIMINAZIONI NELL'ACCESSO A BENI E SERVIZI NELLE  
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

3.1. Il quadro normativo .....	<i>Pag.</i>	36
--------------------------------	-------------	----

3.2. Parità di trattamento, diritto all'abitazione e accesso all'edilizia residenziale pubblica . . . . .	<i>Pag.</i>	37
3.3. Parità di trattamento nell'accesso ai servizi sociali e ai trasporti pubblici . . . . .	»	43
3.3.1. Erogazione del «bonus bebè» . . . . .	»	43
3.3.2. Assegno di inabilità stranieri . . . . .	»	45
3.3.3. Indennità di accompagnamento . . . . .	»	46
3.3.4. Accesso alla circolazione gratuita sui mezzi di trasporto . . . . .	»	47

## CAPITOLO IV

PREVENZIONE, SENSIBILIZZAZIONE ED AZIONI POSITIVE  
NEL MONDO DEL LAVORO E TRA LE GIOVANI GENERAZIONI

4.1. verso una cabina di regia con le parti sociali . . . . .	<i>Pag.</i>	50
4.2. Le azioni positive nel mondo del lavoro . . . . .	»	51
4.2.1. Primo Premio Nazionale per le buone pratiche in tema di integrazione dei lavoratori stranieri . . . . .	»	51
4.2.2. Diversità di lavoro . . . . .	»	52
4.2.3. Toolkit multiculturale «La Multiculturalità per l'impresa» . . . . .	»	53
4.3. La prevenzione dei fenomeni di discriminazione razziale tra le giovani generazioni . . . . .	»	53

## CAPITOLO V

L'ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE  
NELL'UNIONE EUROPEA

5.1. Il processo di sviluppo del quadro normativo europeo . . . . .	<i>Pag.</i>	56
5.2. Verso la nuova direttiva sulla parità di trattamento . . . . .	»	58
5.3. La proposta di direttiva della Commissione del 2 luglio 2008, 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 . . . . .	»	60
5.4. Il network europeo degli organismi nazionali: progetto Equinet . . . . .	»	61

## CAPITOLO VI

LA DISCRIMINAZIONE PER MOTIVI DI ORIENTAMENTO  
SESSUALE

6.1. Premessa . . . . .	<i>Pag.</i>	63
6.2. Il quadro normativo europeo e nazionale . . . . .	»	63
6.3. Le attività svolte . . . . .	»	67

## PREMESSA

Il 2009 si è caratterizzato come un anno di un forte potenziamento dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, che si è dotato di un *contact center* informatizzando il sistema delle segnalazioni, ha elaborato la strutturazione di una rete diffusa di centri territoriali contro il razzismo in sinergia con enti locali e società civile ed ha avviato una serie di azioni che lo qualificano e ancor di più lo qualificheranno nel 2010 come un autorevole punto di riferimento istituzionale in tema di razzismo.

A partire dal dicembre 2009 il *call center* – **800 90 10 10** – per la raccolta delle segnalazioni funzionante dal 2005 è diventato parte, appunto, del nuovo *contact center* dell'Ufficio, raddoppiando la dotazione economica e il personale. Il potenziamento permetterà quindi di avviare nuovi servizi e di renderne effettivi altri finora forniti al di sotto delle necessità.

Tra questi ultimi, vi è una crescita del supporto legale alle vittime degli episodi di discriminazione, richiesto in particolare dalle associazioni iscritte nel Registro tenuto dall'UNAR e dagli operatori delle Regioni e degli Enti locali, questi ultimi in numero sempre crescente a seguito degli accordi che l'UNAR ha stipulato con Emilia Romagna, Liguria, Piemonte e con il Comune di Roma. Accanto al supporto legale è stato anche istituito un "fondo di solidarietà" per l'anticipazione delle spese vive processuali a carico delle vittime di discriminazione o delle associazioni che agiscono a loro tutela.

La formazione degli operatori delle reti territoriali UNAR; l'assistenza tecnica e l'informatizzazione del Registro delle Associazioni sono gli altri servizi che vengono incrementati ed erogati anche on line, attraverso il portale [www.unar.it](http://www.unar.it) del *contact center*, all'interno del quale funzionerà una virtual community per tutti gli operatori, un archivio di tutte le segnalazioni raccolte ed istruite, nonché la possibilità di effettuare ed aggiornare le segnalazioni direttamente on line da parte di tutti i soggetti accreditati.

Tra i compiti più delicati del nuovo *contact center* c'è poi il monitoraggio quotidiano dei giornali e del web, grazie a un sistema di rassegna stampa attraverso cui saranno sia raccolti i casi di discriminazione razziale che vengono trattati dalle cronache ma non sono denunciati, sia rilevata la presenza nei resoconti degli organi di informazione di stereotipi e rappresentazioni scorrette su base etnica o razziale.

In questo caso l'UNAR segnalerà gli articoli all'Ordine dei Giornalisti competente per territorio, chiedendone l'intervento ove fossero riscontrate infrazioni. I casi rilevati da questo monitoraggio verranno inseriti nella Relazione annuale al Parlamento, all'interno della quale a partire dal 2010 verrà istituita un'apposita sezione.

L'UNAR si è così attrezzato per svolgere sempre più e sempre meglio la propria *mission*: assicurare in ogni sede e in ogni luogo del territorio nazionale, l'esercizio paritario dei diritti di ciascuno a prescindere dal colore della propria pelle e dell'origine etnica.

Dall'accessibilità dei servizi di ascolto, segnalazione ed intervento, alle azioni positive in sinergia con associazionismo e non profit, agli accordi con Regioni ed Enti locali, fino a un rinnovato e positivo rapporto con organizzazioni sindacali e datoriali per incrementare l'azione antidiscriminatoria nei luoghi di lavoro.

Sono tutte iniziative ed interventi concreti, adottati in pochi mesi - da luglio a dicembre 2009 - e basati su un approccio non isolazionista o di presunta "autosufficienza", ma che puntano invece a fare dell'UNAR la "cabina di regia", lo snodo centrale e il luogo principale di confronto, analisi e intervento comune per prevenire e contrastare insieme - istituzioni e società civile - ogni forma di xenofobia e razzismo.

Un impegno costante e quotidiano, rinnovato e più forte, che trova emblematica esemplificazione nel nuovo logo e nel nuovo *claim* di UNAR: **uguaglianza in azione**.

**CAPITOLO PRIMO.**  
**XENOFobia E DISCRIMINAZIONE SU BASE ETNICO-RAZZIALE:**  
**UN OSTACOLO ALL'INTEGRAZIONE.**

L'UNAR rappresenta uno strumento operativo per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale e svolge una azione di tutela dei diritti degli immigrati e delle minoranze etniche in grado di garantire l'eguaglianza sostanziale tra individui, indipendentemente dal colore della loro pelle, dal genere o dall'origine etnico-culturale.

Quale organismo istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, l'UNAR ha le tipiche funzioni proprie degli *equality bodies* nati come strumento di tutela dalle discriminazioni razziali. Si tratta di funzioni che agiscono sul fenomeno discriminatorio con l'obiettivo precipuo di prevenire il formarsi e il verificarsi di atteggiamenti o comportamenti discriminanti e, laddove esistenti, di contrastarli o rimuoverli. A tale scopo, sono realizzate sia attività volte alla creazione di una reale coscienza multietnica e multiculturale nell'opinione pubblica del nostro Paese, sia attività di promozione che aumentino l'informazione, la conoscenza e l'integrazione per garantire la parità di trattamento a tutti i cittadini.

Nel corso dei primi cinque anni di attività, l'UNAR ha declinato la risposta legislativa in concrete azioni positive di tutela della parità di trattamento, indipendentemente dalla razza ed origine etnica, attuando nella realtà quotidiana il principio di uguaglianza tra italiani, minoranze etniche e stranieri, per garantire a tutti la piena partecipazione economica, sociale e culturale in ogni ambito della realtà sociale.

In questo periodo di azione operativa dell'Ufficio, il problema della discriminazione su base etnica e razziale è stato affrontato con strategie ampie e multidimensionali, che hanno accompagnato il contrasto di ogni forma di discriminazione con interventi di informazione, formazione e sensibilizzazione, ma anche di ricerca e monitoraggio costante del razzismo negli ambiti più a rischio, dal lavoro, alla casa, alla convivenza abitativa, alla scuola, allo sport, alle risposte delle istituzioni nei confronti dei cittadini stranieri, all'accesso a beni e servizi.

Nel corso del 2009, il permanere delle tensioni interetniche, delle rappresentazioni simboliche stereotipe nei confronti delle diversità culturali e delle condotte discriminanti, hanno reso necessaria un'opera di più efficace emersione del dato discriminatorio, di tutela delle vittime, di prevenzione dei fenomeni di intolleranza razziale e di rimozione degli ostacoli strutturali che li determinano.

Proprio a tal fine nel corso del 2009 l'UNAR ha impresso un forte impulso alle sue attività, favorendo un monitoraggio delle criticità territoriali ed una più rapida risoluzione delle problematiche affrontate mediante un'azione sistematica di coinvolgimento sia degli enti locali che della società civile, anche grazie ad uno stretto dialogo con il mondo del volontariato, le associazioni e gli enti del Terzo Settore impegnati in questa direzione.

Per rafforzare il suo impegno di scardinamento delle dinamiche che alimentano la discriminazione razziale, l'UNAR infine ha ritenuto indispensabile non solo continuare a monitorare le problematiche interetniche locali e i processi socio-culturali che sono alla base delle condotte discriminanti e delle rappresentazioni e discorsi che ne legittimano la riproduzione, ma avviare altresì un percorso in grado di condurre entro il 2010 alla definizione di "indici territoriali" che consentiranno di misurare l'impatto dei fenomeni discriminatori nei vari ambiti regionali.

### **1.1. L'ANALISI DEI FENOMENI DI DISCRIMINAZIONE SU BASE ETNICO-RAZZIALE**

Le dinamiche migratorie che hanno interessato il nostro paese negli ultimi venticinque anni, oltre ad avere avuto un profondo impatto positivo sullo sviluppo economico-produttivo e sociale dell'Italia, hanno rafforzato lo spirito di solidarietà e le risorse culturali individuali e collettive, a partire dalla conoscenza interetnica e dalle capacità di dialogo interculturale tra vecchi e nuovi cittadini. Queste dinamiche sono state però a volte accompagnate da processi di esasperazione delle relazioni interetniche, come anche dalla nascita di conflitti intergenerazionali a carattere intraetnico nelle stesse comunità di origine straniera. I nuovi scenari demografici hanno da un lato contribuito a catalizzare tali opportunità, evidenziandone però dall'altro le problematiche che possono conseguire.

Nel 2009 gli immigrati in Italia hanno ampiamente superato i quattro milioni di persone, mentre sono oltre un milione i bambini e i ragazzi immigrati e di origine straniera, che frequentano le scuole italiane e partecipano alla vita sociale del paese, non sempre senza faticosi sforzi per essere accolti.

Il primo ambito dove possono verificarsi situazioni di disparità di trattamento e discriminazioni è quindi quello dei luoghi di lavoro, come segnalato dalle segnalazioni pervenute all'UNAR ed anche confermato da una indagine presentata nel giugno 2009 dalla Camera del lavoro di Milano e dall'Ires (Istituto di ricerche economiche e sociali), su un campione di 200 lavoratori tra italiani e stranieri, che ha evidenziato quanto il contesto lavorativo sia reso più difficile e soggetto a molestie e discriminazioni se il lavoratore è di origine straniera. Dalle interviste effettuate è emerso che gli stranieri guadagnano in media il 20% in meno dei loro colleghi italiani, il 60% ha subito un cambiamento o la distorsione del proprio nome, il 53,4% è stato apostrofato con appellativi razzisti, il 60,5% non ha visto sempre rispettato il proprio contratto di lavoro e il 48,3% è stato vittima di mobbing. Sul fronte del lavoro autonomo la situazione è forse migliore ma non assente da discriminazioni: con il 2009 sono circa 165mila le imprese gestite da immigrati, mentre le aziende di immigrati forniscono lavoro complessivamente a oltre mezzo milione di persone, tra cui molti italiani. Il loro apporto all'economia nazionale risulta essere strategico: un'indagine del 2009 della Fondazione Ethnoland mostra come il contributo degli immigrati allo Stato è notevole: circa 5,9 miliardi acquisiti in particolare dalle imposte sui redditi. La ricerca della Fondazione Ethnoland, basandosi su dati di Unioncamere e dell'Istituto Tagliacarne, dichiara che agli immigrati spetta il 9,2% del valore aggiunto, corrispondente a una quota di 122 miliardi di euro del Pil nazionale.

Nel complesso, questi dati confermano comunque il processo di stabilizzazione dell'immigrazione in Italia, che purtroppo – come peraltro avviene anche nel resto d'Europa - non è scevro da tensioni ed ansie collettive, né è supportato da una cultura dei diritti e delle pari opportunità condivisa dal pieno consenso collettivo.

Infatti, anche per il 2009 l'UNAR ha segnalato numerosi fenomeni di attrito sociale a sfondo etnico, direttamente denunciati all'Ufficio o emersi attraverso la cronaca. Si tratta di casi che hanno permesso all'UNAR di ricostruire atteggiamenti e comportamenti che, volontariamente ma anche inintenzionalmente, concretamente o anche simbolicamente, producono o giustificano la marginalizzazione, inferiorizzazione, gerarchizzazione o disparità di trattamento, a causa di differenze etnico-razziali.

I fattori che sono alla base di queste problematiche restano complessi da analizzare, e come ogni anno l'UNAR desidera ribadire quanto xenofobia e discriminazione razziale siano realtà sociali cosiddette a geometria variabile, cangianti a seconda delle congiunture storiche, mutevoli nella scelta delle vittime, e capaci di alimentarsi contemporaneamente attraverso i comportamenti individuali del singolo, i modelli culturali di riferimento, le condizioni economiche, la propaganda, le risposte delle istituzioni, l'impatto dei media.

Prima di passare ad una analisi delle segnalazioni pervenute all'Ufficio va evidenziato, anche se sinteticamente, quanto evidenziato dai media durante il 2009.

Da una panoramica dell'anno emerge come siano numerose le problematiche scaturite dalle relazioni interetniche e dal rapporto tra società di accoglienza e cittadini di origine straniera. Conflitti e discriminazioni hanno seriamente interessato anche le comunità rom e sinte, per buona parte di nazionalità italiana e solo marginalmente contraddistinte da nomadismo, nei confronti delle quali sono stati registrati un numero cospicuo di episodi xenofobi.

I dati che vogliamo qui sottolineare risultano in contrasto con quello spirito di solidarietà che non è riuscito a neutralizzare i rischi posti dalle contraddizioni che una immigrazione di massa pone: infatti, nonostante la consolidata consapevolezza dell'esigenza dell'immigrazione per lo sviluppo socio-economico e culturale del nostro paese, ed il moltiplicarsi di empatiche relazioni interpersonali con i nuovi arrivati, le indagini susseguitesesi nel corso del 2009 hanno confermato il permanere dell'inquietudine per la presenza straniera percepita come una minaccia per l'ordine pubblico e l'incolumità personale.

Molte sono state le ricerche che hanno confermato tale tendenza in atto, come ad esempio l'indagine *Transatlantic Trends*, sondaggio annuale relativo alla percezione dell'immigrazione in vari Stati: come per altri paesi europei, l'Italia mostra elevati livelli di preoccupazione nei confronti dell'immigrazione, percepita più come un problema che come una risorsa da una percentuale crescente di intervistati. La ricerca del Censis sulla "deregulation dei comportamenti" del 2009 mette in evidenza come la centralità

assunta dalla "libertà di essere se stessi" porta alla legittimazione di comportamenti di devianza che in passato erano neutralizzati dalle sanzioni sociali e dall'esigenza di mantenersi in linea con le regole della convivenza civile. In questo clima di forte individualismo, l'abbandono di ogni predisposizione alla tolleranza si accompagna a forme di ricorso alla violenza e all'aggressione nei confronti dell'altro, sempre più percepito come una minaccia alla libera espressione di sé, un possibile invasore di confini, di regole, di norme" percepite in modo autoreferenziale e proprio per questo ancora più inviolabili.

Il rifiuto del "buonismo" e l'abbandono di "odiose forme di ipocrisia" si concretizza secondo il Censis in "atteggiamenti sempre più xenofobi [...] affermati con forza, in nome della necessità di un comune riferimento alle regole nazionali e del diritto di difesa di valori della propria comunità di appartenenza". Secondo l'indagine Censis, il passaggio dalle paure istintive alle generalizzazioni e discriminazioni è breve: il 57,8% si dice convinto del fatto che gli immigrati siano poco rispettosi delle leggi italiane, il 44,1% che siano più violenti degli italiani (e il 20,1% non esprime una opinione, lasciando a quota 35,8% quelli che pensano che non sia così), mentre si attesta al 44,2% la percentuale di chi ritiene che gli immigrati siano più sporchi degli italiani (con il 22,7% che non dà giudizi, lasciando al 33,1% quelli che sono certi non sia così).

Anche da questi brevi elementi si nota un'ambivalenza di atteggiamenti, a volte coesistenti, che accanto al valore etico condiviso dell'accoglienza, si esprimono anche attraverso contrastanti tendenze di chiusura e rifiuto dello Straniero.

Si tratta di dinamiche non nuove, ma che a partire dal 2006 hanno subito una esasperazione che va attentamente monitorata; dinamiche universali perché la xenofobia come diffidenza, paura ed ostilità nei confronti di un alterità etnico-razziale o nazionale contraddistingue tutte le società umane e si palesa ed amplifica sulla base di variabili politiche, socio-economiche e culturali che possono coesistere e variare per impatto ed efficacia a seconda dei diversi momenti storici attraversati da un paese.

Se questi fattori hanno un peso che interferisce nell'instaurarsi di simmetriche e paritarie relazioni interpersonali, tutto ciò non ha l'intento di rendere ineluttabile o, peggio, legittimare come "naturale" ogni forma di discriminazione riscontrata nel nostro paese; né tantomeno, ha il fine di sminuire o constatare con rassegnazione ogni disparità di trattamento determinata dalla propria "diversa" appartenenza etnico-razziale o nazionale.

Piuttosto rappresenta un'utile lettura delle modalità attraverso cui si esprimono fenomeni discriminatori che vanno innanzitutto prevenuti e al contempo affrontati e contrastati al loro manifestarsi.

L'azione di prevenzione e contrasto delle disparità di trattamento rappresenta una delle finalità operative dell'UNAR, che traducendo i nuovi ordinamenti legislativi e gli strumenti giuridici per la tutela dei diritti degli immigrati e delle minoranze etniche opera per sradicare ogni forma di molestia o discriminazione, diretta ed indiretta, volta a discriminare le persone a causa della propria origine etnica o razziale, della propria religione o delle diverse radici culturali. Per un'efficace azione di prevenzione e contrasto a comportamenti discriminatori le segnalazioni che l'UNAR raccoglie vanno contestualizzate all'interno di un più ampio clima di sentimenti e rappresentazioni simboliche xenofobe, di cui negli ultimi anni segnalavamo una sedimentazione, in particolare nei confronti di alcune forme di diversità su base etnico-razziale e nazionale, che anche per il 2009 ha visto tra le sue dirette vittime cittadini di origine africana ed alcune comunità nazionali, in particolare quella rumena, cinese, marocchina e bangladesi, e tra i gruppi etnici soprattutto le comunità rom e sinte.

Durante il 2009 sono stati molteplici i fatti di cronaca che hanno avuto tra i presunti responsabili persone di origine straniera, esasperati a livello mediatico da una scelta informativa tendente a privilegiare il sensazionalismo di fronte a potenziali responsabilità penali dei cittadini stranieri coinvolti. L'evidenziazione delle origini etniche degli attori coinvolti, quando ininflue per la completezza dell'informazione, ha contribuito al rafforzamento a livello di rappresentazioni collettive di un più generico linguaggio xenofobo e alla stigmatizzazione di intere comunità di cui gli attori degli eventi criminosi erano parte. L'approccio sensazionalista per simili eventi ha favorito una forte stigmatizzazione di intere comunità straniere perfettamente integrate in Italia e numericamente significative, al di là della responsabilità penale circoscritta alla persona coinvolta nell'evento criminoso.

Dopo tali eventi, ansia, inquietudine, paura nei confronti di una criminalità diffusa che assume nell'immaginario collettivo le sembianze dell'immigrato e del Rom, sono state rilevate in crescita nei sondaggi di opinione e nelle ricerche condotte durante il 2009.

Questo processo di automatica attribuzione a collettività etniche di colpe individuali si è espresso nel corso del 2009 nuovamente nei confronti delle comunità rom e sinte.

Proteste in varie città d'Italia contrarie agli insediamenti rom si sono accompagnate all'emergere di gravi episodi di violenza urbana nei loro confronti, come ad esempio ad Alba Adriatica, dove una protesta di ampie dimensioni dopo l'omicidio di un imprenditore locale ad opera di ragazzi di origine rom ha condotto alla distruzione di interi insediamenti e case di rom italiani residenti nella località. A gennaio 2009 analoghe dinamiche, a seguito di uno stupro a Guidonia ad opera di alcuni ragazzi rumeni, hanno condotto a raid e violenze nei confronti di proprietà e di cittadini di origine rumena ed albanese residenti nella zona.

Va anche segnalata nel corso del 2009 una estesa ostilità verso membri della comunità bangladesese, attaccati in varie città d'Italia e soprattutto nella capitale per futili motivi, sfociati in atti di grave efferatezza fino alla violenza fisica e all'attacco nei confronti di beni e proprietà. Le proteste e la richiesta di tutela dell'intera comunità si sono formalmente sviluppate a partire dall'omicidio nel dicembre 2008 di un ragazzo bangladesese alla periferia di Roma, a seguito di un trauma cranico per percosse da parte di giovani italiani, deceduto dopo essere stato ricoverato per alcune ore con codice verde in un vicino pronto soccorso.

Sempre nel corso del 2009 sono stati denunciati alle forze dell'ordine casi di violenza nei confronti di giovani di origine straniera e di loro proprietà in varie città d'Italia ad opera di giovani italiani e in genere per futili o inesistenti motivi apparenti. Violenze alla persona, offese ed ingiurie, percosse, vessazioni, scritte inneggianti all'odio razziale, bullismo a sfondo razziale in ambito scolastico, raid ed attacchi incendiari nei confronti di esercizi commerciali condotti da stranieri, sono solo alcuni degli eventi denunciati all'autorità giudiziaria durante l'anno in tutto il paese; si tratta di drammi che non riguardano solo persone di origine straniera ma anche cittadini italiani percepiti stranieri per le loro caratteristiche somatiche. Spesso l'ostilità e l'odio nei confronti di una generica diversità si orienta verso la vittima sacrificale di turno, al di là di specifiche correlazioni con eventi, fatti o peculiari origini etnico-razziali.

Per una esemplificazione di queste tragiche dinamiche, a titolo emblematico si segnala la notte brava di un gruppo di ragazzi di Ardea, che nel febbraio 2009 decidono per semplice noia di cospargere di benzina un indiano addormentato su una panchina "pe' divertisse un po' [...] per vedere quanto durava, non importa se rumeno o negro".

Questo elemento ci spinge a segnalare la necessità di maggiori riflessioni, anche a carattere politico-istituzionale, sull'esigenza di una cultura della convivenza interculturale da rafforzare tra le nuove generazioni e sul ruolo della conflittualità intergenerazionale, come espressione di un mancato inserimento socio-economico, sociale e culturale nella società di accoglienza e come pericoloso humus per future tensioni interetniche nel nostro paese, oltre che presupposto per l'aumento della cesura e della incomunicabilità tra comunità straniere e cittadinanza italiana, con conseguenze deleterie per la pacifica convivenza e per i rischi di un aumento della xenofobia e delle tensioni a sfondo razziale. Il fenomeno è nuovo per l'Italia ma richiede un forte impegno istituzionale ed una maggiore ed incisiva capacità di prevenzione, con strumentazioni non solo giuridiche ma anche culturali e comunicative capaci di neutralizzare ogni ulteriore forma di produzione di messaggi xenofobi.

Senza voler entrare nel merito delle fattispecie di reato di rilevanza penale a sfondo etnico-razziale, si desidera ora entrare più nello specifico all'interno dei casi raccolti e seguiti dall'UNAR nel corso del 2009, perché questa attività istituzionale garantisce una mappatura del fenomeno della discriminazione razziale ed etnica in Italia e delinea i rischi della conflittualità interetnica, evidenziando gli ambiti su cui è necessaria una tempestiva risposta per il ristabilimento della parità di trattamento sia in termini di strumenti normativi e amministrativi che da parte del nostro sistema giuridico, delle istituzioni e della società civile.

## **1.2. LE SEGNALAZIONI PERVENUTE AL CONTACT CENTER UNAR**

Tra il 10 dicembre 2008 e il 10 dicembre 2009 sono pervenute all'UNAR 1.247 chiamate, di cui 249 erano richieste di informazioni che hanno riguardato il funzionamento del servizio di contatto dell'UNAR e l'attività del Dipartimento Pari Opportunità o richieste di raggugli rispetto a pratiche già in archivio. Nel periodo considerato, gli eventi riconducibili a qualche forma di discriminazione sono invece stati 373 (il 29,8% del totale); all'interno di questo sottogruppo, 241 segnalazioni sono state considerate situazioni di effettiva discriminazione razziale (eventi pertinenti); rientrano tra gli eventi pertinenti tutti i casi effettivi di

molestia e di discriminazione diretta o indiretta.

Come specificato dal D.Lgs. N. 215/2003, si parla di discriminazione diretta ed indiretta, stabilendo che ricorre la prima quando, a causa dell'origine etnico-razziale una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra persona in una situazione analoga; ricorre, invece, la seconda quando un criterio o una prassi, pur apparentemente neutri, possano in pratica mettere una persona di una determinata origine etnico-razziale, in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone. Altro ambito di intervento dell'UNAR sono le molestie, che il decreto legislativo considera come forma ulteriore di discriminazione: viene definita come molestia ogni comportamento indesiderato determinato da fattori etnico-razziali, che abbia l'effetto di violare la dignità della persona oppure di creare nei confronti della stessa un clima intimidatorio, ostile, degradante ed offensivo. Come si potrà evincere dall'analisi delle denunce raccolte dall'UNAR e dalla sua attività di assistenza legale, l'ampliamento della tutela con il concetto di "molestia" ha aperto all'Ufficio la possibilità di supportare le vittime di discriminazione razziale anche in ambiti che non implicano disparità di trattamento ma che ledono nel profondo la dignità della persona umana, ostacolando di fatto ogni speranza di inclusione sociale.

Il Contact Center da cui si ricevono le denunce è disponibile in italiano, inglese, francese, spagnolo, arabo, russo, rumeno, cinese mandarino, hindi, urdu ed altre lingue madri caratteristiche degli operatori del servizio, tutti con una formazione in mediazione culturale.

Il servizio è articolato su due livelli. Il primo livello raccoglie ed esamina le segnalazioni, ricercando tutte le informazioni utili alla risoluzione dei casi prospettati. In caso di segnalazione giunta per via telefonica, per la quale sia possibile e disponibile la risoluzione, il Contact Center di primo livello risolve in tempo reale il caso posto dall'utente. Qualora, invece, il problema prospettato non sia risolvibile in tempo reale dal personale addetto al Contact Center e, comunque, nel caso in cui la richiesta pervenga mediante canali diversi dal telefono, il primo livello inoltra la segnalazione al secondo livello, interno all'UNAR, che registra la richiesta e, con il coordinamento e sotto la supervisione dell'expertise dell'Ufficio, procede alla risoluzione del caso.

Il database nel suo complesso, al di là dei casi di specifica competenza dell'UNAR, offre inoltre un interessante profilo del disagio e delle esigenze di inclusione sociale dell'utenza straniera e delle minoranze etniche in Italia. Questo dato è sicuramente rilevante anche per comprendere i livelli di discriminazione percepita, non oggettivamente correlabili ad una disparità determinata da fattori di ordine etnico o razziale.

Entrando nel merito delle chiamate pervenute all'UNAR, l'Africa rappresenta il continente maggioritario essendo l'area da cui proviene la maggioranza relativa degli utenti (39,8%); ed al suo interno gli individui provenienti dal Maghreb hanno un peso superiore al 50%; anche nel 2006, 2007 e 2008 il primato delle segnalazioni era andato alle persone provenienti dall'Africa, che per il 2009 vedono considerate dall'UNAR come oggettive discriminazioni subite per motivi etnico-razziali il 49,6% delle denunce totali pervenute all'Ufficio direttamente dalle vittime. Dall'Est-Europa proviene, invece, una chiamata su quattro (22% delle chiamate e 27,2% dei casi di oggettiva discriminazione seguiti dall'UNAR durante l'anno); gli individui nati in quest'area sono nella maggioranza dei casi provenienti dalla Romania. Guardando alle altre aree geografiche si evidenzia un calo delle chiamate provenienti da cittadini originari del Sud America (14,4% nel 2007, 12,3% nel 2008 e 9,7% nel 2009) sia dall'Asia (-0,5% nel confronto con l'anno scorso). Rimane costante nel tempo il contributo delle segnalazioni provenienti da individui di nazionalità italiana: la quota in tutti e tre gli anni permane attorno al 17%<sup>1</sup>. Considerando i dati per singola nazionalità, si evidenzia una notevole eterogeneità dell'utenza. Nel complesso il numero verde è stato contattato da persone di diverse nazionalità, tra le più rappresentate ci sono le principali comunità straniere residenti in Italia: Romania, Marocco, Egitto, Tunisia, Albania e Perù.

Anche per quanto riguarda la distribuzione tra i sessi delle persone che denunciano casi di discriminazione subita, le persone direttamente coinvolte in casi di discriminazione sono per lo più uomini (57,6%) provenienti dall'Africa (49,6%) e dall'Est Europa (27,2%) con un'età prevalentemente compresa tra i 31 ed i 39 anni.

<sup>1</sup> Con il 6,8% dei casi, sono in forte aumento rispetto all'1,8% del 2008 le denunce fatte da persone provenienti dai cosiddetti "paesi a sviluppo avanzato" (ad esempio, l'Europa occidentale, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, l'Australia, etc.

Per quanto riguarda il carattere socio-demografico degli utenti del servizio che denunciano presunte discriminazioni su base etnico-razziale, va evidenziato che nel corso del 2009 si è ridotta la femminilizzazione dell'utenza, rispetto al 2008, un dato che non riduce la portata delle discriminazioni verso le donne ma che deve far riflettere su come avvicinare meglio il servizio ad un'utenza femminile. Infatti i fenomeni di doppia discriminazione sono spesso sostenuti e mascherati dalle difficoltà che hanno le donne nel denunciare l'accaduto: il fatto che sempre più persone di sesso femminile contattino il numero verde è necessario a far emergere gli episodi nei quali alla discriminazione su base razziale si somma quella di genere.

Infine, si è riscontrata l'invisibilità di alcune componenti etniche: come riscontrato dai casi seguiti in questi anni, la discriminazione razziale si esercita prevalentemente a partire dall'inferiorizzazione di alcuni tratti fisici e gli individui provenienti dall'Africa sono dunque uno dei bersagli storici. Tuttavia colpisce la scarsa presenza di cittadini cinesi all'interno delle segnalazioni pervenute. La comunità cinese, soprattutto in alcune città italiane è tra le più numerose e coese; quello cinese è peraltro un gruppo nazionale particolarmente attivo dal punto di vista imprenditoriale. Nonostante si tratti di un gruppo etnico più autosufficiente di altri, il rapporto tra individui di origine cinese e italiani è sempre meno di reciproca indifferenza ed a seguito di contatti più frequenti non è detto che non sorgano altri attriti, magari aggravati da un'odiosa componente discriminatoria, come emerge da alcune denunce all'autorità giudiziaria di violenze subite in Italia nel corso del 2009.

Per quanto riguarda gli ambiti in cui avvengono atti e processi discriminanti (Tab. 1), per la prima volta il lavoro non è il principale ambito dove si sono verificati episodi discriminatori: il dato al 2009 è 16,6%, meno 5,5% rispetto al 2008. Al primo posto difatti c'è l'ambito vita pubblica che passa dal 13,6% del 2008 al 17% del 2009. Salgono, seppur di pochissimo (+0,7%), anche le discriminazioni denunciate in merito all'erogazione di servizi da enti pubblici (13,7% nello scorso anno). Il calo maggiore, oltre a quello relativo all'ambito "lavoro", si riscontra rispetto all'ambito casa (-6,8%). I due settori per così dire storici della discriminazione lasciano il posto ad altri, si noti ad esempio la crescita dei casi relativi a mass-media: più 8,1% in un anno, rimangono invece relativamente stabili gli altri ambiti previsti dalla classificazione adottata dall'UNAR.

TABELLA 1

EVENTI PERTINENTI RISPETTO ALL'AMBITO DI DISCRIMINAZIONE: 2005-2009 (Ambiti ordinati rispetto al valore dell'anno 2009)

Ambito di discriminazione	2005	2006	2007	2008	2009	Δ 08/09
1 Vita pubblica	5,3	6,0	12,8	13,6	17,0	+3,4
2 Lavoro	28,4	31,7	23,8	22,1	16,6	-5,5
3 Erogazione servizi da enti pubblici	9,9	8,7	10,6	13,0	13,7	+0,7
4 Mass media	2,5	5,0	4,0	2,7	10,8	+8,1
5 Casa	20,2	12,4	16,2	16,8	10,0	-6,8
6 Forze dell'ordine	6,4	10,6	5,7	8,3	9,1	+0,8
7 Erogazione servizi da pubblici esercizi	6,7	10,1	10,9	7,4	6,2	-1,2
8 Scuola e Istruzione	3,5	5,0	5,7	5,3	5,4	+0,1
9 Trasporto pubblico	4,3	4,1	6,8	5,9	4,6	-1,3
10 Tempo libero	1,1	1,8	0,4	0,9	3,3	+2,4
11 Erogazione servizi finanziari	6,7	2,3	2,3	1,8	2,1	+0,3
12 Salute	5,0	2,3	0,8	2,4	1,2	-1,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

Fonte: Unar 2009

Al di là delle variazioni congiunturali è interessante osservare il trend anno per anno dei principali ambiti di discriminazione. Cominciando dal lavoro, si nota come tra il 2005 e il 2006 ci sia stato un picco di denunce (i valori percentuali sono entrambi attorno al 30%), nel biennio successivo si assiste a un calo di circa otto punti (23,8% nel 2007 e 22,1% nel 2008) sino ad arrivare al 16,6% dell'anno appena passato: in pratica in cinque anni le denunce di discriminazione relative all'ambito lavoro si sono dimezzate.

Approfondendo i contesti di discriminazione dei primi due ambiti (tab. 2) si nota che rispetto alla

vita pubblica, il contesto nel quale si è verificato il maggior numero di casi è quello degli “spazi pubblici” (47,1%): in questa classe rientrano tutti quei casi nei quali la discriminazione è avvenuta in luoghi pubblici, si tratta per lo più di esplosioni del tutto immotivate di odio razziale non collegati a situazioni particolari: la vita pubblica è l’ambito per definizione più vago della classificazione UNAR; il fatto che nei dodici mesi passati la maggior parte dei casi sia riconducibile a quest’ambito lascia presagire una diffusione nella propagazione dell’intolleranza razziale.

**TABELLA 2**  
**I CONTESTI DI DISCRIMINAZIONE DEGLI AMBITI “VITA PUBBLICA” E “LAVORO” (%)**

<b>1</b>	<b>Contesti di discriminazione dell’ambito “Vita pubblica”</b>	
	Spazi pubblici	<b>47,1</b>
	Politica	<b>41,2</b>
	Scritte xenofobe	<b>11,8</b>
	<b>Totale</b>	<b>100,0</b>
<b>2</b>	<b>Contesti di discriminazione dell’ambito “Lavoro”</b>	
	Accesso all’occupazione	<b>26,9</b>
	Colleghi	<b>26,9</b>
	Condizioni di licenziamento	<b>11,5</b>
	Condizioni lavorative	<b>7,7</b>
	Mobbing con aggravante	<b>7,7</b>
	Retribuzione	<b>3,8</b>
	Altro	<b>15,4</b>
	<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Unar 2009

Nella graduatoria relativa alla vita pubblica si registrano anche le discriminazioni che hanno una componente politica (41,2%), ossia sono riconducibili a gruppi o a rappresentanti di movimenti politici che in nome della propria ideologia mettono in atto comportamenti marcatamente discriminatori: si tratta soprattutto di azioni di propaganda che usano il pretesto razziale per aggredire e inferiorizzare categorie più ampie di persone (in primis, gli immigrati).

Rispetto ai contesti dell’ambito lavoro il maggior numero di casi riguarda l’accesso all’occupazione (26,9%) e il rapporto con i colleghi (26,9%), ovvero due fasi cruciali della vita professionale degli individui. Le discriminazioni nell’accesso al lavoro ribadiscono la tesi dell’inclusione subordinata degli immigrati nel mercato del lavoro: esiste, in pratica, un doppio mercato del lavoro, nel “primo mercato” (quello degli autoctoni, italiani) valgono alcune regole che vengono spesso disattese nel “secondo mercato”. La conflittualità tra colleghi si presta invece a letture più complesse, di natura psico-sociale. L’aggressione razzista nei confronti del collega “diverso” è spesso facilitata da relazioni di potere pre-esistenti: detto in altri termini, le gerarchie formali e informali caratteristiche di tutti gli ambienti di lavoro agevolano le pratiche di interiorizzazione.

Ad uno sguardo d’assieme il 2009 sembra essere stato un anno nel quale la discriminazione, la disparità di trattamento e l’odio razziale hanno guadagnato spazi nuovi: il fatto che gli episodi tendano a non essere più circoscritti ad ambiti specifici elimina qualsivoglia quadro esplicativo e giustificatorio: rimane solo l’insensatezza della violenza razziale.

Il database UNAR permette anche di controllare il tipo di discriminazione verificatasi. È noto che sotto questo profilo la distinzione fondamentale è tra discriminazione diretta e indiretta. Ebbene stando ai dati a disposizione nel 78,1% dei casi rilevati nel 2009 si è trattato di una discriminazione diretta; solo nel 10,1% dei casi si è avuta una discriminazione in forma indiretta, mentre nel 10,1% degli eventi pertinenti la discriminazione diretta è stata aggravata da molestie.

Passando alla collocazione geografica degli eventi pertinenti, nel 2009 (Tab. 3), i dati evidenziano come nel 2009 la percentuale di casi verificatisi in Nord Italia sia diminuita dell’8,5% attestandosi al 50,8%, salgono invece gli eventi pertinenti segnalati al Centro Italia (+7,7%), sino ad arrivare al 41,2%. Rimangono stabili le segnalazioni provenienti dal Sud (8%).

**TABELLA 3**  
**RIPARTIZIONE GEOGRAFICA DEGLI EVENTI PERTINENTI (%)**

<i>Area geografica</i>	2005	2006	2007	2008	2009	$\Delta$ 08/09
Nord	68,4	69,7	49,4	59,3	50,8	-8,5
Centro	27,0	33,9	45,0	33,5	41,2	+7,7
Sud	4,6	22,2	5,6	7,2	8,0	+0,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

Fonte: Unar 2009

La geografia della discriminazione rispecchia appieno la distribuzione territoriale dell'immigrazione, salvo per quanto riguarda il Meridione: colpisce difatti che, tranne per l'anomalia del 2006, i casi pertinenti proveniente dalle regioni del Sud continuano ad essere numericamente esigui.

### 1.3. LA STRATEGIA DI INTERVENTO

L'ambito di intervento istituzionale dell'UNAR è molto ampio e non si limita ad una azione di raccolta ed analisi dei dati. Accanto all'azione di monitoraggio delle discriminazioni, l'Ufficio fornisce alle presunte vittime di discriminazione, in condizioni di autonomia e imparzialità, sostegno nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi. In tal senso promuove inchieste autonome dirette a verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori nel pieno rispetto dei poteri dell'Autorità giudiziaria; promuove l'adozione di azioni positive tese ad evitare le situazioni di svantaggio che possono essere legate all'origine etnico-razziale; riceve ed esamina le denunce da parte di potenziali vittime o testimoni di azioni di disparità di trattamento.

L'UNAR in questi anni ha mostrato come le istituzioni possano rappresentare un punto di riferimento imprescindibile nella lotta alla discriminazione su base etnica e razziale e come, grazie al ruolo di garanzia offerto dall'Amministrazione dello Stato, sia possibile promuovere e favorire la coordinazione di politiche antidiscriminatorie mediante un forte raccordo tra istituzioni nazionali e realtà territoriali, istituzioni locali e società civile.

A tale proposito l'UNAR promuove, anche con l'ausilio dei fondi strutturali nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-13, lo sviluppo di interventi volti a sostenere i diversi attori, istituzionali e non, attualmente impegnati sulle varie tematiche, per costruire un vero e proprio sistema di governance delle pari opportunità e della non discriminazione.

L'UNAR ha inoltre associato il suo impegno nel contrasto di ogni forma di discriminazione con la promozione di azioni positive e buone prassi per l'eradicazione dei fattori strutturali della discriminazione, con interventi di informazione, formazione e sensibilizzazione, ma anche di ricerca e monitoraggio costante del razzismo in tutti gli ambiti della realtà sociale. I casi seguiti dall'UNAR dimostrano quindi non soltanto la persistente presenza di una discriminazione scaturita da differenze di ordine etnico-razziale, in cui il peso di marcatori etnici come il colore della pelle o della diversa religione continuano ad avere un forte peso nella relazione interpersonale, ma anche il coesistente peso nella condotta discriminatoria di variabili socio-economiche e di diffusi pregiudizi nei confronti delle diverse nazionalità, che possono far parlare di un diffuso "razzismo senza razza".

In questo senso appare opportuno ribadire che l'ambito d'azione dell'UNAR contro le discriminazioni su base etnica e razziale, recepisce attraverso la normativa comunitaria e nazionale il termine "razza", senza che questo implichi il riconoscimento dell'esistenza di razze umane distinte, né l'accettazione di teorie che tentano di dimostrarne la presenza, come già sottolineato nel Considerando n. 6 della direttiva comunitaria 2000/43/CE.

Se per consuetudine internazionale e nei diversi ordinamenti continua ad essere in uso il concetto di "razza", è sottinteso per l'UNAR che il termine rappresenti il frutto di processi di costruzione sociale e culturale storicamente determinati, che una volta esplicitati, permettono però all'Ufficio di intervenire su un ampio raggio di azione contro ogni fenomeno discriminatorio che abbia fondamento o giustificazione in differenze fenotipiche, esteriori, culturali, linguistiche, religiose, di stili di vita, di origine territoriale o appartenenza comunitaria, anche se soltanto percepite tali dall'attore della condotta discriminatoria.

In conclusione, anche per il 2009 il bilancio delle attività portate avanti dall'Ufficio può essere considerato positivo. Il numero di contatti ricevuti e i casi seguiti in un anno di attività sono emblematici per comprendere la fiducia che l'Ufficio ha maturato tra le popolazioni immigrate, Rom, Sinti e tra le minoranze etniche. La strategia di accompagnare l'azione di contrasto alle condotte discriminatorie con una forte attività di sensibilizzazione e comunicazione interculturale, oltre che con azioni positive per la eradicazione delle cause determinanti dell'evento discriminatorio, rappresenta una specificità italiana rispetto ad altri uffici europei omologhi ma contraddistinti esclusivamente da un approccio giurisdizionale di tutela.

L'UNAR ha così per la prima volta tracciato una mappa della discriminazione razziale ed etnica in Italia, garantendo un presidio di garanzia per tutti coloro che sentono di aver subito una qualche forma di discriminazione e promuovendo al contempo una attività di prevenzione e di rimozione degli ostacoli che sono alla base della discriminazione su base etnica e razziale.

**CAPITOLO SECONDO.**  
**LA RIORGANIZZAZIONE STRUTTURALE E FUNZIONALE DELL'UNAR**  
**PER L'EFFICACIA DELL'IMPATTO CONTRO LE DISCRIMINAZIONI**

**2.1. FUNZIONI, OBIETTIVI E STRUTTURA DELL'UNAR**

L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, più brevemente denominato UNAR, è stato istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Il legislatore italiano ha fissato in modo dettagliato le funzioni che l'Ufficio deve svolgere descrivendone i compiti, i poteri e i relativi limiti. Il D. Lgs. n. 215/2003 e il correlato DPCM 11 dicembre 2003 di organizzazione elencano analiticamente tali diverse funzioni, che possono agevolmente essere raggruppate in quattro ampie categorie, individuabili in relazione agli scopi:

a) la prima area di funzioni riunisce tutte le attività che puntano a prevenire qualsiasi comportamento o atto che realizzi un effetto discriminatorio, attraverso un'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli operatori di settore e un'attività di informazione e comunicazione;

b) la rimozione di qualsivoglia situazione comportante una discriminazione rappresenta il secondo gruppo di attività. Tali funzioni vengono svolte nel rispetto assoluto dei poteri dell'Autorità giudiziaria e prevedono la possibilità di fornire l'assistenza legale gratuita alle vittime della discriminazione nei procedimenti giurisdizionali ed amministrativi o, ancora, la realizzazione di inchieste per verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori;

c) in una terza sfera di competenze rientra la promozione di azioni positive, di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, anche in collaborazione con le associazioni e gli enti operanti nel settore, con gli istituti specializzati di rilevazione statistica e con le organizzazioni non governative. L'obiettivo è stabilire linee guida in materia di lotta alle discriminazioni, codici di condotta, protocolli di intesa per la realizzazione di interventi in favore della parità di trattamento;

d) la quarta ed ultima area di interventi raggruppa le funzioni di monitoraggio e verifica dell'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e dell'efficacia dei meccanismi di tutela. A tal fine l'UNAR, attraverso un controllo statistico e qualitativo sistematico dei casi di discriminazione su base etnica e razziale, elabora annualmente una relazione per il Parlamento ed una seconda relazione per il Presidente del Consiglio dei Ministri in merito all'attività svolta.

Per la realizzazione dei propri compiti istituzionali, l'UNAR si avvale dei fondi relativi al capitolo 537 "spese di funzionamento dell'UNAR" (pari a 2.035.000 euro annui) che sono espressamente previsti e determinati dal comma 3 dell'articolo 29 della Legge 1 marzo 2002, n.39 "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001".

Tali fondi, secondo quanto disposto dall'articolo 21 della Legge 16 aprile 1987, n. 183 "Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari" vengono reperiti attraverso il cosiddetto "fondo di rotazione" istituito dall'articolo 5 della stessa legge.

Il Coordinatore dell'UNAR, secondo quanto previsto dal DPCM 11 dicembre 2003, è nominato direttamente dal Ministro per le Pari opportunità.

Parimenti, ai sensi dell'articolo 4 comma 1, è riservata al Ministro per le Pari Opportunità la determinazione degli indirizzi dell'attività istituzionale dell'Ufficio.

Pertanto la posizione dell'UNAR all'interno del Dipartimento per le Pari opportunità è peculiare e differenziata rispetto a quella degli altri Uffici, come risulta anche da quanto espressamente riportato negli

atti di organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dello stesso Dipartimento, secondo cui “presso il Dipartimento opera altresì l’Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica”;

La posizione apicale di Coordinatore dell’Ufficio si è resa vacante a far data dall’ottobre 2008, a seguito della nomina del Cons. De Giorgi, titolare della posizione, a Segretario generale del Ministero dell’Ambiente.

Al fine di procedere alla copertura della posizione è stata quindi avviata una procedura di interpello che non ha però avuto esito positivo. Di conseguenza nel febbraio 2009 è stata avviata la procedura di nomina del nuovo Coordinatore dell’Ufficio, individuandolo in un soggetto estraneo alla Pubblica Amministrazione ai sensi dell’art. 19 comma 6 del D.lgs. 165/2001.

Il decreto ministeriale di nomina è stato adottato in data 14 maggio 2009 e registrato presso la Corte dei Conti in data 23 luglio 2009. Tale situazione di vacanza istituzionale ha ovviamente comportato una limitazione delle attività dell’Ufficio per tutto il periodo in esame.

## **2.2. IL NUOVO MODELLO E IL RILANCIO DELLE ATTIVITÀ.**

A partire dal 23 luglio 2009, in presenza del nuovo Coordinatore dell’Ufficio, è stata avviata concretamente una fase di sviluppo e di rafforzamento di UNAR sia a livello organizzativo che funzionale senza precedenti e che ritengo utile riassumere per singoli punti:

**a) nomina dell’attuale Direttore**, estraneo alla Pubblica Amministrazione ed avente una comprovata e pluriennale esperienze nel settore dei diritti umani, avendo tra l’altro ricoperto il ruolo di deputy member di EUMC per l’Italia nel triennio 2004-2007;

**b) indizione di gara pubblica e trasformazione del Call Center contro le discriminazioni razziali** (800 90 10 10) in vero e proprio Contact center con raddoppio delle risorse economiche destinate passate da 340 a 650 mila euro annue ed aumento delle risorse umane impiegate dalle ACLI, ONG risultata aggiudicataria della gara, da 10 a 16 persone, tutte con curricula di elevata e specifica professionalità in materia;

Il nuovo servizio di contact center prevede in particolare:

- la **creazione del portale [www.unar.it](http://www.unar.it)** dove è possibile denunciare 24 ore al giorno per 365 giorni l’anno fenomeni di discriminazione razziale;

- l’istituzione del **servizio di monitoraggio e denuncia dei fenomeni di discriminazione razziale sui media e web**;

- l’**informatizzazione del registro delle associazioni** di cui al D.lgs. 215/2003;

- la **sperimentazione sul territorio di forme di sostegno diretto alle vittime di discriminazione** anche attraverso il rafforzamento della consulenza legale e l’istituzione di un fondo di solidarietà finalizzato all’anticipazione delle spese processuali a carico delle vittime di discriminazione e/o delle associazioni legittimate ad agire a loro tutela ai sensi degli articoli 5 e 6 del d.lgs n. 215/2003;

- la **realizzazione di attività gratuita di consulenza, formazione e assistenza tecnica alle associazioni e agli organismi di cui agli articoli 5 e 6 del D.Lgs. 215/2003** nonché alle reti territoriali di prevenzione e contrasto della discriminazione razziale promosse dalle amministrazioni regionali e locali d’intesa con l’Ufficio.

La prima linea di attività dell’UNAR che ha subito una profonda rivisitazione è quella riguardante le politiche di contrasto alla discriminazione razziale, incentrate sulla strutturazione di un servizio di Call

Center (800.90.10.10). A partire da gennaio 2010 ed a seguito dell'aggiudicazione di una gara pubblica nel dicembre 2009, il Call Center è stato trasformato in Contact Center, con la predisposizione di un punto di accesso on line ([www.unar.it](http://www.unar.it)) dal quale le potenziali vittime o testimoni di fenomeni discriminatori possono liberamente accedere, anche nella propria lingua e senza limitazioni di orario, al servizio mediante la compilazione di un format che attiva immediatamente la segnalazione al primo livello del Contact Center.

Il punto di accesso on line, oltre a favore l'accessibilità al servizio, fungerà da piattaforma multimediale per il funzionamento della virtual community, è stato attivato il 15 marzo 2010, in concomitanza con l'avvio della VI Settimana d'azione contro il razzismo.

All'interno della piattaforma è stata ricavata anche una sezione interattiva dedicata alle associazioni iscritte al Registro di cui al D.Lgs. 215/2003, che consente alle associazioni di inserire direttamente le informazioni periodicamente richieste per il mantenimento dell'iscrizione nel Registro. In questo modo l'Ufficio potrà avere un quadro informativo aggiornato e comparabile sulle attività svolte nei diversi ambiti territoriali.

Inoltre il servizio prevede anche la sperimentazione sul territorio di forme di sostegno diretto alle vittime di discriminazione anche attraverso il rafforzamento della consulenza legale e l'eventuale istituzione di un fondo di solidarietà finalizzato all'anticipazione delle spese processuali a carico delle vittime di discriminazione e/o delle associazioni legittimate ad agire a loro tutela ai sensi degli articoli 4 e 5 del d.lgs n. 215/2003;

Infine viene avviata una innovativa attività territoriale di consulenza, formazione e assistenza tecnica alle associazioni e agli organismi di cui agli articoli 5 e 6 del D.Lgs. 215/2003 nonché alle reti territoriali di prevenzione e contrasto della discriminazione razziale promosse dalle amministrazioni regionali e locali d'intesa con l'Ufficio.

Il nuovo modello organizzativo prevede, quale punto qualificante e centrale dell'attività del Contact center, anche il monitoraggio costante e strutturato di stampa e web.

Con riferimento al ruolo dei media come ambito dal quale raccogliere episodi di discriminazione, si sottolinea che un'altra significativa novità è costituita dalla predisposizione di un servizio centralizzato per il monitoraggio dei fenomeni discriminatori nei media e sul web.

Tale servizio, attivo dal gennaio 2010, prevede la realizzazione di una rassegna stampa tematica, comprendente organi di stampa nazionali e locali e l'individuazione di modalità e strumenti di monitoraggio sistematico e standardizzato dei nuovi media. Tale attività prevede l'inserimento strutturato delle segnalazioni dei fenomeni discriminatori rilevati all'interno del Contact Center e la relativa trattazione secondo procedure analoghe a quelle previste per le segnalazioni on line.

Inoltre con l'avvio del nuovo modello organizzativo del Contact Center dell'UNAR e del suo potenziamento, qualora vengano accertati la violazione delle prescrizioni deontologiche contenute nella Carta dei Doveri del Giornalista e/o il mancato rispetto delle raccomandazioni contenute nella Carta di Roma, l'Ufficio procede, in via sistematica, a segnalare i relativi articoli su carta stampata, su web o presenti in servizi radiotelevisivi all'Ordine dei Giornalisti competente per territorio.

Gli articoli o i servizi stessi verranno poi inseriti nell'apposita sezione, di nuova istituzione, dedicata al fenomeno della rappresentazione delle persone di origine straniera nei media, contenuta nella Relazione al Parlamento che l'Ufficio elabora annualmente ai sensi dell'art.7, comma 2, lett.f) del D.Lgs. 9 luglio 2003 n.215.

**c)** indizione nell'ottobre 2009 di un **avviso pubblico rivolto alle ONG** per 900 mila euro, destinate a finanziare attività di prevenzione e contrasto del razzismo, con particolare riguardo a donne e giovani, e allo sviluppo di associazionismo degli stranieri;

Nella convinzione che l'esigenza della integrazione sociale e culturale degli stranieri nel nostro contesto socio – economico necessiti di una adeguata strategia di prevenzione e contrasto alla discriminazione razziale ed etnica, l'UNAR ha predisposto, in attuazione dell'art.7 del D.Lgs. 215/03, un nuovo avviso pubblico – emanato nell'ottobre 2009 - per la promozione dell'adozione di azioni positive

dirette ad evitare o compensare situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica<sup>2</sup>.

L'ammontare delle risorse destinate al finanziamento dei progetti è pari a 900.000,00 euro; l'avviso è rivolto ad una vasta platea di organismi della società civile, quali le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, gli enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti morali, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

In via innovativa rispetto al passato, i finanziamenti vengono destinati a partenariati tra le organizzazioni del no profit ed una o più amministrazioni comunali.

Con riferimento agli assi di intervento previsti, si è ritenuto prioritario individuare tre settori strategici, quali lo sviluppo di microimprese e di imprese promosse da donne immigrate, la prevenzione ed il contrasto alla discriminazione razziale presso le giovani generazioni, e la prevenzione ed il contrasto alla discriminazione razziale mediante lo sviluppo del tessuto associativo autonomamente promosso dalle comunità straniere.

A riprova della rinnovata e crescente visibilità dell'UNAR presso la società civile e l'associazionismo, in risposta al bando sono pervenute oltre 300 domande; la pubblicazione degli esiti della valutazione è avvenuta nel mese di giugno 2010.

**d) sottoscrizione di tre accordi regionali** con Emilia Romagna (23 giugno u.s.), Liguria (6 dicembre u.s.) e Piemonte (17 dicembre u.s.) e di un accordo con la Città di Roma (23 ottobre u.s.), per la costituzione di reti territoriali antidiscriminazioni basate sul coinvolgimento proattivo delle ONG presenti sui territori e finalizzate alla costruzione di un sistema unico di rilevazione dei fenomeni di discriminazione;

Attraverso la sottoscrizione di tali accordi UNAR intende:

- costituire un centro nazionale di ascolto, rilevazione e monitoraggio dei fenomeni di discriminazione razziale;

- elaborare standard omogenei di intervento ed assicurare livelli essenziali ed uniformi per la presa in carico delle segnalazioni;

- acquisire conseguentemente dati statistici omogenei e comparabili, con lo scopo di dare una rappresentazione adeguata sia a livello nazionale che territoriale dei fenomeni di discriminazione razziale;

- promuovere percorsi strutturati e ricorrenti di formazione e aggiornamento per tutti gli operatori afferenti alle reti territoriali attivate in base ai protocolli;

- assicurare un coinvolgimento diretto, continuativo e partecipato nei singoli ambiti territoriali oggetto degli accordi di tutte le ONG operanti in materia di non discriminazione.

Va precisato che l'ambito d'azione di tali Centri territoriali non si limita alla sola discriminazione razziale, ma, in riferimento alla prospettiva europea, è esteso a tutte gli ambiti delle discriminazioni.

**e) affidamento** – conclusosi nel gennaio u.s. - mediante procedura di evidenza pubblica a un istituto di ricerca indipendente per la **definizione di indici territoriali** e di un set di indicatori per avviare una misurazione omogenea dei fenomeni di discriminazione razziale sul territorio nazionale;

**f) avvio operativo** nell'ottobre 2009 della prima **indagine statistica sulle discriminazioni razziali, per orientamento sessuale e genere** affidata nell'agosto 2008 ad ISTAT per 475 mila euro (verranno effettuate entro il 2010 10 mila interviste);

**g) costituzione di un network giovanile contro le discriminazioni razziali** (NE.A.R. TO UNAR)

<sup>2</sup> Il primo e unico avviso pubblico per azioni positive era stato pubblicato nel 2005.

costituito ad oggi di 250 ragazze e ragazzi da 18 e 22 anni, che è stato lanciato il 15 marzo 2010 in concomitanza con la VI Settimana d'azione contro il razzismo;

h) rilancio e ampliamento del **protocollo UNAR con Organizzazioni sindacali e datoriali** e sua apertura condivisa ad ulteriori organizzazioni;

i) potenziamento della **manifestazione "Diversità Lavoro"**, passata da una sola sessione (Milano) a due nel 2009 (Milano e Roma) e che arriverà a tre nel 2010 (Roma Milano Napoli);

l) istituzione della **bibliomediateca** e avvio di una **collana editoriale UNAR** contenente saggi e ricerche tematiche sul razzismo e sulla quale verranno pubblicati e distribuite anche le Relazioni elaborate da UNAR;

m) revisione della **corporate identity** e definizione di una **nuova immagine dell'UNAR**, finalizzata alla migliore visibilità e conoscenza dell'Ufficio e della sua attività;

n) realizzazione – a partire da novembre 2009 - mediante la costituzione di un **national working group** composto da 13 ONG operanti in ambito nazionale in tutti i fattori di discriminazione, di un **progetto denominato "Diversità come valore"** presentato da UNAR in risposta ad un bando Progress emanato dall'Unione europea e cofinanziato da UNAR;

o) istituzione, mediante un protocollo tra Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e Ministro per le Pari opportunità della **"Settimana nazionale contro la violenza"**, svoltasi in tutta Italia dal 12 al 18 ottobre u.s. e che verrà ripetuta ogni anno;

p) potenziamento della **Settimana d'azione contro il razzismo**, che nel 2010 si è svolta dal 15 al 21 marzo, articolandosi in oltre 30 iniziative nelle regioni Lazio, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Puglia, Calabria, Sicilia, Marche, Piemonte e che verrà realizzata in maniera partecipata e condivisa con enti locali e ONG;

q) realizzazione – a partire da giugno 2010 - della **Campagna "Dosta"** promossa dal Consiglio d'Europa e la cui progettazione è stata elaborata a cura di un "Tavolo tecnico di coordinamento" composto dai rappresentanti delle associazioni e comunità Rom e Sinti;

r) trasmissione in data 22 dicembre 2009 al Ministero del Lavoro, Politiche sociali e Salute, dello schema di **decreto interministeriale relativo all'aggiornamento dell'elenco degli enti legittimati ad agire** ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. 215/2003 (pubblicato sulla G.U. n. 180 del 4 agosto 2010);

L'entità e la rilevanza delle attività programmate in un tempo così limitato – poco meno di sei mesi – stanno a dimostrare come l'UNAR - nell'ambito dell'attuale quadro normativo vigente - stia svolgendo al meglio il ruolo e i compiti ad esso demandati in attuazione della Direttiva 2000/43/CE.

### **2.3. IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI E LA PROMOZIONE INTEGRATA DI RETI TERRITORIALI PER LA PRESA IN CARICO E IL CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI**

Ad ormai 5 anni dall'istituzione, alla luce delle attività svolte, delle esperienze acquisite, delle istanze avanzate dalle vittime della discriminazione e da quelle provenienti dalla collettività, l'UNAR si è proposto, nell'ambito della definizione del nuovo modello organizzativo di intervento dell'Ufficio, quale soggetto promotore - contemporaneamente alla trasformazione del **call center** in **contact center** - della progressiva costituzione di una rete nazionale di centri territoriali per la rilevazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione, da istituire sulla base di protocolli d'intesa e accordi operativi con Regioni ed Enti locali.

### 2.3.1. Il quadro normativo di supporto

Il quadro di riferimento normativo a sostegno delle reti territoriali contro le discriminazioni è estremamente ampio. Si segnalano al riguardo i seguenti riferimenti a livello comunitario, nazionale e regionale.

Il Trattato di Amsterdam (1997), all'art.13 recita: "(...) il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

Il Decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, recante *"Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*, all'art. 44, comma 12, dispone che *"le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, ai fini dell'applicazione delle norme del presente articolo e dello studio del fenomeno, predispongono centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi"*.

La Direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica;

La Direttiva 2000/78/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro;

Il Decreto legislativo 9 luglio 2003, n.215, recante *"Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica"*;

Il Decreto legislativo 9 luglio 2003, n.216, recante *"Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro"*;

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2003, concernente la *"Costituzione e organizzazione interna dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni, di cui all'art.29 della legge comunitaria 1 marzo 2002, n.39"*;

La Direttiva 2004/113/CE del Consiglio dell'Unione Europea 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;

La Legge 1 marzo 2006 n.67, *"Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni"*;

Più recentemente, sempre in ambito europeo, la Commissione U.E. ha adottato il 2 luglio 2008 una proposta di Direttiva del Consiglio in materia di politica sociale, intesa a estendere la tutela contro la discriminazione per motivi di religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale al di fuori del mercato del lavoro. Con la proposta di direttiva si intende così istituire un quadro per il divieto della discriminazione fondata su questi motivi e stabilire un livello minimo di tutela all'interno dell'U.E. per le persone vittime di discriminazione. Con la stessa si vuole, inoltre, assicurare la parità di trattamento negli ambiti della protezione sociale, compresa la sicurezza e l'assistenza sociale, l'istruzione e l'accesso e fornitura di beni e servizi commercialmente disponibili al pubblico, compreso gli alloggi. Questa proposta completa l'attuale quadro normativo CE in materia di antidiscriminazione (2000/78/CE e 2004/113/CE del Consiglio) ad oggi applicabile alla sola sfera lavorativa e alla formazione professionale;

Inoltre, nel 2009, anche il Comitato delle Regioni si è espresso sulla 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 ribadendo l'importanza degli enti regionali e locali in considerazione della loro vicinanza ai cittadini che consente loro di cogliere e di rendere disponibili le informazioni sui gruppi/persone vulnerabili e sulle loro necessità e, altresì, di incidere sulla vita quotidiana dei cittadini, avendo la responsabilità di gran parte degli aspetti/servizi sociali ed economici.

Alla luce di quanto sopra esplicitato, nel 2009 l'Ufficio – esercitando il proprio mandato istituzionale di verifica dell'attuazione della normativa antidiscriminatoria - si è orientato nella direzione indicata sia a livello nazionale che comunitario, effettuando un'apposita ricognizione sullo stato di attuazione del comma 12 dell'articolo 44 del T.U. di concerto con l'Ufficio *"Conferenza Stato Regioni ed Unificata"* della Presidenza

del Consiglio dei Ministri, propedeutico all'adozione di una strategia unitaria finalizzata alla costituzione di una rete nazionale in grado di sistematizzare le azioni e gli interventi posti in essere dalle Regioni.

Per quanto concerne le normative regionali, tra le prime Regioni ad aver adottato una normativa antidiscriminatoria si segnalano:

- l'Emilia Romagna, l.r. n. 5 del 2004 recante "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati";
- l'Abruzzo, l.r. n. 46 del 2004 recante "Interventi a sostegno degli stranieri immigrati";
- il Friuli Venezia Giulia, l.r. n. 5 del 2005 recante "Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati";
- la Liguria, l.r. n. 7 del 2007 recante "Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati".

In particolare, la Regione Emilia-Romagna ha approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 45 del 7 febbraio 2006 il "Piano regionale di azioni contro la discriminazione" contenuto nel Programma 2006-2008 per l'integrazione dei cittadini stranieri che prevede all'art. 9, comma 1) lo «sviluppo e il consolidamento di una rete provinciale di soggetti pubblici e non, che a vario titolo di occupano di discriminazione, coordinati dalle singole amministrazioni provinciali e finalizzati ad elaborare specifici piani di intervento di ambito provinciale e in raccordo con il centro regionale sulle discriminazioni.».

Da ultimo si segnalano, invece:

- la l.r. Lazio n. 10 del 2008, recante "Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena eguaglianza dei cittadini stranieri immigrati";
- la l. r. Calabria n. 18 del 2009 recante "Accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle comunità locali";
- la l. r. Puglia n. 32 del 2009 recante "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia";
- la l. r. Marche n. 13 del 2009 recante "Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati";
- la l. r. Toscana n. 29 del 2009 recante "Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana";
- la l. r. Liguria n. 4 del 2009 recante "Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)".

Come si evince dalla normativa regionale elencata, fatta eccezione per alcuni interventi concernenti le politiche di pari opportunità e le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere (l. r. Toscana n. 63 del 2004, l. r. Piemonte n. 8 del 2009 e l. r. Liguria n. 52 del 2009), gli ambiti di intervento regionale sono stati fino ad ora limitati alla disciplina del fenomeno migratorio e al rischio discriminatorio che lo stesso porta con sé, mentre occorrerebbe addivenire ad una legislazione più organica in tema di lotta alle discriminazioni.

Le diverse leggi regionali intervenute in materia di discriminazione per motivi legati alla razza o all'origine etnica presentano diversi profili comuni.

Le stesse richiamano espressamente tra le proprie finalità l'eliminazione di ogni forma di

discriminazione a causa dell'origine etnica e il riconoscimento di pari opportunità di accesso all'abitazione, al lavoro, all'istruzione, alla formazione professionale e al godimento dei servizi socio-sanitari.

Tali finalità vengono perseguite attraverso azioni di informazione, conoscenza e sensibilizzazione sul fenomeno migratorio; attraverso lo scambio di buone pratiche e mediante iniziative volte ad individuare e contrastare ogni forma di razzismo o di discriminazione a causa della provenienza geografica, delle convinzioni politiche o della fede religiosa (v. l. r. Puglia n. 32/2009, art. 3, lett. b)).

Lo strumento prescelto per la predisposizione delle azioni di integrazione e contrasto alle discriminazioni è, nella maggior parte dei casi, quello della programmazione, attraverso l'adozione di un piano regionale per l'immigrazione, avente di regola durata triennale (v. l. r. Lazio n. 10/2008, artt. 3 e 21), attraverso il quale la Regione definisce gli indirizzi e gli interventi idonei a perseguire gli obiettivi di accoglienza e inclusione sociale degli immigrati nei diversi ambiti della vita sociale.

Agli Osservatori regionali viene affidato il compito di realizzare un sistema di osservazione, monitoraggio, analisi e previsione dei flussi migratori, dei bisogni degli immigrati, delle condizioni di vita e di lavoro, nonché delle situazioni di discriminazione e di razzismo (v. l. r. Puglia, art. 8 e l.r. Toscana n. 29/2009, art. 6), mentre le funzioni di proposta in materia di integrazione sociale degli immigrati vengono di regola rimesse ad un organismo di carattere collegiale, la Consulta regionale per l'integrazione degli immigrati (v. l. r. Puglia, art. 7; l. r. Marche n. 13/2009, art. 5).

Alcune Regioni promuovono e incentivano l'istituzione, a livello comunale, di centri servizi aventi lo scopo di fornire informazioni e consulenza nei confronti degli immigrati, al fine di garantire loro il pieno godimento dei diritti e l'adempimento dei doveri previsti dalla legislazione vigente, per facilitare l'accesso ai servizi territoriali socio-assistenziali e sanitari, l'inserimento lavorativo e scolastico e per ospitare le attività delle associazioni degli immigrati (l.r. Marche, art. 14; l. r. Abruzzo n. 46/2004, art. 16).

Altre assegnano alla Giunta regionale il compito di ricevere le segnalazioni sui comportamenti ritenuti discriminatori attraverso la costruzione di una rete di soggetti finalizzata alla rilevazione dei casi di discriminazione; di coordinare la propria attività con l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), con i centri antidiscriminazione presenti sul territorio regionale, con le reti di contrasto alla discriminazione presenti sul territorio regionale e costituite nell'ambito di progetti nazionali o dell'Unione europea; di favorire l'assistenza legale contro la discriminazione attraverso intese con i soggetti legittimati ad agire in giudizio che operano a livello territoriale (l. r. Toscana, art. 6, comma 70, lett. a), b) e c)).

Un richiamo espresso a quanto stabilito dall'articolo 44, comma 12, del T.U. immigrazione (v. paragrafo precedente) viene effettuato nella l.r. Lazio n. 10/2008, che all'articolo 26, in attuazione di quanto stabilito dall'articolo sopracitato, istituisce un Osservatorio regionale contro il razzismo e la discriminazione quale organismo di garanzia con compiti di monitoraggio e di informazione nei confronti dei cittadini stranieri immigrati vittime di discriminazione e nella l. r. Emilia Romagna n. 5/2004, che all'articolo 9 prevede l'istituzione di un centro regionale sulle discriminazioni per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati.

La normativa regionale esaminata, considerato il numero ridotto delle Regioni che hanno legiferato in materia di lotta alle discriminazioni, mostra come sia ancora scarso l'interesse del legislatore a porre in essere forme effettive di tutela nei confronti delle vittime di discriminazioni, mentre occorrerebbe addivenire ad una legislazione più organica in materia che, in sede di attuazione delle norme aventi carattere generale, consenta un effettivo sviluppo delle stesse a livello territoriale.

### **2.3.2. Accordi con gli Enti Locali**

L'UNAR nel 2009 ha avviato la progressiva costituzione di una rete nazionale di centri territoriali per la rilevazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione, da istituire sulla base di protocolli d'intesa e accordi operativi con Regioni ed Enti locali.

La strategia di costituzione della Rete integrata di centri territoriali contro le discriminazioni scaturisce dall'esperienza acquisita con la Regione Emilia Romagna, con la quale il Dipartimento per le Pari Opportunità aveva firmato nel 2007 un primo Protocollo di Intesa per l'avvio di iniziative comuni in materia di attuazione del principio di pari opportunità e non discriminazione. A questo primo Protocollo l'UNAR ha fatto seguito in data 22 giugno 2009 la stipula di un Accordo operativo con il Centro regionale contro le

discriminazioni della Regione Emilia Romagna, che potesse avviare concretamente il raccordo tra UNAR, Centro Regionale, nodi e antenne territoriali capillarmente presenti nei 9 distretti sanitari dell'Emilia-Romagna.

Sulla base dell'Accordo, di durata triennale, sono state instaurate forme di collaborazione costante al fine di potenziare le attività svolte da entrambi i soggetti nel campo della lotta alle discriminazioni; di particolare rilievo, la costituzione della Rete di 199 Antenne Territoriali Antidiscriminazione attive sui territori e oggetto di specifica formazione, idonee a rilevare a livello locale gli eventi di discriminazione, monitorare il fenomeno, supportare le presunte vittime e in grado di inviare informativa all'UNAR di ogni caso giudicato discriminante. L'UNAR da parte sua si sta impegnando a fornire in cambio supporto legale e scientifico, formazione agli operatori, monitoraggio ed elaborazione dati di tipo statistico ed analitico interpretativo.

Di qui è emerso l'obiettivo di riproporre e sistematizzare la sperimentazione sviluppata con la Regione Emilia Romagna in altri contesti regionali e provinciali, anche al fine di coinvolgere in modo strutturato non solo i livelli istituzionali ma anche il tessuto associativo già esistente, fornendogli supporto in ambito formativo, legale e consulenziale.

Dopo aver effettuato un'apposita ricognizione sullo stato di attuazione del comma 12 dell'articolo 44 del D.Lgs. 286/1998, di concerto con l'Ufficio "Conferenza Stato Regioni ed Unificata" della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'UNAR ha quindi proposto alle Regioni la sottoscrizione di un protocollo d'intesa per la creazione di Centri/Osservatori regionali per prevenire e contrastare le discriminazioni e per promuovere la diffusione della cultura del rispetto delle diversità, nell'ottica dello scambio e del rafforzamento reciproco. Il successivo accordo operativo regolerebbe i rapporti e le collaborazioni UNAR/Centro regionale per rendere, tra l'altro, comune il sistema di monitoraggio e di gestione dei casi, per consentire un costante confronto da estendere anche alla formazione e all'aggiornamento, per definire e promuovere annualmente iniziative congiunte di sensibilizzazione sui temi dell'antidiscriminazione.

A tal fine sono stati stipulati:

- il 21 ottobre 2009 il Protocollo di intesa con il Comune di Roma, finalizzato all'istituzione di un Osservatorio cittadino di prevenzione e contrasto alle discriminazioni, firmato dal Sindaco di Roma e dal Ministro per le Pari Opportunità;
- il 6 dicembre 2009 il Protocollo di intesa con la Regione Liguria, presentato ufficialmente nel mese di marzo 2010 presso il Palazzo Ducale alla presenza delle autorità regionali, a cui ha seguito dal 14 maggio 2010 un percorso formativo a cura dell'UNAR rivolto agli addetti agli sportelli, sulle problematiche connesse alle politiche e agli strumenti antidiscriminazione, agli strumenti normativi e amministrativi a supporto delle antenne territoriali e alle strategie di intervento adottate in questi anni dall'UNAR, al fine di una condivisione con la rete ligure di una piattaforma di gestione e intervento coordinata dei casi di discriminazione su base etnica e razziale;
- il 17 dicembre 2009 il Protocollo di intesa con la Regione Piemonte;

Ulteriori Protocolli di intesa verranno discussi e negoziati entro il 2010 con le Regioni Calabria, Lombardia, Puglia e Sicilia.

### **2.3.3. La strategia di intervento**

La strategia di intervento avviata dall'UNAR, e che si intende portare a regime su tutte le regioni italiane entro il 2013, tramite l'attuazione di accordi operativi intende:

- costituire in ogni regione un Centro di coordinamento contro le discriminazioni con funzioni di ascolto, rilevazione, contrasto e monitoraggio dei fenomeni di discriminazione razziale, supportato da nodi e antenne territoriali collegati tra loro dalla piattaforma informatica dell'UNAR per la gestione dei casi di discriminazione;

- elaborare standard omogenei di intervento ed assicurare livelli essenziali ed uniformi per la presa in carico delle segnalazioni;
- acquisire dati statistici omogenei e comparabili, con lo scopo di dare una rappresentazione adeguata sia a livello nazionale che territoriale dei fenomeni di discriminazione razziale;
- promuovere percorsi strutturati e ricorrenti di formazione e aggiornamento per tutti gli operatori afferenti alle reti territoriali attivate in base ai protocolli;
- assicurare un coinvolgimento diretto, continuativo e partecipato nei singoli ambiti territoriali oggetto degli accordi di tutte le ONG operanti in materia di non discriminazione.

Nello specifico, i Protocolli di intesa attivati hanno l'obiettivo di supportare la creazione e l'implementazione in ogni Ente Locale di un Centro di coordinamento contro le discriminazioni con il compito di occuparsi di:

a. prevenzione delle discriminazioni: ovvero azioni di informazione e sensibilizzazione promosse al fine di impedire il generarsi o il perdurare di comportamenti e atteggiamenti discriminatori che incidano sui modelli culturali e valoriali di tutte/i, e azioni volte alla condivisione e diffusione di buone pratiche sul territorio;

b. contrasto alle discriminazioni e assistenza alle vittime: attraverso la rimozione alla base di condizioni che producono discriminazione e la promozione di azioni positive per l'eliminazione dello svantaggio, anche attraverso il supporto delle vittime di discriminazioni.

c. monitoraggio del fenomeno delle discriminazioni attraverso la sua costante osservazione sul territorio, coinvolgendo i soggetti istituzionali e del mondo associativo che in vario modo già si occupano o potrebbero occuparsi di prevenzione, contrasto, assistenza alle vittime di discriminazioni.

Nel caso specifico delle regioni coinvolte nel Protocollo, il Centro di coordinamento regionale contro le discriminazioni si farà carico di:

- implementare l'azione di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime e monitoraggio delle discriminazioni basate su appartenenza di genere o identità di genere, orientamenti sessuali, razza o origine etnica o geografica o nazionalità, condizioni di disabilità, età, religione o convinzioni personali;

- creare la Rete regionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni e l'assistenza alle vittime delle discriminazioni, tenendo conto del tessuto di istituzioni, associazioni e organizzazioni già impegnate in tale ambito, valorizzandone le competenze e favorendo le sinergie possibili.

Con la firma del protocollo la Regione provvederà a:

- costituire il Centro di coordinamento regionale contro le discriminazioni;
- effettuare una prima mappatura del territorio per la registrazione e il coinvolgimento di tutte le risorse istituzionali e associative con le quali poter cooperare alla costruzione della rete territoriale;
- promuovere un sistema informativo uniforme per la gestione dei casi di discriminazione segnalati e per l'analisi statistico-interpretativa dei dati compatibile con il sistema approntato dall'UNAR;
- gestire in coordinamento con l'UNAR la risposta alle segnalazioni di casi sul territorio regionale;

- condividere con l'UNAR prassi, informazioni e strumenti utili all'azione di prevenzione, contrasto, assistenza alle vittime e monitoraggio del fenomeno;

- garantire un livello di formazione uniforme degli operatori del territorio impegnati nella prevenzione, contrasto, assistenza alle vittime di discriminazione e monitoraggio del fenomeno anche grazie alla valorizzazione e diffusione delle competenze maturate dall'UNAR;

- curare la pubblicazione e la diffusione dei rapporti periodici che verranno prodotti dal Centro di coordinamento regionale contro le discriminazioni e sulle azioni di contrasto e promuovere ricerche sul fenomeno.

La Regione coordina la costruzione e lo sviluppo della rete antidiscriminazione sul territorio regionale, avvalendosi delle Province che, a loro volta coordineranno l'attività di ciascuna zona distrettuale collaborando con gli ambiti territoriali e/o i Comuni capo-distretto per l'individuazione dei nodi di raccordo e dei nodi di presidio (o antenne territoriali).

L'UNAR, a seguito della firma di ogni protocollo di intesa, si adopera per:

- contribuire alla costruzione e promozione del Centro regionale e delle sue attività sul territorio di competenza;

- fornire supporto e assistenza tecnica al Centro per la promozione tramite un sistema informativo uniforme per la gestione dei casi di discriminazione segnalati e per l'analisi statistico-interpretativa dei dati compatibile con il sistema approntato dall'UNAR;

- favorire la collaborazione con il Centro regionale sui casi di discriminazione segnalati sul territorio di competenza;

- condividere con il Centro regionale e mettere a disposizione degli operatori prassi, informazioni, strumenti e conoscenze utili all'azione di prevenzione, contrasto, assistenza alle vittime di discriminazione e monitoraggio del fenomeno;

- mettere a disposizione del Centro regionale dati e informazioni inerenti l'evoluzione del fenomeno.

Accanto a questi reciproci impegni, l'UNAR e gli Enti Locali sottoscrittenti si impegnano a:

- definire e promuovere annualmente – a partire dalla Settimana contro la violenza nelle Scuole e dalla Settimana d'azione contro il Razzismo - iniziative congiunte di sensibilizzazione sui temi dell'anti-discriminazione con particolare riferimento al mondo giovanile, a quello sportivo e alle scuole;

- partecipare, con il coinvolgimento anche degli altri soggetti pubblici e privati interessati, a bandi e programmi nazionali ed europei in materia di lotta alle discriminazioni;

- sviluppare ogni utile rapporto di sinergica collaborazione con i Consigli territoriali per l'immigrazione e le altre istituzioni/consulte costituite in base alle leggi regionali di riferimento;

- collaborare a iniziative di formazione finalizzate ad una migliore conoscenza degli strumenti normativi e delle strategie di contrasto e prevenzione delle situazioni di discriminazione;

- realizzare momenti costanti di formazione e aggiornamento rivolti ad operatori della Regione e delle Aziende e Società regionali;

- organizzare iniziative periodiche di incontro con le associazioni iscritte al Registro di cui all'articolo 6 del Decreto Legislativo 215/2003 aventi sede ed operanti nel territorio regionale, nonché con le altre associazioni operanti nel settore delle discriminazioni.

A partire dalla stipula del Protocollo, l'UNAR propone agli enti firmatari la costituzione di un Tavolo tecnico di coordinamento della strategia di cooperazione. Il Tavolo tecnico di coordinamento è composto da n. 4 membri, di cui 2 designati dalla Regione / Ente Locale e 2 dal Dipartimento per le Pari Opportunità.

Il tavolo è impegnato in una azione di monitoraggio del Protocollo, nella progettazione delle iniziative, nel confronto e lo scambio di informazioni, nella promozione di strategie di intervento congiunte e la promozione di buone prassi è istituito

Il tavolo tecnico ha inoltre il compito di preparare una mappatura dei territori e delle risorse associative e istituzionali locali a supporto del Centro (Nodi e Antenne), programmare le attività comuni previste dal protocollo e coinvolgere, nell'ambito delle attività del Centro, le parti sociali e le figure istituzionali ritenute più opportune come i Consigli Territoriali per l'Immigrazione, i difensori civici, le consigliere di parità, Consulte locali, URP, giudici di pace, patronati, centri antiviolenza, associazioni di migranti e di tutela dei diritti, associazioni iscritte al registro regionale, associazioni di donne migranti, organizzazioni per la tutela dei diritti dei disabili, delle persone anziane, delle persone LGBT etc.

Il tavolo tecnico avvia una collaborazione con le province, i comuni e le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, al fine di favorire la realizzazione di una rete di nodi territoriali che costituiscono il primo elemento di informazione e di rapporto sul territorio, punti di riferimento per le associazioni e le realtà diffuse nel territorio costituenti la rete. I nodi territoriali hanno il compito di costituire la rete territoriale con valenza provinciale e distrettuale e la rete, in azione sinergica, ha il compito di far emergere le discriminazioni segnalando all'Osservatorio tramite i nodi territoriali.

Il Centro assicura inoltre il necessario coordinamento delle reti territoriali di sportelli legali e di associazioni di settore presenti sul territorio, al fine di valorizzarne la capillare diffusione e la condizione di prossimità alle potenziali vittime di discriminazioni, sostenendo l'attività dei nodi territoriali.

La Regione promuove un sistema di rete territoriale che, sul modello dei Piani di Zona utilizzati nell'ambito della pianificazione e della gestione degli interventi socio-assistenziali a livello distrettuale, trovi applicazione anche nell'ambito della prevenzione e del contrasto ad ogni forma di discriminazione, giungendo così ad individuare in ciascuna Zona distrettuale almeno un punto di riferimento sulle tematiche della discriminazione (preferibilmente con sede nel comune capo-zona).

Il sistema di rete territoriale si basa essenzialmente su punti di riferimento, i c.d. nodi territoriali che si distinguono in nodi di raccordo e nodi di presidio, tali differenziazioni sono determinate dalle funzioni rispettivamente svolte. I nodi di raccordo, al termine del processo di costruzione della struttura di rete regionale dovranno essere almeno uno per distretto. Rappresentano il punto di riferimento principale per ciascun territorio, possono far capo ad Enti Locali e svolgono le seguenti funzioni: informative, promozionali, di sensibilizzazione, di raccordo con i nodi antenna e implementazione delle risorse informative a disposizione della rete locale e ovviamente di ricevimento, orientamento e consulenza nei confronti dell'utenza, raccolta segnalazioni attraverso la compilazione dell'apposita scheda modulistica eventualmente predisposta di concerto con l'UNAR, invio dati alle Province, ecc. di carattere strutturale e funzionale.

I nodi di presidio o Antenne Territoriali, che possono fare capo a enti locali, organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazioni di categoria, ecc, possono operare come sportelli oppure come semplici punti informativi, in relazione alla tipologia di attività svolte presso di esso. Infatti gli sportelli, oltre alle consuete attività informative, promozionali e di sensibilizzazione, svolgono la funzione di concreti punti di accesso per l'utenza (ricevimento, orientamento ecc), sono in grado di raccogliere le segnalazioni, utilizzano apposita modulistica che sarà successivamente predisposta, di concerto con l'UNAR.

I punti informativi sono il livello più semplice della rete ed operano al fine di fornire all'utenza indicazioni generali, segnalare criticità e problemi su specifici aspetti, proporre soluzioni ed interventi;

potranno inoltre distribuire materiali informativi e svolgere attività di sensibilizzazione sui temi della lotta alle discriminazioni. Non svolgendo funzioni di sportello non sono soggetti a particolari requisiti.

Sia i nodi di raccordo che i nodi di presidio non necessariamente debbono essere creati *ex novo* ma, più opportunamente, potrebbero coincidere con le significative risorse ed esperienze già esistenti, quali, a titolo d'esempio, gli sportelli informativi per stranieri o quelli sui diritti di patronati e organizzazioni sindacali, le numerose associazioni, le consigliere di parità ecc., al fine di valorizzarne il ruolo e le funzioni anche nell'ottica dell'antidiscriminazione e fornendo a queste strutture, laddove necessario, un supporto strumentale e formativo.

Infine, l'ambito d'azione dei Centri territoriali non si limita alla sola discriminazione razziale, ma, in riferimento alla prospettiva europea e in linea al mandato istituzionale assegnato ad UNAR dall'On. Ministro e dal Dipartimento per le Pari Opportunità nell'ambito del PON GAS ATAS FSE delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, è esteso a tutti gli ambiti delle discriminazioni.

Per questo motivo si privilegerà, per ogni distretto e tra i vari nodi di presidio, la costituzione di Centri di riferimento tematica che siano in grado di rispondere alle richieste afferenti alle varie forme di discriminazione di competenza dei Centri.

Rientrano a pieno titolo nella definizione del sistema di reti anche gli interlocutori istituzionali di rilevanza nazionale quali le Prefetture, con particolare riguardo all'attività e ai compiti dei Consigli territoriali per l'immigrazione, gli Uffici scolastici regionali, anche mediante il coinvolgimento degli Osservatori permanenti sul bullismo istituiti con D.M. 16 del 5 febbraio 2007 e l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) istituito presso il Ministero dell'Interno.

#### 2.3.4. Cronogramma del modello di intervento

Rete nazionale di centri territoriali antidiscriminazione				
CRONOGRAMMA FASI DI INTERVENTO				
	I trimestre	II trimestre	III trimestre	IV trimestre
Rapporti interistituzionali, stesura e firma Protocollo				
Attivazione del Tavolo tecnico di coordinamento				
Mappatura delle risorse territoriali e identificazione nodi				
Costituzione del Centro				
Formazione del personale delle antenne				
Attivazione della piattaforma informatica UNAR				
Pianificazione azioni di informazione / sensibilizzazione				
Condivisione casi UNAR / Centro regionale /Antenne territoriali				

#### 2.3.5. Il contributo comunitario a supporto della Rete

La realizzazione della rete di Centri territoriali si interseca, nell'ottica di un'azione sistematica e coordinata che integra risorse nazionali e comunitarie, con altre attività che contribuiscono a dare un carattere di assoluta organicità alla proposta:

a) Progetto **“Rete delle Antenne Territoriali per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale”** presentato dall’UNAR al Ministero dell’Interno nell’ambito della programmazione 2009 del Fondo europeo per l’integrazione dei cittadini di Paesi Terzi. Il progetto intende rafforzare le realtà territoriali esistenti e promuovere reti territoriali antidiscriminazione presso le regioni Piemonte, Liguria, Toscana e Lazio (con particolare riferimento all’area metropolitana del Comune di Roma e ai suoi diciannove municipi).

b) **PON FSE Obiettivo Convergenza 2007-2013, ASSE D, Obiettivo 4.2.** Il Dipartimento per le Pari Opportunità in quanto Organismo intermedio per lo svolgimento dei compiti dell’Autorità di Gestione negli interventi di competenza nell’ambito dell’asse D “Pari opportunità e non discriminazione” per l’attuazione del PON “Governance e azioni di sistema” del Fondo Sociale Europeo ha promosso una serie di azioni affidate all’ISFOL che possono svolgere un supporto diretto alla promozione ed avvio di Centri territoriali antidiscriminazioni nelle regioni Obiettivo Convergenza. In particolare si segnalano le seguenti azioni che possono essere poste a supporto della strategia UNAR:

Azione 1. Individuazione e diffusione di modalità specifiche di intervento per il superamento degli stereotipi riferiti alle differenze derivanti dalla razza o dall’origine etnica, dalla religione o dalla diversità di opinione, dalla disabilità o dall’età, così come dall’orientamento sessuale;

Azione 2. Promozione di reti interistituzionali a supporto del lavoro dei target che vivono in condizioni di svantaggio;

Azione 4. Costruzione di banche dati sulle discriminazioni.

Quest’ultima azione, in sinergia con le altre, avrà il ruolo strategico di sviluppare una banca dati sulle discriminazioni a livello locale che consenta da un lato, di proporre modelli standardizzati per la raccolta dei dati e, dall’altro, di costruire un sistema nazionale di rilevazione in raccordo con gli osservatori regionali e provinciali già esistenti, dando forma ad una concreta cabina di regia e di coordinamento presso l’UNAR che metta in rete osservatori regionali e antenne territoriali, associazioni, centri, ONG esistenti a livello regionale per consentire un efficace scambio di informazioni tra territori e UNAR.

Inoltre, si segnala che altre due azioni strategiche direttamente gestite dal Dipartimento sono poste al servizio dell’attuazione dei Protocolli di intesa attivati con le regioni Obiettivo Convergenza ed hanno un carattere strategico per l’implementazione dei protocolli:

- l’Azione 5. Ob. 4.2 “Azioni di sensibilizzazione e diffusione dei vantaggi derivanti da azioni di rafforzamento dei gruppi discriminati rivolte al tessuto associativo, alle organizzazioni non governative, al partenariato istituzionale, economico e sociale”;

- l’azione 6, Ob. 4.2 “Promozione della governance delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinte e Camminanti”.

c) il progetto Progress **“Reti territoriali contro le discriminazioni”** in corso di istruttoria presso la DG “Employment and Social Affairs” della Commissione Europea, rappresenta il proseguimento e l’estensione del lavoro avviato nel 2009 con il progetto Progress “Diversità come Valore” già finanziato dalla Commissione all’UNAR e al suo National Working Group contro tutte le discriminazioni. Il progetto ha l’intento di promuovere nelle regioni coinvolte l’istituzione di centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per tutte le vittime di discriminazione; rafforzare il mainstreaming in un’ottica di analisi delle discriminazioni in collaborazione con l’associazionismo secondo un approccio multiground, per garantire l’inserimento del principio di non discriminazione in tutte le politiche e dispositivi amministrativi locali; di rafforzare reti non governative impegnate nella lotta contro le discriminazioni e creare un meccanismo permanente di dialogo civile, a partire dal lavoro del National Working Group, che consenta l’effettivo coinvolgimento dei gruppi esposti alle discriminazioni e delle organizzazioni di sostegno e tutela

nella definizione delle misure, delle azioni e delle politiche. In particolare, il progetto supporterà la strategia UNAR di promozione delle reti dei centri antidiscriminazioni attraverso:

- Interventi di lobbying, informazione e sensibilizzazione volti a pervenire alla istituzione di osservatori antidiscriminazione nelle regioni e comuni in cui non sono presenti tali servizi, mediante protocolli di intesa tra gli Enti Locali e l'UNAR (Regione Emilia Romagna, Lazio, Campania);
- Interventi di informazione, sensibilizzazione e formazione volti a dare attuazione ai protocolli di intesa già firmati tra Enti Locali ed UNAR, che necessitano di una opportuna azione di capacity building degli enti e delle associazioni coinvolte, nonché di attività formative in ambito giuridico, statistico e socio-culturale per la costruzione e l'avvio di strumenti di tutela contro tutte le discriminazioni (Regione Liguria, Piemonte, Sicilia, Comune di Roma);
- Azioni pilota di indagine sulle cause, i processi e le conseguenze delle discriminazioni nel settore abitativo ed elaborazione di proposte di superamento della problematica (Regione Emilia-Romagna) con l'elaborazione di linee guida che verranno proposte alle altre regioni coinvolte.

d) Il progetto **"NE.A.R. TO UNAR"**, rivolto alla costituzione e alla diffusione di una rete informale giovanile di ragazze e ragazzi under 25 per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni razziali. L'obiettivo del progetto, a partire dal progetto "Campus non Violenza" promosso dall'UNAR nell'ambito della prima settimana contro la violenza (istituita con protocollo tra Ministero dell'Università e Ricerca e Il Dipartimento per le Pari Opportunità) è quello di avere una rete di sensori sul territorio in grado di:

- promuovere nei ragazzi coinvolti una presa di coscienza circa le regole che sono alla base della convivenza civile attraverso percorsi di formazione innovativi, l'utilizzo di blog e socialnetwork, la condivisione di informazioni, conoscenze, esperienze volte all'abbattimento dei pregiudizi (borse di studio, concorsi artistici, iniziative di mobilità in Italia e all'estero, occasioni di viaggio e contatto con realtà e contesti diversi dal proprio, meeting, eventi e tanto altro);
- sostenere la cultura della non violenza e della non discriminazione presso i giovani attraverso la formazione informale e quella tra pari (peer education);
- favorire la conoscenza diretta della normativa antidiscriminatoria e l'emersione del fenomeno del razzismo tra la popolazione giovanile;
- costruire un strumento di diffusione e animazione territoriale delle iniziative e attività promosse da UNAR e DPO.

e) lo **studio per la definizione di indici territoriali** e di un set di indicatori per avviare una misurazione omogenea dei fenomeni di discriminazione razziale sul territorio nazionale e l'indagine statistica sulle discriminazioni razziali, per orientamento sessuale e genere;

f) I progetti di **azioni positive** finanziati da UNAR per un importo complessivo di euro 900.000,00 in risposta all'Avviso pubblico del 2009.

#### **2.4. Prospettive di ulteriore sviluppo nell'azione antidiscriminatoria**

Ad ormai quasi dieci anni dall'istituzione dell'UNAR, appare del tutto naturale interrogarsi sul grado di effettività dei compiti assegnati all'Ufficio.

Sfogliando i dati dell'Archivio UNAR 2009 e dell'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali (Fra) 2009<sup>3</sup> il bilancio appare maggiormente positivo rispetto alle cd. attività di promozione (art. 7 lettere c) e g)

<sup>3</sup> L'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Fra) ha pubblicato in data 22.4.2009 il suo rapporto su minoranze e migranti. Il rapporto Fra ha un valore statistico assoluto, basandosi su un campione di 25 mila interviste, oltre che sui rapporti delle

d.lgs. 2003/ 215) di prevenzione ( lettere d) ed e), di monitoraggio e di verifica (lettere f) e g) dell'art. 7 cit.).

Minore incisività, invece, risulta avere tutto quel settore di attività dell'Ufficio che viene indicato quale attività di rimozione della discriminazione.

In tale omnicomprensiva definizione si suole ricomprendere i compiti di cui alle lettere a) e b) dell'art. 7 d.lgs cit., e cioè l'assistenza dell'UNAR nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori (lettera a)), lo svolgimento di inchieste – seppur nel rispetto delle prerogative dell'A.G. – al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori (lettera b)).

Va da sé la principale importanza di tali compiti; essi, infatti, in quanto volti alla rimozione della discriminazione, costituiscono l'in sé dell'effettività della tutela di cui la vittima della discriminazione può giovare, e quindi, la ragion d'essere dell'Ufficio.

Il problema riscontrato ed in relazione al quale si formulano le proposte di riforma di cui alla presente relazione, riguarda essenzialmente la praticabilità della rimozione della discriminazione attraverso i mezzi di tutela (giudiziari ed extragiudiziari) di cui alla normativa in materia.

Il dato che fa riflettere è che a fronte di una copiosa richiesta di assistenza (basta consultare la quantità delle segnalazioni inoltrate al Contact Center dell'UNAR<sup>4</sup>) non sempre risponde un'offerta dell'Ufficio in termini di rimozione della discriminazione<sup>5</sup>.

E' noto che il legislatore italiano, con riguardo al settore giurisdizionale, si è preoccupato di offrire, ancor prima della direttiva Comunitaria 2000/43/CE, una corsia preferenziale al cittadino straniero vittima di discriminazione prevedendo lo speciale schema procedimentale di cui all'art. 44 d.lgs. n. 286/1998. Tale procedura, per la sua specialità, è stata immediatamente richiamata quale primaria ipotesi di tutela dall'art. 4 del d.lgs. 2003/215.<sup>6</sup>

Trattasi di uno strumento di tutela giurisdizionale civile *ad hoc*, volto ad assicurare tutela immediata ed efficace rispetto a diritti fondamentali che si ledono con il comportamento discriminatorio e perciò modellato sullo schema del procedimento cautelare, fino a consentire, a seguito dell'accertamento a cognizione piena, della effettiva violazione del diritto, la rimozione della discriminazione e la condanna del convenuto al risarcimento del danno cd. morale.<sup>7</sup>

Tuttavia, sul piano dell'effettività, balza evidente la scarsa utilizzazione di tale forma di tutela.

Le principali cause di tale disfunzione sono state generalmente individuate<sup>8</sup> nello scarso (talvolta, inesistente) livello di conoscenza da parte della vittima della discriminazione del sistema processuale e

---

Organizzazioni per i Diritti Umani che basano le loro ricerche su verifiche effettive, testimonianze e documenti. In relazione all'attività antidiscriminazione si rileva, tra l'altro, che nel nostro Paese, l'89% dei romeni e l'82% degli albanesi e dei nordafricani non ha conoscenza di associazioni che possano realmente aiutarli di fronte a episodi di discriminazione; che il 52% dei nordafricani, in Italia, è stato colpito da atti razzisti negli ultimi dodici mesi: è il settimo gruppo fra i dieci più discriminati in Europa. Riguardo ai controlli delle forze dell'ordine, si rileva che il 74% dei nordafricani ritiene che le autorità prendano di mira i migranti, solo a causa della loro etnia. Morten Kjaerum, direttore dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Fra), ha dichiarato che è ormai necessario promuovere politiche più mirate per curare il male sociale del razzismo affinché "migliaia di casi di crimini razzisti non restino invisibili".

<sup>4</sup> Dall'Archivio UNAR 2009 si rileva che tra il dieci dicembre 2008 ed il 10 dicembre 2009 al numero verde sono pervenute 1247 chiamate, con più della metà di segnalazioni "pertinenti" in ordine ai casi di discriminazione.

<sup>5</sup> La segnalazione al *Contact Center* di cui si avvale l'Ufficio consente talvolta una conciliazione informale. Se è possibile fornire una risposta adeguata, già l'operatore del *Contact Center* risolve il caso; le questioni più complesse, invece, vengono sottoposti ad operatori specializzati che esprimono pareri anche finalizzati ad un bonario componimento

<sup>6</sup> Art. 4 d.lgs. 2003/215 : " *Tutela giurisdizionale dei diritti*" 1. La Tutela giurisdizionale avverso gli atti ed i comportamenti di cui all'art. 2 si svolge nelle forme previste dall'art. 44, commi da 1 a 6, 8 e 11, del testo unico.

<sup>7</sup> L'azione civile contro la discriminazione razziale prevista dall'art. 44, co. 2, D.Lgs. 286/98, si esercita con ricorso depositato anche dalla parte personalmente nella cancelleria del Tribunale del luogo del domicilio dell'istante; si articola in una prima fase a carattere sommario, la cui natura cautelare emerge con tutta evidenza dalla stessa disciplina processuale dettata dai commi 3,4,5, e 6 dell'articolo citato e radicata sullo schema del cd. rito cautelare uniforme, ed in una successiva fase a cognizione ordinaria che si apre successivamente all'adozione del provvedimento cautelare di accoglimento o di rigetto e che è destinata a concludersi con l'emissione di una decisione a forma di sentenza. Tale sentenza. La competenza dell'AGO in sede di ricorso ex art. 44 cit. sussiste anche quando il comportamento discriminatorio riguardi l'emanazione di un atto amministrativo, ipotesi in cui il G.O., ove ritenga sussistente la discriminazione, ha il potere di ordinare la rimozione dell'atto amministrativo discriminatorio (v. in termini Tribunale di Brescia, 20.3.2009)

<sup>8</sup> Relazione Annuale UNAR per l'anno 2007.

legislativo italiano (il cui tecnicismo spesso cozza con il ridotto livello culturale e sociale della vittima della discriminazione), nonché nei costi della procedura, quasi mai conciliabili con lo stato di indigenza che, nella maggior parte dei casi, riguarda il soggetto discriminato.

Ferma restando la considerazione di tali ostacoli (legati ad un'analisi socio-economica del fenomeno) che oggettivamente limitano l'accesso alla tutela, occorre valutare l'idoneità del rimedio offerto a risolvere il conflitto discriminatorio. Se infatti la domanda di tutela è limitata<sup>9</sup>, l'analisi causale deve spingersi necessariamente anche sull'idoneità del mezzo di tutela (giurisdizionale e non) a facilitare l'accesso e a risolvere il conflitto sia sul piano dell'attuazione che di quello più generale della prevenzione.

Il rimedio giurisdizionale offerto, infatti, quant'anche azionato con esiti favorevoli, rimane assolutamente inadeguato a salvaguardare l'interesse generale e sovra individuale del principio di non discriminazione: esperita l'azione civile, anche a fronte di una sentenza che rimuove la discriminazione, comunque non rimane alcun margine di tutela per la necessaria mediazione culturale tra gli individui da cui parte il conflitto ovvero per un'efficace azione di prevenzione della cd. discriminazione indiretta<sup>10</sup>.

L'azione civile, infatti, esaurisce i suoi effetti nell'ambito della tutela individuale di situazioni discriminatorie, senza minimamente incidere sull'ulteriore e ben più importante aspetto della mediazione culturale e religiosa degli interessi sovraindividuali in conflitto.

Muovendosi in un'ottica squisitamente individualistica, rimane ad essa estraneo ogni significativo approccio di mediazione sociale e culturale, negandosi così l'attuazione di un'equilibrata strategia di integrazione socio-culturale che, deve essere la base per l'attuazione del principio di parità di trattamento proprio di un paese democratico.<sup>11</sup>

La mediazione che qui si auspica certo non può legarsi al procedimento di conciliazione di cui all'art. 4 d.lgs cit.<sup>12</sup>

Se, infatti, nella logica complessiva dello Statuto dei Lavoratori, cui l'istituto in parte si è ispirato, è ben presente la consapevolezza di dovere dar spazio a soluzioni concertate ai conflitti di lavoro attraverso l'azione dei sindacati, la cui presenza è garantita all'interno della aziende<sup>13</sup>, nulla è, invece, previsto a latere ed in appoggio all'azione civile contro la discriminazione, neppure in funzione integrativa rispetto all'intervento giudiziale<sup>14</sup>. Necessarie, dunque, appaiono le prospettive di riforma che qui si propongono.

#### 2.4.1. Procedure di conciliazione

Come innanzi detto la previsione non manca nel sistema (art. 4), anzi rappresenta il primo passaggio alla tutela delle discriminazioni, come del resto pure auspicato dall'art. 7 della direttiva

<sup>9</sup> Il Rapporto del 2008 dell'Agenzia Europea individua in Europa una condizione di disomogeneità per quanto riguarda il grado di domanda di tutela contro i fenomeni discriminatori di natura religiosa o culturale, con netto sfavore per il nostro Paese.

<sup>10</sup> Art. 2, comma 1, d.lgs. 2003/215: "Ai fini del presente decreto per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta causata dalla razza o dell'origine etnica. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta così come definite: a) discriminazione diretta quando per la razza o l'origine etnica una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia o sarebbe trattata in una situazione analoga; b) discriminazione indiretta quando una disposizione un criterio una prassi un atto un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone". Art. 2, comma 3, d.lgs. 2003/215: "sono altresì considerate come discriminazione ai sensi del primo comma, anche le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, a venti lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante ed offensivo."

<sup>11</sup> cfr. Paolo Canova, "Pluralismo religioso e modelli di cittadinanza: l'azione civile contro la discriminazione", Dir. Eccl. 2000,1,165.

<sup>12</sup> Art. 4, Il comma, d.lgs cit.: "Chi intende agire in giudizio per il riconoscimento della sussistenza di una delle discriminazioni di cui all'art. 2 e non ritiene di avvalersi delle procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi, può promuovere il tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 410 cpc o, nell'ipotesi di rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 66 d.l.30 marzo 2001 n. 165, anche tramite le associazioni di cui all'art. 5 comma 1". La via stragiudiziale viene sollecitata "omnia", nel senso che è consentita non solo per le discriminazioni per motivi di lavoro ma per tutti i tipi di discriminazione dei cui all'art. 2 del citato decreto, lasciandone l'attivazione alla scelta del soggetto leso.

<sup>13</sup> cfr. L. Mengoni, "Gruppi organizzati e mediazione di conflitti", in Diritto e Valori, Bologna 1985, pp. 307 e ss..

<sup>14</sup> La mediazione culturale compare all'art. 42 del T.U. dell'immigrazione, intitolato "Misure di Integrazione Sociale", dalla cui lettura emerge che l'istituzione di mediatori interculturali (lettera d) art. 42 cit) è del tutto facoltativa da parte degli enti territoriali, frutto di stipulazione di convenzioni con associazioni straniere e finalizzata al limitato compito di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri.

2000/43/CE che espressamente prevede, tra i mezzi di ricorso per la difesa dei diritti oggetto di discriminazione, le "procedure di conciliazione"<sup>15</sup>.

L'auspicio di riforma in tale direzione appare peraltro in linea con le riforme recentemente apportate a tutto l'impianto processual-civilistico italiano oramai definitivamente direzionato verso la preventiva e obbligatoria fase conciliativa (Legge n. 69/2009<sup>16</sup>).

Ciò andrebbe praticato sotto due distinti profili:

- a) Creazione di appositi organismi di conciliazione dotati di poteri propri delle strutture di tal fatta e, cioè, istruttori e decisionali.<sup>17</sup>

Organismi di questo genere non sono previsti dalle leggi in materia di discriminazione: l'art. 4 cit., rimanda alle procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi o agli organismi sindacali, mentre gli enti e le associazioni iscritte nell'elenco esistente presso l'U.N.A.R. (art. 5 d.lgs. cit.), sono dotati, sì, di legittimazione ad agire ma non certo hanno la funzione degli organi di conciliazione.

Ad oggi, infatti, la tutela sovra individuale (collettiva) del principio di non discriminazione si è fermata nel riconoscimento della legittimazione attiva a soggetti portatori dell'interesse collettivo a garantire l'osservanza delle discipline antidiscriminatorie (associazioni o enti inseriti nell'elenco di cui all'art. 5 d.lgs. 2003/215), abilitandoli, di volta in volta, o all'esercizio delegato della azione individuale (art. 5, primo comma, d.lgs. 2003/215) o all'esperimento di una vera e propria azione collettiva, qualora, però, non siano individuabili le persone lese dalla discriminazione (art. 5, terzo comma)<sup>18</sup>.

L'istituzione di appositi organismi di conciliazione che qui si chiede, gioverebbe su più fronti in quanto consentirebbe: 1) lo svolgimento di attività di mediazione e d'integrazione culturale non solo tra gli individui parte della procedura ma tra le razze ed etnie cui gli stessi appartengono con attuazione concreta della tutela generale del principio di non discriminazione; 2) facilità di accesso alla tutela anche per le classi meno abbienti, incoraggiate a tanto per i ridotti costi della procedura (v. oltre) e per la competenza degli organismi di conciliazione, in grado di fornire adeguata tutela sul sia piano della informazione degli strumenti messi a disposizione sia su quello della risoluzione della lite (accordo o rimozione della situazione discriminante); 3) alleggerimento dei costi della giustizia, da rendersi accessibile soltanto dopo l'esito negativo della procedura conciliativa (l'obbligatorietà della fase conciliativa, rende il tentativo di conciliazione condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria).

In tal senso l'U.N.A.R., attraverso specifici comitati tecnici di esperti nelle discipline giuridiche e dei singoli settori interessati alla discriminazione (lavoro, assistenza sanitaria, istruzione, accesso a beni dei servizi, protezione sociale), potrebbe operare concretamente sul fronte della mediazione. E' innegabile, infatti, che l'attribuzione di tale specifica funzione renderebbe finalmente effettivi i compiti di cui alle lettere a) e b) d.lgs. cit..

- b) Benefici fiscali

L'iter procedimentale, sulla falsariga di quanto previsto con la nuova disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (L. 69/2009), dovrà essere il più possibile scevro da formalismi ed alleggerito dai benefici fiscali.

<sup>15</sup> Art. 7 Direttiva 2000/43/CE: "Gli Stati membri provvedono affinché tutte le persone che si ritengono lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento, possano accedere, anche dopo la cessazione del rapporto che si lamenta affetto da discriminazione, a procedure giurisdizionali e/o amministrative, comprese, ove lo ritengono opportuno, le procedure di conciliazione finalizzate al rispetto degli obblighi derivanti dalla presente direttiva."

<sup>16</sup> In attuazione dell'art. 60 della legge 69/09, è stato definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri, riunito Venerdì 19 febbraio 2010, il decreto legislativo in materia di "Mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali".

<sup>17</sup> La mente va alla legge n. 69/2009. Nell'ambito dei diritti cd. personalissimi, anche al ruolo di gestione della lite e dei poteri conseguenti esercitati dal Garante per la Privacy.

<sup>18</sup> In tema di discriminazioni sul lavoro, l'articolo 5 del dlgs 216/2003 (in tema di parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro) affida l'azione collettiva alle rappresentanze locali, alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale in forza di delega con atto pubblico in nome e per conto del soggetto che ha subito la discriminazione o a sostegno dell'azione dello stesso.

La previsione di benefici fiscali, come innanzi detto, sarebbe un incentivo determinante per l'accesso alla tutela e quindi per assicurare l'effettività dello strumento, essendo fatto notorio che quasi tutto lo scenario delle discriminazioni vede protagonisti ceti sociali che vivono in condizioni di assoluta povertà.

La via più semplice è dunque l'estensione in questa materia di tutte le esenzioni fiscali previste dal decreto legislativo del 19.2.2010 attuativo della legge n. 69/2009: gli atti della procedura andranno esenti da imposta da bollo e da ogni spesa tassa o diritto di qualsiasi specie e natura; inoltre, e cosa assai importante, il verbale di conciliazione, in caso di componimento positivo della lite, dovrà costituire titolo esecutivo ed andare esente dall'imposta di registro.

Il meccanismo di raccordo con le norme appena citate è pure una doverosa iniziativa di sinergia con le recenti novità introdotte nel processo civile e quindi di uniformità ai principi generali dell'ordinamento.

#### **2.4.2. Potere d'inchiesta e funzioni ispettive**

Innanzitutto si è evidenziato l'ulteriore aspetto di problematicità che riguarda tutto il settore del potere di inchiesta dell'UNAR per la verifica dell'esistenza di fenomeni discriminatori di cui alla lettera b) dell'art. 7 d.lgs. cit..

La maggiore difficoltà attuativa, come è facile immaginare, deriva dalle larghe interferenze che nel settore della verifica e della ispezione hanno altre Autorità, dotate di competenza specifica in materia. Ci si riferisce, all'evidenza, non solo al potere spettante all'Autorità Giudiziaria – unica Autorità rispetto alla quale l'art. 7 cit. espressamente limita il potere di verifica affidato all'UNAR – ma, altresì, alle specifiche competenze che sono riservate in materia di discriminazione alle altre Autorità (Ministero dell'Interno e sue diramazioni, Ministero della Funzione pubblica, Ministero del Lavoro, Ministero delle Politiche sociali, Ministero degli Esteri).

Il passaggio che qui si propone riguarda, dunque, una prospettiva che in ossequio alle competenze "inderogabili" previste in materia, possa rendere operante anche il compito di verifica sull'esistenza di fenomeni discriminatori assegnato all'UNAR.

Il paradosso infatti è che nonostante l'UNAR sia stato investito di un potere di inchiesta generale su tutti i tipi di discriminazione (art. 2 d.lgs. cit.) limitato soltanto dal rispetto delle prerogative e funzioni dell'Autorità Giudiziaria, di fatto, non è in grado di esercitarlo. Manca l'individuazione di specifiche aree di competenza, di strumenti di raccordo con le altre autorità, di mezzi e persone qualificate a tanto.

La via che risolverebbe il problema radicalmente sarebbe quella di una specifica normativa volta a riempire il contenuto, quasi "in bianco", del potere di verifica assegnato all'UNAR (v. art. 7), con la previsione di aree di specifica di competenza, dei servizi messi a disposizione, di contingente di personale, di previsione di risorse finanziarie.

Nel frattempo, tuttavia, va almeno tentata un'iniziativa di raccordo con le altre Autorità per rendere praticabile la relativa funzione.

Si propone pertanto:

- a) Per il settore riguardante i rapporti con le pubbliche amministrazioni e quindi tutta l'area delle prestazioni di servizi inerenti alla domanda dei cittadini stranieri (diritti sociali cd. di prestazione: accesso all'edilizia residenziale pubblica, alle prestazioni assistenziali, al sistema dei sussidi statali come i cd. bonus bebè e bonus istruzione)<sup>19</sup>, potrebbe prevedersi una delega all'UNAR, ovviamente ristretta nell'ambito della verifica delle discriminazioni, delle funzioni naturalmente attribuite all'Ispettorato della Funzione Pubblica; l'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 attribuisce all'Ispettorato per la funzione pubblica compiti ispettivi di vigilanza sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull'efficacia dell'attività amministrativa, con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle

<sup>19</sup> Cfr. D. Bifulco, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli 2003; F. Biondi Dal Monte "I Diritti Sociali degli stranieri fra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche", in *Stranieri e Diritti*, 2009. Per alcune problematiche riguardanti la parità di trattamento in ordine ai diritti sociali, v. *infra*.

procedure, oltre che sull'osservanza delle disposizioni inerenti il controllo dei costi <sup>20</sup>. Tutto il settore dunque che riguarda la verifica dell'osservanza delle norme sui termini e sulle modalità di procedimento nell'ambito dei rapporti tra amministrazioni pubbliche e cittadini stranieri e quindi l'eventualità di trattamenti discriminatori, potrebbe essere specificatamente delegato all'UNAR: così come l'Ispettorato della Funzione Pubblica nell'espletamento della sua attività e per il controllo dei costi inerenti all'attività amministrativa si avvale del corpo della Polizia Tributaria (l'art. 1 della legge 23.12.1996 n. 662 prevede che per l'effettuazione delle verifiche riguardanti le violazioni tributarie il Dipartimento della funzione pubblica può avvalersi d'intesa con le amministrazioni interessate anche della Guardia di Finanza), così, nell'ambito delle verifiche delle discriminazioni, dovrebbe indicare l'UNAR come soggetto delegato al controllo. Una ulteriore ipotesi potrebbe essere individuata nella definizione, mediante apposito protocollo da stipularsi tra l'Ufficio e il competente Dipartimento della Funzione Pubblica, di modalità e procedure operative condivise ai fini del potenziamento dell'attività ispettiva in questione.

- b) Sempre nell'ambito dei compiti di verifica attribuiti dall'art. 7 d.lgs. cit., l'UNAR dovrebbe supportare le funzioni ispettive e di controllo esercitate nell'ambito del violazioni dei diritti umani e condizioni di sfruttamento lavorativo. Anche in tal caso, infatti, un formale collegamento con l'ispezione esercitata dagli organi all'uopo deputati alleggerirebbe la sfera di controllo delle altre autorità consentendo, nel contempo, un'effettiva attuazione dei compiti UNAR<sup>21</sup>.

Con il decreto legislativo n. 124 del 23 aprile 2004 il Governo ha ridefinito in modo organico la vigilanza in materia di lavoro, identificando l'ambito di intervento dell'attività ispettiva e valorizzandone la funzione a tutela delle garanzie che caratterizzano la disciplina del rapporto di lavoro, del trattamento economico e degli obblighi previdenziali.

Anche in tal caso dunque specifiche competenze riservate all'UNAR consentirebbero di operare nel settore della verifica della discriminazione in via preventiva e senza dovere attendere la segnalazione all'Ufficio.

#### **2.4.3. Il Comitato tecnico per la promozione della parità di trattamento**

Una prima risposta operativa alle problematiche summenzionate è stata comunque individuata mediante l'adozione di ulteriori soluzioni organizzative nell'ambito dell'attuale configurazione dell'Ufficio.

Proprio in relazione alla necessità di fare fronte in maniera tempestiva ed efficace al numero crescente di richieste di formulazione di pareri e raccomandazioni rivolto all'Ufficio e derivante dall'aumento delle segnalazioni conseguente alla nuova configurazione organizzativa, si è infatti previsto un rafforzamento dell'expertise di UNAR mediante la gestione coordinata e collegiale della dotazione di

<sup>20</sup> L'attività dell'Ispettorato è rivolta a: vigilare in stretta collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato sull'attività di spesa delle amministrazioni; controllare, relativamente alla disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi e, d'intesa con la Guardia di Finanza, il corretto rapporto di pubblico impiego da parte del dipendente; verificare l'osservanza delle norme sui termini e sulle modalità di procedimento nell'ambito dei rapporti tra cittadini, imprese e le amministrazioni pubbliche. L'Ispettorato si articola nei seguenti servizi: Servizio per la programmazione e l'analisi dell'attività ispettiva; Servizio per l'attività di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni. (Art.12 del D.M. 5 Novembre 2004).

<sup>21</sup> Nell'ambito dell'accertamento delle violazioni dei diritti umani e condizioni di sfruttamento lavorativo di lavoratori senza permesso di soggiorno provenienti da Africa, Asia e Europa dell'Est, il Governo ha attuato campagne straordinarie di controllo, alcune indirizzate al settore agricolo, portate avanti nella regione Puglia e nella provincia di Foggia dal 2006, dove il fenomeno è particolarmente diffuso. Il documento del 2008 sulla Programmazione strategica e l'attività di controllo del Ministero del Lavoro, Salute e Politiche sociali dà particolare attenzione alle ispezioni finalizzate a combattere i flussi di immigrazione irregolare e l'occupazione illegale di migranti. Particolare attenzione è posta alle minoranze, operanti al di fuori di qualsiasi contesto di regolarità e di lavoro, che promuovono l'immigrazione irregolare dei loro stessi connazionali per mantenerli in situazioni di sfruttamento in violazione dei diritti dei lavoratori. Dell'azione di Governo ha preso nota nel suo rapporto 2008/2009 il Comitato di esperti per l'approvazione delle Convenzioni e raccomandazioni; in particolare ha preso nota che le attività di ispezione del lavoro finalizzate a combattere l'occupazione abusiva hanno trovato che su 4.666 lavoratori in situazione irregolare, privi di permesso di soggiorno, 336 erano occupati nel settore agricolo, 711 nei servizi, e 2.231 nell'edilizia. Su 9.608 lavoratori che sono stati trovati in posizione irregolare per altri motivi, 732 erano occupati in agricoltura, 2.229 nei servizi e 2.989 nell'edilizia. Il Comitato ha preso nota inoltre che si stanno conducendo indagini in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia sulle nuove forme di sfruttamento lavorativo, che sono peggiorate negli anni recenti.

esperti attualmente in servizio presso l'Ufficio stesso, da assicurarsi attraverso la costituzione e il funzionamento - senza ulteriori oneri finanziari per l'Ufficio - di un apposito comitato tecnico, composto da esperti, magistrati e consulenti dell'Ufficio in possesso dei requisiti di cui all'articolo 7, comma 7, del Decreto Legislativo 9 luglio 2003 n.215.

Il Comitato, di cui è prevista la costituzione nel 2010, svolgerà in particolare le seguenti funzioni, previste dall'articolo 2 del D.P.C.M. 11 dicembre 2003:

a) formulazione di pareri in ordine ai casi di discriminazione razziale pervenuti all'Ufficio, nonché promozione di incontri conciliativi informali e proposte di soluzione per la rimozione delle situazioni discriminatorie;

b) valutazione dell'eventuale partecipazione dell'Ufficio ai procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi secondo le forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile;

c) redazione di raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazioni per razza o origine etnica, ivi inclusi quelli in ordine ai casi di discriminazione razziale sottoposti all'Ufficio da parte delle associazioni e degli enti di cui agli articoli 5, comma 1, e 6 del decreto legislativo 9 luglio 2003 n.215.

d) svolgimento, su espresso e motivato mandato conferito dal Coordinatore dell'Ufficio e nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'autorità giudiziaria, di apposite inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni di discriminazione razziale.

#### **2.4.4. Misure di sostegno alle vittime delle discriminazioni razziali**

Si ribadiscono le proposte di riforma già fatte con le precedenti relazioni annuali.<sup>22</sup> In particolare, si insiste per l'adozione di misure sia in materia di spese processuali che di gratuito patrocinio, ovvero per l'esenzione dal pagamento del contributo unificato per l'iscrizione delle cause avviate ai sensi dell'art. 44 del d.lgs.1998/286 e l'ammissione al gratuito patrocinio con una corsia preferenziale relativamente alla controversie in materia di discriminazione, così come già previsto dall'art. 13, d.lgs. 1998/286 per i procedimenti di espulsione del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione Europea.

Si ribadisce, altresì, anche la necessità di misure di sostegno economico rivolte sia a sostenere l'accesso da parte dei soggetti discriminati agli strumenti di tutela previsti dall'attuale ordinamento che a vere e proprie misure di solidarietà per le vittime delle discriminazioni e di violenze a sfondo razziale.

In tal senso, in aggiunta alla prima misura adottata dall'Ufficio nell'ambito della nuova configurazione organizzativa del Contact center, che ha previsto a regime a partire dal 2010 la "sperimentazione sul territorio di forme di sostegno diretto alle vittime di discriminazione anche attraverso il rafforzamento della consulenza legale e l'eventuale istituzione di un fondo di solidarietà finalizzato all'anticipazione delle spese processuali a carico delle vittime di discriminazione e/o delle associazioni legittimate ad agire a loro tutela ai sensi degli articoli 4 e 5 del d.lgs n. 215/2003", si ritiene comunque necessario studiare ulteriori strumenti e modalità di sostegno economico per le vittime di discriminazioni razziali, prevedendo eventualmente la possibilità di sollecitare e promuovere l'autonoma costituzione di un vero e proprio fondo speciale, alimentato anche da contributi volontari erogati da fondazioni bancarie, banche etiche e aziende.

<sup>22</sup> Relazione Parlamentare 2007 e Relazione Parlamentare 2008.

**CAPITOLO TERZO.**  
**DISCRIMINAZIONI NELL'ACCESSO A BENI E SERVIZI**  
**NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

**3.1. IL QUADRO NORMATIVO**

In Italia non viene messo in discussione il riconoscimento dei diritti individuali e delle libertà quali riconosciuti dalla Costituzione e dai molti Trattati internazionali ma può accadere che agli stranieri non vengano riconosciuti i diritti sociali cosiddetti di prestazione<sup>23</sup>.

L'UNAR è, a tal proposito, un osservatorio privilegiato proprio perché ad esso si rivolgono cittadini e stranieri che si sentono vittime ai atti discriminatori dalla stessa pubblica amministrazione che avrebbe il dovere di evitare differenziazioni arbitrarie e, quindi, irragionevoli.

Nel corso dell'anno 2009 numerose sono state le richieste di tutela antidiscriminatorie pervenute al call center dell'UNAR coinvolgendo alcune pubbliche amministrazioni che hanno ritenuto di introdurre alcune differenziazioni nel godimento di diritti sociali (si pensi all'accesso alle prestazioni assistenziali, all'accesso all'edilizia residenziale pubblica, al sistema dei bonus bebè o dei bonus istruzione), che hanno posto alcuni problemi sulla legittimità dei fini perseguiti e sulla congruità tra detti fini e i mezzi prescelti alla luce del principio di non discriminazione.

Le molteplicità e le diverse sfaccettature dei casi molto spesso sono il frutto delle difficoltà di tutela delle condizioni degli stranieri legate anche alla diversa disciplina conseguente alla ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali.

E' pur vero che la ripartizione dei poteri tra le autonomie territoriali ha influenzato non poco la protezione dei diritti sociali e il livello di uguaglianza con cui gli stessi vengono garantiti nelle diverse entità territoriali che compongono lo Stato.<sup>24</sup>

Sulla materia si intersecano norme di livello nazionale e regionale legittimate in primis dalla riforma del titolo V della Costituzione, ma anche dallo stesso d.lgs. 286/1998 (Testo Unico sull'immigrazione) e dalla legge 328 del 2000, recante "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

E' noto che con la legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 viene riformata la parte della Costituzione riguardante il sistema delle Autonomie Locali e dei rapporti con lo Stato. La riforma comporta la revisione degli articoli 114-133 della Carta Costituzionale e attraverso la conferma di alcuni articoli, l'abrogazione di altri e la modifica di altri ancora, viene cambiato in profondità l'ordinamento istituzionale della Repubblica.

Quanto alla organizzazione istituzionale, il nuovo testo dell'articolo 114 (il primo del TitoloV), secondo una logica di equiordinazione, indica che la Repubblica (intesa come Stato-ordinamento) è costituita da strutture paritetiche, senza distinzione tra livelli gerarchici: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (inteso come Stato-persona).

Alle regioni viene riconosciuta una potestà legislativa concorrente con lo Stato che non esclude la materia della immigrazione e della "cittadinanza sociale": sono molteplici le leggi regionali che vanno a disciplinare i temi degli interventi in favore degli stranieri sul territorio regionale.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> ) D. BIFULCO, *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, p. 18. Stranieri e diritti 559

<sup>24</sup> Cfr F. Biondi dal Monte, op. cit, p.562; D. Bifulco, *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, p.22

<sup>25</sup> Cfr. 1.r. Abruzzo n. 46/2004, recante "Interventi a sostegno degli stranieri immigrati"; 1.r. Emilia-Romagna 5/2004, recante "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2; 1.r. Liguria 7/2007, recante "norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati"; 1.r. Lazio 10/2008, recante "disposizione per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati". Cfr. anche 1.r. Piemonte 1/2004, recante "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento": 1.r. Toscana 41/2005, recante "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"; 1.r. Friuli-Venezia Giulia n. 6/2006, recante "Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"; 1.r. Liguria 12/2006, recante "Promozione del sistema integrato dei servizi sociali e socio-sanitari"; 1.r. Puglia 19/2006, recante "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia"; 1.r. Basilicata 4/2007, recante "Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale"; 1.r. Campania n. 11/2007, recante "Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328"; 1.r. Lombardia 3/2008, recante "Governo della rete degli interventi e dei servizi

Seppur in data antecedente alla riforma costituzionale del titolo V il Testo Unico sull'immigrazione, d.lgs. 286/1998, aveva riconosciuto alle Regioni un ruolo determinante nel processo di integrazione degli immigrati: valga per tutti il riferimento contenuto nell'art. 3, numero 5, là dove dispone che "Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana".

Con la legge 328/2000 citata molti interventi di welfare sono stati devoluti alla competenza locale, delineando un sistema integrato di interventi e servizi sociali finalizzato alla creazione di una struttura reticolare di apporti risorse e risposte sociali, nelle quali assumono un rilievo centrale il piano regionale ed il piano di zona, predisposto a livello comunale e provinciale come documento di programmazione degli interventi socio sanitari e assistenziali sul territorio<sup>26</sup>.

### 3.2. PARITÀ DI TRATTAMENTO, DIRITTO ALL'ABITAZIONE E ACCESSO ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

In questo sistema complesso di devoluzioni si sono innestate disposizioni a carattere regionale o locale che, talvolta in apparenza neutre, possono comportare per gli stranieri immigrati situazioni di svantaggio e di disparità di trattamento non giustificate.

La casistica è varia ed ha interessato in questi ultimi anni soprattutto i giudici di merito, che hanno coinvolto più volte la Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità o meno delle norme invocate.

In particolare sono stati sottoposti all'attenzione dell'UNAR, attraverso segnalazioni sia di singoli che di associazioni iscritte nel registro di cui all'art. 6 d.lgs.215 /2003, vari casi di possibili fattispecie di discriminazione collegate alla richiesta del requisito della residenza per lunghi periodi sul territorio nazionale, regionale o comunale quale presupposto imprescindibile per la concessione di prestazioni legate al diritto all'abitazione e all'accesso all'edilizia residenziale pubblica, vuoi a livello regionale che locale.

La ripetitività delle situazioni, tutte estremamente assimilabili tra loro, ha indotto l'UNAR ad una riflessione approfondita sui termini del problema, nel tentativo di individuare soluzioni il più possibile incisive e omogenee.

Il tema è chiaramente legato all'annoso problema della garanzia agli stranieri dei diritti sociali cosiddetti di prestazione, sui quali il d.lgs. 286/1998 si sofferma particolarmente in quanto "veicolo di integrazione sociale dell'immigrato"<sup>27</sup>.

In questi ultimi anni il numero di immigrati extracomunitari stabilmente residenti in Italia è aumentato in quantità esponenziale, comportando, di conseguenza, tutta una serie di problematiche legate all'ambito dell'accesso alle abitazioni. Tra queste le principali riguardano la locazione di immobili, le richieste di mutui e le domande di accesso alle case popolari.

I casi di presunta discriminazione in queste sfere sono tra i più vari, anche se la legislazione da tempo si adopera per garantire un accesso paritario ai fondamentali beni e servizi offerti al pubblico. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di forme discriminatorie indirette, quali le molestie psicologiche nei condomini multietnici, le difficoltà nelle procedure di accesso a forme di finanziamento e soprattutto le problematiche incontrate nella locazione degli appartamenti.

In questo caso specifico la discriminazione entra in gioco principalmente in due casi: quando un privato (solitamente il padrone di casa), contattato tramite un'inserzione, accorgendosi che il suo interlocutore non è italiano, si ritrae adducendo la scusa che la casa è già stata data in locazione; oppure

---

alla persona in ambito sociale e sociosanitario". Sulle problematiche relative alle conseguenze che il nuovo riparto di competenze legislative ha prodotto in materia di assistenza sociale si veda E. FERIOLI, "Diritti e servizi sociali nel passaggio da welfare statale al welfare municipale" Torino, Giappichelli, 2003, p. 138, che si sofferma.

<sup>26</sup> Cfr. F. Biondi dal Monte, op. cit, p.562

<sup>27</sup> Cfr. F. Biondi Dal Monte, "I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche" in Stranieri e Diritti, 2009; e ancora cfr. P.Bonetti, *I principi, i diritti e i doveri. Le politiche migratorie*, in B.Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*,

quando in un annuncio di affitto si legge “no stranieri” o viene esplicitamente indicata la categoria “extracomunitario”. Ciò significa che, non solo il proprietario, ma anche l’agenzia immobiliare e la testata giornalistica sono responsabili dei contenuti pubblicati. Nel primo caso si ha certamente un atteggiamento discriminatorio che si rivela, però, di più difficile individuazione. Le opinioni della dottrina a riguardo, infatti, non sono univoche. Alcuni autori ritengono che in tutti i rapporti tra privati che hanno carattere economico, l’azione contro la discriminazione è giustificata quale riflesso di una norma di diritto sostanziale direttamente riconducibile all’art. 41 della Costituzione, che afferma il principio della libertà di iniziativa economica privata indicando, però, che essa “non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”.

Altri, invece, sostengono che il principio della libertà di iniziativa economica e il diritto a non essere discriminati devono muoversi sul piano del rispetto del diritto alla privacy, che comprende il diritto di esser lasciati liberi nell’ambito della sfera privata e di seguire personali scelte, valori, stili di vita, opinioni etc. Ciò, tuttavia, finisce per costituire un ambito protetto entro il quale si rivela possibile effettuare scelte selettive nonché discriminatorie. Per quel che riguarda il secondo caso preso in esame, invece, la testata è obbligata a rimuovere l’annuncio e a non pubblicarne altri simili pena l’eventuale intervento del giudice. In particolare ai sensi dell’art.43 del d.lgs. 268/98 l’aver inserito tra i criteri di selezione il termine “extracomunitario” è già di per sé sintomo di una discriminazione razziale. Anche il testo unico sull’immigrazione (Legge 189/2002) ha introdotto una norma di tutela con l’art. 43, per cui, in ogni caso, “compie un atto di discriminazione, chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o rifiuti di fornire l’accesso all’occupazione, all’alloggio, all’istruzione, alla formazione, ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia solo in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, etnia, religione o nazionalità”.

Alle stesse conclusioni giunge anche una direttiva della Commissione Europea (2000/43) che “ha esteso la protezione contro la discriminazione ben oltre il tradizionale settore dell’occupazione, coprendo ambiti come l’accesso alle prestazioni sociali, la sanità, l’istruzione, l’accesso ai beni e servizi a disposizione del pubblico, tra cui gli alloggi”.

Pertanto, “quando beni e servizi sono oggetto di pubblicità, essi sono a disposizione del pubblico e perciò rientrano nel campo di applicazione della direttiva”.

Esistono, poi, numerosi casi di discriminazione indiretta nell’accesso ai servizi, in particolare in merito alle procedure di finanziamento. Nel caso specifico inerente al problema dei mutui negati dalle banche a stranieri extracomunitari, l’UNAR non si limita ad assicurare la risoluzione nei confronti del singolo avvenimento, ma valuta, di volta in volta, l’opportunità di un’azione di indirizzo generale in modo tale da favorire la realizzazione di parità di trattamento di tutti i soggetti coinvolti anche nel futuro.

Nel 2009 l’Associazione bancaria italiana (ABI) ha condotto un’indagine relativa ai mutui casa contratti da immigrati, rilevando che il 10% del totale fa capo a cittadini stranieri, per cui di 3 milioni e mezzo di contratti per l’acquisto dell’abitazione 350 mila sono di migranti. Ciò fa pensare che la maggioranza degli immigrati che compra casa ricorre al mutuo ed in questo contesto, le banche, seppur con un residuo di diffidenza, rispondono concedendo più crediti agli stranieri, aprendo agenzie specializzate, ricorrendo a mediatori culturali e distribuendo brochure tradotte in varie lingue.

Ci sono banche che si sono spinte oltre ed hanno aperto filiali rivolte esclusivamente alla clientela immigrata; un esempio esemplificativo è quello dell’Unicredit Banca che, con l’inaugurazione dell’Agenzia Tu offre servizi ad hoc per gli immigrati, tra cui le possibilità di scegliere tra più di un mutuo creato su misura. In generale, pertanto, si nota un’apertura del settore bancario che si è mosso per attivare prodotti finanziari adatti, creando delle forme di contratto di mutuo a condizioni particolari che, in alcuni casi, è pari anche al 100% del valore dell’immobile. Tra le condizioni per accedere a questa forma di mutuo, il cittadino extracomunitario deve dimostrare di risiedere in Italia da più di due anni e di essere regolare lavoratore di pendente o autonomo.

La terza problematica legata alla discriminazione nell’ambito dell’alloggio è quella che riguarda l’accesso all’edilizia residenziale pubblica.

Sulla materia gli interventi regionali e locali appaiono diversificati tra loro, a conferma della diversità di trattamento degli stranieri in ambito locale.

A dire il vero l’uniformità di trattamento avrebbe dovuto essere assicurata in primis dalla

legislazione nazionale in quanto l'art. 40, comma 6, del d.lgs.286/1998 prevede espressamente che "Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione"(comma sostituito dall'articolo 27, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189) .

Nonostante tale disposizione a livello regionale e locale sono state spesso emanate norme di contenuto diverso, per lo più restrittive nei confronti degli stranieri, qualche volta anche di maggiore apertura.<sup>28</sup>

Cercando di affrontare la questione razionalizzando e classificando, per quanto possibile, i tipi di intervento adottati anche dalle amministrazioni regionali e locali (visto che, quantitativamente parlando, sono proprio i Comuni ad adottare normative locali restrittive e eterogenee tra loro) si individuano alcuni filoni che si ripetono nel tempo:

a) Amministrazioni che hanno condizionato l'accesso alla condizione di reciprocità.

Alcuni Comuni hanno condizionato l'accesso alla circostanza che nello Stato di origine dello straniero interessato fosse prevista la possibilità di accesso per il cittadino italiano. Un esempio deriva dal Comune di Chiari (BS) con la delibera della Giunta del 18 novembre 2004 n. 239. Tale delibera, peraltro, è stata sospesa dal Tar Lombardia, Sezione distaccata di Brescia con l'ordinanza 25 febbraio 2005 n. 264 che ha motivato il provvedimento applicando gli artt. 2 e 5 del D. Lgs. 25/7/1998 n. 286 (Testo unico sull'immigrazione) in quanto tali disposizioni manifestano la scelta del legislatore italiano di riconoscere ai cittadini stranieri legalmente soggiornanti in Italia gli stessi diritti in materia civile ed economica di cui gode il cittadino italiano, prescindendo dall'avveramento della condizione di reciprocità e che non sembra riconoscibile un potere derogatorio in materia in capo all'amministrazione comunale.

b) Amministrazioni che hanno chiesto come requisito alternativo alla residenza anagrafica quello dello svolgimento di attività lavorativa nel territorio nazionale o regionale da lungo periodo.

In questo filone si inseriscono varie disposizioni locali quali il bando di assegnazione di alloggi

<sup>28</sup> Cfr per una maggior apertura l'art 10 della l.r. Emilia Romagna 5/2004 che recita: *La Regione e gli Enti locali, per sostenere interventi volti a favorire la ricerca di una soluzione abitativa anche a beneficio dei cittadini stranieri immigrati, promuovono e favoriscono: a) la costituzione di agenzie per la casa con finalità sociali, ivi comprese le agenzie per la locazione previste dalla legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo), in grado di gestire alloggi e di svolgere anche un'azione di orientamento ed accompagnamento alla soluzione abitativa;b) l'utilizzo ed il recupero del patrimonio edilizio esistente e disponibile, anche mediante la definizione di un sistema di garanzie e di benefici fiscali, secondo quanto previsto dalle leggi in materia; c) la realizzazione di interventi di facilitazione alla locazione ed al credito per l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa abitativa, anche attraverso l'istituzione di appositi fondi di rotazione e garanzia. 2. La Regione concede ai soggetti e secondo le modalità previste dall'articolo 48 della legge regionale n. 2 del 2003, nonché ai soggetti previsti dall'articolo 14 della legge regionale n. 24 del 2001, contributi in conto capitale, per la realizzazione di centri di accoglienza e alloggi secondo quanto previsto dall'articolo 40, commi 2, 3 e 4 del Testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998. 3. I cittadini stranieri immigrati regolarmente soggiornanti nella regione hanno diritto ad accedere in condizioni di parità agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nonché di usufruire dei benefici per l'acquisto, il recupero o la nuova costruzione della prima casa di abitazione, secondo quanto previsto dalla legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo). 4. La Regione, nell'ambito dei programmi di interventi edili previsti dalla legge regionale n. 24 del 2001, promuove l'attività dei soggetti attuatori che garantiscono condizioni di parità per l'accesso all'uso od alla proprietà di alloggi da parte di cittadini stranieri immigrati. 5. La Regione, nell'ambito dei programmi di riqualificazione urbana di cui alla legge regionale 3 luglio 1998, n. 19 (Norme in materia di riqualificazione urbana), e delle politiche territoriali per lo sviluppo delle zone montane di cui alla legge regionale 20 gennaio 2004, n. 2 (Legge per la montagna), promuove interventi di integrazione sociale rivolti a cittadini stranieri immigrati, in particolare nei comuni caratterizzati da una presenza di cittadini stranieri sensibilmente superiore alla percentuale media della Regione Emilia-Romagna, volti a rimuovere situazioni di forzata concentrazione insediativa ed a realizzare interventi abitativi distribuiti sul territorio urbanizzato ed integrati con le reti dei servizi.". Anche l'art 16 delle l.r. Liguria 7 /2007 e l'art. 15 della l.r. Abruzzo 46/2004 riservano agli stranieri condizioni in linea o addirittura migliorative rispetto a quanto previsto dalla normativa nazionale.*

pubblici del Comune di Torino (pubblicato il 29 ottobre 2001) che richiedeva allo straniero il requisito di essere legalmente soggiornante e quello di svolgere una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo da almeno tre anni dalla presentazione della domanda nonché la legge regionale Lombardia n.1/2000 la quale prevede, tra i criteri necessari per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa nella Regione Lombardia da almeno 5 anni precedenti alla presentazione della domanda. Entrambi le previsioni sono state impugnate.

Il bando del Comune di Torino è stato oggetto di un giudizio amministrativo che si è concluso con la sentenza del Tar Piemonte, sez. I, del 13 febbraio 2002 n. 323 che ha respinto il ricorso rilevando, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, "che la prescrizione di tale requisito per gli stranieri non implica una violazione del principio di parità di trattamento, trovando essa giustificazione nella preoccupazione del legislatore regionale di evitare che gli alloggi pubblici vengano assegnati a soggetti che non abbiano ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio (e possano abbandonarli per trasferirsi altrove) rendendoli comunque inutilizzabili per altri soggetti aventi diritto e frustrandone in tal modo la funzione socio-assistenziale".

La legge della Regione Lombardia è stata oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale che si è concluso con l'ordinanza della Corte 32/2008 che ha ritenuto la questione manifestamente infondata in relazione alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione anche in relazione all'art. 47 Cost., e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto la materia di cui trattasi rientra nella competenza residuale delle Regioni e non investe, in ogni caso, la problematica della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

La Suprema Corte in proposito ha ribadito come «una specifica materia "edilizia residenziale pubblica" non compare tra quelle elencate nel secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost.», così che esiste un terzo livello normativo che rientra nel quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, il quale investe, appunto, la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e, conseguentemente, coinvolge la individuazione dei criteri di assegnazione degli alloggi dei ceti meno abbienti (da ultimo, sentenza n. 94 del 2007). La questione è stata ritenuta infondata anche in relazione all'art. 3 della Costituzione, in quanto "introduttiva di un fattore discriminatorio irragionevole e ingiustificato per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica rapportato alla durata della residenza o del lavoro in Lombardia, in quanto, al riguardo, questa Corte ha avuto già modo di affermare che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco".

c) Amministrazioni che hanno previsto l'attribuzione di punti aggiuntivi in relazione al possesso della cittadinanza italiana a seconda della durata della residenza.

Sono questi i casi di cui l'UNAR si è occupato frequentemente e riguardano bandi e delibere che hanno previsto l'attribuzione di punti aggiuntivi in relazione al possesso della cittadinanza italiana o a seconda della durata della residenza.

Emblematico il caso delle delibere di alcuni Comuni che hanno previsto una maggiorazione di punteggio, da uno fino a quattro punti, in favore dei cittadini italiani residenti nel comune o che vi svolgono attività lavorativa principale da almeno 8, 10, 15 o 20 anni o che hanno previsto una maggiorazione di quattro punti a favore dei nuclei familiari composti esclusivamente da persone di età superiore od uguale a 65 anni purchè residenti nel territorio comunale da almeno 10 anni.

E' questo anche il caso dell'art. 38 comma 1 della legge regionale Friuli Venezia Giulia, n.16 del 5 dicembre 2008 con il quale è stato modificato il sistema di attribuzione dei punteggi per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica nel territorio della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. con la previsione di una maggiorazione progressiva in base agli anni di residenza anagrafica nel territorio regionale. Con lo stesso art. 38 comma 2 della medesima legge regionale si è introdotto quale ulteriore requisito per beneficiare dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica quello della residenza anagrafica ovvero dello svolgimento di attività lavorativa nel territorio nazionale da almeno dieci anni, anche non continuativi, di cui cinque nel territorio regionale.

Tali disposizioni sono state oggetto di segnalazione, da parte dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, alla Commissione delle Comunità Europee per violazione del diritto comunitario con la richiesta di avvio di un procedimento di infrazione nei confronti della Repubblica Italiana per violazione degli obblighi comunitari e sono già state oggetto di parere da parte dell'UNAR che ha elevato il sospetto di una ipotesi di una discriminazione indiretta realizzata nei confronti di cittadini comunitari o di extracomunitari titolari di Permesso di lungo soggiorno o carta di soggiorno o ancora di rifugiati o beneficiari di protezione sussidiaria.

La discriminazione consisterebbe nel prevedere un'anzianità di residenza tale da porre i "non autoctoni" in una posizione di svantaggio particolare e sproporzionato rispetto ai cittadini italiani, integrando così gli estremi del concetto di discriminazione indiretta o dissimulata vietata dal diritto europeo (Trattato CE, Convenzione europea sui diritti dell'Uomo, e specificamente Direttive 2000/43<sup>29</sup> e 2000/78 CE)

Sempre nella stessa materia pare interessante anche la sentenza 21 marzo 2004 n. 3614 del Tribunale di Milano con la quale è stata accolta l'azione civile contro la discriminazione promossa ai sensi dell'art. 44 del T.U. 286/1998. In tale occasione il Tribunale ha dichiarato discriminatorio il sistema dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica stabilito dal Comune di Milano che prevedeva l'attribuzione di cinque punti in ragione esclusivamente della cittadinanza italiana del richiedente in quanto finiva per imporre agli stranieri pur regolarmente soggiornanti in Italia condizioni più svantaggiose di accesso agli alloggi e ciò solo in ragione del loro status di cittadini stranieri.

In particolare il Giudice ha ritenuto che l'applicazione di tale sistema avesse come effetto inevitabile quello di determinare una condizione di favore per i cittadini italiani e una conseguente penalizzazione dei cittadini stranieri, osservando come non vi fosse alcuna ragione di interesse pubblico sottesa all'attribuzione dei punteggi nel modo anzidetto né alcuna norma di legge che consentisse alla amministrazione di procedere in tal senso.

d) Amministrazioni che hanno chiesto come requisito quello della residenza per lungo periodo nello stato o in alternativa nella regione o nel comune

E' questo il caso, segnalato all'UNAR, della delibera relativa alla "Integrazione dei parametri di accesso al Fondo sportello affitto 2009" di un Comune con la quale si è ritenuto di modificare i requisiti richiesti per accedere al Fondo da parte dei cittadini extracomunitari e comunitari richiedendo per i primi il requisito della residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale e da almeno cinque presso il Comune e per i secondi la residenza da almeno quattro anni e l'esercizio di attività lavorativa regolare subordinata o autonoma.

Sulla stessa scia si pongono delibere e bandi di altri comuni, non segnalate ma comunque oggetto di attenzione da parte dell'UNAR che, nel bando di concorso per l'assegnazione di contributi ad integrazione dei canoni di locazione ai sensi della legge 9 dicembre 1998 n 431 per l'anno 2009 indicano tra i requisiti per poter partecipare "per i cittadini extracomunitari e non, si applica comunque il criterio della residenza; per i soli extracomunitari è richiesto l'ulteriore requisito del possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale o, in alternativa, di cinque anni nella Regione Toscana".

Anche per queste situazioni si pone il quesito della loro analisi in quanto fattispecie suscettibili di configurare ipotesi di discriminazione indiretta.

Il possesso del requisito della residenza di lunga durata, peraltro, sembra sempre più diffuso e la ricerca della motivazione sembra collegata anche alle nuove regole introdotte dalla normativa statale.

Nella maggior parte delle situazioni sopra evidenziate si possono ipotizzare possibili discriminazioni indirette, fondate sul requisito della residenza di lunga durata sia con riguardo ai cittadini comunitari che extracomunitari.

<sup>29</sup> Cfr Direttiva 2000/43 CE art 2 comma 2, lett. b "sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

Per quanto riguarda i cittadini comunitari le disposizioni che richiedono lunghi periodi di residenza per poter accedere all'edilizia pubblica residenziale o ad agevolazioni collegate al diritto di abitazione sembrano, a prima vista, in contrasto con l'articolo 12 del Trattato europeo il quale dispone che "nel campo di applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione fondata sulla nazionalità".

Il principio generale di non discriminazione per ragioni di nazionalità stabilito dall'articolo 12 del Trattato si concretizza in altre disposizioni dello stesso concernenti situazioni particolari. Ne sono degli esempi le normative in merito alla libera circolazione dei lavoratori (articolo 39), il diritto di insediamento (articolo 43) e la possibilità di offrire servizi (articolo 50).

Come regola generale, i cittadini UE residenti in un altro Stato membro godono del diritto di parità di trattamento rispetto ai cittadini di quel paese nell'ambito di applicazione del Trattato CE. Tale diritto non pregiudica le disposizioni stabilite dalla legislazione, dai regolamenti e dalle azioni amministrative che definiscono il trattamento particolare riservato ai cittadini stranieri per ragioni di politica, sicurezza o salute pubblica.

Anche la Corte di Giustizia ha affermato che il divieto contenuto nell'art. 12 Trattato CE "richiede la perfetta parità di trattamento, negli stati membri, tra i soggetti che si trovano in una posizione disciplinata dal diritto comunitario e i cittadini dello Stato membro in questione".<sup>30</sup>

La direttiva n. 2004/38 (recepita in Italia con i dlgs 30/07 e 32/08) all'art.24 estende il principio della parità di trattamento tra italiani e comunitari alla materia dell'assistenza sociale, in quanto il criterio dell'anzianità di residenza privilegia enormemente gli autoctoni e influisce di conseguenza negativamente sulla libera circolazione.

Infatti la stessa direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, al numero 20 dispone che "In conformità del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, ogni cittadino dell'Unione e i suoi familiari il cui soggiorno in uno Stato membro è conforme alla presente direttiva dovrebbero godere in tale Stato membro della parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali nel campo d'applicazione del trattato, fatte salve le specifiche disposizioni previste espressamente dal trattato e dal diritto derivato".

Tale direttiva è stata recepita in Italia con il Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 "Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri".

Alla luce delle disposizioni citate la richiesta ai cittadini comunitari di ben quattro anni di residenza per accedere ai benefici quali il fondo per gli affitti pare configurare una ipotesi di discriminazione indiretta, in quanto non si evidenziano motivazioni tali da giustificare questo requisito.

Quanto agli extracomunitari si ritiene che il requisito di anzianità di residenza per un periodo così lungo, dieci anni in Italia o cinque nel comune, costituisca una forma di discriminazione indiretta o dissimulata a danno dei cittadini stranieri residenti nel territorio del comune, in quanto suscettibile di operare principalmente a loro danno.

Con riferimento ai cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (già carta di soggiorno) il principio di parità di trattamento, e la conseguente lamentata violazione del diritto comunitario, è previsto dall'art 11 comma 1 lett. f della direttiva 2003/109/CE (recepita con dlgs 3/07 che ha portato alla modifica dell'art 9 del TU immigrazione).

La citata norma del TU (art. 9 comma 12 dlgs 286/98) riconosce infatti ai titolari di Pds per lungo soggiorno (acquisibile dopo 5 anni) il diritto di usufruire delle prestazioni di assistenza e previdenza sociale, sanitaria, scolastica e di accesso alle procedure per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, con la sola limitazione della dimostrazione della effettiva residenza.

Per quanto concerne infine i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, la parità di trattamento nell'accesso all'assistenza sociale viene loro riconosciuta da un altro strumento del diritto comunitario, di cui dunque si assume la lesione, la direttiva 2004/83/CE, (recepita in Italia con il dlgs 251/07<sup>31</sup>) all'art. 28.

<sup>30</sup> Sentenza Data delecta , causa C-43/95,par.16.

<sup>31</sup> Queste categorie hanno diritto, come previsto dall'art. 27 del citato dlgs, "al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino in materia di assistenza sociale e sanitaria"

Tale discriminazione consisterebbe nel prevedere un'anzianità di residenza tale da porre i "non autoctoni" in una posizione di svantaggio particolare e sproporzionato rispetto ai cittadini italiani, integrando così gli estremi del concetto di discriminazione indiretta o dissimulata vietata dal diritto europeo (Trattato CE, Convenzione europea sui diritti dell'Uomo, e specificamente Direttive 2000/43<sup>32</sup> e 2000/78 CE).

Nel merito, le direttive sull'uguaglianza razziale (2000/43/CE) e sul lavoro (2000/78/CE) sono state approvate dall'Unione europea per proteggere i cittadini ed i soggetti legalmente residenti contro ogni forma di discriminazione.

Al fine di garantire uguaglianza sostanziale sono necessarie però azioni positive da parte degli Stati membri. Le direttive in ogni caso non prevedono alcuna norma vincolante su questo tema, lasciando spazio allo sviluppo della giurisprudenza (anche costituzionale).

In particolare le norme regionali o le delibere e i bandi comunali in materia di edilizia residenziale pubblica, nel richiedere come requisito per l'accesso alle procedure di assegnazione degli alloggi o ad altre agevolazioni connesse al diritto all'abitazione richiedono una anzianità di residenza almeno decennale nel territorio nazionale o quinquennale in quello regionale o comunale, si pongono in contrasto con l'art. 40 comma 6 della norma nazionale che in proposito stabilisce "Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica....omissis".

Inoltre il t.u. immigrazione, all'art. 1 comma 4, espressamente prevede che "nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione."

E' da osservare poi che alcuni dei casi sottoposti all'esame dell'UNAR riguardano delibere comunali che stabiliscono quale per l'accesso, ad esempio, al "fondo affitto", il requisito della residenza continuativa sul territorio comunale di almeno cinque anni, emulando la normativa regionale e/o statale e riportandola negli stessi termini nell'ambito più ristretto del comune.

E' innegabile l'aggravarsi, in tale contesto, del fattore di discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri in quanto è a tutti noto che talvolta, specialmente nei comuni di piccole dimensioni, è sufficiente cambiare la residenza da una via all'altra per cambiare contestualmente anche l'appartenenza ad un comune piuttosto che all'altro.

La norma va a penalizzare la mancata stanzialità in una medesima abitazione, mentre è ben noto che proprio le condizioni dello straniero impongono allo stesso di cambiare con frequenza la propria abitazione, specie prima di trovare la soluzione definitiva adeguata anche alle proprie necessità e disponibilità economiche.

Concludendo, cercando di tracciare un quadro generale, si ribadisce come il diritto all'abitazione sia garantito dalla Costituzione italiana anche agli stranieri ed il riconoscimento del loro diritto sociale all'abitazione sia già indirettamente ricavabile da una sentenza della Corte Costituzionale che afferma che è "doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione";.Ciò, ad ogni modo, non esclude il manifestarsi di frequenti episodi di discriminazione quotidiana nell'ambito dell'accesso alle unità abitative

### **3.3. PARITÀ DI TRATTAMENTO NELL'ACCESSO AI SERVIZI SOCIALI E AI TRASPORTI PUBBLICI**

#### **3.3.1. Erogazione del "bonus bebè"**

Altra questione sottoposta al vaglio dell'UNAR e di molti giudici di merito è stata quella concernente il c.d. "bonus bebè" che alcune amministrazioni locali riconoscendo la cittadinanza italiana quale uno dei requisiti per poter accedere al beneficio hanno di fatto sottratto ai cittadini extracomunitari

<sup>32</sup> Cfr Direttiva 200/43 CE art 2 comma 2, lett. b "sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

argomentando al riguardo che l'atto istitutivo del "bonus bebè", in quanto atto discrezionale non in contrasto tra disposizioni nazionali e direttiva comunitaria, quest'ultima di diretta ed immediata applicazione, non essendo individuabile una norma - né nazionale, né comunitaria attributiva agli stranieri del diritto alla percezione del beneficio.

Il giudice di merito, al riguardo<sup>33</sup> ha rilevato che la disciplina in materia di parità di trattamento, mira a tutelare non solo i diritti soggettivi costituitosi e consolidati nel patrimonio del singolo, ma anche situazione soggettive funzionali e strumentali al loro esercizio, alla loro acquisizione o alla rimozione di ostacoli al conseguimento degli stessi.

Non altrimenti può essere intesa, infatti, la nozione di discriminazione enunciata nell'art. 2 del d.l.vo n. 215, "1. Ai fini del presente decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite. a) discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe un'altra in situazione analoga; b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere la persona di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone. È fatto salvo il disposto dell'art. 43, commi 1 e 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di seguito denominato "testo unico". 3. Sono, altresì, considerate come discriminazioni, ai sensi del comma 1 anche le molestie: ovvero quei comportamenti indesiderati posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima ostile, degradante, umiliante e offensivo. L'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica è considerato una discriminazione ai sensi del comma".

Se ne dedurre, pertanto, che l'azione antidiscriminatoria è funzionale alla rimozione della lesione procurata, non tanto in relazione ai diritti soggettivi di cui sia titolare la persona, situazione per la quale l'ordinamento, in base agli ordinari strumenti di tutela già appresta rimedio, quanto a quelle situazioni di impossibilità, di acquistare o godere di diritti soggettivi, prestazioni o servizi in ragione di contegni o iniziative assunti dal privato, ovvero della pubblica amministrazione nell'esercizio di proprie prerogative, quindi, nell'ambito della libera determinazione del soggetto e in apparente attuazione della facoltà a tali soggetti riconosciute.

Tipico, in questo senso, è stato il caso della deliberazione di un Comune che, nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, propria dell'ente pubblico, ha irragionevolmente limitato ai soggetti aventi cittadinanza italiana l'accesso al beneficio dell'assegno di neonatalità.

Gli argomenti posti a difesa del provvedimento adottato da parte dell'ente locale sono stati l'incapienza del fondo costituito ma tale motivo, ha sostenuto l'organo decidente è inconsistente in quanto non viene spiegato perché uno stanziamento "presunto" non possa essere integrato a consuntivo e, in particolare, il secondo motivo a sostegno della delibera palesemente discriminatoria, attiene alla incompatibilità dell'adozione di iniziative con le linee programmatiche dell'Amministrazione, espressamente prevedenti il riconoscimento dell'assegno dei residenti di cittadinanza italiana, genitori di un neonato nel 2008 al fine di favorire la procreazione da parte di genitori italiani.

Anche questo argomento è stato ritenuto dal giudice inconsistente in quanto non può ritenersi oggettivamente legittima la finalità di agevolare la natalità dei cittadini italiani, per il semplice motivo che non può considerarsi ragionevole il tentativo di indurre chicchessia a procreare sulla base di un mero soccorso economico e, del resto è irragionevole ritenere che, laddove la deliberazione prevede che "l'estensione del beneficio è tutti gli stranieri in possesso dei requisiti risulterebbe in contrasto con la finalità prioritaria di sostegno alla natalità delle famiglie di cittadinanza italiana che si prefiggeva questa amministrazione."

Assumendo una relazione tra erogazione in favore dei cittadini italiani ed esclusione, o sussidiarietà del beneficio agli stranieri che è del tutto inconferente sul piano logico; non si spiega, infatti, come, il

<sup>33</sup> Tribunale di Brescia, 12.03.2010

sostegno alla natalità italiana possa avere danno dall'erogazione del beneficio alla famiglia dello straniero; è logico e consequenziale, invece, affermare che rispetto alle finalità promesse, in tanto sarà favorita la famiglia italiana, per il solo fatto di erogare in suo favore il beneficio; sarà, quindi indifferente, rispetto a tale erogazione, quella della stessa provvidenza a vantaggio dello straniero.

Ha ritenuto il giudice, pertanto, che la delibera *de qua* non avesse i requisiti per rientrare nella previsione dell'art. 3, comma 4, del D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215.

### 3.3.2. Assegno di inabilità stranieri.

Nel corso di una controversia in materia di assistenza obbligatoria, promossa da un cittadino extracomunitario il Tribunale di Prato ha sollevato questione di legittimità costituzionale relativamente all'Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili nella parte in cui prevede la necessità del possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale affinché gli stranieri inabili civili possano fruire della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento<sup>34</sup>.

Il cittadino extracomunitario al quale è stato riconosciuto lo stato di invalidità totale e permanente con necessità di assistenza continua, in seguito ad un grave incidente stradale aveva presentato domanda amministrativa per la concessione della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento. In seguito al rigetto di tale istanza, dovuto alla mancata titolarità della carta di soggiorno da parte dell'interessato, egli aveva proposto ricorso tempestivamente ai sensi dell'art. 442 cod. proc. civ. per sentir condannare il Comune di Prato, nel contraddittorio con l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e il Ministero dell'economia e delle finanze, alla corresponsione delle suddette provvidenze, previa disapplicazione del citato art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (perché in contrasto con i regolamenti CE n. 1408 del 1971, n. 574 del 1972, n. 859 del 2003 e n. 647 del 2005, nonché con gli artt. 6 e 8 della Convenzione OIL n. 97 del 1949, con l'art. 10 della Convenzione OIL n. 143 del 1975, con l'art. 14 della CEDU e con l'art. 1 del primo protocollo addizionale di tale ultima Convenzione), ovvero previo accoglimento dell'eccezione di illegittimità costituzionale della norma stessa.

Il giudice di merito, dopo aver precisato che gli invocati regolamenti comunitari sono inapplicabili nella specie, in quanto la vicenda presenta legami esclusivamente tra un Paese terzo e un solo Stato membro della UE e non già tra due Stati membri dell'Unione, e dopo aver escluso di poter procedere alla disapplicazione della normativa interna per effetto del prospettato contrasto con le Convenzioni OIL e la CEDU, ha sollevato eccezione di costituzionalità, specificando di non poter risolvere il problema in via interpretativa in quanto l'accoglimento della domanda del ricorrente è ostacolato soltanto dal mancato possesso, da parte dell'interessato, della carta di soggiorno, data la sussistenza sia del requisito sanitario, sia della condizione reddituale.

Con riguardo al merito della questione, il giudice remittente ha sostenuto che la normativa censurata, in primo luogo, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto, discriminando gli stranieri invalidi legittimamente residenti nel nostro Paese rispetto ai cittadini italiani invalidi, vulnera l'art. 14 della CEDU e l'art. 1 del relativo Protocollo addizionale, i quali, secondo l'interpretazione della Corte europea per la tutela dei diritti dell'uomo, obbligano lo Stato italiano a legiferare in materia di prestazioni sociali senza porre alcuna differenziazione di trattamento basata sulla nazionalità delle persone.

A tale tesi si è opposto l'INPS ricordando che l'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 aveva previsto per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno per durata non inferiore all'anno l'equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e prestazioni di assistenza sociale, incluse quelle previste in favore di ciechi, sordomuti ed invalidi civili. Successivamente, l'art. 80, comma 19,

<sup>34</sup> Corte costituzionale, sentenza n.11 del 23.1.2009 - il Tribunale di Prato ha sollevato, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), ed alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), nella parte in cui prevede la necessità del possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale affinché gli stranieri inabili civili possano fruire della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento.

della legge n. 388 del 2000, aveva stabilito che le provvidenze economiche in favore dei minorati civili spettano soltanto agli stranieri titolari di carta di soggiorno, mentre nei confronti degli stranieri titolari di permesso di soggiorno è fatto salvo esclusivamente il godimento delle altre prestazioni sociali, ivi compreso l'assegno di maternità. In tal modo il legislatore è intervenuto, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge n. 388 del 2000, nel senso di restringere le condizioni di accesso a determinate prestazioni assistenziali e di far venir meno, sulla base di un chiaro parametro di riferimento, l'equiparazione degli stranieri titolari di permesso di soggiorno ai cittadini italiani<sup>35</sup>

Tale scelta, secondo l'INPS, non sarebbe di per sé incostituzionale, in quanto al legislatore è consentito dettare norme che modificano in senso meno favorevole la disciplina dei rapporti di durata<sup>36</sup> e, con riguardo alle prestazioni previdenziali vi è una totale equiparazione tra il trattamento dei cittadini della UE e i lavoratori extracomunitari, mentre il fatto che ciò non si verifichi per le provvidenze di natura assistenziale è dovuto principalmente all'esigenza di evitare il c.d. turismo sociale: finalità che, del tutto ragionevolmente, consente di differenziare le suddette prestazioni assumendo come criterio quello di favorire i soggetti che hanno una maggiore stabilità di residenza nel nostro Paese, tanto più che l'art. 80, comma 19, oggetto di contestazione, è stato dettato per evidenti finalità di contenimento della spesa pubblica.

La Suprema Corte ha ritenuto al riguardo di dover censurare la intrinseca irragionevolezza del complesso normativo portato all'esame di costituzionalità e la disparità di trattamento che esso determina tra cittadini e stranieri legalmente e non occasionalmente soggiornanti in Italia in quanto la subordinazione dell'attribuzione di tale prestazione al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, rende evidente l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio.

La Corte Costituzionale ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 - quest'ultimo come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 3 del 2007 - nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

### 3.3.3. Indennità di accompagnamento

Precedentemente, con la sentenza n. 306/2008<sup>37</sup> la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, Legge Finanziaria per l'anno 2001 e dell'art. 9, comma 1, del D.Lgs. 286/1998 – come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 – nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

In particolare la Suprema Corte ha ritenuto che, essendo l'indennità di accompagnamento un beneficio spettante ai disabili non autonomamente deambulanti, o che non siano in grado di compiere da soli gli atti quotidiani della vita, per il solo fatto delle minorazioni e, quindi, indipendentemente da qualsiasi requisito reddituale, esso rientra nelle prestazioni assistenziali e, più in generale, anche nella terminologia adottata dalla Corte di Strasburgo, attiene alla "sicurezza o assistenza sociale".

In tale ambito, la Corte ha affermato che «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza», ma anche che al

<sup>35</sup> (Consiglio di Stato, parere n. 76/2001 del 28 febbraio 2001).

<sup>36</sup> Sentenza Corte costituzionale n.324 del 2006

<sup>37</sup> Sentenza Corte costituzionale 306/2008

legislatore è consentito «introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria»<sup>38</sup>.

In relazione a tali principi la Corte ha ritenuto che sia manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento – i cui presupposti sono, come si è detto, la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita – al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito. Tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili e parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza. Ne consegue il contrasto delle disposizioni censurate alla Costituzione anche in considerazione del fatto che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato.

Al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia<sup>39</sup> ed è possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini.

### 3.3.4. Accesso alla circolazione gratuita sui mezzi di trasporto

E' ormai datata ma allo stesso tempo attuale una chiarificatrice sentenza della Corte Costituzionale<sup>40</sup> chiamata a giudicare la legittimità costituzionale di una legge regionale nella parte in cui escludeva gli stranieri, ancorché residenti nella regione, dagli aventi diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea, riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili: a tal proposito, la Corte ha affermato che l'introduzione di un regime di favore eccedente i limiti dell'essenziale, sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale, non consentiva per ciò solo scelte puramente discrezionali.

Nell'atto di costituzione, la Regione aveva evidenziato come la cittadinanza italiana fosse "requisito di fondo sempre costantemente richiesto per l'accesso alle agevolazioni tariffarie" sui servizi di trasporto pubblico della Regione stessa, secondo un modello ampiamente diffuso in varie legislazioni regionali, e non costituisse, quindi, un'innovazione ma un requisito che vale a coniugare la possibilità di un'estesa fruizione del beneficio con i costi notevoli di esso. Ad avviso dell'ente regionale, la circolazione gratuita per alcune categorie di soggetti non può configurarsi né come una prestazione essenziale, né come una soluzione costituzionalmente obbligata; essa non rientra neppure in quei "servizi minimi" o in quegli "obblighi di servizio pubblico"<sup>41</sup> trattandosi, piuttosto, di una scelta discrezionale del legislatore regionale, il cui onere ricade integralmente sulla finanza dell'ente locale, tenuto a rimborsare alle aziende concessionarie del servizio di trasporto le agevolazioni tariffarie.

Al riguardo, pur precisando che, per la Corte, il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo<sup>42</sup>: così da rendere legittimo, per il legislatore ordinario, introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza - o all'inverso

<sup>38</sup> Sentenza Corte costituzionale 432/2005

<sup>39</sup> Sentenza Corte costituzionale 148/2008

<sup>40</sup> Sentenza Corte costituzionale n.432/2005

<sup>41</sup> Artt. 16 e 17 del D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 442 (Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale),

<sup>42</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 62/1994

ne sia privo - purché tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti a l tempo stesso, e sullo specifico versante del diritto alla salute la Corte ha reiteratamente puntualizzato che «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è "costituzionalmente condizionato" dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di "un nucleo irrinunciabile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto".

Questo "nucleo irriducibile" di tutela della salute quale diritto della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso». Pertanto, anche lo straniero presente irregolarmente nello Stato "ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma 3 (del D.Lgs. n. 286 del 1998), trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito, così come disposto, in linea generale, dall'art. 2 dello stesso D.Lgs. n. 286 del 1998" (v. sentenza n. 252 del 2001).

La provvidenza a favore degli invalidi, dunque, non si giustifica in funzione dei singoli "bisogni" di locomozione (fra i quali ben possono annoverarsi - ma non necessariamente e non soltanto - quelli connessi alla salute o al lavoro). Essa rinviene la propria ragion d'essere in una logica di solidarietà sociale, nella ragionevole presupposizione delle condizioni di difficoltà in cui versano i residenti che, per essere totalmente invalidi, vedono grandemente compromessa, se non totalmente eliminata, la propria capacità di guadagno.

Se la previsione di tariffe gratuite o agevolate per gli invalidi risponde a finalità sociali e si inquadra nel novero delle disposizioni per così dire "facoltative", non essendo destinata, in sé, a soddisfare diritti fondamentali, ne deriva - ha sottolineato la Regione - la legittimità di scelte intese a bilanciare la massima fruibilità del beneficio con la limitatezza delle risorse finanziarie, per far fronte al consistente maggior onere che dal beneficio in questione deriva per l'ente regionale. D'altra parte, se un tale bilanciamento è imposto anche "in relazione alle risorse organizzative e finanziarie, restando salvo, in ogni caso, quel nucleo irriducibile del diritto alla salute" di cui si è già fatto cenno (v., fra le tante, la sentenza n. 509 del 2000), tanto più tale ponderazione si impone - sottolinea la Regione - "se lo scopo è quello di contenere l'esborso economico per prestazioni aggiuntive che costano".

L'assunto della Regione, corretto in linea di principio, ha osservato la Corte Costituzionale risulta tuttavia del tutto eccentrico rispetto alla previsione oggetto di censura. La circostanza che la Regione abbia nella specie introdotto un regime di favore senz'altro eccedente i limiti dell'"essenziale", sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti "i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie - debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria.

La disposizione, pertanto, è stata ritenuta dalla Corte in contrasto con il principio sancito dall'art. 3 della Costituzione, perché il relativo scrutinio va circoscritto all'interno della specifica previsione, in virtù della quale la circolazione gratuita viene assicurata non a tutti gli invalidi residenti in Lombardia che abbiano un grado di invalidità pari al 100%, ma soltanto a quelli, fra essi, che godano della cittadinanza italiana. Il requisito della cittadinanza non può assumersi - come deduce la Regione - quale "criterio preliminare di accesso" al beneficio, e senza che lo stesso sia stato "pensato in riferimento ad una specifica categoria di soggetti"; esso, infatti, si atteggia - nella disposizione - come uno specifico presupposto che condiziona l'ammissione al regime di favor, non diversamente dagli altri specifici requisiti che valgono ad identificare le singole categorie privilegiate.

Né può dirsi, come ritiene la Regione, che il requisito della cittadinanza possa legittimamente concorrere a selezionare i fruitori della provvidenza in ragione delle esigenze finanziarie, al pari di quello della residenza, dal momento che - mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio - a conclusioni diverse deve pervenirsi per la

cittadinanza, che pertanto si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari. Distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri - comunitari o extracomunitari - ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio e la funzione.

D'altra parte l'art. 41 del D.Lgs. n. 286/98 espressamente sancisce il principio secondo il quale "gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [.....] per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti".

**CAPITOLO QUARTO.**  
**PREVENZIONE, SENSIBILIZZAZIONE ED AZIONI POSITIVE**  
**NEL MONDO DEL LAVORO E TRA LE GIOVANI GENERAZIONI.**

La direttiva comunitaria 2000/43/CE relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, recepita in Italia con il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, all'articolo 3, individua nell'occupazione e nella formazione, gli ambiti di applicazione delle disposizioni comunitarie all'interno delle quali possono efficacemente essere attuate azioni positive di informazione e formazione. In ordine al rafforzamento ed alla diffusione del principio della parità di trattamento, l'Ufficio promuove l'adozione di azioni positive, misure e programmi mirati ad eliminare alla radice ogni forma di discriminazione.

L'UNAR, quindi, nella sua veste di *equality body*, sin dalla sua istituzione, ha considerato il mercato del lavoro, un settore prioritario di intervento per la elaborazione ed attuazione di efficaci politiche antidiscriminatorie.

**4.1. VERSO UNA CABINA DI REGIA CON LE PARTI SOCIALI**

In un'ottica di prevenzione e di promozione di azioni positive, l'Ufficio ha avviato le procedure finalizzate alla predisposizione di un nuovo protocollo d'intesa, che attualizzi quello precedente firmato il 18 ottobre del 2005, con le parti sociali CGIL, CISL, UIL, UGL, Confindustria, Confartigianato, Confapi, CNA, Concooperative, Legacoop, Coldiretti, Confagricoltura, Confcommercio, Confesercenti.

Con la sottoscrizione del nuovo Protocollo L'UNAR si impegna a:

1. costituire una cabina di regia insieme alle parti sociali nazionali con funzioni di:
  - a. indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività oggetto del Protocollo;
  - b. consultazione periodica sulle attività svolte da UNAR;
  - c. promozione dello sviluppo di analoghe iniziative a livello territoriale previa la necessaria condivisione e coinvolgimento delle rispettive articolazioni periferiche delle parti sociali;
2. diffondere la massima conoscenza degli strumenti normativi ed amministrativi di tutela della parità di trattamento e di contrasto alle discriminazioni su base etnica e razziale nel mondo del lavoro e a predisporre, in relazione alle proprie competenze istituzionali e alla disponibilità delle risorse, una serie di interventi in tale ambito;
3. Segnalare alle competenti autorità ogni caso di discriminazione diretta ed indiretta, al fine di rimuovere le cause e gli effetti delle stesse;
4. promuovere iniziative di formazione e di informazione nel mondo produttivo sulle opportunità di tutela contro ogni forma di discriminazione razziale anche predisponendo percorsi formativi per il migliore utilizzo delle risorse nazionali ed europee nonché valorizzando a tal fine gli strumenti messi a disposizione dai contratti collettivi;
5. assegnare riconoscimenti pubblici a soggetti del mondo economico e produttivo ed alle rappresentanze sindacali particolarmente impegnati nella creazione di una cultura di convivenza interculturale e di pari opportunità;
6. realizzare iniziative di sensibilizzazione e di promozione di azioni positive, in accordo con le parti sociali e con il coinvolgimento delle strutture a livello territoriale, anche nell'ambito dell'obiettivo 4.2 del PON GAS FSE – Regioni Obiettivo Convergenza;
7. riunire, le parti sociali firmatarie del protocollo, con cadenza minima trimestrale.

Le Organizzazioni sindacali C.G.I.L., C.I.S.L., U.I.L., U.G.L. a loro volta si impegnano a:

1. favorire una maggiore conoscenza tra i propri rappresentanti, nonché tra gli stessi lavoratori, degli strumenti normativi ed amministrativi di tutela contro ogni forma di discriminazione razziale ed etnica;
2. permettere all'UNAR, attraverso i propri rappresentanti, la registrazione di ogni caso di discriminazione su base etnica e razziale riscontrato nei luoghi di lavoro, inviandone segnalazione alle autorità competenti;
3. sensibilizzare le proprie articolazioni territoriali alla partecipazione alle attività degli osservatori regionali di cui al comma 12 dell'articolo 44 del T.U. sull'Immigrazione promossi da UNAR mediante appositi protocolli di intesa con le Regioni e gli Enti locali;
4. favorire nel mondo produttivo l'instaurarsi di un proficuo clima aziendale che tenga nell'opportuna considerazione le esigenze connesse con le specificità culturali dei lavoratori;
5. collaborare con l'UNAR e le organizzazioni datoriali alla elaborazione e realizzazione di campagne di informazione e all'elaborazione di percorsi di formazione per i lavoratori ed il management delle aziende.

Le Organizzazioni datoriali: Confindustria, Confartigianato, Confapi, CNA, Confcooperative, Legacoop, Coldiretti, Confagricoltura, Confcommercio, Confesercenti, si impegnano invece a:

1. favorire nel mondo produttivo l'instaurarsi di un proficuo clima aziendale che tenga in considerazione le esigenze connesse alle specificità culturali dei lavoratori sviluppando una cultura delle parità di trattamento nella gestione delle risorse umane e, in particolare, nella selezione, retribuzione ed avanzamento di carriera;
2. promuovere e sostenere progetti ed azioni positive, favorendo lo scambio di informazioni e buone prassi, volte a prevenire il formarsi di comportamenti discriminatori;
3. collaborare con l'UNAR all'elaborazione e realizzazione di campagne informative nonché di iniziative di informazione e formazione, anche attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dai programmi nazionali ed europei in materia di lotta alle discriminazioni;
4. sensibilizzare le proprie articolazioni territoriali alla partecipazione alle attività degli osservatori regionali di cui al comma 12 dell'articolo 44 del T.U. sull'Immigrazione promossi da UNAR mediante appositi protocolli di intesa con le Regioni e gli Enti locali;
5. valorizzare, in collaborazione con l'UNAR, le esperienze positive realizzate, anche a livello regionale e locale, al fine di promuovere le migliori pratiche in materia di integrazione.

Il protocollo, sottoscritto in data 19 maggio 2010, sarà aperto all'adesione di altre organizzazioni sindacali e datoriali adeguatamente rappresentative e di rilievo nazionale, previo consenso dei soggetti qui firmatari.

#### **4.2. LE AZIONI POSITIVE NEL MONDO DEL LAVORO**

##### **4.2.1. Primo Premio Nazionale per le buone pratiche in tema di integrazione dei lavoratori stranieri**

La Commissione Europea, ha inserito il tema della Responsabilità Sociale delle Imprese (CSR – *Corporate Social Responsibility*) tra le attività che intende sviluppare nell'ambito delle proprie competenze

ed ha invitato gli Stati Membri a farsi promotori della sensibilizzazione e dello sviluppo della CSR nelle proprie realtà territoriali.

Nel 2008, con un articolo pubblicato sul giornale di Confindustria, "Quale Impresa", l'UNAR ha lanciato il 1° Premio Nazionale per realizzare una ricognizione delle buone pratiche adottate nei luoghi di lavoro sul tema della convivenza interetnica e dell'inclusione sociale. Scopo dell'indagine è stato quello di far conoscere le politiche di gestione di quelle aziende che si sono contraddistinte nelle attività di integrazione multietnica e di valorizzazione delle diversità culturali. Il test di autovalutazione, che è stato compilato per poter partecipare al 1° Premio Nazionale, ha voluto fornire agli imprenditori sensibili alle problematiche dell'integrazione un semplice ed efficace strumento per la valutazione del livello di integrazione e valorizzazione delle diversità realizzato in ambito aziendale.

Questo test, inoltre è servito all'UNAR sia per far emergere e rendere pubbliche le esperienze positive, sia per valutare se le misure adottate, promosse e messe in atto sono state adeguate ai fini della partecipazione al "Premio".

Hanno partecipato al 1° Premio Nazionale 25 aziende suddivise in tre categorie distinte in piccole, medie e grandi imprese. La Commissione di valutazione che si è riunita il 5 febbraio 2009 è stata composta dai firmatari del protocollo d'intesa con cui dal 2005 si è collaborato per diffondere, sia tra le parti sindacali (CGIL, CISL, UIL ed UGL) che datoriali (Confindustria e Confartigianato), la massima conoscenza degli strumenti normativi ed amministrativi di tutela della parità di trattamento e di contrasto alle discriminazioni su base etnica e razziale nel mondo del lavoro.

A conclusione di tale indagine sono stati assegnati a Milano, il 27 ottobre, nella sede della Banca Popolare di Milano, con una cerimonia pubblica dal titolo "Diversity Management: un valore per l'azienda" i tre premi finali per le buone pratiche aziendali.

#### **4.2.2. Diversità al lavoro**

L'UNAR ha deciso di avviare, nel mondo del lavoro, una strategia specifica in grado di andare oltre il supporto legale alle vittime della discriminazione incidendo così sulle cause strutturali delle discriminazioni. Infatti, uno dei maggiori problemi di inserimento lavorativo degli immigrati è la grande difficoltà di accesso al mercato del lavoro in fase di selezione del personale.

Si è pensato quindi di creare una opportunità di incontro tra le aziende e due categorie di soggetti svantaggiati, diversamente abili e stranieri, favorendo così un incontro agevolato tra aziende e persone che spesso vengono discriminate nel mondo del lavoro.

"Cerchiamo talenti cui offrire pari opportunità nel mondo del lavoro", è stato il motto con cui "Diversità al lavoro" è stata presentata per la prima volta nel 2008 nella sua prima edizione, raccogliendo l'interesse di centinaia di persone provenienti da ogni parte d'Italia e del mondo, che hanno avuto l'opportunità di candidarsi e di sostenere i colloqui di selezione, valorizzando al meglio il proprio talento e le proprie peculiarità. Il successo mediatico, il crescente interesse del mondo dell'azienda e l'estrema efficacia quale strumento di *recruitment*, hanno spinto i promotori (UNAR, Sodalitas, Synesis e Fondazione Adecco per le pari opportunità) a raddoppiare l'impegno e le energie profuse per il progetto.

Il Career Forum "Diversità al Lavoro" nella seconda edizione organizzata il 2 aprile 2009, nella sede di L'Oreal, nella terza edizione organizzata per la prima volta a Roma, nella sede della Microsoft, nel novembre del 2009 ha offerto, anche in queste edizioni, la possibilità a persone di origine straniera e disabili, dotati di talento, di incontrare personalmente i responsabili della selezione del personale delle più importanti aziende presenti sul territorio nazionale, presentando il proprio CV e sostenendo colloqui di lavoro. I promotori del progetto "Diversità al lavoro" hanno organizzato, inoltre, precedentemente all'evento, degli incontri dedicati ai responsabili del personale aziendali. Gli incontri hanno coinvolto l'UNAR sui temi dell'integrazione lavorativa delle persone di origine straniera, non trascurando di approfondire gli aspetti normativi. Il giorno stesso dell'evento, invece, sono stati coinvolti i candidati, che erano presenti all'evento, per fornire una maggiore preparazione per affrontare al meglio i colloqui di selezione che si tengono in occasione di "Diversità al lavoro". "Diversità al lavoro" opera per supportare le aziende nell'approccio alle pari opportunità, per diffondere le buone pratiche nel mondo del lavoro e per sostenere e divulgare le politiche di *diversity & inclusion*.

#### 4.2.3. Toolkit multiculturale “La Multiculturalità per l’impresa”

Nell’ambito dell’Anno Europeo del Dialogo Interculturale (2008), un gruppo di aziende: Autogrill, Banca Popolare di Milano, Costa Crociere, IBM, L’Oreal e Pirelli hanno proposto un contributo per la gestione multiculturale dell’impresa, presentando le proprie best practices per una diffusione di una cultura aziendale improntata all’inclusione sociale. I contributi hanno esplorato le modalità con cui il dialogo interculturale può essere fondamentale per mantenere la competitività delle imprese, che operano in contesti globalizzati. Per questo si è parlato di come gestire i clienti di culture diverse, come offrire prodotti adatti ad un pubblico multiculturale, come gestire il proprio personale ed i fornitori, considerando la loro appartenenza a culture diverse. L’UNAR, in collaborazione con Sodalitas e le aziende promotrici, ha lavorato alla stesura di un toolkit “**La Multiculturalità per l’impresa**”, che rappresenta un ulteriore strumento di Corporate Social Responsibility da diffondere nelle aziende italiane. Con i seguenti obiettivi:

- Raccogliere e condividere le esperienze delle imprese partecipanti al progetto nella gestione della multiculturalità. Le imprese che sono state coinvolte sono medie e grandi aziende, oltre che imprese sociali;
- promuovere, attraverso la diffusione delle best practices, una cultura dell’inclusione, mostrando come l’attenzione alla dimensione multiculturale possa tradursi in una leva competitiva per le aziende;
- promuovere la realizzazione di un sito web dedicato alla Multiculturalità per l’impresa.
- Realizzare un Catalogo che raccolga le *best practices* delle imprese e che dia alcune indicazioni utili a tutte le imprese intenzionate ad occuparsi del tema;
- Realizzare, se necessario, una ricerca per esplorare aspetti non ancora studiati in modo approfondito.

#### 4.3 LA PREVENZIONE DEI FENOMENI DI DISCRIMINAZIONE RAZZIALE TRA LE GIOVANI GENERAZIONI

Dati recenti dimostrano come quasi la metà dei giovani italiani mostra diffidenza nei confronti degli stranieri. Tra i 18-29enni del nostro paese solo il 40 per cento si dichiara “aperto” alla novità e alla conoscenza e all’interazione con le nuove etnie. Questo sconcertante ritratto ce lo offre l’indagine “Io e gli altri: i giovani italiani nel vortice dei cambiamenti”, uno studio che ha coinvolto oltre 2.000 ragazzi tra i 18 e i 29 anni, effettuato dall’istituto di ricerche SWG per la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, e promossa dall’Osservatorio della Camera sui fenomeni di xenofobia e razzismo.

Un’indagine che ci consegna un universo giovanile molto articolato e complesso perlopiù disorientato di fronte al tema della diversità e in cui gli atteggiamenti di intolleranza, ostilità e razzismo si intrecciano a una molteplicità di dinamiche che viaggiano dalla paura all’ignoranza.

E’ fondamentale però delineare come in questo quadro fluttuante siano gli stessi giovani a ritenere insufficienti se non addirittura sfavorevoli modelli, le rappresentazioni e le proposte veicolate dai media, dalle famiglie ma anche dalle istituzioni politiche. Un quadro da cui sembrano salvarsi solo la scuola e il mondo del volontario. Ovvero la conoscenza e l’impegno diretto.

La lotta alla discriminazione a partire dalle nuove generazioni è stata indicata sin dal 2001, durante il lancio del “Libro bianco sulla gioventù”, come una priorità da perseguire per gli stati membri, un invito a lavorare per un piano d’azione comune volto a rafforzare i giovani nel loro impegno contro il razzismo, la xenofobia, l’antisemitismo e l’intolleranza verso tutte le forme di discriminazione.

L’Italia in questo senso vanta esperienze isolate, sporadiche e disomogenee di progetti orientati a sviluppare concretamente una cultura dell’integrazione nelle giovani generazioni

In quest’ottica l’UNAR, in qualità di istituzione nazionale preposta alla prevenzione e al contrasto di

ogni forma di discriminazione etnica e razziale, si propone come unico attore in grado di coordinare e mettere a sistema azioni e progettualità positive.

In particolare nel corso del secondo semestre 2009 sono state gettate le basi per un lavoro organico e strutturale che punta proprio a mettere i giovani al centro delle strategie dell'Ufficio.

Con il Protocollo d'intesa tra il Ministro per le Pari Opportunità e il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, firmato il 3 luglio 2009, è stata istituita la Settimana contro la violenza, che per la prima volta si è svolta dal 12 al 18 ottobre nelle scuole di ogni ordine e grado con iniziative di sensibilizzazione, informazione e formazione per studenti, genitori e docenti sulla prevenzione della violenza fisica e psicologica, compresa quella fondata sull'intolleranza razziale, religiosa e di genere.

L'UNAR, in occasione della I Settimana contro la violenza, ha lanciato il progetto "Campus non violenza" rivolto agli studenti del quinto anno delle scuole medie superiori e agli studenti del primo anno delle università italiane.

Viaggio, socializzazione e apprendimento sono state queste le tre parole chiave intorno alle quali è ruotato il progetto che ha coinvolto 245 tra ragazzi tra i 18 e i 22 anni e insegnanti di diversi istituti italiani. Il Campus aveva come obiettivo quello di promuovere nei partecipanti una presa di coscienza circa le regole che sono alla base della convivenza civile, attraverso il viaggio e il contatto con realtà e contesti diversi dal proprio, la socializzazione, la riflessione.

Il lancio ufficiale dell'iniziativa è avvenuto nei giorni 10 e 11 ottobre 2009 a Firenze. Per facilitare l'integrazione e lo scambio di esperienze tra i partecipanti, si è fatto in modo che in ciascuna struttura fossero ospitati almeno tre gruppi di ragazzi, provenienti rispettivamente da tre diverse località. Il soggiorno si è inoltre svolto per tutti in realtà differenti da quella d'origine, possibilmente in un'altra regione. Il progetto ha visto il coinvolgimento di 245 ragazzi, 30 insegnanti, 20 formatori per complessivi 20 campus, due dei quali sono stati dedicati esclusivamente a due gruppi di insegnanti, con attività formative specifiche per le loro esigenze.

Nella convinzione che l'esigenza della integrazione sociale e culturale degli stranieri nel nostro contesto socio – economico necessiti di una adeguata strategia di prevenzione e contrasto alla discriminazione razziale ed etnica, l'UNAR, in attuazione dell'art.7 del D.Lgs. 215/03, ha emanato per l'anno 2009 un Avviso pubblico, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 244 del 20 ottobre 2009, per la promozione dell'adozione di azioni positive dirette ad evitare o compensare situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica.

L'ammontare delle risorse destinate al finanziamento dei progetti, per l'anno 2009, è pari a 900.000, 00 euro, l'avviso era rivolto ad una vasta platea di organismi della società civile, quali le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, gli enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti morali, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Con riferimento agli assi di intervento previsti, è stato individuato un asse di misura specifico per "Azioni finalizzate alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di discriminazione razziale nelle giovani generazioni".

Con questa misura si è puntato a valorizzare proposte sistematiche di rilevazione e monitoraggio della percezione del fenomeno della discriminazione razziale presso le giovani generazioni provenienti dagli stessi giovani. L'ammissione è stata infatti riservata a quelle proposte attuate esclusivamente da organismi prevalentemente composti e diretti da giovani di età compresa tra 15 e 30 anni.

Infine è in corso di studio, ai fini dell'attuazione entro il 2010, il progetto denominato "NE.A.R. to UNAR", una vera e propria rete operativa di ragazzi e ragazze sotto i 25 anni formata *ad hoc* per sostenere il volontariato attivo sui temi della non violenza e non discriminazione e della promozione, nel territorio di provenienza, di tutte le attività e iniziative messe in campo da UNAR, DPO e Regioni.

In quest'ottica il progetto NEAR, puntando allo sviluppo del senso civico dei giovani cittadini, si candida a raccogliere la sfida di abbattere gli stereotipi nella popolazione più giovane innescando, così, un processo virtuoso a catena nelle scuole, nelle università e nei luoghi di aggregazione giovanile. Partendo dalla sperimentazione avviata con il progetto "Campus non Violenza" promosso dall'UNAR si vuole infatti proporre la realizzazione di un percorso di costituzione di una rete di volontariato giovanile contro le discriminazioni razziali rivolto a ragazze e ragazzi dai 18 ai 25 anni.

L'obiettivo finale è quello di avere una rete di volontari in grado di:

- a) promuovere nei ragazzi coinvolti una presa di coscienza circa le regole che sono alla base della convivenza civile attraverso percorsi di formazione innovativi, l'utilizzo di *blog* e *social network*, *peer education* e la condivisione di informazioni, conoscenze ed esperienze volte all'annullamento dei pregiudizi;
- b) promuovere borse di studio, concorsi artistici, iniziative di mobilità, occasioni di viaggio e contatto con realtà e contesti diversi dal proprio, meeting ed eventi;
- c) favorire la conoscenza diretta della normativa antidiscriminatoria e l'emersione del fenomeno del razzismo tra i giovani;
- d) costruire un strumento di diffusione ed animazione territoriale delle iniziative ed attività promosse da UNAR, DPO e Regioni.

## CAPITOLO QUINTO. L'ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

### 5.1. IL PROCESSO DI SVILUPPO DEL QUADRO NORMATIVO EUROPEO

Per quanto specificamente attiene all'attuazione del principio di non discriminazione in ambito europeo, la disamina non può che prendere le mosse dall'art. 14 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*<sup>43</sup>, firmata a Roma il 4 novembre 1950, dai Membri del Consiglio d'Europa.

Nel testo di suddetta Convenzione, coordinato con gli emendamenti di cui ai vari Protocolli addizionali sino al *Protocollo addizionale n. 12*, del 4 novembre 2000, emerge chiaramente quali siano gli intenti da perseguire in ambito europeo in tema di diritti dell'uomo e libertà fondamentali.

Nel preambolo, invero, è fatto espresso richiamo ai principi dettati dalla *Carta di San Francisco* del 1948 e si esplicitano le finalità del Consiglio d'Europa consistenti nella attuazione di un'unione più stretta tra i Membri del Consiglio stesso e fra gli Stati che ne fanno parte, affermando che per la realizzazione degli scopi menzionati, è necessario salvaguardare e promuovere lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Dall'art. 1 e sino all'art. 13 vengono sanciti e riconosciuti tutti i diritti umani e le libertà già ampiamente regolamentati dalla *Carta di San Francisco* (diritto alla vita, alla libertà, alla sicurezza, all'equo processo, al rispetto della vita privata e familiare, al matrimonio, libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di espressione, di riunione e di associazione). A fianco alla proclamazione di tali diritti ed al riconoscimento di tali libertà, sono esplicitamente sanciti nella Carta, una serie di divieti: *in primis* il divieto di tortura o trattamenti inumani, il divieto di schiavitù o di lavoro forzato, il divieto di essere sottoposti ad una sanzione penale senza previsione normativa al momento del fatto (nessuna pena senza legge).

E' all'art. 14, tuttavia, che il principio di non discriminazione, trova una sua espressa affermazione: *"Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione"*<sup>44</sup>.

Al momento della stesura il principio fissato nell'art. 14 non garantiva, per comune affermazione dottrinarie, la nascita di un diritto "autonomo ed indipendente", risultando l'esercizio dello stesso assolutamente collegato e conseguente al godimento dei diritti e delle libertà sancite negli articoli precedenti. Tale rapporto di accessorietà si è andato via, via allentando sino, ad arrivare alla stesura del *Protocollo n. 12*.

Attraverso tale atto, la tutela anti-discriminatoria si è disancorata dai diritti sostanziali, per giungere ad una solenne ed autonoma proclamazione del divieto di razzismo, di xenofobia, di discriminazione di genere.

I contenuti della tutela antidiscriminatoria si ampliano significativamente e gli ambiti di applicabilità comprendono l'insieme di tutti i diritti civili, politici, sociali e culturali.

Con la stesura poi, del *Trattato sull'Unione europea*<sup>45</sup>, che modificava il vecchio *Trattato di Roma* del 1957, l'Unione s'impegna al rispetto dei diritti già garantiti dalla *Convenzione europea*, fissando fra gli scopi primari, la protezione dei diritti fondamentali, attraverso l'eliminazione di qualsiasi tipo di discriminazione fondata su ragioni di nazionalità (art. 6 TUE).

È con il *Trattato di Amsterdam*<sup>46</sup>, tuttavia, che si amplia la portata del principio di non

<sup>43</sup> La *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il 4 novembre 1950 ed è entrata in vigore, il 3 settembre 1953. In Italia è stata ratificata e resa esecutiva con legge n. 848, del 4 agosto 1955.

<sup>44</sup> Per una attenta analisi sull'intera Convenzione europea ed in particolare sull'art. 14, v. BARTOLE - CONFORTI - RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001.

<sup>45</sup> Il Trattato istitutivo dell'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 10 novembre 1993 (ratificato dall'Italia con l. 3 novembre 1992, n. 454).

<sup>46</sup> Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999 (ratificato dall'Italia con l. 16 giugno 1998, n. 209) ha ulteriormente modificato i trattati istitutivi apportando modifiche alle procedure decisionali in vista

discriminazione. L'art. 13 del Trattato CE, secondo la nuova versione recita infatti: "Fatte salve le altre disposizioni del presente Trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali". Attraverso una lettura congiunta di tale articolo con altri dello stesso Trattato (3, paragrafo 2, 136, 137, 141, miranti ad eliminare le disuguaglianze fra donne e uomini e a combattere l'emarginazione), nonché attraverso l'esame della dichiarazione n. 22 dell'Atto finale del Trattato di Amsterdam (sulla promozione di pari opportunità per le persone portatrici di handicap), traspare il convincimento da parte delle istituzioni europee che la lotta alle discriminazioni, rappresenti uno degli strumenti essenziali per addivenire ad un miglioramento del tenore e della qualità di vita dei cittadini, ad una maggiore coesione in campo economico, sociale, culturale ed al raggiungimento di un più alto livello di occupazione e protezione sociale.

Il Trattato di Nizza<sup>47</sup> ha poi introdotto la previsione di un *dispositivo di avviso preventivo*, che va a completare la procedura di accertamento, di cui all'art. 7 TUE per "violazione grave e persistente da parte di uno stato membro", "... dei diritti dell'uomo e libertà fondamentali" come sancito all'art. 6 TUE.

Non può sottacersi, infine, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>48</sup> che raccoglie in un testo organico i diritti civili, politici, economici, sociali e di terza generazione, quali risultano in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni degli Stati membri, dal Trattato sull'Unione europea, dalla Cedu, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, sancendo esplicitamente che la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, costituisce il principio fondante dell'Unione europea ed il presupposto indispensabile della propria legittimità.

Così all'art.21, la Carta, dispone espressamente "...è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle, o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione, o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita gli handicap le età o le tendenze sessuali... Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi".

E' da rilevarsi, inoltre, che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, 1° dicembre 2009, ha reso la Carta giuridicamente vincolante per le istituzioni e gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito e della Polonia che al riguardo hanno ottenuto specifiche deroghe. Ai sensi, infatti, dell'art. 6 del TUE, così come riformato dal suddetto Trattato, "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati...".

È di tutta evidenza, dunque, come l'Unione europea si sia dotata, nel corso della propria storia, di un solido basamento giuridico, quale strumento di azione nella lotta contro ogni forma di discriminazione.

In tale prospettiva, invero, la Commissione nel rendere effettivo il principio di parità di trattamento, è pervenuta all'emanazione di due direttive per la tutela dei diritti contro ogni forma di discriminazione.

Così, la *Direttiva 2000/43/CE*, vieta ogni forma di discriminazione per motivi legati alla razza o all'origine etnica, in qualsiasi ambito o settore, sia pubblico che privato; la *Direttiva 2000/78/CE*, disciplina il divieto di discriminazione per fattori legati alla religione, le convinzioni personali, l'età, l'orientamento sessuale, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro.<sup>49</sup>

Ai fini che qui interessano è importante rilevare come la Direttiva 2000/43, miri ad istituire un quadro normativo generale, nel quale gli Stati nell'ambito dei propri ordinamenti, possano agire

dell'allargamento CE verso i Paesi dell'Europa orientale.

<sup>47</sup> Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001, entrato in vigore il 1° febbraio 2003 e ratificato dall'Italia con l. 11 maggio 2002, n.102. Con tale Trattato si apportano modifiche di carattere soprattutto di carattere istituzionale in vista del futuro allargamento.

<sup>48</sup> La Carta dei diritti fondamentali, è stata solennemente proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza ed una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione.

<sup>49</sup> Sul punto, in generale, v. AMATO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione. Riflessioni e prospettive per la realizzazione di una società multietnica*, in *Lavoro e diritto*, a. XVII, n. 1, 2003.

fattivamente nella lotta alle discriminazioni su base razziale ed etnica, al fine di garantire piena effettività al principio di parità di trattamento ed assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti.

La direttiva sancisce il divieto di qualsiasi forma di discriminazione diretta ed indiretta in ogni ambito dell'ambito dell'agire politico, economico e sociale, così ad esempio per quanto concerne l'accesso e le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, l'istruzione, l'accesso a beni e servizi e loro fornitura.

Essa tuttavia, non comprende le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e lascia impregiudicate le disposizioni nazionali che disciplinano l'ingresso ed il soggiorno di cittadini dei paesi terzi ed il loro accesso all'occupazione e all'impiego<sup>50</sup>.

La direttiva prescrive poi, che tutti gli Stati membri debbano assicurare, a coloro che si ritengono lesi da un comportamento discriminatorio, un adeguato sistema di protezione legale, attraverso la predisposizione di procedure di tutela amministrativa o giurisdizionale, nelle quali venga garantito il diritto ad un equo indennizzo ed il beneficio di ciò che viene definito "l'inversione" dell'onere della prova.

E' riconosciuta, inoltre, la legittimazione ad agire per avviare procedure di tutela, non solo alla vittima della discriminazione ma anche ad associazioni od enti che possano essere considerati portatori degli interessi lesi, fatte salve le norme nazionali relative alla rappresentanza e difesa in giudizio.

La direttiva prevede anche l'istituzione, all'interno degli Stati membri, di uno o più organismi che rappresentino presidio di garanzia contro tutte le forme di discriminazione fondate sulla razza o sull'origine etnica. Nella *fattispecie*, tali organismi sono preposti a fornire assistenza alle vittime, svolgere inchieste, pubblicare relazioni e formulare raccomandazioni connesse con le discriminazioni. Sulla base dei principi direttivi contenuti nell'art. 29 della legge comunitaria n. 39/2002, il Governo italiano ha prontamente recepito il contenuto della direttiva, con l'adozione del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215. Attraverso tale decreto si è dotato l'ordinamento nazionale di precisi dispositivi normativi ed amministrativi che assicurino l'applicazione di efficaci strumenti di garanzia e tutela contro ogni forma di discriminazione per motivi legati alla razza e all'origine etnica.

Per tale via è stato appunto costituito presso il Ministero delle Pari Opportunità l'UNAR.

E' infine opportuno rilevare, che il recepimento della direttiva n. 2000/43 ed in particolar modo, del disposto di cui all'articolo 13, con il quale la Comunità europea invitava ad istituire "uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone, senza discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica", ha favorito in numerosi Stati membri la creazione di appositi organismi istituzionali a garanzia e tutela della parità di trattamento e dell'integrazione culturale. Tali organismi tra cui appunto l'UNAR, definiti a livello comunitario *equality bodies*, operano efficacemente attraverso una rete appositamente costituita: *European Network of Specialised Equality Bodies* (Equinet), per il perseguimento di un unico obiettivo, condividendo strategie di intervento, scambio di esperienze ed informazioni.

La rete Equinet, incrementando il dialogo fra le istituzioni europee, ha creato una collaborazione transnazionale, volta a rendere omogenea l'applicazione delle leggi antidiscriminazione e a garantire una tutela uniforme alle vittime discriminate.

## 5.2. VERSO LA NUOVA DIRETTIVA SULLA PARITÀ DI TRATTAMENTO

Il diritto alla parità di trattamento è allo stesso tempo un diritto universale ed un principio fondamentale del diritto comunitario. Esso trae origine dagli strumenti internazionali sottoscritti da tutti gli Stati membri dell'UE e dalle tradizioni costituzionali comuni agli stati stessi ed è sancito anche dall'art.21 dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Si veda, in riferimento al nostro ordinamento, il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, adottato con d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, così come modificato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94.

<sup>51</sup> La Carta dei diritti fondamentali, adottata a Nizza nel dicembre del 2000, trae origine dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e costituisce la sintesi dei valori condivisi dagli Stati membri dell'U.E., riunendo per la prima volta in un unico testo i diritti civili e politici e i diritti economici e sociali. La Carta rappresenta un impegno politico senza effetto giuridico vincolante.

L'articolo 13 del Trattato CE consente specificamente le azioni volte a combattere la discriminazione per motivi di sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale.

In base a tale articolo 13 l'UE ha preso provvedimenti efficaci, completando la normativa esistente sulla parità di trattamento tra uomo e donna attraverso l'adozione da parte del Consiglio di due Direttive: la Direttiva 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, e la Direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Nel 2004, inoltre, il Consiglio ha adottato la direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità di trattamento tra donne e uomini per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura.

Tuttavia il persistere delle discriminazioni in molti settori, come ad esempio negli ambiti dell'accesso a e la fornitura di beni e servizi, alloggi, servizi sociali e assistenza sanitaria, ha fatto sì che la Commissione si impegnasse ad esaminare l'opportunità di estendere il quadro normativo basato sull'articolo 13 del Trattato CE.

La non discriminazione è un valore fondamentale dell'U.E riaffermato anche dal Trattato di Lisbona che attribuisce nuova importanza alla lotta contro la discriminazione sulla base dei motivi elencati all'art. 13. La Commissione nel suo programma di lavoro legislativo adottato il 23 ottobre 2007<sup>52</sup>, ha annunciato che avrebbe proposto nuove iniziative per completare il quadro normativo contro la discriminazione facendone un obiettivo specifico dell'UE nel quadro della definizione e dell'attuazione delle proprie politiche e attività.

Anche se diversi Stati membri hanno normative che vanno oltre l'attuale legislazione UE contro la discriminazione, il livello di protezione varia di molto, come varia anche la possibilità di applicare in modo efficace queste leggi. Tesi questa avvalorata anche da uno studio analitico<sup>53</sup> pubblicato nel dicembre 2006 che ha esaminato le legislazioni nazionali dei vari Stati membri, nei settori diversi da quello dell'occupazione e delle condizioni di lavoro.

Al fine di garantire uno standard di protezione minimo e uniforme nell'ambito dell'U.E nel settore delle discriminazioni anche al di fuori del mercato del lavoro la Commissione, il 2 luglio 2008 nel quadro dell'Agenda Sociale<sup>54</sup> rinnovata, ha adottato un pacchetto di iniziative sulla non discriminazione tra cui una 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 dall'ambito dell'occupazione e del mercato del lavoro.

Tale proposta di Direttiva è il frutto di una consultazione pubblica avviata dalla Commissione nel 2007 i cui esiti avrebbero suggerito l'opportunità di procedere ad una ulteriore armonizzazione nel settore della non discriminazione.

Le direttive già esistenti in materia (2000/43, 2000/78 e 2004/113) fissano il divieto della non discriminazione fondata su sesso, razza o origine etnica, età, disabilità, orientamento sessuale, religione o convinzioni personali, con una copertura però variabile quanto agli ambiti.

La direttiva 2000/43 realizza il divieto di discriminazione in base a razza e origine etnica nell'ambito lavorativo e della formazione professionale, ma anche al di fuori di questo ambito, e quindi rispetto alla protezione sociale, all'assistenza sanitaria, all'istruzione, all'accesso di beni e servizi a disposizione del pubblico, inclusi gli alloggi.

La discriminazione tra uomo e donna –sulla base delle direttive 2000/78 e 2004/113- è vietata negli stessi settori, con l'esclusione dell'istruzione, dei media e della pubblicità.

Sulla base di queste direttive il divieto di discriminazione in base all'età, alla religione o convinzioni personali, all'orientamento sessuale e disabilità è applicabile solo rispetto alla sfera lavorativa e della formazione professionale.

Di qui l'iniziativa della Commissione per completare il quadro della legislazione comunitaria in materia di divieto di discriminazione.

<sup>52</sup> COM(2007) 640

<sup>53</sup> Cfr. A. McColgan, J. Niessen e F. Palmer "Comparatives Analyses on national Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation", Migration Policy Group and Human European Consultancy, dicembre 2006

<sup>54</sup> Agenda sociale rinnovata: Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo" COM (2008) 412 def

**5.3. LA PROPOSTA DI DIRETTIVA DELLA COMMISSIONE DEL 2 LUGLIO 2008, 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”**

La proposta di direttiva della Commissione del 2 luglio 2008, 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” istituisce un quadro per il divieto della discriminazione fondata su questi motivi e stabilisce un livello minimo uniforme di tutela all'interno dell'U.E. per le persone vittime di discriminazione.

Con la stessa si intende assicurare la parità di trattamento negli ambiti della protezione sociale, compresa la sicurezza e l'assistenza sociale, l'istruzione e l'accesso e fornitura di beni e servizi commercialmente disponibili al pubblico, compreso gli alloggi.

Sollecitazioni in merito a un simile strumento orizzontale sono pervenute ripetutamente dal Parlamento europeo e a loro volta i capi di Stato e di Governo hanno invitato gli Stati membri, nel dicembre 2007, ad intensificare i loro sforzi per combattere la discriminazione.

Questa proposta completerà l'attuale quadro normativo CE in materia di antidiscriminazione, (Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE e 2004/113/CE del Consiglio) applicabile alla sola sfera lavorativa e alla formazione professionale.

La proposta di direttiva pone un divieto di discriminazione da applicare a tutte le persone sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene alla sicurezza sociale e all'assistenza sanitaria, alle prestazioni sociali, all'istruzione e all'accesso a beni e servizi disponibili al pubblico e alla loro fornitura, inclusi gli alloggi.

Non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e al soggiorno di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri. Lascia, altresì, impregiudicate «le normative nazionali in materia di stato coniugale o di famiglia, inclusi i diritti di riproduzione». »

Vieta la discriminazione solo nei settori di competenza CE, quindi non sull'organizzazione o sui contenuti dell'istruzione (ad es., l'educazione speciale), sulle questioni dello stato coniugale (ad es. unioni/matrimoni tra persone dello stesso) o sul diritto di famiglia (ad es. l'adozione) o sulle norme nazionali riguardanti la laicità dello stato e delle sue istituzioni.

Fornisce inoltre uno slittamento dell'onere della prova (nelle cause civili) nei casi di discriminazione razziale, basato sulle previsioni già in vigore che riguardano la discriminazione di genere.

Istituisce, inoltre, prescrizioni minime in modo che gli Stati membri siano liberi di adottare o mantenere disposizioni che offrono una maggiore protezione lasciando libertà agli stessi Stati membri di aumentare il livello di protezione offerto a livello nazionale.

Attualmente la proposta di Direttiva è all'esame del Gruppo Affari Sociali del Consiglio dell'U.E. dove la discussione è stata avviata sotto presidenza francese già nel luglio 2008.

Per assicurare l'efficacia delle misure proposte la Direttiva prevede che gli organismi nazionali preposti alla parità di trattamento forniscano consulenze alle vittime di discriminazione mentre le organizzazioni della società civile potranno a loro volta aiutare le vittime ad espletare le procedure giudiziarie e amministrative. In particolare l'articolo 12 della proposta di Direttiva prevede che gli Stati membri istituiscano uno o più organismi ("organismi di parità") a livello nazionale per promuovere la parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni di religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale.

L'articolato riprende le disposizioni già prevista dalla Direttiva 2000/43/CE stabilendo le competenze minime degli organismi a livello nazionale sottolineando il carattere di indipendenza che tali organismi dovrebbero garantire nella promozione del principio di parità di trattamento.

Uno dei ruoli fondamentali di questi organismi è quello di offrire un'assistenza indipendente alle vittime di discriminazione. Esse devono inoltre essere in grado di eseguire indagini indipendenti sulla discriminazione e pubblicare relazioni e raccomandazioni su questioni attinenti alla discriminazione

Gli Stati membri possono decidere che tali organismi siano quelli già istituiti in virtù delle direttive precedenti ampliandone se del caso le competenze affinché gli stessi siano pienamente abilitati a lavorare su tutti gli aspetti disciplinati dalla direttiva. Del resto questa risulta essere una delle principali

raccomandazioni formulate dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e dal Comitato economico e sociale (CESE) che sottolinea gli stessi dovrebbero essere, inoltre, incaricati di valutare regolarmente i risultati delle politiche di lotta contro le diverse forme di discriminazione..

Anche il Parlamento europeo si è espresso in tal senso nella Risoluzione del 27 settembre 2007 laddove si indica che "tutti gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a prendere l'iniziativa molto positiva di ampliare il mandato dei loro organismi incaricati di promuovere la parità di modo che questi ultimi possano occuparsi anche di discriminazioni basate su motivi diversi dall'origine razziale o etnica". Gli Organismi di promozione della parità in questa visione rivestono un ruolo centrale con un conseguente rafforzamento del loro profilo istituzionale. L'introduzione dell'obbligo di istituire un corrispondente organismo anche per gli altri motivi di discriminazione comporterebbe in un futuro per il nostro Paese la necessità di una radicale rivisitazione dell'assetto attuale dell'UNAR.

#### 5.4. IL NETWORK EUROPEO DEGLI ORGANISMI NAZIONALI: PROGETTO EQUINET

Il network europeo, denominato rete Equinet "*European network of Equality Bodies*", ha iniziato la sua attività nel 2002 con l'intento di creare una collaborazione transnazionale tra gli organismi specializzati nel contrasto alle discriminazioni. Attualmente Equinet mette in relazione 33 organismi nazionali di 28 Paesi europei, con l'aggiunta di alcune organizzazioni con lo status di osservatore provenienti dalla Repubblica Ceca e dalla Polonia. Anche l'UNAR, sin dalla sua costituzione, prende parte a tale rete ritenendo che lo scambio di esperienze ed informazioni tra gli Equality Bodies consenta di migliorare l'applicazione delle leggi sull'antidiscriminazione e garantire uguale protezione giuridica alle vittime discriminate. Gli obiettivi principali di Equinet riguardano, in primo luogo, il rafforzamento dei rapporti e la cooperazione tra gli organismi specialistici europei che si occupano di parità di trattamento (*equality bodies*) al fine di

- a) contribuire all'implementazione delle funzioni dei vari organismi tramite uno scambio proficuo di esperienze e strategie di applicazione della legislazione;
- b) approfondire le conoscenze comuni sull'interpretazione della legislazione sulla parità di trattamento;
- c) incrementare il dialogo tra le istituzioni europee e gli organismi specialistici affinché l'attenzione sul tema uguaglianza sia sempre presente nei programmi e nelle politiche europee;
- d) collegare le attività di Equinet a quelle programmate dalla Commissione europea per il 2008, dichiarato Anno europeo per il dialogo interculturale, al fine di dare maggior rilievo e impulso alle iniziative del progetto.

I partecipanti alla rete di coordinamento Equinet si incontrano annualmente in una riunione plenaria (Annual General Meeting - AGM) nella quale vengono definite le iniziative volte all'implementazione degli strumenti di tutela e l'adozione di piani e decisioni nel settore delle discriminazioni.

Accanto all'attività dell'AGM si colloca il lavoro di un gruppo esecutivo (*Executive Board*), formato da cinque membri eletti ogni due anni, scelti sulla base dell'esperienza, della capacità di gestire i diversi ambiti problematici delle discriminazioni e rappresentativi di tutte le aree e culture europee, con l'obiettivo di assicurare l'esecuzione delle decisioni assunte nell'ambito dell'AGM.

La struttura operativa di Equinet è costituita da Gruppi di lavoro (*Working Groups*) composti da rappresentanti degli organismi nazionali che partecipano al progetto, da un *Executive director* che coordina le attività dei vari Gruppi di lavoro e da un Segretariato a supporto del lavoro sia dell'AGM, che dell'*Executive Board* che dei *Working Groups*. I Gruppi di lavoro costituiti sono attualmente quattro con compiti specifici, in particolare un:

- *Working Group for information exchange*, che si occupa dello scambio informativo e della gestione della banca dati;
- *Working Group for strategic enforcement*, che tratta delle strategie di implementazione e miglioramento degli strumenti di tutela contro le discriminazioni;
- *Working Group for dynamic interpretation*, che approfondisce tutte le tematiche relative alla uniforme interpretazione ed applicazione dei nuovi concetti di parità di trattamento (discriminazioni dirette ed indirette, discriminazioni individuali e collettive, etc)

- *Working Group for policy formation* che si occupa della formazione e delle attività di training del personale e degli esperti antidiscriminazione;
- *Working Group for promotion of equality* dedicato alla promozione di misure di prevenzione contro le discriminazioni e “*proactive*” al fine di valorizzare le diversità e innalzare la consapevolezza in tema di antidiscriminazioni nella società civile, favorendo, in tal modo, la diffusione di una cultura intesa a valorizzare ogni forma di diversità.

La più importante novità ha riguardato il nuovo “status” di Equinet che dal giugno 2007 ha assunto, secondo la legge belga, una propria identità legale come ONG con un proprio statuto e sede a Bruxelles, a cui i vari Equality Bodies degli Stati membri hanno aderito. Tale trasformazione non ha modificato lo scopo iniziale del network, contrariamente con tale passaggio si è inteso accrescere il dialogo con le istituzioni europee al fine di sviluppare importanti iniziative nella convinzione che l’azione di Equinet possa, a livello europeo, incidere nello sviluppo e nell’implementazione delle politiche e delle procedure relative alla parità di trattamento e di non discriminazione, oltre a divenire la principale fonte di informazione in materia di buone pratiche legate alla parità di trattamento e non discriminazione. La trasformazione è stata proposta ed approvata all’AGM (*Annual General Meeting*), che si è tenuto a Zonheuvel in Olanda nei giorni 27 e 28 febbraio 2007. Nel novembre 2009 durante l’incontro Annuale dell’AGM si è proceduto ad eleggere il nuovo Equinet *Executive Board*. L’UNAR si è reso, sin dalla sua costituzione, parte attiva della rete Equinet. Organizzando nell’ottobre del 2009 un Training sulle “Discriminazioni multiple”, che ha visto coinvolti oltre 40 persone in rappresentanza dei vari Equality Bodies europei.

## **CAPITOLO SESTO. LA DISCRIMINAZIONE PER MOTIVI DI ORIENTAMENTO SESSUALE**

### **6.1. PREMESSA**

In base alla delega di cui al Decreto emanato dal Presidente del Consiglio il 20 giugno 2008, al Ministro per le Pari Opportunità compete l'esercizio delle funzioni di "programmazione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative nelle materie concernenti la promozione dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento, nonché la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione". Il Ministro per le Pari Opportunità è delegato nello specifico "a promuovere e coordinare le azioni di Governo in tema di diritti umani delle donne e diritti delle persone, nonché volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni per cause direttamente o indirettamente fondate, in particolare, sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, anche presiedendo il Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri [...]".

Inoltre, in base al recente DPCM 31 dicembre 2009, il Dipartimento per le Pari opportunità è stato individuato quale "struttura di supporto che opera nell'area funzionale inerente alla promozione e al coordinamento delle politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento e delle azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione".

Pertanto, il superamento delle diverse forme di discriminazione nelle loro molteplici manifestazioni rappresenta una *mission* istituzionale dell'azione del Ministro delle Pari Opportunità.

In tale ambito, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale, istituito con D.lgs. 9 luglio 2003 n. 215 presso la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le Pari Opportunità in attuazione della direttiva comunitaria n. 2000/43/CE con il compito di promuovere la parità di trattamento e rimuovere ogni discriminazione basata sulla razza e sull'origine etnica, svolge anche, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 2 del DPCM 11 dicembre 2003, funzioni di garanzia in merito "all'effettività del principio generale di parità di trattamento fra le persone, nonché di vigilanza sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni".

L'UNAR già da tempo assicura di volta in volta il disimpegno di numerose attività relative agli altri ambiti di discriminazione (religione, età, orientamento sessuale, disabilità), sia in relazione a comitati e gruppi di lavoro in ambito U.E. e Consiglio d'Europa sia per quanto concerne il programma Progress, dove UNAR svolge il ruolo di Punto di Contatto Nazionale.

L'UNAR è inoltre coinvolto nella gestione e attuazione degli interventi previsti nell'ambito dei Fondi Strutturali per la programmazione 2007 – 2013. Il principio della parità di trattamento e non discriminazione, al centro del modello sociale europeo e uno dei capisaldi dei diritti e dei valori fondamentali dell'individuo alla base dell'odierna Unione europea, è esplicitamente richiamato dall'art 16 del regolamento CE 1083/2006, che sottolinea la necessità di programmare interventi per affrontare la discriminazione fondata sulla razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l'età, la disabilità, l'orientamento sessuale. Nell'ambito del Piano Operativo Nazionale "Governance e azioni di sistema" FSE 2007-2013, che riguarda le Regioni Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia), l'UNAR assicura la gestione e il coordinamento delle azioni relative all'obiettivo 4.2 "Superare gli stereotipi riferiti alle forme di discriminazione basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale", Asse D "Pari opportunità e non discriminazione". Anche nell'ambito dell'attuazione del PON "Governance e assistenza tecnica" FESR 2007-2013, per le Regioni ob. Convergenza, sono previsti interventi a supporto delle strutture delle Pubbliche Amministrazioni volti al rafforzamento delle politiche di pari opportunità e non discriminazione e all'internalizzazione delle competenze e delle conoscenze in materia nelle Pubbliche Amministrazioni.

### **6.2. IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO E NAZIONALE**

Negli ultimi anni, sia a livello europeo sia livello nazionale, le tematiche riguardanti le discriminazioni sono sempre più all'attenzione e oggetto di dibattito all'interno della società civile e dei

settori economici e produttivi. Ciò ha determinato una crescente rilevanza delle politiche di contrasto delle discriminazioni, tra cui quelle basate sull'orientamento sessuale e identità di genere. Allo stato attuale tali politiche rappresentano la base fondamentale su cui vengono elaborate misure ed azioni positive concrete, di accompagnamento e di sostegno al cambiamento delle usanze pregiudiziali per mezzo delle quali la discriminazione nei confronti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT) esiste e si rafforza..

Sul piano culturale, uno dei principali fattori che ostacolano il percorso per il riconoscimento dei diritti delle persone LGBT è rappresentato dal persistere di stereotipi e pregiudizi che sono alla base dei comportamenti discriminatori. La disparità di trattamento nei confronti delle persone LGBT spesso è il risultato di forti pregiudizi e sedimentati stereotipi associati all'omosessualità e alla transessualità, in contrapposizione all'eterosessualità. Occorre rilevare che la maggior parte degli stereotipi, in quanto prodotto della cultura e del patrimonio di idee dominanti, esprimono modi di pensare negativi che veicolano in modo efficace i pregiudizi su cui si fondano i comportamenti discriminatori. Gli stereotipi rappresentano, quindi, l'humus su cui si sviluppano l'omofobia e la transfobia: è necessario pertanto intervenire su questi aspetti, elaborando strategie ed interventi che, promuovendo una predisposizione positiva nei confronti del diverso, permettano il contenimento degli atteggiamenti di marginalizzazione ed esclusione e la realizzazione di una compiuta parità di trattamento.

Sul piano normativo, le numerose sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee, mediante strumenti di soft law e strumenti vincolanti quali le direttive, nonché la giurisprudenza delle Corti di Giustizia Europee, hanno posto le tematiche antidiscriminatorie all'attenzione degli Stati Membri e hanno rappresentato un fattore fondamentale per l'introduzione negli ordinamenti di specifiche tutele per le categorie a rischio di discriminazione.

Attualmente, in Italia la conoscenza della discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale sconta l'assenza di ricerche scientifiche in grado di fornire una base di dati relativa alla dimensioni quantitative del fenomeno. Una ricognizione quali-quantitativa delle discriminazioni connesse all'orientamento sessuale consentirebbe di fornire una risposta adeguata al problema, calibrata sulle esigenze dei soggetti esposti al rischio di discriminazione.

Per ovviare alla carenza di dati sulle tematiche LGBT, il Dipartimento per le Pari opportunità ha commissionato all'ISTAT la prima indagine multiscopo su "Discriminazioni di genere, per orientamento sessuale ed origine etnica", sulla base di una convenzione stipulata in data 4 agosto 2008. L'importo assegnato all'ISTAT per la realizzazione dello studio nel triennio 2009-2011 è pari ad euro 475.000. Nell'anno 2009, secondo il piano operativo, sono stati effettuati i focus group per la strutturazione dei questionari e sono in corso di realizzazione sia i cognitive test sia l'indagine pilota con le prime 1.500 interviste a persone di 14 anni e più. Nel corso del 2010 è prevista la realizzazione di 10.000 interviste (indagine definitiva) a persone di 14 anni e più e, per il 2011, l'analisi e la diffusione dei dati, che avverrà prima del Censimento nazionale. L'indagine mira in primo luogo a fornire maggiori informazioni riguardo ai pregiudizi, alle paure e agli atteggiamenti discriminatori nei confronti delle persone LGBT, oltre a dati relativi alle azioni violente generate dalle discriminazioni, o ad esse riconducibili, e ai connessi fattori di rischio. Questa indagine consentirà di approfondire ad ampio spettro diverse tematiche della vita quotidiana e le principali difficoltà che vengono incontrate sul lavoro, nella scuola, nella ricerca di una casa dalle persone LGBT. Ciò consentirà anche una adeguata valutazione dei fenomeni discriminatori dal punto di vista quantitativo per comprenderne le dinamiche e valutarne gli effetti. Nello specifico, l'indagine analizzerà gli stereotipi sull'omosessualità e sulle coppie omosessuali, sulla transessualità, sull'attitudine alla discriminazione e sulla percezione del fenomeno discriminatorio nei confronti delle persone LGBT, sulle difficoltà connesse al coming out e sulla percezione da parte di persone LGBT delle discriminazioni subite.

In considerazione del fatto che si tratta della prima indagine condotta a livello nazionale in questo ambito, la disponibilità dei dati consentirà di orientare gli interventi specifici in materia e di rispondere alla domanda crescente della società civile e dei policy makers in questo campo.

L'Unione europea ha avuto un ruolo fondamentale nel processo di riconoscimento giuridico della tutela delle persone LGBT, svolgendo, attraverso la propria azione normativa, una importante opera di pressione e indirizzo nei confronti degli Stati Membri. Nell'ambito del diritto antidiscriminatorio, lo sviluppo di un filone giuridico sulle discriminazioni per motivi di orientamento sessuale e identità di genere è

piuttosto recente, soprattutto se paragonato con altre categorie a rischio di discriminazione. Un ruolo determinante nell'affermazione dei diritti delle persone LGBT e della parità di trattamento è svolto anche dalla giurisprudenza delle Corti di Giustizia europee, in particolare dalle numerose sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

L'art. 13 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, così come modificato dal Trattato di Amsterdam del 1997, stabilisce che il Consiglio europeo, con le modalità stabilite, può prendere opportuni provvedimenti per combattere tutte le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o le tendenze sessuali. Questo principio è parimenti sancito dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali della UE (Carta di Nizza), che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata sui fattori sopra indicati. Da qui, l'importanza sempre maggiore del ruolo normativo della UE nelle aree relative alle condizioni personali degli individui. Tali principi sono, infatti, alla base degli interventi volti a garantire a tutti i cittadini degli Stati Membri non solo la parità di trattamento, ma anche la più ampia tutela da ogni possibile forma di discriminazione.

L'Unione europea è intervenuta frequentemente, soprattutto attraverso gli strumenti di *soft law*, per invitare e stimolare gli Stati comunitari ad impegnarsi politicamente promuovendo l'adozione di una normativa civile, penale ed amministrativa idonea ad eliminare la discriminazione delle persone LGBT per dare piena realizzazione al principio di parità di trattamento degli individui.

Numerose sono le raccomandazioni emanate dal Consiglio d'Europa, a partire dalla Racc. 924 del 1 ottobre 1981, spesso richiamata e posta a fondamento dei successivi atti della Comunità in materia.

Nel testo, infatti, posto in evidenza che gli omosessuali sono soggetti a discriminazioni e, talvolta, anche ad oppressioni e che in alcuni Stati l'omosessualità costituisce un reato, si sollecitano i paesi membri ad abolire le norme penali che puniscono tali atti, ad assicurare l'uguaglianza di trattamento in materia di impiego, retribuzione e sicurezza sul lavoro, a intervenire per la cessazione di tutti i trattamenti medici obbligatori volti ad alterare o curare l'orientamento sessuale degli adulti, a vigilare sul rischio di stupri e violenze.

Parimenti, il Parlamento europeo ha avuto un ruolo centrale nel porre la questione della discriminazione nei confronti delle persone LGBT all'attenzione degli Stati Membri. Già nel marzo 1984 ha adottato una Risoluzione sulla discriminazione sessuale sul posto di lavoro, in cui invita la Commissione a "rinnovare il suo impegno in materia di licenziamenti onde assicurare che [...] taluni individui non siano trattati in maniera ingiusta per motivi attinenti alla loro vita privata".

Fondamentale è la Risoluzione dell'8 febbraio 1994 "Sulla parità di diritti per gli omosessuali nella Comunità", in cui si invitano gli Stati membri "ad eliminare tutte le disposizioni di legge che criminalizzano e discriminano i rapporti sessuali tra persone dello stesso sesso" e si chiede "che si ponga termine alla disparità di trattamento delle persone con orientamento omosessuale nelle norme giuridiche e amministrative concernenti la previdenza sociale, nelle prestazioni sociali, nel diritto di adozione, nel diritto successorio e in quello delle abitazioni nonché nel diritto penale". Con tale risoluzione si chiede inoltre "che i limiti di età stabiliti a fini di salvaguardia siano uguali per i rapporti omosessuali e per quelli eterosessuali" e che gli Stati membri si impegnino ad "adottare misure e intraprendere campagne, in cooperazione con le organizzazioni nazionali delle lesbiche e dei gay contro gli atti di violenza di cui sono vittime". Con questa risoluzione il Parlamento europeo ha impegnato inoltre la Commissione a presentare una proposta di raccomandazione sulla parità di diritti per lesbiche e gay con lo scopo di "porre fine agli ostacoli frapposti al matrimonio di coppie omosessuali ovvero ad un istituto giuridico equivalente, garantendo pienamente diritti e vantaggi del matrimonio e consentendo la registrazione delle unioni" nonché di eliminare "qualsiasi limitazione del diritto degli omosessuali di essere genitori ovvero di adottare o avere in affidamento dei bambini".

Il tema delle discriminazioni delle persone transessuali diventa oggetto di attenzione e di atti di indirizzo specifici, a partire dalla fine degli anni Ottanta, con la Risoluzione 1117 del 12 settembre 1989 del Parlamento europeo sulla discriminazione nei confronti dei transessuali in cui, dopo aver stabilito che la dignità umana e i diritti individuali devono includere anche il diritto a vivere secondo l'identità sessuale di ognuno, si richiamano gli Stati membri a emanare leggi che prevedano il diritto dei transessuali a cambiare sesso attraverso interventi di chirurgia endocrinologica, plastica ricostruttiva ed estetica e stabilisce un protocollo minimo da seguire per tali procedure. Si chiede inoltre di impedire discriminazioni nei loro

confronti. A seguire, si è espresso il Consiglio d'Europa con la Raccomandazione del 29 settembre 1989 sulla condizione dei transessuali.

Il richiamo agli Stati membri ad eliminare gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di una piena parità di trattamento per le persone LGBT e la sollecitazione ad eliminare tutte le disposizioni di legge che criminalizzano e discriminano i rapporti sessuali tra persone dello stesso sesso sono divenute, inoltre, una costante delle risoluzioni del Parlamento europeo sul rispetto dei diritti dell'uomo, redatta annualmente.

In tema di lotta all'omofobia, un passaggio fondamentale è rappresentato dalla risoluzione - del 18 gennaio 2006 del Parlamento europeo, adottata a seguito di allarmanti episodi di violenza omofoba verificatisi in numerosi Stati membri, con cui si condanna con forza ogni discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. Il Parlamento invita, tra l'altro, gli Stati membri e la Commissione ad intensificare la lotta contro l'omofobia, sia con mezzi didattici (ad esempio, lanciando campagne nelle scuole, nelle università e nei media), sia con strumenti amministrativi, giudiziari e legislativi; invita a garantire che le dichiarazioni inneggianti all'omofobia o le istigazioni alla discriminazione siano condannate con la massima efficacia e che la libertà di manifestazione (sancita da tutti i trattati sui diritti dell'uomo) sia concretamente rispettata; chiede che la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari nonché del partner registrato di qualunque sesso

La posizione del Parlamento europeo sull'omofobia è stata ribadita e rafforzata con la risoluzione del 26 aprile 2007, nell'Anno europeo delle pari opportunità per tutti. Il Parlamento ha ripreso la questione a causa della proliferazione "di discorsi di odio e di altri eventi preoccupanti" e ha ribadito la propria richiesta alla Commissione di garantire che la discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale in tutti i settori sia vietata, completando il pacchetto legislativo contro la discriminazione basata sull'art. 13 del Trattato CE, senza il quale le persone LGBT che si trovano a far fronte a discriminazioni multiple, continuano ad essere a rischio di discriminazioni; chiede la depenalizzazione mondiale dell'omosessualità; indice il 17 maggio di ogni anno "Giornata mondiale contro l'omofobia"; ribadisce l'invito a tutti gli Stati membri a proporre leggi che superino le discriminazioni subite da coppie dello stesso sesso

Il Consiglio d'Europa sta, inoltre, elaborando una importante Raccomandazione in materia relativa a "misure per combattere la discriminazione basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, per assicurare il rispetto dei diritti umani di gay, lesbiche, bisessuali e transessuali e promuovere la tolleranza nei loro confronti". Nella proposta di raccomandazione, richiamando i precedenti legislativi e le raccomandazioni internazionali, si invitano gli Stati Membri a promuovere un costante controllo delle legislazioni e pratiche che possano in qualche maniera favorire un comportamento discriminante; ad assicurare la promozione di leggi di tutela anche nell'ambito del diritto civile, per una maggiore protezione contro i rischi di esclusione; ad assicurare efficaci sistemi sanzionatori dissuasivi e compensazioni per le vittime; a garantire alle vittime accesso a sistemi di tutela legale attraverso le autorità nazionali; a fornire mandato a istituzioni come gli equality bodies ed associazioni di diritti umani per la legittimazione ad agire in giudizio a supporto delle vittime; a promuovere tutte le azioni possibili per la sensibilizzazione alla tolleranza nel campo educativo, professionale e della formazione; a promuovere la rappresentatività di associazioni LGBT e la loro partecipazione ai processi decisionali nei loro confronti.

Dal punto di vista giuridico, di grande rilevanza è stata l'affermazione del principio antidiscriminatorio con lo strumento giuridico di direttive comunitarie, il cui recepimento è vincolante per gli Stati Membri. Con la direttiva 2000/78/CE, la Comunità europea, ribadito il diritto universale di tutti all'uguaglianza davanti alla legge e alla protezione contro le discriminazioni, si è interessata in particolare al mondo del lavoro, stabilendo un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, finalizzato alla proibizione e all'eliminazione di qualsiasi discriminazione (diretta o indiretta) basata anche sulle tendenze sessuali. Precisando, però, che, solo in casi strettamente limitati, una disparità di trattamento può essere giustificata quando una caratteristica personale (anche collegata all'orientamento sessuale) "costituisce un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, a condizione che la finalità sia legittima e il requisito sia proporzionato".

Attualmente, è in discussione una 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.

A fronte dell'interesse e attivismo delle istituzioni europee sulla tematica LGBT e della rilevanza che le politiche di contrasto alle discriminazioni stanno assumendo in Europa, in Italia il dibattito risulta essere piuttosto marginale e frammentario. Le problematiche relative alle persone LGBT, e le conseguenti discriminazioni, sono state considerate per lungo tempo attinenti esclusivamente all'ambito privato e di conseguenza annoverate tra le questioni extragiuridiche.

In realtà, negli ultimi anni si è verificata una inversione di tendenza, con la lenta affermazione sul piano culturale del diritto di ciascuno/a all'autodeterminazione in ordine al proprio orientamento sessuale, sebbene tale diritto non abbia ad oggi ottenuto un pieno e condiviso riconoscimento. Indubbiamente vi è però una maggiore attenzione da parte delle istituzioni a tale problematica, sia grazie all'Unione Europea, sia anche al forte e capillare attivismo espresso dai movimenti e dall'associazionismo LGBT.

Sul piano giuridico, la Direttiva 2000/78/CE ha avuto un effetto generale di grande significato a livello nazionale, in quanto ha indotto il legislatore ad introdurre per la prima volta nell'ambito dell'ordinamento italiano un divieto di discriminazione (diretta, indiretta e di molestia) fondata sull'orientamento sessuale. La stessa, infatti, seppur con i limiti derivanti dall'ambito di applicazione circoscritto all'occupazione e alle condizioni di lavoro, costituisce una base importante nel riconoscimento e nella tutela dei diritti civili delle persone omosessuali. L'emanazione del D.lgs. n. 216 del 9 luglio 2006 di recepimento della direttiva 78/2000, ha consentito di colmare il vuoto in materia, anche se la scelta del legislatore è stata quella di utilizzare appieno la possibilità offerta dalla direttiva di restringere il campo di azione del divieto di discriminazione. Altri Stati Membri, in occasione del recepimento della direttiva, hanno provveduto, invece, ad ampliare la gamma dei diritti per le persone LGBT.

In tema di omofobia, da più parti si esprime la necessità di uno strumento normativo ad hoc che consenta di contrastare in modo efficace i comportamenti omofobici e transfobici, che sono alla base dei preoccupanti episodi di violenza e intolleranza nei confronti di persone omosessuali, lesbiche e transessuali verificatisi in varie località del Paese. In seguito alle vicende parlamentari, che hanno portato al respingimento il 13 ottobre 2009 da parte dell'Assemblea della Camera dei Deputati della proposta di legge dell'on. Concia (AC 1658), il Ministro delle Pari Opportunità ha dichiarato la propria volontà e il proprio impegno per la presentazione di un disegno di legge governativo che preveda aggravanti per i reati connessi a tutti i fattori di discriminazione previsti dal Trattato di Lisbona. Ciò consentirebbe di ampliare la tutela antidiscriminatoria, in linea con quanto espresso dalle istituzioni europee.

Per ciò che concerne a tutela delle persone transessuali, l'ordinamento italiano non prevede specifiche disposizioni antidiscriminatorie. È invece prevista apposita normativa per ciò che concerne il cambiamento di sesso. In Italia questo percorso è regolato dalla legge n. 164 del 14 aprile 1982, recante "Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso", che stabilisce procedure standardizzate sul territorio nazionale relative al percorso psicologico, alla terapia ormonale, all'iter legale e alla terapia chirurgica, alla riattribuzione anagrafica del sesso. Attualmente, i movimenti LGBT pongono la richiesta di una nuova legge che ammetta la riattribuzione anagrafica senza la necessità di ricostruzione di tutti i caratteri sessuali. A livello regionale, ad oggi alcune regioni in Italia si sono dotate di una di una legge specifica contro le discriminazioni nei confronti delle persone LGBT.

### 6.3. LE ATTIVITÀ SVOLTE

Per quanto riguarda lo specifico ambito dell'orientamento sessuale, l'attività del Dipartimento per le Pari opportunità si è sostanziato nel 2009 nella prima campagna nazionale di comunicazione contro l'omofobia dal titolo "Nessuna differenza", lanciata dal Ministro per le Pari Opportunità il 9 novembre 2009 con un investimento di oltre due milioni di euro, consistente in uno spot televisivo, andato in onda su tutte le televisioni e diffuso via internet, la pubblicazione sui maggiori quotidiani nazionali e opuscoli informativi da distribuire nelle scuole. Importante è stato il confronto e il contributo delle principali associazioni LGBT.

Per quanto concerne poi l'attività dell'UNAR nello specifico ambito della discriminazione delle persone LGBT, l'Ufficio ha coordinato interventi specifici coinvolgendo anche le principali associazioni di settore. Tali attività si inseriscono principalmente nei compiti di informazione e sensibilizzazione sul principio di parità di trattamento proprie dell'Ufficio.

Tra le varie iniziative in fase di attuazione, si segnala il progetto "Diversità come valore",

nell'ambito del Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale "Progress" in riferimento all'obiettivo "Lotta contro la discriminazione". La gestione del progetto, presentato dall'UNAR quale autorità nazionale di riferimento, è affidata ad un National Working Group composto da 13 associazioni di rilevanza nazionale, tra cui, per le discriminazioni legate all'orientamento sessuale e all'identità di genere: Arcigay, Gaynet, Avvocatura LGBT Rete Lenford, Libellula, Associazione Trans Genere, MIT - Movimento Transessuale Italiano. Sono previsti la realizzazione di una campagna nazionale contro tutte le discriminazioni e di corsi di formazione e workshop sulle discriminazioni che vedranno impegnate le associazioni del NWG. Il progetto, prevede risorse pari a € 373.000 di cui € 297.000 stanziati dalla Commissione Europea e € 76.000,00 co-finanziati con fondi afferenti al Dipartimento per le Pari Opportunità.

Una delle aree prioritarie per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT è quella culturale ed educativa. Nell'ambito della "Settimana contro la violenza" dal 12 al 18 ottobre 2009, istituita con il Protocollo d'intesa stipulato tra il Ministro delle Pari Opportunità e il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca il 3 luglio 2009, sono state programmate alcune iniziative specifiche di sensibilizzazione e informazione per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'intolleranza e della violenza omofoba nelle scuole. Tra gli eventi dedicati a questo tema si segnala a titolo esemplificativo il dibattito svoltosi a Bologna dal titolo "Violenza e discriminazione sui banchi di scuola: bullismo o bullismi?". Tale iniziativa ha coinvolto l'Assemblea legislativa degli studenti delle Scuole Superiori e le Istituzioni affrontando il problema delle diverse declinazioni del fenomeno del bullismo, compreso il bullismo omofobo, anche mediante la proiezione e discussione del video "Bullismo plurale".

L'UNAR, inoltre, sta sviluppando una politica di progressiva messa in rete degli osservatori pubblici già esistenti in materia di prevenzione e contrasto delle discriminazioni al fine di costituire entro il 2012 una rete nazionale basata sulla sinergia tra UNAR, Regioni ed Enti Locali. In tal senso, oltre all'accordo operativo stipulato il 23 giugno 2009 con il Centro regionale Antidiscriminazioni della Regione Emilia Romagna, che ha consentito la messa in rete di 49 centri territoriali anti discriminazioni, sono stati sottoscritti i protocolli con la Regione Piemonte, con la Regione Liguria, con la Regione Siciliana e con la Provincia di Messina. Sono stati avviati rapporti per la stesura di protocolli anche con la Regione Calabria e con la Campania e con la Provincia di Pistoia. Per quanto riguarda il Comune di Roma, in data 21 ottobre 2009 è stato siglato tra il Ministro per le Pari opportunità e il Sindaco di Roma un protocollo d'intesa per combattere i fenomeni discriminatori, che dà vita a iniziative educative e di sensibilizzazione ed istituisce l'Osservatorio cittadino contro tutte le discriminazioni. L'osservatorio, finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità, attraverso i fondi dell'UNAR che metterà a disposizione anche il proprio Contact center, intende dare una prima risposta concreta al contrasto di ogni forma di violenza con matrice discriminatoria.

Tra le iniziative nell'ambito della programmazione delle attività del Fondo Sociale Europeo, si specifica che le azioni finalizzate al superamento degli stereotipi per tutte le discriminazioni investono anche il tema dell'orientamento sessuale e identità di genere. A tale proposito si segnala, in particolare, l'azione 4 "Costruzione di banche dati sulla discriminazione" con cui si provvederà alla costruzione di una banca dati su tutte le discriminazioni con l'obiettivo di costruire una cabina di regia e di coordinamento che metta in rete associazioni, centri, ONG esistenti a livello regionale al fine di consentire un efficace scambio di informazioni tra le regioni e tra queste e il livello nazionale (la gestione e l'attuazione di questa azione è affidata all'ISFOL).

Tra le azioni dell'ob. 4.2 che l'UNAR realizzerà direttamente, si segnala in relazione alla specifica tematica dell'omofobia e transfobia l'azione 7 – "Identificazione, analisi e trasferimento delle buone prassi in materia di non discriminazione in un'ottica di benchmarking".

L'UNAR ha affidato la realizzazione di uno studio specificamente finalizzato alla identificazione, analisi e trasferimento di buone prassi in materia di non discriminazione delle persone LGBT all'Avvocatura per i diritti LGBT - Rete Lenford. Si tratta di una indagine a carattere sperimentale e innovativo, che prevede una ricognizione di buone prassi a livello nazionale e la valutazione del grado di potenziale replicabilità nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. La ricerca, previa un'analisi storico-sociale dei processi di discriminazione connessi all'orientamento sessuale e all'identità di genere nei territori e l'individuazione degli ambiti che comportano un maggiore rischio di discriminazione per omosessuali e transessuali (inclusione sociale, culturale e politica, abitazione, lavoro, accesso a beni e servizi), dovrà individuare buone

prassi in particolare relative a: prevenzione e il contrasto del bullismo omofobo e transfobico tra le giovani generazioni; azioni di supporto e consulenza per le famiglie di persone omosessuali e transessuali; promozione di reti territoriali da parte di enti locali e istituzioni; azioni di prevenzione e contrasto delle discriminazioni multiple. Lo studio prevede la predisposizione di linee guida per il rafforzamento della governance e delle modalità attuative di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione connessa all'orientamento sessuale e all'identità di genere, in particolare negli ambiti socio-lavorativo, socio-sanitario, dell'istruzione e della formazione professionale, adattate alle problematiche e alle opportunità presenti nelle regioni oggetto di indagine.

Inoltre al fine di promuovere e sostenere la cultura delle diversità e della non discriminazione, si prevede realizzare un piano organico di comunicazione e di informazione volto al superamento degli stereotipi che intervengono nei vari ambiti di discriminazione.





